



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 27

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : Mme Béatrice PAVY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– DES EFFORTS DE RATIONALISATION DES PROCÉDURES ET DE LA GESTION QUI PERMETTENT D'ESPÉRER UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION, VOIRE UNE MAÎTRISE PLUS POUSSÉE DES DÉPENSES	7
A.– LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION ET DE LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES..	7
B.– D'IMPORTANTES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE	9
1.– La consolidation du schéma de modernisation des systèmes d'information : des instruments d'action et de régulation	9
2.– Le contrat d'objectifs et de performance de l'OFII : organiser et suivre les actions d'un opérateur essentiel de la politique d'immigration	10
3.– La poursuite de la réorganisation du premier accueil des demandeurs d'asile : après les guichets uniques par région, l'harmonisation des prestations.....	11
4.– Le développement d'un contrôle de gestion des dépenses des CADA	12
5.– La rationalisation et l'optimisation des dépenses de fonctionnement des CRA et de la reconduite à la frontière	13
II.– UN BUDGET POUR 2011 PRÉVOYANT EN CONSÉQUENCE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES HORS ASILE	15
A.– LA MISSION : DES PRIORITÉS MAINTENUES, DES CRÉDITS STABILISÉS	15
1.– Une politique, quatre priorités	15
2.– Des crédits pour 2011 globalement contenus	15
B.– LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE DOTATION CONSOLIDÉE POUR RÉPONDRE À LA PROGRESSION CONSTANTE DE LA DEMANDE D'ASILE	18
1.– <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i> : une dotation peut-être surévaluée ..	18
2.– <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> : des crédits en progression « contrôlée »	21
a) <i>Des hypothèses de progression moins exponentielle de la demande d'asile et de réduction des délais de traitement des dossiers</i>	21
b) <i>Mais une action vraisemblablement encore sous-dotée</i>	24
3.– <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i> : des crédits en réduction car mieux gérés	29
a) <i>Lutte contre les filières et les infractions : une exigence maintenue</i>	30
b) <i>L'éloignement du territoire</i>	30
c) <i>La rétention administrative</i>	32
4.– <i>Soutien</i> : une progression des crédits qui traduit d'abord l'ambitieux schéma informatique du ministère	34

C.– LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : PROPORTIONNELLEMENT LE PLUS MARQUÉ PAR LES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES.....	35
1.– <i>Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique</i> : l'augmentation des ressources directes de l'OFII doit permettre de réduire la dotation budgétaire sans sacrifier ses missions	36
2.– <i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i> : des dotations qui supportent l'essentiel des économies opérées sur le programme	39
3.– Les actions 14. <i>Naturalisation et accès à la nationalité</i> et 15. <i>Actions d'intégration des réfugiés</i> : des crédits stables mais ne reflétant qu'une partie de la mise en œuvre de ces politiques	40
III.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INSUFFISANTE	43
A.– LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE OFFRE UNE VISION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION.....	43
B.– MAIS IL MANQUE UNE ÉVALUATION DU COÛT « TRANSMINISTÉRIEL » DES ACTIONS ELLES-MÊMES	45
1.– L'exemple de l'hébergement des demandeurs d'asile ou la difficulté de gérer ensemble les coûts d'une même action quand ils se répartissent entre différents ministères.....	45
2.– Les outils permettant une meilleure approche du coût complet de la rétention administrative sont en train de se construire	46
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE TROP PARCELLAIRES AU REGARD DE LA DIVERSITÉ DES ACTIONS MENÉES	46
EXAMEN EN COMMISSION	49
<i>Article 74 : Rééquilibrage des recettes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)</i>	57
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	69

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 83 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Le taux est en réel progrès par rapport à l'an dernier à la même date (65 %). Mais il est encore insuffisant. Par conséquent, le Rapporteur spécial ne peut qu'enjoindre à nouveau au ministère de respecter le délai organique.

SYNTHÈSE

Les **crédits demandés pour 2011** au titre de la mission *Immigration, asile et intégration* atteignent **563,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **561,5 millions d'euros en crédits de paiement**, soit un niveau équivalent, voire en légère diminution (respectivement $-0,2$ et $+0,7$ %) par rapport aux crédits initiaux pour 2010.

Cette modération globale, en dépit du poids des crédits affectés à l'asile, est obtenue par une réduction des crédits de la plupart des autres actions, tout particulièrement au sein du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française dont les dotations sont diminuées de plus de 8 %, les fixant à 72,9 millions* en autorisations d'engagement et crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2010.

En outre, la nouvelle loi de programmation des finances publiques suppose que les crédits consacrés à la mission continueront à baisser sur les deux exercices suivants afin de contribuer à l'effort général de réduction des dépenses de l'État.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial ne peut que saluer et encourager les efforts du ministère et de ses opérateurs pour rationaliser leurs procédures et leur gestion afin de mieux maîtriser les dépenses sans réduire leurs exigences quant à la réalisation des priorités des politiques de l'immigration et de l'intégration et à l'amélioration de leurs services aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants.

Ces démarches devraient notamment permettre de **réduire sensiblement les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière à 92,7 millions** d'autorisations d'engagement ($-10,6$ % en autorisations d'engagement et $-3,5$ % en crédits de paiement), tout en renforçant les dotations allouées à la *Garantie de l'exercice du droit d'asile les portant à 327,8 millions* en autorisations d'engagement ($+3,8$ % en autorisations d'engagement et $+3,6$ % en crédits de paiement) pour l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Le Rapporteur spécial craint cependant qu'en dépit du renforcement conséquent des organismes instruisant ces demandes, qui devrait permettre de réduire sensiblement les durées de traitement et partant, les temps de prise en charge des demandeurs, les crédits correspondant à cette action restent sous-dotés au regard des besoins effectifs auquel le dispositif national d'accueil a dû faire face ces dernières années et de la grande probabilité que la demande d'asile continue à progresser.

Dans le même souci d'assurer à l'OFII les moyens de mener à bien ses missions, essentielles à l'intégration des étrangers souhaitant s'installer en France, le Rapporteur spécial donne un avis favorable à la proposition de revalorisation des droits de timbre qui lui sont affectés (article 74 du présent projet).

Enfin, si le Rapporteur spécial note des progrès en matière de suivi des dépenses (avec notamment le développement des indicateurs de contrôle de gestion et la signature du contrat de moyens et de performances de l'OFII), il souhaiterait que ces démarches permettent d'aller jusqu'à la connaissance des coûts complets des politiques menées ainsi qu'à une réelle évaluation de la performance des moyens mobilisés.

I.- DES EFFORTS DE RATIONALISATION DES PROCÉDURES ET DE LA GESTION QUI PERMETTENT D'ESPÉRER UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION, VOIRE UNE MAÎTRISE PLUS POUSSÉE DES DÉPENSES

Sous l'impulsion de la révision générale des politiques publiques (RGPP), comme en réponse aux demandes réitérées du Parlement et de la Cour des comptes d'une plus grande transparence et d'un meilleur suivi des dépenses budgétaires, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS) s'est attaché à poursuivre et approfondir ses efforts de rationalisation des procédures et des gestions.

Le Rapporteur spécial salue en particulier les travaux menés pour développer un contrôle interne dans des domaines aussi conséquents pour les missions et le budget du ministère que l'accueil des demandeurs d'asile et la rétention administrative. Il relève aussi des avancées encourageantes vers une évaluation des moyens mobilisés.

Généralisant directement des économies ou proposant des outils pour analyser les coûts et leurs marges d'amélioration, ces démarches devraient permettre d'optimiser les moyens mis à la disposition des différents acteurs, à défaut de pouvoir maîtriser l'ampleur des demandes à gérer.

A.- LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION ET DE LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

La fin de l'année 2010 et l'exercice 2011 seront marqués par l'expérimentation, la généralisation ou l'approfondissement de mesures visant à alléger plusieurs procédures, selon trois clés essentielles : déconcentration ou externalisation et automatisation. Ces réformes doivent permettre d'améliorer le service rendu et réduire les coûts, sans sacrifier la sécurité.

- Entreprise début 2010, la déconcentration de l'instruction des demandes de naturalisation et des décisions défavorables est généralisée à l'ensemble du territoire depuis juillet.

Les naturalisations sont toujours prises au niveau national mais sur proposition des préfets, le ministère s'assurant de leur recevabilité. Les décisions défavorables (d'irrecevabilité, d'ajournement ou de rejet) sont également prises par les préfets puis transmises à l'administration centrale, garante de l'homogénéité de la politique des naturalisations.

En supprimant le double niveau d'instruction, cette réforme réduit les délais tout en s'assurant de préserver l'égalité de traitement.

● À la fin de l'année 2010, la moitié des postes consulaires auront externalisé trois domaines d'activité dans le recueil des demandes de visa, des tâches annexes à leur instruction proprement dite :

– l'accueil téléphonique des usagers, la prise de rendez-vous pour le dépôt d'une demande de visa et la diffusion d'informations ;

– la collecte des dossiers et des frais de dossier, la restitution, sous enveloppe fermée, du document de voyage avec ou sans le visa sollicité ;

– la saisie informatique sécurisée du contenu du formulaire de demande de visa.

Cette externalisation présente l'avantage d'améliorer l'accueil des demandeurs (suppression des files d'attente, locaux adaptés, constitution plus rapide des dossiers) et de permettre aux services consulaires de se consacrer à l'examen des dossiers, dégageant, si nécessaire, du temps pour des entretiens individuels avec les requérants. Ils sont ainsi mieux à même de lutter contre les fraudes. Les gains sont particulièrement utiles dans les pays à forte pression migratoire.

Les postes consulaires ont également commencé à explorer des pistes de mutualisation avec leurs partenaires Schengen afin de réduire encore les coûts. À ce jour, sur les 24 postes ayant ouvert un centre de réception des demandes de visa, tous sauf Moscou, Bangkok, Beyrouth, Djeddah et les postes situés en Chine (à l'exception de Shanghai), ont mis en œuvre cette mutualisation au niveau d'un prestataire commun et la plupart du temps dans des locaux communs.

● L'externalisation du recueil des données biométriques constitue la dernière phase de ce chantier.

Sur avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (délibération de la CNIL du 23 septembre 2009), une expérimentation va être conduite en 2011, sur un an, dans les trois consulats d'Alger, Londres et Istanbul. En fonction de son bilan, l'externalisation de la collecte des données biométriques pourra être étendue aux postes devant faire face à une demande importante.

● Le programme de simplification et d'automatisation des contrôles aux frontières achèvera une première étape début 2011 avec l'aboutissement de la mise en place de 27 sas automatiques de contrôle (dispositif PARAFES) dans les aéroports parisiens.

Un bilan réalisé fin 2010 décidera de la poursuite sur 2011-2013 du déploiement du dispositif dans les principaux aéroports de province et sur la liaison ferroviaire transmanche.

● Conformément à l'une des préconisations de la RGPP, un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) a été instauré le 1^{er} juin 2009 afin de simplifier les procédures de délivrance aux étrangers de bonne foi en supprimant certaines démarches administratives auprès des préfetures, et d'alléger la charge de travail de ces dernières. Ce type de visa dispense son titulaire d'un titre de séjour pendant toute la durée de sa validité, comprise entre 4 et 12 mois. Il est délivré aux conjoints de français, aux étudiants et aux travailleurs salariés.

En un an, ce visa a été délivré à plus de 100 000 personnes.

Le ministère envisage d'étendre le principe des titres de séjour pluriannuels à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en particulier les étudiants. Cette simplification pourrait ainsi contribuer au rééquilibrage des flux en faveur de l'immigration professionnelle.

B.- D'IMPORTANTES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE

1.- La consolidation du schéma de modernisation des systèmes d'information : des instruments d'action et de régulation

Dès ses débuts, le MIIINDS a favorisé le développement, la maintenance, l'exploitation et tout particulièrement la mise en convergence d'applications interministérielles rénovées et interopérables.

Ces investissements représentent un coût important aujourd'hui, en premier lieu pour le ministère lui-même : les crédits correspondants sont inscrits, pour l'essentiel, à l'action 4 *Soutien* du programme 303 *Immigration et asile*. Ils devraient même progresser de +26,74 % en 2011 pour atteindre un montant de 16,4 millions d'euros.

Nombre de ces systèmes d'information doivent permettre de renforcer l'efficacité des politiques de gestion de la circulation des étrangers, de contrôle aux frontières et de lutte contre les fraudes, en développant les échanges entre partenaires européens et internationaux et l'introduction de la biométrie : sont notamment concernées les applications Réseau Mondial Visas et la partie française du Visa Information System européen (VIS), VISABIO (délivrance de visas biométriques), PARAFES (passage automatisé aux frontières), AGDREF 2 (titres de séjours et éloignements) et EURODAC (relevé des empreintes des demandeurs d'asile).

À terme, ils devraient être des moyens de contenir certaines dépenses :

– comme instruments facilitant la gestion des dossiers, telle l'application de gestion des demandes de naturalisations PRENAT ;

– en visant une intégration plus poussée des applications interministérielles, ils devraient limiter les doublons dans le recueil des données ;

– en réduisant le travail de contrôle, ils devraient permettre d’optimiser les moyens en personnels ;

– par la possibilité bientôt offerte d’identifier rapidement les étrangers ayant déjà sollicité un asile dans d’autres pays (EURODAC) ou bénéficié d’aides au retour (OSCAR).

2.– Le contrat d’objectifs et de performance de l’OFII : organiser et suivre les actions d’un opérateur essentiel de la politique d’immigration

Après l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en décembre 2009, l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) a signé à son tour le 19 juillet 2010 un contrat d’objectifs et de performance. Construit autour des six objectifs de politique publique assignés à l’OFII (voir partie II), il décline des indicateurs qui devraient permettre d’en suivre les résultats. Il construit à ce titre un puissant outil de pilotage pour son ministère de tutelle.

Ce contrat fixe également des objectifs de gestion et de modernisation de l’établissement afin de l’inciter à optimiser ses moyens :

– adapter les moyens de l’établissement à l’évolution de son périmètre de compétences ;

– améliorer les dispositifs de maîtrise de la qualité comptable et financière de l’office ;

– moderniser les méthodes de gestion de l’établissement.

Dans le même temps, il est demandé à l’OFII d’importants gains de productivité afin de contribuer aux efforts d’économie de l’État et de ses opérateurs. Il doit ainsi poursuivre la réduction de son plafond d’emplois alors même que ses missions ont été substantiellement accrues. De 874 en 2009, le nombre des ETP rémunérés par l’opérateur a été ramené à 870 en 2010 et devrait baisser à 850 fin 2011, pour descendre à 835 en 2012 – voire à 825 en 2013.

Ces réductions d’effectifs correspondent au transfert au ministère de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales de 15 emplois correspondants à des postes en préfecture ; mais le gain supplémentaire de 20 ETP devra être le résultat des efforts de productivité de l’OFII.

L’Office considère cependant que ces restrictions exigent une amélioration de ses moyens informatiques, avec notamment le renforcement de la base gérant les VLS-TS dont il assure désormais la délivrance, la montée en puissance des enregistrements biométriques dans leur base OSCAR afin de limiter le risque de

verser plus d'une fois aux mêmes personnes les aides au retour volontaire (une anomalie qu'il estime aujourd'hui représenter 10 à 15 % des versements), ou encore la création d'une interface entre leur application de suivi des bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration et le système AGDREF afin de permettre aux préfetures de vérifier le respect des obligations du CAI lors du renouvellement des titres de séjour⁽¹⁾. Mais ces besoins ne semblent pas avoir encore été exactement évalués.

3.- La poursuite de la réorganisation du premier accueil des demandeurs d'asile : après les guichets uniques par région, l'harmonisation des prestations

En cohérence avec la démarche de régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, l'État s'est engagé depuis 2007 dans une réforme des modalités de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, visant en premier lieu à supprimer progressivement le financement d'un certain nombre de plates-formes associatives dans les départements où le nombre de demandeurs d'asile était très faible.

Ainsi, une plate-forme d'accueil unique (mais dédoublée dans quelques régions) a été mise en place dans chaque département « point d'entrée » pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile issus de plusieurs départements. Au total, pour 33 points d'entrée, le réseau des plates-formes compte 35 structures.

Par ailleurs, dès 2009, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et l'OFII ont travaillé à la redéfinition des missions de ces plates-formes, afin d'homogénéiser les pratiques sur le territoire et la gamme des prestations offertes. Enfin, le ministère a confié à son opérateur, à compter du 1^{er} janvier 2010, la coordination du pilotage du premier accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile, ainsi que le financement des 24 plates-formes associatives maintenues en activité sous convention avec l'OFII. Les 11 autres sont directement mises en œuvre par la direction territoriale de l'OFII.

Ce transfert de charges et de compétences ne s'est pas accompagné d'un redéploiement de moyens budgétaires au profit de l'OFII. Les moyens financiers alloués aux plates-formes associatives de premier accueil s'élèvent en 2010 à 12,2 millions d'euros. La contribution de l'OFII s'établit à 7 millions, soit 57,2 % de l'ensemble ; les crédits du Fonds européen aux réfugiés (FER) devraient représenter 29,7 % du financement de ces structures (3,6 millions). Enfin, sauf exception, les collectivités locales participent marginalement au financement du dispositif (5,4 %).

(1) L'article L. 311-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) établit un lien entre le premier renouvellement de la carte de séjour et le respect des stipulations du CAI. De même son article L. 314-2 prévoit que, pour la délivrance d'une première carte de résident l'autorité administrative tient compte de la souscription et du respect du CAI par l'étranger.

L'hétérogénéité des plates-formes associatives, qui se sont développées au gré des initiatives locales, se traduit par une grande disparité des ratios rapportant les budgets des plates-formes au flux des demandes d'asile. Ce « coût unitaire » varie :

– de 104 € à 426 € pour les plates-formes associatives intervenant en complémentarité avec les directions territoriales de l'OFII ;

– de 100 € à 781 € pour les plates-formes associatives assurant seules les prestations de premier accueil.

La refondation du dispositif doit viser une égalité de traitement des demandeurs d'asile et limiter les incitations aux mouvements secondaires entre les territoires. Pour ce faire, l'OFII a commandé un audit externe du dispositif qui devra permettre à la fois de :

– définir un référentiel du service public de base du premier accueil relevant d'un financement par l'OFII à partir des dispositions législatives et réglementaires applicables, notamment la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Il définira *a contrario* les prestations qui ne relèvent pas du service public du premier accueil, et ressortissent par conséquent des initiatives privées.

– préciser les prestations validées de premier accueil en termes de contenu, de conditions de réalisation et de modalités de contrôle du service fait ;

– concevoir un cadre juridique sécurisé garantissant une égalité de traitement des usagers et des opérateurs et accompagner l'OFII dans sa mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2012. Ce cadre pourra être celui d'un marché public si l'analyse juridique de prestations délivrées dans ce cadre le confirme.

4.– Le développement d'un contrôle de gestion des dépenses des CADA

Les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) sont des structures dont l'hétérogénéité entraîne des différences de coûts, en fonction des publics accueillis (personnes isolées, couples ou parents seuls avec enfants), de leur organisation (résidences ou ensemble de logements) et de leur capacité d'accueil. La structure des effectifs peut varier en fonction des différentes caractéristiques des établissements : par exemple les structures collectives doivent avoir des personnels d'entretien, des animateurs, des veilleurs de nuit, ce qui n'est pas le cas des structures dispersées. En outre, les frais d'interprétariat sont variables selon que l'établissement dispose ou non des bénévoles compétents ou qu'il accueille des personnes utilisant des langues rares.

Afin de mieux définir la composition des coûts, ces variables ont été testées en 2006 auprès d'un échantillon de plusieurs CADA présentant des caractéristiques différenciées de taille, de situation, de type de gestionnaire etc. À partir de ces travaux, le ministère a engagé le développement d'un logiciel de contrôle de gestion sur les prestations des CADA. Celui-ci (SICC) doit être totalement déployé début 2011.

Grâce à ce nouvel instrument, et à une enquête réalisée par l'IGAS sur le sujet au deuxième semestre 2010, le MIIINDS devrait disposer à compter de 2011 d'une connaissance plus précise des coûts de fonctionnement des centres.

5.- La rationalisation et l'optimisation des dépenses de fonctionnement des CRA et de la reconduite à la frontière

• C'est au niveau des centres de rétention administrative (CRA) que s'observe la démarche la plus prometteuse d'analyse des charges et des coûts et d'optimisation des dépenses.

Une première phase d'application de la RGPP prévoyait de confier la gestion de la quasi totalité des centres à une même direction. Les CRA anciennement gérés par la sécurité publique et certains de ceux gérés par la gendarmerie nationale ont donc été progressivement transférés à la police aux frontières (PAF) entre 2008 et 2010.

Au 1^{er} septembre 2010, la PAF suit ainsi 22 centres pour un total de 1 572 places de rétention. La reprise des 4 CRA encore sous la responsabilité de la gendarmerie nationale s'échelonnera sur 2011. Seuls les centres de la Préfecture de police de Paris resteront hors de son champ de responsabilité.

Cette réorganisation visait explicitement l'harmonisation des méthodes de gestion et d'organisation des structures. Une réflexion a donc été engagée au sein du MIIINDS et de la PAF, en concertation avec les responsables des centres eux-mêmes, pour aboutir à l'élaboration et à la mise en place d'actions et d'outils de gestion rationalisée. Ces mesures, qui devraient être progressivement généralisées à l'ensemble des centres, font espérer des économies substantielles tant au niveau de la masse salariale que des budgets de fonctionnement et d'investissement.

– La mise en place d'un tableau de bord de performance des CRA

Cet outil, créé initialement dans 4 centres expérimentaux et étendu depuis à 14 autres CRA, a pour vocation d'apporter une aide à la gestion pour les chefs de centre et un « *gain d'efficacité* ». Réunissant indicateurs de suivi comme de pilotage sur chaque dimension de l'activité des centres (utilisation et fonctionnement des centres, greffe, garde et escorte), il permet d'apprécier la répartition précise et détaillée des charges et des coûts et de réaliser en conséquence les réajustements de gestion nécessaires. Il favorise aussi la diffusion d'une culture de gestion par objectifs.

– Le calcul du coût complet des CRA, pour les parties relevant de la PAF

Le tableau de bord de performance des CRA permet d'obtenir le **coût complet du fonctionnement des centres** et, concomitamment, de **mieux approcher le coût global de la rétention administrative**. Pour l'exercice 2009, le premier s'établit à 57 713 670 €. L'outil permet également de produire le **coût quasi complet annuel par retenu, soit 2 924 €**.

Ces dépenses sont réparties entre les programmes 176 *Police nationale* et 303 *Immigration et asile*. Elles ne tiennent pas compte des crédits alloués à la prise en charge sanitaire et à l'accompagnement des retenus par l'OFII et les associations conventionnées⁽¹⁾, ni le coût des locaux (hors entretien et maintenance) désormais à la charge du MIINDS. Elles ne décomptent pas non plus les frais induits par les interpellations (en amont) et l'exécution des mesures de reconduite (après escortes), ni les coûts incombant au ministère de la Justice. En revanche, l'outil s'efforce d'intégrer les dépenses en personnels affectés aux centres de rétention ou intervenant en renfort.

Développé sur le long terme, il permettra d'évaluer et de comparer année par année l'évolution des coûts et, le cas échéant, d'impulser des modifications en termes de gestion ou d'organisation. Le ministère a demandé un inventaire des marchés en cours et une référencement (*benchmarking*) entre les centres des coûts unitaires standardisés (nuitée, retenu, place), des charges méritant une attention particulière (comme le prix d'un repas, du nettoyage au kilo de linge, etc.) a été mise en place.

– Les actions de formation

La professionnalisation des personnels au regard des missions spécifiques que génère la gestion d'un CRA était une nécessité opérationnelle mais également une source d'efficacité. Plusieurs modules de formation ont donc été créés dès 2008 par la PAF pour la formation de l'ensemble des personnels affectés dans les centres. Ces modules sont spécialisés par type de personnels : chef de CRA, greffe, garde et escortes. Un de ces stages est relatif aux pôles d'éloignement créés dans les centres de rétention. Des modules très particuliers tels que la sécurité incendie, la gestion du greffe, la prévention et le rétablissement de l'ordre public dans un CRA ont également été créés – parallèlement à un travail de normalisation des règles et procédures de fonctionnement au sein des centres.

• S'agissant des mesures de reconduite aux frontières proprement dites, le MIINDS s'est également attaché depuis 2009 à en rationaliser les frais de transport par une plus grande utilisation des avions de type Beechcraft et par la passation d'un nouveau marché de la billetterie.

(1) Dépenses inscrites par ailleurs à l'action 3 Lutte contre l'immigration irrégulière du programme 303.

II.– UN BUDGET POUR 2011 PRÉVOYANT EN CONSÉQUENCE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES HORS ASILE

A.– LA MISSION : DES PRIORITÉS MAINTENUES, DES CRÉDITS STABILISÉS

1.– Une politique, quatre priorités

L'exercice 2011 s'inscrit dans la droite ligne des années précédentes, confirmant les **priorités** poursuivies par le MIIINDS selon les axes suivants :

– **maîtriser les flux migratoires**, d'une part par le renforcement des efforts dans la lutte contre l'immigration illégale (notamment les filières), le travail illégal et les fraudes, d'autre part, par une meilleure organisation de l'immigration légale afin notamment de rééquilibrer les flux migratoires au profit de l'immigration professionnelle ;

– **conduire une politique d'intégration fondée sur l'institution d'un véritable parcours individuel d'intégration** pendant les cinq premières années de la présence régulière de l'étranger en France. L'intégration des migrants en situation régulière repose, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), sur l'apprentissage de la langue française et des valeurs de la République, et sur un accompagnement adapté favorisant l'accès à l'emploi ;

– **conforter la politique séculaire d'accueil des réfugiés politiques**, dans le respect de la tradition républicaine de l'asile ;

– **poursuivre une politique de concertation avec les pays d'émigration**, notamment au moyen d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire avec ces pays. Les actions menées dans ce cadre étant entreprises en complément de celles relevant de la présente mission puisqu'elles sont rattachées budgétairement au programme 301 *Développement solidaire et migrations* de la mission *Aide publique au développement*. Pour un commentaire détaillé des actions conduites à ce titre, on se reportera au rapport spécial de notre collègue Henri Emmanuelli ⁽¹⁾.

2.– Des crédits pour 2011 globalement contenus

Le présent projet de loi de finances (PLF) propose de doter ⁽²⁾ la mission *Immigration, asile et intégration* en 2011 de **563,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **561,5 millions d'euros en crédits de paiement**, soit à un niveau équivalent, voire en légère diminution (respectivement – 0,2 % et + 0,7 %) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2010.

(1) Rapport général n° 2857, annexe n° 5.

(2) Hors fonds de concours et attribution de produits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement				
	Consommées en 2009	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	Évolution (en %)	Consommés en 2009	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Évolution (en %)
303. Immigration et asile	512 048 681	485 700 770	490 881 080	+ 1,1	512 654 925	478 057 110	488 631 080	+ 2,2
Circulation des étrangers et politique des visas	725 320	2 600 000	2 550 000	- 1,9	666 671	2 600 000	2 550 000	- 1,9
Garantie de l'exercice du droit d'asile	376 048 297	315 815 760	327 750 000	+ 3,8	376 368 109	316 315 760	327 750 000	+ 3,6
Lutte contre l'immigration irrégulière	73 659 996	103 697 000	92 700 000	- 10,6	75 054 712	93 697 000	90 450 000	- 3,5
Soutien	61 615 068	63 588 010	67 881 080	+ 6,8	60 565 433	65 444 350	67 881 080	+ 3,7
104. Intégration et accès à la nationalité française	76 545 933	79 275 742	72 880 715	- 8,1	75 778 314	79 401 375	72 880 715	- 8,2
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et formation linguistique	8 489 979	15 000 000	14 400 715	- 4	8 318 787	15 000 000	14 400 715	- 4
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière (<i>libellé modifié</i>)	66 142 754 (avec les actions réfugiés)	48 175 742	41 850 000	- 13,1	65 564 979 (avec les actions réfugiés)	48 301 375	41 850 000	- 13,4
Aide au retour et à la réinsertion (<i>ancien</i>)	0	0	-	-	0	0	-	-
Naturalisation et accès à la nationalité	1 900 000	2 000 000	1 900 000	- 5	1 881 348	2 000 000	1 900 000	- 5
Actions d'intégration des réfugiés (<i>nouveau</i>)	-	14 100 000	14 730 000	+ 4,5	-	14 100 000	14 730 000	+ 4,5
TOTAL MISSION	588 594 614	564 976 512	563 761 795	- 0,22	588 433 239	557 458 485	561 511 795	+ 0,73

Sources : Rapport annuel de performances 2009 et projet annuel de performances 2011.

Pourtant, est prévue une sensible augmentation des dotations affectées à l'Action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303 qui progressent de 3,8 % en autorisations d'engagement (+ 11,9 millions d'euros) et de 3,6 % en crédits de paiement (+ 11,4 millions). Ces crédits, qui pesaient déjà pour 55,9 % des dotations de la mission en 2010, représenteront désormais 58,1 % du budget global.

Cette modération du niveau des dotations globales, en dépit du poids des crédits affectés à l'asile, est obtenue par une baisse des crédits de la plupart des autres actions, plus particulièrement au sein de l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* du programme 303 (– 11 millions en autorisations d'engagement et – 3,2 millions en crédits de paiement) mais aussi sur l'ensemble du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* dont les dotations sont réduites de plus de 8 % (près de 6,5 millions en moins) par rapport à la loi de finances pour 2010.

Au surplus, la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2013 prévoit que les crédits consacrés à la mission *Immigration, asile et intégration* diminueraient sur les deux exercices suivants – les plafonds étant fermes pour la mission, mais indicatifs au niveau des programmes :

PROGRAMMATION TRIENNALE DE LA MISSION

(en euros)

Mission / Programme		PLF 2011	2012	2013
Immigration, asile et intégration	Plafond AE	563 761 795	548 567 670	543 246 687
	Plafond CP	561 511 795	555 267 670	545 246 687
Immigration et asile	AE	490 881 080	476 936 955	472 465 972
	CP	488 631 080	483 636 955	474 465 972
Intégration et accès à la nationalité française	AE	72 880 715	71 630 715	70 780 715
	CP	72 880 715	71 630 715	70 780 715

Source : *Projet annuel de performances 2011*.

Les crédits du programme 303 devraient ainsi décroître de – 3,75 % entre 2011 et 2013 (ou – 2,7 %, soit – 13,2 millions d'euros, par rapport à 2010) en autorisations d'engagement et de – 2,9 % (ou – 0,75 %) en crédits de paiement. Ceux du programme 104 diminueront dans des proportions un peu moindres de – 2,9 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Au total, les dotations de la mission devraient baisser de – 3,6 % et – 2,2 % entre 2011 et 2013 (ou – 3,85 % ou – 21,7 millions et 2,2 % par comparaison avec 2010).

Ces prévisions traduisent les efforts du ministère pour contribuer à la politique gouvernementale de redressement des finances publiques. Le MIIINDS escompte ainsi réduire les dépenses de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs, ainsi que les dépenses d'intervention, de 10 % sur les trois ans en commençant par 5 % en 2011. Le ministère déclare néanmoins prendre acte de la poursuite de l'augmentation du flux de la demande d'asile, et ne sacrifier aucune des missions lui incombant ou qu'il a confiées à ses opérateurs.

Il mise en premier lieu sur les économies attendues des mesures de rationalisation des procédures et de la gestion publique (voir notamment partie I *supra*).

Il propose ensuite de consolider les ressources propres de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui pourrait bénéficier en particulier de la revalorisation de certaines taxes affectées proposée par l'article 74 du projet de loi de finances (voir commentaire ci-après).

Le MIIINDS encourage enfin le renfort en personnels de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans l'objectif d'une véritable réduction des délais d'examen et de réexamen des demandes d'asile, et par suite d'une plus grande maîtrise des coûts de leur prise en charge.

B.– LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE DOTATION CONSOLIDÉE POUR RÉPONDRE À LA PROGRESSION CONSTANTE DE LA DEMANDE D'ASILE

Le présent projet de loi de finances prévoit en effet **une certaine progression des crédits du programme 303** en proposant d'inscrire 490,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 488,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011, des montants témoignant d'une augmentation respective de + 1,07 % (+ 5,2 millions) et + 2,2 % (+ 10,6 millions) par rapport aux dotations initiales pour 2010.

De fait, les économies prévues sur les actions 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* (– 0,05 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et surtout 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* (– 11 millions d'euros en autorisations d'engagement et – 3,2 millions d'euros en crédits de paiement) ne permettent pas de compenser l'augmentation des dotations sur les autres actions. Les actions 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* et 4 *Soutien* croissent ainsi respectivement de 11,9 millions d'euros et 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 millions d'euros et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement.

1.– *Circulation des étrangers et politique des visas* : une dotation peut-être surévaluée

Le projet de loi de finances propose de **doter cette action de 2,55 millions** d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, amenant ses crédits à un **niveau légèrement en retrait** (– 1,9 %) par rapport aux dotations ouvertes en 2010.

• Certes, le MIIINDS anime, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, le réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires français qui ont traité plus de 2,1 millions de demandes de visa en 2009.

Mais eu égard au niveau des dépenses constatées en 2009 (moins d'un million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), le Rapporteur spécial estime que les marges d'économie pourraient être plus conséquentes qu'annoncées. Et ce, d'autant que l'action bénéficie de quelques-unes des mesures emblématiques de simplification des procédures et de rationalisation des coûts (voir I *supra*).

Néanmoins, étant donné le faible poids de cette dotation dans le budget de la mission (0,45 %), une révision des montants prévus ne modifierait guère l'équilibre général. En revanche, elle peut constituer un élément de souplesse pour l'ensemble.

De manière générale, les dépenses correspondant aux actions multiformes mises en œuvre pour organiser et gérer les visas et la circulation des étrangers et rééquilibrer les flux d'immigration apparaissent difficiles à cerner et donc à prévoir dès lors que n'y sont pas comptés les investissements informatiques nécessaires à leur réalisation ni celles qui relèvent du titre 2.

De fait, la plus importante part des dépenses visant à améliorer l'efficacité des missions concernées est affectée **au déploiement du système d'enregistrement des données biométriques ainsi que de la partie française du Visa Information System européen (VIS)** et est imputée sur l'action 4 *Soutien* pour plus de 1,4 million d'euros. 1 million est tout de même inscrit sur l'action 1 pour financer notamment les évolutions du Réseau mondial Visa (RMV) au VIS et l'adaptation du parc d'imprimantes pour les visas.

- Ces programmes se poursuivront en 2011.

En 2010, près de la moitié des visas délivrés auront été des visas biométriques. Depuis le démarrage de la biométrie en 2005 et jusqu'à fin juillet 2010, 2 483 234 visas biométriques ont été délivrés par nos postes diplomatiques et consulaires ; 170 postes sont pourvus en équipements biométriques et 4 autres devraient l'être d'ici la fin de l'année ou début 2011 (Kigali, puis Washington, Bangalore et Calcutta). Fin 2010, il resterait donc à équiper 26 ambassades et consulats.

Toutefois, si jusqu'alors le déploiement de la biométrie s'est effectué à effectifs constants, pour les postes les plus exposés, l'externalisation du recueil des données biométriques pourrait être une condition de la poursuite du projet dans le même périmètre.

Une expérimentation va ainsi être menée sur un an à compter de décembre 2010 à Alger, Istanbul et Londres qui traitent à eux trois 300 000 demandes (15 % de la demande mondiale) : la collecte des données biométriques sera réalisée par le prestataire chargé de l'externalisation des tâches annexes à l'instruction des demandes de visa.

• S'agissant des actions menées pour rééquilibrer les flux migratoires et développer notamment l'immigration professionnelle, l'indicateur 1.1 du projet annuel de performances montre la difficulté de progresser sur ce plan : le pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail ⁽¹⁾ (hors nouveaux états membres de l'Union européenne) n'évolue guère ; les ambitions pour 2010 (37 %) ont dû être révisées à 20 % et l'objectif affiché pour 2011 (21 %) reste au niveau de celui du réalisé en 2008.

L'immigration professionnelle a connu une certaine diminution en chiffres absolus entre 2008 et 2009. La conjoncture économique dégradée a vraisemblablement pesé sur ces évolutions. Néanmoins, elles s'expliquent aussi par deux mesures :

– la baisse importante du nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants des nouveaux États membres (NEM) de l'Union européenne, lesquels passent de 6 040 en 2008 à 4 584 en 2009 résulte de la décision applicable au 1^{er} juillet 2008, par laquelle la France a pris l'initiative d'anticiper la fin de la période transitoire au bénéfice de la Pologne, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Lettonie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Slovénie. Les ressortissants de ces pays, désormais dispensés d'autorisations de travail et de titres de séjour, ne sont plus comptabilisés dans les statistiques de l'immigration professionnelle. Les titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers (hors Union européenne et hors saisonniers) sont passés quant à eux de 25 904 en 2008 à 24 221 en 2009, soit une diminution de seulement 6,5 % ;

– la création de cartes de séjour triennales (titres portant les mentions « *saisonnier* », « *compétences et talents* », « *salarié en mission* ») a également contribué à diminuer mécaniquement les statistiques, annuellement établies, de l'immigration professionnelle - une fois passé le pic de croissance de 2009 lié à leur mise en œuvre récente. Le phénomène est particulièrement sensible pour la carte « *saisonnier* » : 4 635 cartes ont été délivrées en 2008, 2 595 en 2009, 370 au premier semestre 2010 contre 1 809 au premier semestre 2009. En effet, les employeurs agricoles recrutent habituellement les mêmes saisonniers d'année en année. Or, ceux qui ont acquis la carte « *saisonnier* » lors de sa création n'ont pas eu besoin de solliciter un nouveau titre cette année. **La diminution du nombre de titres délivrés confirme ainsi l'adaptation de cette carte au public visé.**

En tout état de cause, le premier semestre 2010 ne marque pas de reprise puisque les titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers (hors Union européenne et hors saisonniers) atteignaient 13 077 pour le premier semestre 2010 contre 13 439 en 2009 pour la même période.

• En revanche, les mesures d'allègement des procédures, avec la création du visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) pour études par décret du 27 avril 2009, semblent avoir contribué à **poursuivre la politique d'attractivité du territoire à destination du public étudiant.**

(1) Cet indicateur ne mesure pas la part des actifs dans la population étrangère.

Ce dispositif a conduit à l'octroi de 64 621 VLS-TS pour études entre le 1^{er} juin 2009 et 31 mai 2010. De janvier à juin 2010, ce sont 27 196 visas qui ont été délivrés.

Par ailleurs, l'article L. 313-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit désormais qu'une carte de séjour, d'une durée maximum de quatre ans, puisse être délivrée, lors de la demande de renouvellement du titre, à l'étudiant qui est admis à suivre, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, une formation en vue de l'obtention d'un diplôme au moins équivalent au master.

2.– *Garantie de l'exercice du droit d'asile* : des crédits en progression « contrôlée »

a) Des hypothèses de progression moins exponentielle de la demande d'asile et de réduction des délais de traitement des dossiers

• Après une période de réduction, **la demande d'asile adressée à la France n'a cessé de croître. En 2009, elle a enregistré 47 686 demandes**, dont 42 118 premières demandes (y compris de mineurs) et 5 568 réexamens. La demande globale a ainsi progressé de 11,6 % par rapport à 2008 où elle avait déjà augmenté de 19,9 %. Enfin, sur les six premiers mois de 2010, la demande globale était en hausse de 8,5 % (+ 14,1 % pour les premières demandes) par rapport au premier semestre 2009.

Depuis 2006, les principaux pays de provenance sont globalement les mêmes : Turquie, Serbie et Kosovo, Russie (Tchéchènes), République Démocratique du Congo et Sri Lanka. Par ailleurs, les demandes en provenance de Chine et d'Haïti ont fortement augmenté entre 2008 et 2009, faisant ainsi leur entrée dans les dix principaux pays de provenance pour l'année 2009.

Au premier semestre 2010, le Kosovo est toujours le premier pays de provenance des primo-demandeurs d'asile (+ 12 % par rapport à la même période de 2009), suivi par le Bangladesh (+ 80 %), la Russie (+ 49 %) et la République démocratique du Congo (+ 28 %).

En 2009, la France se maintient au premier rang des pays destinataires de demandeurs d'asile en Europe, loin devant l'Allemagne, en deuxième position (33 033 demandes). Cependant, certains de nos partenaires européens voient également leur demande d'asile augmenter : l'Allemagne (+ 18 %), la Belgique (+ 40 %) et l'Autriche (+ 24 %). Au niveau mondial, la France arrive en deuxième position, à peine, derrière les États-Unis (près de 49 000 demandes) mais loin devant le Canada (33 250 demandes).

Le MIIINDS prend acte de la tendance haussière de la demande d'asile adressée à la France. Il **considère** cependant que **l'accélération constatée les années précédentes devrait s'atténuer** pour rejoindre une pente de croissance plus modérée.

• Le ministère **attend par ailleurs d'importantes réductions des délais procéduraux** du renforcement des opérateurs chargés de l'examen des dossiers de demande d'asile.

Actuellement, en effet, le **délai moyen de traitement** des demandes d'asile se situe autour de **17 mois**, à raison d'environ 4 mois pour l'OFPPRA (de 100 jours, son délai d'examen est passé à 118 jours en 2009 et pourrait monter à 125 en 2010).

Or, ces temps d'instruction pèsent sur la durée et par suite, sur le coût de la prise en charge des demandeurs d'asile qui la sollicitent. Le ministère estime que tout mois de délai supplémentaire pèserait 15 millions en frais cumulés d'hébergement et d'allocation au niveau actuel des flux.

Pourtant, en dépit d'un contrat d'objectifs et de moyens dont la définition est désormais datée face à l'évolution de ses charges, l'OFPPRA a sensiblement accru son activité depuis deux ans : le nombre de ses décisions a ainsi augmenté de + 15 % entre 2007 et 2008 et + 10,4 % supplémentaires entre 2009 et 2010. Il a pris près de 46 200 décisions (mineurs accompagnants, décisions de radiation et de dessaisissement compris) en 2009, dont 35 490 hors mineurs. Au premier semestre 2010, il atteignait déjà 18 724 décisions (hors mineurs accompagnants).

L'Office a pu maintenir ce niveau de production grâce à d'importants efforts de productivité autant quantitatifs que qualitatifs.

Toutefois, ce nouvel effort reste en deçà de l'augmentation des nouvelles premières demandes (+ 14,3 % début 2010). Plusieurs autres facteurs contribuent à l'accroissement de la charge de travail de l'OFPPRA : la baisse de la part des réexamens (plus rapides à traiter ; -20 % par rapport aux 6 premiers mois de 2009) et la nouvelle hausse du taux de convocation (100 % en 2010). En outre, les contraintes liées à l'instruction des premières demandes (audition quasi-systématique et dactylographie des comptes rendus d'entretien en vue de leur communication extérieure en application du décret du 15 juillet 2008) pèsent de plus en plus sur les indicateurs de productivité.

Malgré ses efforts, le nombre des dossiers en instance n'a cessé de croître :

ÉVOLUTION DES PREMIÈRES DEMANDES EN INSTANCE DEVANT L'OFPPRA

	Total des stocks
au 30/12/2006	8 411
au 31/12/2007	8 248
Au 31/12/2008	10 991
Au 31/12/2009	14 852
au 01/07/2010	16 532 (dont environ 7 000 de flux)

Source : MIHINDS.

Au surplus, les discussions en cours pour l'adoption de nouvelles directives européennes dans le champ de l'asile (établissement de procès-verbal d'entretien, assistance d'un tiers aux entretiens avec utilisation obligatoire d'un interprète, recours systématique à l'information sur les pays d'origine, meilleure information du demandeur d'asile...) pourraient conduire à un nouvel alourdissement de la charge de l'instruction et par suite une autre chute des ratios de productivité.

Ainsi, **pour résorber les stocks de dossiers qui se sont accumulés** malgré les efforts de l'OFPRA, et faire plus aisément face à un flux toujours ascendant, le MIIINDS a autorisé le **recrutement de 30 officiers de protection supplémentaires** pour renforcer, **pendant 18 mois**, les équipes de son opérateur (dont le plafond d'emplois reste fixé à la norme définie depuis 2009 de 412 ETP).

Il propose de **porter** à cet effet la **subvention pour charges de service public qui lui sera versée à 34,5 millions d'euros, en augmentation de 2,5 millions d'euros** par rapport aux dotations pour 2010.

Ces moyens supplémentaires doivent également permettre d'engager la numérisation des dossiers pour en faciliter l'archivage et les échanges avec la Cour nationale du droit d'asile.

● Toutefois, le plus grand espoir de gain de temps du MIIINDS réside dans la forte augmentation des équipes du greffe, des rapporteurs et des magistrats de la CNDA, la juridiction administrative compétente pour statuer notamment sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA, dont le délai moyen de jugement s'élève aujourd'hui à plus d'un an et un mois.

La dotation nécessaire à son fonctionnement a été transférée à compter de 2009 sur le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État* qui fait l'objet de commentaires de notre collègue Pierre Bourguignon dans son rapport spécial ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances propose de la porter à 20,5 millions d'euros.

L'augmentation de la demande d'asile depuis 2008 se répercute logiquement sur le contentieux de l'asile : de 21 636 recours en 2008, le nombre de saisines de la Cour est monté à 25 039 en 2009 ; elles s'élevaient déjà à 13 709 au premier semestre 2010.

La confirmation de la tendance croissante du contentieux de l'asile depuis le début de l'année 2009 a conduit le Conseil d'État à adopter au printemps 2010 un vigoureux plan de recrutement afin de **permettre à la Cour d'accroître significativement sa capacité de jugement**. Ce plan de redressement consiste à amener le nombre de d'agents à 245,9 (dont 95 rapporteurs) avant la fin de l'année 2010 et à 269 en 2011. Il devrait permettre de stabiliser les délais de jugement en 2010.

(1) Rapport général n° 2857, annexe n°7.

La Cour a par ailleurs entrepris une réorganisation interne pour améliorer l'efficacité des moyens mis à sa disposition.

Toutefois, dans l'hypothèse d'une croissance continue à un rythme de 15 % des demandes adressées à la CNDA, ses délais d'instruction se dégraderaient à nouveau si les effectifs devaient se maintenir au niveau de la fin 2010. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé la création en 2011 de dix nouveaux emplois de rapporteurs et de dix emplois de magistrats permanents, qui devraient être complétés par 20 emplois supplémentaires de rapporteurs en 2012 et 10 en 2013.

Le nombre des rapporteurs à la Cour devrait donc quasiment doubler en quatre ans pour atteindre 135 à l'horizon 2013, contre un niveau constaté de 70 en 2009, et permettre ainsi à la Cour d'espérer augmenter très sensiblement le nombre des décisions rendues à 35 000 en 2011, 40 000 en 2012 et 45 000 en 2013, contre 20 000 à 25 000 sur la période 2007-2010.

La Cour pourrait alors, malgré une croissance soutenue du contentieux de l'asile, retrouver un délai prévisible moyen de jugement de 10 mois en 2011 et atteindre en 2013 l'objectif d'un délai de 6 mois qui avait été initialement prévu pour 2011.

b) Mais une action vraisemblablement encore sous-dotée

À partir des postulats précédents, le projet de loi de finances propose d'inscrire **327,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression notable de, respectivement, + 3,8 % (+ 11,9 millions) et + 3,6 %** par rapport aux crédits ouverts en 2010 pour une action qui représente les deux-tiers du budget du programme 303 et près des trois-cinquièmes de la totalité de la mission *Immigration, asile et intégration*.

• Le Rapporteur spécial **salue cet effort de réalisme** face à des charges longtemps sous-dotées. Il constate cependant que, même en comptant les apports supplémentaires espérés (fonds de concours et attribution de produits), ces dotations **restent inférieures de près de 44 millions d'euros aux dépenses constatées en 2009**.

Certes, la variation de la demande d'asile est un élément exogène dont l'ampleur est difficilement prévisible. Mais le ministère admet qu'elle continuera à progresser entre 2010 et 2011. Or, le niveau de dépenses se confirme, et même s'accroît, en 2010 si l'on considère que les dotations pour 2010 (inférieures de 11,9 millions d'euros seulement par rapport aux prévisions pour 2011) ont dû être complétées à hauteur de 60 millions d'euros par un décret d'avance du 29 septembre 2010, après que la réserve de précaution du programme 303 a été mobilisée et que des crédits aient été redéployés en son sein, afin de financer le versement, à hauteur de 10 millions d'euros, de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier d'un accueil en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et leur hébergement d'urgence dans le dispositif géré par le MIIINDS (hors CADA).

Pour compléter l'estimation des besoins, il conviendrait en outre de **considérer le coût que représentent les demandeurs d'asile** n'ayant pu bénéficier d'une place en CADA et **pris en charge dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun**. Ces dépenses sont imputées sur le Programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la Mission *Ville et logement*.

De fait, le décret d'avance du 29 septembre 2010 a également prévu l'apport de 110 millions d'euros supplémentaires au programme 177 pour répondre notamment aux besoins d'hébergement d'urgence d'un nombre croissant de demandeurs d'asile ⁽¹⁾. Les intervenants du programme évaluent leur proportion dans le dispositif généraliste à environ 6 % des hébergés, ou 5 000 personnes en moyenne. Certains considèrent qu'ils pèsent pour 50 millions sur le budget du programme 177.

• Certes, le MIIINDS peut logiquement espérer à terme des économies de ses mesures d'amélioration du pilotage de l'admission au séjour et de rationalisation de la gestion du dispositif national d'accueil (DNA) dédié à l'hébergement des demandeurs d'asile (voir supra).

De même, en réduisant les délais d'instruction, le renforcement des opérateurs chargés de traiter les demandes d'asile permettra de réduire le temps de la prise en charge des demandeurs d'asile, et par conséquent l'ampleur des besoins d'hébergement.

Le Rapporteur spécial doute cependant que ces divers gains permettent, dès la première année, de réaliser des économies au niveau de ce qui manque par rapport aux dépenses constatées les exercices précédents.

Même en faisant abstraction des délais de recrutement et de formation des nouveaux venus, l'OFPRA et la CNDA auront à traiter d'importants stocks de dossiers cumulés, tout en suivant des flux qui continuent de progresser.

Il est trop tôt pour apprécier si le renforcement des équipes de l'OFPRA restera une mesure temporaire, ou devra être prolongée au-delà des 18 mois prévus pour lui éviter d'être à nouveau débordé par les flux de demandes.

La CNDA, pour sa part, ne prévoit qu'une montée en puissance progressive. Selon son estimation, ces mesures ne donneront leur plein effet que dans trois ans.

(1) Il convient cependant de préciser que les intervenants du programme 177 comptent indifféremment parmi ceux-ci les premières demandes comme les déboutés ayant déposé une demande de réexamen - que le MIIINDS exclut pour sa part du bénéfice des CADA.

Il est donc probable que, même améliorés, les délais d’instruction continuent de peser négativement (bien que dans une moindre mesure) en 2011 sur le nombre des demandeurs d’asile pris en charge et la durée de leur hébergement ou de leur allocation.

Le Rapporteur spécial s’interroge dès lors sur la pertinence des calculs retenus pour la prévision des crédits alloués aux différents dispositifs de prise en charge des demandeurs d’asile.

• S’agissant du dispositif national d’accueil (DNA), si le nombre des places offertes a quadruplé depuis 2003, il est appelé à se stabiliser en 2011.

Le DNA comportait, au 31 décembre 2009, 20 410 places réparties sur 271 CADA, alors que le parc en comprenait 5 282 au 1^{er} janvier 2001. Enfin, 1 000 nouvelles places ont été créées en juillet 2010, conformément à la loi de finances pour 2010.

Les CADA assurent l’hébergement ainsi qu’un accompagnement social et administratif des demandeurs d’asile en cours de procédure devant l’OFPPA ou la CNDA.

Deux centres de transit, totalisant 246 places, accueillent également des étrangers sollicitant l’asile en France, durant la période nécessaire à l’établissement de leur situation administrative (personnes relevant de la convention de Dublin, situations particulières, etc.).

Par ailleurs, un centre d’accueil et d’orientation pour mineurs isolés demandeurs d’asile (CAOMIDA), d’une capacité d’accueil de 33 places, a été créé en 1999 pour répondre au problème de la prise en charge de certains mineurs isolés demandeurs d’asile.

La capacité totale d’accueil du DNA s’élève donc à 21 689 places.

Fondée sur un stock déterminé de places et un prix moyen national de référence de 25,13 € par jour, défini en concertation avec les services déconcentrés de l’État grâce aux travaux de rationalisation des coûts, la dotation qui est allouée aux CADA devrait s’établir à 199 millions d’euros en 2011.

S’y ajouteraient 250 000 euros pour la prise en charge médico-psychologique adaptée des demandeurs d’asile victimes de torture.

• Cependant, le développement de ce parc ne suffit pas à répondre aux besoins générés par une forte croissance de la demande d’asile conjuguée à une détérioration du taux de rotation des personnes hébergées en CADA.

L'ACCÈS AUX CADA

Les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ont, par définition, vocation à offrir un hébergement accompagné aux demandeurs d'asile en cours de procédure.

Ils accueillent, dans la limite des places disponibles, ceux qui acceptent leur prise en charge, à l'exception des demandeurs d'asile en procédure prioritaire (définie à l'article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ou sous convocation Dublin (personnes déjà identifiées dans un autre État membre de l'Union européenne et en instance de réadmission dans cet État).

Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent y rester encore trois mois, renouvelables une fois avec l'accord du préfet, après la notification de la décision définitive sur la demande d'asile.

La durée de maintien dans les centres n'est que d'un mois s'agissant des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable (les déboutés). Le recours contre cette décision ne rouvre pas un droit d'accès aux CADA.

Le décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux CADA (article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles) est en effet intervenu pour régler les présences indues en limitant les durées de maintien et faciliter ainsi la sortie des CADA.

S'ils n'ont pas accès aux CADA, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin peuvent cependant bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'accueil d'urgence sous gestion, nationale ou déconcentrée, du MIINDS. Peuvent *a fortiori* y prétendre les demandeurs d'asile qui remplissent les conditions d'accès en CADA sans y trouver de place.

Enfin, une allocation temporaire d'attente (ATA) est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande, y compris s'ils viennent de pays d'origine sûrs ou en cas de recours de la CNDA, s'ils ne peuvent être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour. À l'inverse, le refus de cette prise en charge entraîne la perte des droits à l'allocation.

Dès 2006, l'amélioration de la fluidité du dispositif a constitué une priorité sans cesse rappelée aux préfets : des objectifs cibles de performance leur sont assignés visant notamment à réduire les présences indues. Ils sont encouragés à proposer systématiquement l'aide au retour volontaire ou à exécuter, le cas échéant, les mesures d'éloignement à l'encontre des déboutés sans titre de séjour. Quant aux réfugiés, le Gouvernement ayant choisi de privilégier leur prise en charge par les dispositifs généralistes, la transition vers le logement de droit commun s'effectue, si nécessaire, au moyen d'actions d'accompagnement social et de la mise à disposition de logements relais.

Toutefois, malgré le renforcement du pilotage et du suivi du dispositif national d'accueil (DNA), les efforts pour recevoir en CADA une part plus importante des demandeurs d'asile ont été contrecarrés par l'augmentation des flux depuis 2008, l'allongement des procédures, ainsi que par l'insuffisance des solutions de sortie pour les réfugiés et les déboutés (qui représentent encore respectivement 3 et 5 % des hébergés en CADA).

Le taux d'occupation des places s'établit à un niveau élevé, atteignant 98,7 % au 30 juin 2010. Ce niveau d'occupation est optimal compte tenu du taux de vacance « frictionnelle », incompressible sur un parc de cette importance, et du fait des difficultés issues de la possible inadéquation entre les places disponibles et la composition familiale des personnes hébergées.

Mais le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure (indicateur 2.1 du programme 303 *Immigration et asile*) est en régression, passant de 48,6 % en 2008 à 38 % au 30 juin 2010.

Si le nombre total de sorties de personnes hébergées dans les CADA (12 018 en 2009 contre 11 817 en 2008) est en faible progression de 1,7 %, la durée moyenne de séjour en CADA a augmenté de 2,6 % par rapport à 2008 (572 jours en 2009 contre 557).

L'ouverture de 1 000 places supplémentaires au deuxième semestre 2010, comme la poursuite des efforts pour activer les sorties réglementaires devraient améliorer le taux de rotation. Cependant, les progrès sont surtout attendus de la réduction des délais d'examen des demandes d'asile.

Le DNA restant, en tout état de cause, insuffisant face à l'ampleur des flux, il est complété par un dispositif d'hébergement d'urgence destiné à accueillir les primo arrivants susceptibles d'être admis en CADA, mais également les demandeurs d'asile dans l'attente d'une place disponible, comme ceux ne pouvant bénéficier ni d'un hébergement en CADA, ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Celui-ci est constitué :

– d'un dispositif national, géré par ADOMA, destiné à héberger les demandeurs d'asile arrivant en Île-de-France (soit plus de 45 % des demandeurs) ou dans les autres régions accueillant une part importante du flux national. Offrant 1 500 places, sa dotation est évaluée à 8,9 millions d'euros ;

– et d'un dispositif à gestion déconcentrée. Une enveloppe annuelle de crédits est mise à la disposition des préfets pour financer des hébergements en hôtel ou en structures collectives. Cet hébergement s'accompagne du versement de l'ATA aux adultes lorsqu'ils sont éligibles à une entrée en CADA ou qu'ils sont en procédure prioritaire et ressortissants d'un pays d'origine sûr. Il est proposé de porter les crédits nécessaires au financement de ces hébergements et à

divers secours d'urgence à 31,1 millions d'euros, soit 10 millions d'euros au-dessus du niveau prévu en 2010 - mais **très en deçà des besoins constatés au cours de l'année** (supérieurs encore de 40 millions d'euros selon les estimations du décret d'avance de septembre).

Comme cela a été relevé précédemment, le ministère compte sur diverses sources d'économie et en particulier sur l'amélioration de la rotation au sein des CADA grâce aux gains de temps d'instruction. Mais si réels soient-ils, leurs effets seront vraisemblablement progressifs et pourraient a fortiori ne pas suffire à neutraliser les nouveaux besoins engendrés par la hausse continue de la demande d'asile. Aussi **le Rapporteur spécial craint que les dotations prévues se révèlent encore insuffisantes**, même s'il est attendu le rattachement en 2011 de près de 5 millions d'euros du Fonds européen pour les réfugiés.

Ces crédits seront sans doute abondés ultérieurement si les dépenses viennent à déborder les prévisions. Le ministère mise également sur la prise en charge d'une partie des besoins par les dispositifs d'hébergement d'urgence généralistes (financés sur le programme 177 de la mission *Ville et logement*). Mais, bien qu'en progression, les dotations correspondantes au sein du programme 177 ne tiennent pas non plus compte du niveau des dépenses constatées. **Il serait donc plus sincère budgétairement, aussi bien au niveau du MIHNS que de l'État, et plus sécurisant pour les gestionnaires des structures, de revaloriser les crédits inscrits dès la loi de finances initiale.**

• La dotation proposée pour financer l'ATA soulève les mêmes interrogations.

Portée à 54 millions d'euros, elle serait à peine supérieure aux montants inscrits pour 2010 (53 millions d'euros), alors que le ministère a déjà sollicité un complément de 10 millions d'euros.

Ces prévisions se fondent notamment sur une progression modérée du nombre annuel moyen des bénéficiaires (de 13 150 à 13 405 bénéficiaires pour une durée moyenne d'allocation de douze mois), malgré la croissance prévisible de la demande d'asile, et ce, grâce à un meilleur accès aux CADA.

3.- *Lutte contre l'immigration irrégulière* : des crédits en réduction car mieux gérés

La dotation demandée pour 2011 s'élève à 92,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 90,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une diminution respective de -10,6 % (-11 millions) et -3,5 % (-3,2 millions) par rapport aux crédits ouverts en 2010 sur le deuxième poste budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Ces prévisions d'économie ne traduisent pas une moindre volonté de lutter contre les abus dont les étrangers en situation irrégulière sont les premières victimes, ni un ralentissement de la politique de reconduite aux frontières des personnes dépourvues de titres de séjour.

a) Lutte contre les filières et les infractions : une exigence maintenue

Le ministère maintient son niveau d'exigence en matière de lutte contre les filières de trafiquants et les infractions aux règles de l'entrée et du séjour des étrangers.

Les objectifs posés pour 2011 par les indicateurs 4.2 *Nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs* et 4.3 *Nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers* sont définis en progrès par rapport aux chiffres actualisés pour 2010 (5 200 au lieu de 5 000 interpellés pour le premier ; 116 000 mis en cause au lieu de 110 000 pour le second) - les prévisions pour 2010 étant elles-mêmes supérieures au réalisé en 2009 (respectivement 4 663 et 96 109).

b) L'éloignement du territoire

De même, le nombre d'éloignements s'est accru depuis 2006, avec toutefois un tassement ces deux dernières années : 29 288 mesures de reconduites ont été réalisées en 2009 ; les prévisions pour 2010 s'établissent à 28 000 mesures effectives.

Ces chiffres doivent être rapportés à deux séries de données :

– On constate une diminution du nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière au premier semestre 2010.

NOMBRE D'INTERPELLATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1 ^{er} semestre 2010
Nombre d'interpellations	44 545	63 681	67 130	69 879	82 557	77 413	29 870

Source : MIOMCT – DCPAF.

Elle pourrait résulter de la conjonction de principaux facteurs : en premier lieu, la baisse de la pression migratoire après le démantèlement du campement dit « La jungle » menée à Calais en septembre 2009 ; en second lieu, l'impact des résultats de la lutte contre les filières. Ainsi, 115 filières ont été démantelées au cours des six premiers mois de l'année 2010.

– le taux d'exécution des décisions d'éloignement prononcées reste faible (généralement en dessous de 30 %), même s'il progresserait en 2010.

NOMBRE DES DÉCISIONS D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES

	2008		2009		1 ^{er} semestre 2010	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	2 611	1 386	2009	1 330	846	598
OQTF *	42 130	3 050	40 191	10 422	21 039	2 446
APRF **	43 739	9 844	40 116	5 500	17 342	4 882
Arrêtés d'expulsion	237	168	215	198 ***	120	94
Décisions de réadmission	12 663	5 276	12 162	4 156	5 457	1 756
Départs volontaires	-	10 072	-	8 268	-	4 658
Totaux	101 380	29 796	94 693	29 288	44 804	14 434

Source : MIIINDS.

* Obligation de quitter le territoire français.

** Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

*** Les mesures exécutées peuvent avoir été prononcées durant la même période ou durant une période antérieure.

Les deux principales causes de la non-exécution restent :

– pour près de 34 % des cas, le défaut de délivrance d'un laissez-passer consulaire (LPC) dans les temps de la rétention (en raison d'une absence de représentation consulaire, d'une délivrance tardive, voire d'un refus de délivrance) ;

– et pour plus de 27 %, la libération des d'étrangers retenus en CRA par le juge des libertés et de la rétention (JLD) lors des demandes de prolongation de rétention.

Sur ce point, le dispositif expérimental des pôles interservices d'éloignement (PIE), créés au sein des CRA, vise notamment à renforcer la représentation juridique de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires pour la défense au contentieux de ces demandes.

Et pour remédier aux difficultés liées à la délivrance des laissez-passer consulaires, le MIIINDS a mis en place, au mois de mai 2010, un plan d'action en liaison avec le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce dernier doit, entre autres, envoyer des instructions aux ambassadeurs de France dans les 21 pays considérés comme peu coopératifs afin qu'ils adressent des propositions de réponse aux diverses causes de refus (qui varient selon les pays, les consulats et les périodes), mais qu'ils fassent aussi entendre au niveau politique approprié l'importance que la France attache à la coopération dans le domaine des migrations dans ses relations bilatérales.

Le MIIINDS poursuit par ailleurs sa politique de conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'Afrique subsaharienne.

Parmi les causes de la non exécution, doit être également relevée la saturation de certains centres de rétention administrative (17 %), notamment en Île-de-France, bien que le taux d'occupation moyen sur l'ensemble du territoire

reste assez bas (environ 69 % en 2010). Mais confrontés à des flux plus importants, ces centres manquent parfois de places. Le ministère attend toutefois que l'ouverture prochaine des nouveaux centres de Vincennes (116 places) et du Mesnil-Amelot (242) minimise ces risques.

L'impact futur de toutes ces mesures étant difficile à prévoir, c'est au niveau de 2010 qu'est fixé l'objectif pour 2011, avec une part de retours volontaires assez stable estimée à 33 %. Ce seraient donc 18 760 retours forcés qui seraient visés – les retours volontaires étant pris en charge par l'OFII.

La dotation allouée aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière (soit les frais de billetterie et le coût des avions utilisés, mais aussi le financement des accords de coopération policière et la prise en charge des non-admis) est fixée sur ces hypothèses à 32,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en misant sur une stabilisation du coût budgétaire moyen par éloignement. Le budget serait ainsi en diminution de 5,3 millions par rapport à 2010. Le rattachement de 1,2 million d'euros est cependant attendu du Fonds européen pour le retour.

c) La rétention administrative

L'essentiel des économies espérées sur l'action 3 du programme 303 se fonderait :

– sur le ralentissement des investissements dans la création de nouvelles places, la rénovation ou la remise aux normes des centres de rétention administrative (CRA), après leur montée en puissance depuis 2003 ;

– ainsi que sur les efforts de rationalisation des coûts liés au fonctionnement de ces centres qui se sont affirmés au cours de l'année 2010.

● De 773 en 2003, le nombre de places en CRA est passé à 1 779 en 2009 et devrait atteindre 2 019 en 2010, pour se stabiliser à 2 063 en 2011.

L'avant-dernière phase de cette politique d'accroissement de la capacité des centres de rétention sera marquée par l'ouverture prochaine de deux CRA en région parisienne, sur la commune du Mesnil-Amelot, et l'achèvement des travaux engagés dans les centres de Vincennes afin de reconstituer la capacité perdue dans l'incendie du 22 juin 2008.

Le lancement de la reconstruction du CRA de Mayotte doit être décidé à l'échelon interministériel avant la fin de l'année.

Pour les opérations d'extension, de rénovation et d'entretien lourd des locaux de rétention administrative (LRA) ainsi que de l'ensemble des CRA dont le MIINDS a récupéré la gestion immobilière depuis le 1^{er} janvier 2010, il est proposé d'arrêter les crédits à 15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,6 millions d'euros en crédits de paiement, en nette diminution par rapport

à 2010 (qui prévoyait des dotations de 24 et 14 millions d'euros). Le rattachement de 1,6 million d'euros en provenance du Fonds européen pour les frontières extérieures devrait compléter ces crédits.

● S'agissant du fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative, comme le rapporteur spécial l'a souligné précédemment (voir en première partie), les services du MIINDS et de la Police aux frontières, chargée de la gestion de la grande majorité des centres, se sont attachés à développer des outils de gestion permettant une évaluation précise des besoins et un suivi fin des dépenses et des crédits employés.

Des économies sont attendues de ces mesures de rationalisation – ainsi que des efforts pour encourager et développer l'utilisation de la visioconférence et des salles d'audience délocalisées ⁽¹⁾ créées pour réduire les temps d'escorte.

Ne sont cependant imputés sur le programme 303 que les dépenses de restauration, de blanchisserie et autres contrats de maintenance. Sur cette seule assiette, le coût journalier moyen d'une personne recueillie s'établissait en 2009 à 43,60 euros. Calculé comme le ratio des dépenses de fonctionnement constatées /nombre de retenus /durée moyenne de rétention, ce coût intègre de fait un certain pourcentage d'inoccupation des places en CRA, qui s'élève tout de même en 2010 à 69 %.

Réduit à 41,56 euros pour 2011 et conjugué à une durée moyenne de rétention stabilisée par hypothèse à 10 jours ainsi qu'aux 2 063 places existantes, les dotations s'établiraient à 31,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

● L'action 3 recouvre enfin les crédits alloués à la prise en charge sanitaire (6,8 millions d'euros) et à l'accompagnement social dans les CRA, ainsi que dans les zones d'attente. Ces deux ensembles de prestations ont fait l'objet de conventions avec des établissements publics hospitaliers pour la couverture sanitaire et les soins, avec des associations pour les actions d'information et d'aide à l'exercice des droits.

Concernant ces dernières, après certaines péripéties juridictionnelles, les nouveaux marchés d'un an reconductibles deux fois, attribués à la CIMADE (lots n° 1, 4 et 6), à l'Ordre de Malte (lot n° 2), à Forum Réfugiés (lot n° 3), à France Terre d'Asile (lot n° 7) et à l'ASSFAM (lot n° 8), ont été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2010. Mais un nouvel appel d'offres a été lancé pour les centres d'outre-mer et le ministère a demandé à la CIMADE, qui assurait la prestation jusqu'alors, de poursuivre son intervention en attendant l'aboutissement du marché.

(1) Depuis 2008, la proportion d'audiences réalisées dans ces salles délocalisées est relativement stable et représente, pour la métropole, environ 20 % de la totalité des audiences JLD des personnes placées dans les centres. Cette proportion devrait augmenter en 2011. En effet, de la même façon que Coquelles et Marseille, les trois centres du Mesnil-Amelot pourront bénéficier de deux salles d'audiences délocalisées situées à proximité.

Le montant total du marché pour 2011 devrait s'élever à 4,8 millions d'euros, auxquels s'ajouteront les crédits pour le prochain marché des CRA d'outre-mer, pour l'intervention de la Croix-Rouge dans la ZAPI⁽¹⁾ de Roissy et pour une subvention à l'ANAFE⁽²⁾ pour son rôle de coordination des actions de diverses associations, atteignant ainsi une dotation globale de 6,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

En revanche, le MIINDS ne précise pas quand et à quel niveau les personnes morales attributaires des lots seront indemnisées des dépenses qu'elles ont dû supporter à la suspension de l'exécution des marchés en mai 2009. Le Rapporteur spécial espère que cette indemnisation, qu'il avait vivement recommandée à l'occasion des discussions budgétaires en 2009, sera rapidement réglée ; ou qu'à défaut, le ministère provisionne ces dépenses dans son budget pour 2011.

• Enfin, le ministère considère que les réformes de procédures qui pourraient être adoptées dans le cadre de la prochaine loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité qui sera bientôt soumise à la lecture du Sénat, ne devraient peser sur son budget que de manière très marginale (soit le coût de la remise de la Charte des droits et devoirs du citoyen aux nouveaux français).

Le Rapporteur spécial tient tout de même à relever que ces réformes pourraient avoir des répercussions sur le budget de l'État, en général, en pesant notamment sur les frais de justice.

4.– *Soutien* : une progression des crédits qui traduit d'abord l'ambitieux schéma informatique du ministère

Cette action regroupe l'ensemble des dépenses de personnels des programmes 104 et 303 rattachés au ministère, les moyens de fonctionnement des services, les loyers des immeubles qu'ils occupent à Paris et à Nantes, les dépenses consacrées aux études visant à développer les connaissances sur les populations immigrées et les migrations, ainsi que l'essentiel des crédits relatifs à la mise en œuvre du schéma directeur informatique.

Le présent projet de loi de finances propose pour couvrir l'ensemble de ces frais des dotations de 67,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en progression respectivement de +6,8 % et +3,7 % par rapport aux montants ouverts pour 2010. L'augmentation des crédits se traduit essentiellement dans les deux principaux postes de l'action.

• Le plafond d'emplois autorisés pour l'ensemble du ministère descend de 615 ETPT à 612 entre 2010 et 2011. Les transferts sur le programme 303 de personnels jusqu'alors mis à disposition à titre gratuit se poursuivent mais sont

(1) Zone d'attente pour des personnes en instance.

(2) Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers.

compensés par un plus grand nombre de suppressions. Les dépenses en personnel devraient néanmoins progresser de 38,5 à 39,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

- La confortation des investissements informatiques

Les crédits qui leur sont consacrés sur cette ligne budgétaire augmenteraient de + 26,7 % en autorisations d'engagement et + 11 % en crédits de paiement pour atteindre un montant de 16,4 millions d'euros.

Le ministère maintient et même renforce son investissement dans le pilotage du chantier de mise en cohérence, au niveau européen comme interministériel, des systèmes d'information relatifs à l'immigration (voir la première partie).

C.- LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : PROPORTIONNELLEMENT LE PLUS MARQUÉ PAR LES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES

Il est en effet prévu que les financements budgétaires du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* diminuent en 2011 et poursuivent leur décroissance sur les deux années suivantes.

Le projet de loi de finances propose ainsi d'inscrire 72,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit des montants en réduction respective de - 8,1 % (6,4 millions d'euros) et - 8,21 % (6,5 millions d'euros) par rapport aux dotations ouvertes en 2010.

L'effort d'économie sur le budget de l'État porte sur à peu près toutes les actions du programme, à l'exception de la nouvelle action 15 *Actions d'intégration des réfugiés* qui devrait bénéficier du maintien des crédits qui lui sont consacrés (selon la reconstitution proposée par le ministère).

Les actions du programme 104 ont en effet été remaniées et leur périmètre redéfini afin de mieux identifier les actions spécifiquement menées en faveur des réfugiés.

L'action 13 *Aide au retour et à la réinsertion* a par ailleurs été abandonnée pour rattacher à l'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* les dépenses que pourrait susciter la mise en œuvre du dispositif créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable. Celui-ci prévoyait l'ouverture d'une aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine, mais s'est heurté à des obstacles juridiques. Le ministère a choisi d'en expérimenter la faisabilité dans le cadre d'accords bilatéraux plus globaux.

- 1.— *Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique* : l'augmentation des ressources directes de l'OFII doit permettre de réduire la dotation budgétaire sans sacrifier ses missions

La dotation de l'action 11 correspond intégralement à la subvention pour charges de service public versée au principal opérateur du programme 104, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Depuis sa création en mars 2009, en substitution de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, **l'OFII n'a cessé de voir accroître le périmètre de ses responsabilités.**

Toutes actions confondues, ce sont près de 187 000 migrants qui sont passés par l'Office en 2009.

- Chargé en premier lieu de la mise en œuvre de l'ensemble des actions d'accueil et de formation conduites en faveur des étrangers primo arrivants pendant les cinq premières années de leur séjour en France, l'OFII a pour mission d'accueillir le migrant à son arrivée pour le soumettre à des tests, mais aussi à une visite médicale et à un entretien individuel permettant de définir les formations dont il pourrait avoir besoin. Un *contrat d'accueil et d'intégration* (CAI) est ensuite proposé aux primo arrivants pour structurer, si nécessaire, leur « *parcours d'intégration* ». 97 736 ont été signés en 2009.

Ce contrat offre, selon les besoins, un apprentissage du français, des formations civiques et des sessions d'information sur la vie en France, ainsi qu'un bilan de compétences professionnelles.

L'OFII suit également le *contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* qui propose aux conjoints de français et aux bénéficiaires d'un regroupement familial des tests sur leur connaissance de la langue française et des formations le cas échéant, les deux organisés dans leur pays d'origine. Ce dispositif est opérationnel dans six pays représentant 70 % des populations intéressées, et devrait bientôt concerner une trentaine supplémentaire.

L'ensemble des actions relatives au CAI a représenté un total de 37,4 millions d'euros en 2009. L'OFII mise sur une croissance mesurée des formations, prévoyant des dépenses de l'ordre de 44 millions d'euros en 2011 à 48 en 2013, et la montée en charge du bilan de compétences professionnelles dont le nombre devrait passer de 32 000 en 2010 à 55 000 en 2013.

Ayant par ailleurs récupéré la gestion du dispositif national de formation linguistique à destination des étrangers déjà installés en France (auparavant suivi par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité - ACSé), l'OFII a travaillé à **améliorer la qualité de l'ensemble des formations linguistiques**

désormais sous sa responsabilité en encourageant la professionnalisation des intervenants et à **mieux individualiser les parcours de formation** en créant deux niveaux de diplômes sanctionnant ces apprentissages :

– le DILF (diplôme initial de langue française) qui a été créé spécifiquement pour le CAI mais s’adresse à des publics non ou peu scolarisés.

– le DELF A1 (diplôme d’études en langue française A1) qui correspond au premier des six niveaux d’utilisation de la langue défini dans le Cadre européen commun de référence pour l’enseignement des langues. Il s’adresse à des personnes déjà scolarisées de façon significative dans leur langue maternelle. Aux dires de l’OFII, la création du DELF A1 semble avoir amélioré la mobilisation des personnes soumises à l’obligation de suivre un apprentissage de la langue française, et avivé l’intérêt des autres.

En tout état de cause, l’obligation de suivre ces apprentissages ne concerne qu’une minorité des primo arrivants signataires du CAI (22,3 % en 2009), les autres ayant obtenu une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique. Mais le taux de réussite serait de 55 % d’une cohorte annuelle de bénéficiaires en 2009, avec pour objectif d’atteindre 70 % en 2013.

Concernant le bilan de compétences professionnelles, l’Office reconnaît que la prestation est modeste (se résumant à trois heures d’entretien, elle apparaît plutôt comme un « *bilan d’employabilité* ») et fait sans doute doublon avec les offres des maisons de l’emploi. Toutefois, un sondage auprès des publics reçus par l’OFII a montré leur intérêt pour les visites médicales comme pour ces bilans, en particulier pour les femmes qui n’ont jamais eu l’occasion de faire le point sur leur situation.

• L’OFII pilote les plateformes du premier accueil des demandeurs d’asile (42 118 premières demandes enregistrées en 2009), ainsi que la gestion du dispositif national d’accueil (le DNA qui comportera 21 689 places en 2011) ; et propose les aides au retour et à la réinsertion dans le pays d’origine des migrants.

Ces plateformes ont pour mission d’informer, orienter et accompagner tout au long de la procédure les primo arrivants demandant l’asile, mais aussi de leur trouver un hébergement (d’urgence ou dédié) en attendant leur entrée en CADA.

Comme cela a été exposé en première partie, l’OFII et le MIIINDS ont entrepris de réorganiser ces plateformes et de rationaliser leur gestion comme celle du DNA.

Ce sont par ailleurs près de 15 000 étrangers qui ont bénéficié d’une aide au retour⁽¹⁾ et près de 600 projets économiques qui ont reçu une aide à la réinsertion (par des subventions, voire une aide à la formation et au montage de projets) en 2009.

(1) Ces aides, l’aide au retour volontaire (ARV) et l’aide au retour humanitaire (ARH), ont représenté 8,4 millions d’euros de dépenses en 2009, auxquelles il faut ajouter des frais de transport pour ces retours volontaires d’un total de 11 millions d’euros.

• L'OFII gère enfin les procédures de l'immigration professionnelle et familiale.

– Il est l'interlocuteur des entreprises souhaitant embaucher des salariés étrangers ;

– le guichet unique pour les titres « *Compétences et talents* », « *Salarié en mission* », les jeunes professionnels et les salariés arrivant dans les métiers en tension ;

– il a également la charge de valider les visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) des étrangers conjoints de français, étudiants, visiteurs ou salariés à l'occasion de la visite d'accueil, de la visite médicale ou de la signature du CAI.

Selon les prévisions de l'OFII, ses dépenses budgétaires s'établiront en 2010 à un montant de 150,3 millions d'euros, hors investissements, à raison de :

– 30,1 % de dépenses de personnel ;

– 9,8 % de dépenses de fonctionnement ;

– 52,9 % de dépenses d'intervention avec 83,5 millions d'euros (CAI, réinsertion et co-développement, transports des migrants, frais d'exams médicaux, interprétariat et conventions, formations linguistiques hors CAI).

À périmètre courant, le projet de budget 2010 voit donc une évolution à la hausse de 15,2 % des dépenses (hors investissement) par rapport aux prévisions d'exécution de 2009 (136,4 millions d'euros). **À périmètre constant** (hors transfert de charges nouvelles), cette **évolution est de + 3,6 %**.

Depuis la réforme en 2009 du système des taxes qui lui sont affectées et qui constituent l'essentiel de ses ressources, la reconfiguration de ses premières missions et le transfert de nouvelles (auxquelles sont imputables 17 millions de dépenses supplémentaires) s'étaient effectués sans le transfert de fonds supplémentaires et dans le cadre d'un plafond d'emplois contraint.

En 2009 au contraire, sa dotation pour charges de service public a été sensiblement réduite en mettant à profit le fonds de roulement récupéré de son prédécesseur.

Aujourd'hui cependant, bien que des efforts supplémentaires lui soient demandés en matière d'effectifs (voir en première partie), le fonds de roulement de l'OFII n'est plus suffisant pour lui permettre de faire face à des charges croissantes alors que ses ressources fiscales seront plus faibles que prévu. Et ce, quand bien même **la dotation demandée pour 2011 reste à un niveau non négligeable de 14,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Leur diminution de 4 % traduit seulement le transfert de 17 ETP vers le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

L'article 74 du projet de loi de finances pour 2011 (voir commentaire ci-après) propose en conséquence une refonte des montants et conditions de versement de certaines taxes affectées à l'OFII afin de **consolider durablement sa situation financière et d'assurer la pérennité de ses actions en faveur de l'accueil et de l'intégration des migrants et demandeurs d'asile.**

2.– *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* : des dotations qui supportent l'essentiel des économies opérées sur le programme

Ces actions forment un ensemble composite qui vise à renforcer l'intégration des étrangers en situation régulière et à encourager la promotion sociale et professionnelle des immigrés.

Elles englobent notamment la subvention de 2,85 millions d'euros versée à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration pour lui permettre de poursuivre sa mission de « *rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessible les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration en France, notamment depuis le XIX^{ème} siècle ; de contribuer à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et de faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France* ». ⁽¹⁾

Toutefois, ce sont essentiellement des **dépenses d'intervention qui devraient connaître une importante baisse en 2011**. Bien que mobilisant encore plus de la moitié (57,42 %) des crédits du programme 104 avec des prévisions s'établissant à 41,9 millions d'euros pour 2011, elles diminuent de plus 6 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2010 – voire de 7,5 millions si l'on décompte les fonds qui étaient précédemment affectés à l'aide au retour et à la réinsertion.

● S'agissant de la promotion sociale et professionnelle des immigrés, elle se décline en actions entreprises au niveau central comme au niveau déconcentré et se verrait allouer 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Au niveau central, les crédits visent à soutenir, *via* des subventions, les interventions d'acteurs économiques et sociaux (associations, structures du monde économique *etc.*). Par ailleurs, devraient se poursuivre deux dispositifs engagés depuis 2009 :

– une aide financière intitulée « *parcours de réussite professionnelle* » (PARP) qui permet de soutenir, en sus des bourses au mérite et pendant les trois ans de leurs études supérieures, les meilleurs étudiants étrangers s'engageant dans un parcours universitaire professionnalisant ;

(1) Décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006.

– l’opération « *ouvrir l’école aux parents* » : menée avec le ministère de l’Éducation nationale, elle propose aux parents d’élèves étrangers et immigrés des formations dispensées dans les établissements scolaires afin de favoriser leur intégration par une meilleure maîtrise de la langue, une compréhension plus poussée des principes et des valeurs de la République, et une connaissance de l’institution scolaire, des droits et devoirs des élèves et de leurs parents. Le dispositif a été étendu à 31 départements en 2009-2010 ; il devrait l’être à 41 départements depuis la rentrée 2010-2011.

- Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)

12 millions d’euros seraient consacrés aux FTM en 2011. Ils sont destinés d’une part à la transformation du bâti (réhabilitation ou production), d’autre part à l’accompagnement social des résidents.

3.– Les actions 14. *Naturalisation et accès à la nationalité* et 15. *Actions d’intégration des réfugiés* : des crédits stables mais ne reflétant qu’une partie de la mise en œuvre de ces politiques

- L’accès à la nationalité française

En 2009, 93 833 étrangers ont sollicité une naturalisation par décret et 25 289 à raison de leur mariage avec un conjoint français. 108 303 personnes sont devenues françaises selon l’une ou l’autre procédure.

La déconcentration vers les préfetures de l’instruction des demandes et décisions défavorables s’est achevée en juillet 2010 (voir en première partie), contribuant à simplifier la procédure et à réduire les délais de traitement.

S’agissant des naturalisations par décision de l’autorité publique, la sous-direction de l’accès à la nationalité française du MIIINDS est donc devenue une administration d’état-major pilotant le dispositif général, mais ne gérant plus que les recours hiérarchiques et contentieux, la vérification de la recevabilité des propositions des préfets et l’élaboration des décrets.

Pour autant, ces gains ne se reflètent pas sur la dotation proposée pour l’action 14 dans la mesure où cette dernière ne couvre que les dépenses de fonctionnement assumées par cette sous-direction délocalisée dans la banlieue de Nantes. Il est ainsi envisagé d’inscrire 1,9 million d’euros (en léger retrait par rapport aux 2 millions de 2010).

Le Rapporteur spécial a déjà eu l’occasion de regretter un certain manque de logique qu’il pourrait y avoir dans le fait de distinguer ces frais dans une dotation indépendante de l’action *Soutien* du programme 303 alors que les dépenses de personnel et d’investissement informatique de la sous-direction y sont bien inscrites.

Il salue en revanche la redéfinition des indicateurs de performance attachés à cette politique. Non seulement ils prennent acte de l'évolution des procédures, mais feront désormais apparaître des données plus complètes sur l'ensemble du processus, comme la durée d'instruction des dossiers et celle du processus total, ou le taux de réformation pour irrecevabilité des propositions préfectorales.

● L'accompagnement des réfugiés

Au 31 décembre 2009, la population placée sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est estimée à 152 442 personnes (hors mineurs accompagnants), dont 6 092 personnes placées sous protection subsidiaire. Ce chiffre reflète une hausse de 51,2 % par rapport à 2003 où l'on comptabilisait 100 838 réfugiés statutaires.

NOMBRE D'ÉTRANGERS PLACÉS SOUS LA PROTECTION DE L'OFPRA

Estimation au 31 décembre	2003*	%	2009	%	Évolution en % 2009 / 2003
Europe	23 171	23	44 417	29,1	91,7
dont Turquie	8 862	8,8	10 895	7,1	22,9
Russie	2 248	2,2	8 607	5,6	282,9
Asie	52 900	52,5	60 658	39,8	14,7
dont Sri Lanka	15 062	14,9	20 464	13,4	35,9
Cambodge	14 303	14,2	13 122	8,6	- 8,3
Afrique	21 601	21,4	41 936	27,5	94,1
dont RDC	6 757	6,7	10 841	7,1	60,4
Mauritanie	2 763	2,7	4 393	2,9	59
Amériques	2 458	2,4	4 353	2,9	77,1
dont Haïti	1 661	1,6	3 312	2,2	99,4
Colombie	262	0,3	424	0,3	61,8
Apatrides	708	0,7	1 078	0,7	52,3
TOTAL	100 838	100	152 442	100	51,2

Toutes données hors mineurs accompagnants, personnes sous protection subsidiaire (6 092) incluses depuis le 1^{er} janvier 2004.

Concernant l'origine géographique des réfugiés en France, l'Asie reste le premier continent de provenance des réfugiés (39,8 % du total), suivi de l'Europe (29,1 %), de l'Afrique (27,5 %) et de l'Amérique (3 %). Le nombre de personnes protégées en provenance d'Asie a très peu progressé sur la période tandis que celui des trois autres continents a fortement augmenté (de + 77,1 % pour l'Amérique à + 94,1 % pour l'Afrique). On ne relève pas de changement notable dans les principales nationalités représentées.

28 centres provisoires d'hébergement (CPH) ont pour mission principale de préparer l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. Leur capacité d'accueil totale est aujourd'hui de 1 083 places. Elle reste stable depuis quelques années, **le Gouvernement ayant choisi de privilégier la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun**. L'accueil en CPH est ainsi réservé aux réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion (les personnes ayant subi des traumatismes particulièrement graves).

Les coûts de ces centres sont très variables du fait de l'hétérogénéité des structures. Le rapporteur spécial relève donc avec intérêt qu'une réforme de leur fonctionnement est à l'étude.

Les crédits qui sont alloués au fonctionnement des CPH (au sens large : hébergement, accompagnement administratif pour l'ouverture des droits sociaux, accompagnement social pour faciliter l'accès au logement, à l'emploi etc.) seraient en légère diminution, de 12,7 à 12,5 millions d'euros en 2011.

Pour les autres réfugiés, la prise en charge pendant la période de transition vers le logement de droit commun s'effectue, si nécessaire, au moyen d'actions d'accompagnement social et de la mise à disposition de logements relais.

Chargé d'encourager le développement des actions susceptibles de favoriser l'intégration des réfugiés, le ministère a organisé depuis 2008 le transfert progressif de la méthode du projet *Accelair* porté par l'association Forum réfugiés depuis 2002 dans le département du Rhône, et dont les résultats en matière d'accès à l'emploi et au logement des réfugiés sont particulièrement encourageants. Ce transfert concerne désormais la région Rhône-Alpes, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, la Loire-Atlantique, le Doubs, la Sarthe, l'Hérault, la Vienne et les Pyrénées-Atlantiques.

Pour l'ensemble des aides distribuées par des associations aux réfugiés et pour le financement des interventions en faveur de leur promotion sociale et professionnelle, le MIIINDS prévoit une dotation de 2,23 millions d'euros en 2011 (2,4 en 2010).

Au total, les crédits de l'action seraient portés à 14,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils pourraient en outre être complétés par un transfert de 2,76 millions d'euros en provenance du Fonds européen pour les réfugiés.

Il convient cependant de rappeler que tous les réfugiés sont par ailleurs pris en charge :

– dans le cadre du service public de l'accueil des étrangers en situation régulière géré par l'OFII. Ils bénéficient des prestations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration, et notamment d'une formation linguistique gratuite si nécessaire ;

– et dans le cadre des dispositifs de droit commun et ont donc accès au revenu de solidarité active (RSA).

S'il apprécie l'effort du ministère pour mieux identifier les crédits qu'il affecte à l'intégration des réfugiés, le Rapporteur spécial regrette que l'information reste encore partielle sur l'ensemble des dispositifs dont bénéficient ces populations.

III.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INSUFFISANTE

A.- LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE OFFRE UNE VISION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION

Un document de politique transversale (DPT) consacré à la Politique française de l'immigration et de l'intégration est désormais transmis chaque année au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Onze ministères participent à la mise en œuvre de cette politique, via dix-huit programmes répartis dans treize missions différentes au sein du budget général de l'État.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE ⁽¹⁾

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
151 Français à l'étranger et affaires consulaires	40 084 748	40 086 540	38 493 746	38 493 746	39 682 771	39 682 771
03 Instruction des demandes de visa	40 084 748	40 086 540	38 493 746	38 493 746	39 682 771	39 682 771
307 Administration territoriale	103 667 704	103 667 704	107 869 230	107 869 230	111 105 307	111 105 307
02 Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	103 667 704	103 667 704	107 869 230	107 869 230	111 105 307	111 105 307
301 Développement solidaire et migrations	24 977 104	23 309 270	26 939 450	35 433 068	30 000 000	30 000 000
01 Aides multilatérales de développement solidaire	50 000	2 750 000		2 000 000		2 000 000
02 Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	1 615 298	1 250 000	3 131 038	4 131 038	2 500 000	2 500 000
03 Autres actions bilatérales de développement solidaire	23 311 806	19 309 270	23 808 412	29 302 030	27 500 000	25 500 000
165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	18 869 723	18 594 780	28 654 165	20 277 249	22 502 130	23 905 167
07 Cour nationale du droit d'asile	18 869 723	18 594 780	28 654 165	20 277 249	22 502 130	23 905 167
224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	7 178 176	7 101 160	7 272 282	7 381 299	6 273 921	6 309 933
02 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	2 736 058	2 736 864	2 636 623	2 762 901	2 523 589	2 576 821
04 Actions en faveur de l'accès à la culture	4 442 118	4 364 296	4 635 659	4 618 398	3 750 332	3 733 112
140 Enseignement scolaire public du premier degré	60 226 252	60 226 252	61 236 556	61 236 556	62 239 948	62 239 948
03 Besoins éducatifs particuliers	60 226 252	60 226 252	61 236 556	61 236 556	62 239 948	62 239 948
141 Enseignement scolaire public du second degré	30 648 246	30 648 246	31 156 278	31 156 278	31 633 566	31 633 566
06 Besoins éducatifs particuliers	30 648 246	30 648 246	31 156 278	31 156 278	31 633 566	31 633 566
104 Intégration et accès à la nationalité française	76 545 933	75 778 314	94 268 912	94 394 545	79 620 038	80 263 145

(1) Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	8 489 979	8 318 787	20 360 000	20 360 000	18 251 429	18 444 536
12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière (libellé modifié)	66 142 754	65 564 979	52 145 742	52 271 375	44 975 501	44 975 501
13	Aide au retour et à la réinsertion (ancien)	13 200	13 200	0	0	0	0
14	Naturalisation et accès à la nationalité	1 900 000	1 881 348	2 000 000	2 000 000	1 900 000	1 900 000
15	Actions d'intégration des réfugiés (nouveau)	0	0	19 763 170	19 763 170	14 493 108	14 943 108
303	Immigration et asile	512 048 681	512 654 925	502 819 852	495 176 192	503 151 441	500 901 441
01	Circulation des étrangers et politique des visas	725 320	666 671	2 600 000	2 600 000	2 550 000	2 550 000
02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	376 048 297	376 368 109	324 063 455	324 563 455	332 678 274	332 678 274
03	Lutte contre l'immigration irrégulière	73 659 996	75 054 712	106 963 991	96 963 991	95 421 560	93 171 560
04	Soutien	61 615 068	60 565 433	69 192 406	71 048 746	72 501 607	72 501 607
101	Accès au droit et à la justice	6 857 000	6 857 000	8 400 000	8 400 000	9 000 000	9 000 000
01	Aide juridictionnelle	6 857 000	6 857 000	8 400 000	8 400 000	9 000 000	9 000 000
150	Formations supérieures et recherche universitaire	1 575 153 000	1 575 153 000	1 963 783 725	1 963 783 725	1 963 783 725	1 963 783 725
183	Protection maladie	592 498 571	592 498 571	535 000 000	535 000 000	588 000 000	588 000 000
02	Aide médicale de l'État	592 498 571	592 498 571	535 000 000	535 000 000	588 000 000	588 000 000
152	Gendarmerie nationale	85 493 919	85 637 210	73 981 993	72 498 676	52 988 584	53 409 434
01	Ordre et sécurité publiques	85 493 919	85 637 210	73 981 993	72 498 676	52 988 584	53 409 434
176	Police nationale	639 380 894	640 704 142	612 565 391	612 565 391	686 699 669	674 492 324
04	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	639 380 894	640 704 142	612 565 391	612 565 391	686 699 669	674 492 324
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	14 469 875	13 882 347	16 681 761	16 463 728	16 988 402	14 540 730
02	Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accès et retour à l'emploi » (libellé modifié)	7 725 460	7 725 460	9 515 802	9 515 802	8 478 163	8 478 163
04	Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (libellé modifié)	1 827 661	1 827 661	2 669 153	2 669 153	2 709 462	2 709 462
05	Soutien	4 916 754	4 329 226	4 496 806	4 278 773	5 800 777	3 353 105
147	Politique de la ville	68 892 000	68 892 000	68 600 000	68 600 000	64 380 000	64 380 000
01	Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville (libellé modifié)	59 244 000	59 244 000	57 000 000	57 000 000	63 260 000	63 260 000

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
02	Revitalisation économique et emploi	5 721 000	5 721 000	8 000 000	8 000 000	0	0
03	Stratégie, ressources et évaluation	3 927 000	3 927 000	3 600 000	3 600 000	770 000	770 000
04	Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0	0	0	0	350 000	350 000
Total		3 856 991 826	3 855 691 461	4 177 723 341	4 168 729 683	4 268 049 502	4 253 647 491

Source : Document de politique transversale pour 2011.

À noter que le budget de la mission *Immigration, asile et intégration* ne représente que 13,7 % de la totalité des moyens mobilisés pour l'ensemble de cette politique transversale.

B.- MAIS IL MANQUE UNE ÉVALUATION DU COÛT « TRANSMINISTÉRIEL » DES ACTIONS ELLES-MÊMES

1.- L'exemple de l'hébergement des demandeurs d'asile ou la difficulté de gérer ensemble les coûts d'une même action quand ils se répartissent entre différents ministères

Pour n'évoquer que les actions relevant du pilotage, ou de la responsabilité principale du MIIINDS, on peut rappeler la difficulté pour les observateurs extérieurs, et peut-être également pour les acteurs, d'évaluer l'ampleur réelle des dépenses engagées pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (voir partie II).

La première conséquence de ce défaut d'évaluation réaliste et précise est que chaque ministère partie prenante dans la gestion de ces besoins (le MIIINDS et le ministère en charge du dispositif d'hébergement généraliste) renvoie à l'autre la prise en charge des dépenses excédent leur budget initial sans rechercher de solution ensemble. Une collaboration plus poussée entre les plateformes d'accueil des primo arrivants et les futurs services d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO) qui organiseront l'accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun favorisera peut-être une plus grande rationalisation des moyens existants. Mais en attendant, force est de constater qu'**aucun des deux ministères n'accepte d'intégrer dans ses prévisions budgétaires les crédits correspondants à ces dépenses pourtant très probables.**

La deuxième conséquence de ce manque de visibilité des coûts réels d'une action est de ne pas respecter l'exigence d'anticipations budgétaires sincères, contraignant ensuite les pouvoirs publics à compléter fortement les dotations initiales.

2.— Les outils permettant une meilleure approche du coût complet de la rétention administrative sont en train de se construire

Si les crédits relevant de la gestion immobilière (construction et entretien) des centres de rétention administrative (CRA) et de leur fonctionnement hôtelier courant ont bien été rapatriés en 2010 dans la Mission *Immigration, asile et intégration*, conformément aux précédentes recommandations du Rapporteur spécial, ce budget est loin de présenter la totalité des coûts relatifs aux CRA, ni a fortiori ceux de la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

Le Rapporteur spécial continue de **déplorer l'absence d'information précise sur l'ensemble des coûts budgétaires des dispositifs concourant à la mise en œuvre de cette politique** (de l'interpellation jusqu'à la mesure d'éloignement, en passant par la rétention administrative et la phase juridictionnelle), et par suite, **l'impossibilité de déterminer, et de suivre budget après budget, le coût complet réel d'une reconduite à la frontière.**

Il relève cependant avec satisfaction que des outils permettant d'évaluer et contrôler plus finement une partie désormais plus conséquente de ces dépenses sont en train de se construire. Le rapporteur spécial souhaite que les différents ministères acteurs de la politique de l'immigration poursuivent et complètent cette **démarche indispensable à l'optimisation des moyens mobilisés comme à l'appréciation de la pertinence des moyens choisis.**

C.— DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE TROP PARCELLAIRES AU REGARD DE LA DIVERSITÉ DES ACTIONS MENÉES

Il est notamment regrettable que les actions financées par l'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* du programme 104 ne donnent lieu à aucun indicateur, ni d'activité, ni de performance. En l'état actuel des choses, le Parlement n'a pas de réelle visibilité sur l'utilisation des fonds affectés, ni a fortiori sur leur utilité. **Rien qui ne permette donc d'être mieux en capacité d'apprécier l'opportunité de leur maintien ou de leur suppression.**

Cette insuffisance des données d'évaluation est particulièrement criante s'agissant des actions et des dépenses de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui bénéficie de ressources d'origine publique (budgétaires, fiscales et européennes) assez conséquentes. Les prévisions pour 2010 les évalueraient à plus de 130 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2011 propose en outre une réforme des taxes perçues par l'OFII qui devrait consolider sa situation financière.

Or, jusqu'à présent, les indicateurs présentés dans les documents budgétaires pour définir les objectifs impartis à l'OFII et retracer les résultats de son activité sont extrêmement limités. Il n'en existe plus qu'un : l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le DILF*.

Cette grille d'analyse est à l'évidence trop partielle au regard de la diversité des missions et actions de l'Office et de leur importance dans la réussite de la politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

La signature, le 19 juillet 2010, d'un contrat d'objectifs et de performance pour 2010-2012 marque un réel progrès dans la démarche de pilotage et de suivi par le ministère. Aux objectifs de politique publique qui sont donnés à cet opérateur, complétés utilement par des objectifs de gestion et de modernisation de l'établissement, correspondent désormais de nouveaux indicateurs, plus détaillés ou s'attachant à des actions dont il était jusqu'alors difficile d'évaluer les résultats.

Le Rapporteur spécial souhaiterait qu'un suivi de ces indicateurs apparaisse dans les projets et rapports annuels de performance relatifs au budget de la mission Immigration, asile et intégration.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 27 octobre 2010, la commission des Finances procède à l'examen des crédits relatifs à la mission Immigration, asile et intégration.

Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial pour la mission *Immigration, asile et intégration*. Les crédits demandés pour l'année 2011 au titre de la mission *Immigration, asile et intégration* atteignent 563,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 561,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit un niveau équivalent aux crédits initiaux pour 2010, voire une légère diminution.

Ce budget s'inscrit dans la droite ligne de ceux des années précédentes et confirme plusieurs priorités : maîtriser les flux migratoires, avec un rééquilibrage au profit de l'immigration professionnelle ; conduire une politique d'intégration fondée sur l'institution d'un véritable parcours individuel d'intégration, portant notamment sur l'apprentissage de la langue française et des valeurs de la République ; conforter la politique séculaire d'accueil des réfugiés politiques, dans le respect de la tradition républicaine de l'asile ; poursuivre une politique de concertation avec les pays d'émigration, ces actions étant rattachées au programme 301 *Développement solidaire et migrations* de la mission *Aide publique au développement*, qui sera présentée par notre collègue Henri Emmanuelli.

La hausse des crédits affectés à l'asile – 327,8 millions d'euros en 2011 –, du fait de la progression constante des demandes, est compensée par une réduction des crédits de la plupart des autres actions, particulièrement au sein du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*, dont les dotations sont diminuées de plus de 8 %, ce qui les porte à 72,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le nombre de demandes d'asile ne cesse de croître. 47 686 demandes ont été enregistrées en 2009, dont 42 118 nouvelles demandes et 5 568 demandes de réexamen ; en 2010, l'augmentation est de 8,5 % sur le premier semestre. Selon le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS), l'accélération constatée les années précédentes devrait s'atténuer. Le ministère attend d'autre part d'importantes réductions des délais procéduraux – actuellement 13 mois pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et 4 mois pour l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Enfin, la nouvelle loi de programmation des finances publiques devrait conduire à la poursuite de la baisse des crédits consacrés à la mission sur les deux prochains exercices, afin de contribuer à l'effort général de réduction des dépenses de l'État.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial que je suis ne peut que saluer et encourager les efforts du ministère et de ses opérateurs pour rationaliser leurs procédures et leur gestion afin de réduire sensiblement les crédits affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière – 92,7 millions d'euros en AE, soit une diminution de 10,6 % – tout en portant les dotations allouées à la garantie d'exercice du droit d'asile à 327,8 millions d'euros en AE, soit une augmentation de 3,8 %.

Ce budget traduit l'effort de rationalisation des procédures et de la gestion en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses.

Tout d'abord, la déconcentration de l'instruction des demandes de naturalisation, généralisée depuis juillet à l'ensemble du territoire, supprime le double niveau d'instruction, ce qui réduit les délais tout en préservant l'égalité de traitement.

En deuxième lieu, l'externalisation du recueil des demandes de visa - accueil téléphonique, prise de rendez-vous, collecte des dossiers – améliore l'accueil, supprime les files d'attente et permet une constitution plus rapide des dossiers. L'externalisation du recueil des données biométriques constitue la dernière phase de ce chantier.

Enfin, la simplification et l'automatisation des contrôles aux frontières progressent, avec la mise en place de sas automatiques de contrôle. Il s'agit du dispositif PARAFES (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen), dont un bilan sera réalisé fin 2010 pour décider de la poursuite de son déploiement sur la période 2011-2013.

De même, conformément à l'une des préconisations de la RGPP, le titre Visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), d'une durée de validité comprise entre 4 et 12 mois, instauré en juin 2009 et réservé aux conjoints étrangers de ressortissants français, étudiants et travailleurs salariés, sera étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires afin de contribuer au rééquilibrage des flux en faveur de l'immigration professionnelle.

Le MIIINDS favorise également le développement, la maintenance, l'exploitation et la mise en convergence d'applications interministérielles. Les crédits correspondants, en progression de 26,74 %, atteignent 16,4 millions d'euros. Ces systèmes d'information visent à renforcer l'efficacité des politiques de gestion de la circulation des étrangers, de contrôles aux frontières et de lutte contre les fraudes. Il s'agit de Visabio, du *Visa information system* européen (VIS), de PARAFES, de l'AGDREF 2 – pour les titres de séjour et les

éloignements – et d'EURODAC – relevés d'empreintes des demandeurs d'asile. Ces dispositifs permettront de limiter les doublons et de réduire le travail de contrôle, donc d'optimiser les moyens en personnels. Ils permettront également d'identifier plus rapidement, grâce à EURODAC, les étrangers qui ont déjà sollicité l'asile dans un autre pays ou, avec OSCAR (outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour), ceux qui ont bénéficié d'une aide au retour.

Quant à l'OFPPRA, il a fait, après la signature du contrat d'objectifs et de moyens, de gros efforts de productivité. L'évolution des indicateurs reflète cependant la constante augmentation des premières demandes. Le nombre de dossiers en stock ne cesse de croître : il est passé de 8 411 fin 2006 à 16 532 au 1^{er} juillet 2010. Le MIIINDS a donc autorisé le recrutement de 30 officiers de protection supplémentaires pendant dix-huit mois pour renforcer les équipes – le plafond d'emplois restant fixé depuis 2009 à 412 ETP. La subvention pour charge de service public est fixée pour 2011 à 34,5 millions d'euros, soit une augmentation de 2,5 millions d'euros par rapport à 2010. Ces moyens supplémentaires permettront également de numériser les dossiers pour faciliter leur archivage et les échanges avec la CNDA.

Le délai moyen de jugement de la CNDA, comme je l'ai déjà indiqué, est de 13 mois, du fait de l'augmentation des demandes d'asile et des contentieux. Le MIIINDS espère qu'un gain de temps résultera de la forte augmentation des équipes du greffe, des rapporteurs et des magistrats, prévue dans le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Le nombre de rapporteurs à la Cour devrait quasiment doubler en quatre ans, pour atteindre 135 en 2013 contre 70 en 2009, ce qui devrait permettre d'arriver à un délai moyen de jugement de 10 mois en 2011 et de 6 mois en 2013. Il est probable que, même améliorés, les délais d'instruction continueront en 2011 de peser négativement sur le nombre de demandeurs d'asile pris en charge et sur la durée de leur hébergement ou de leur allocation.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est un opérateur essentiel de la politique d'immigration. Il a signé un contrat d'objectifs et de moyens le 19 juillet 2010. Il lui a été demandé de réaliser d'importants gains de productivité et de réduire encore son plafond d'emplois, pour le ramener de 874 ETP en 2009 à 835 en 2012, voire 825 en 2013, grâce à l'amélioration des moyens informatiques et à la réorganisation du dispositif d'admission au séjour des demandeurs d'asile – une plateforme unique d'accueil est créée par département « point d'entrée » et un référentiel est en cours d'élaboration, pour homogénéiser les pratiques et les prestations.

Afin d'assurer à l'OFII les moyens de mener à bien ses missions essentielles pour l'intégration des étrangers souhaitant s'installer en France, le Rapporteur spécial est favorable à la proposition de revalorisation, à l'article 74 rattaché, des droits de timbre qui lui sont affectés.

Concernant les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), le MIIINDS a développé un logiciel de contrôle de gestion, qui sera généralisé en 2011, afin d'avoir une connaissance plus précise des coûts de fonctionnement des centres. Les 21 410 places sont réparties entre 271 centres. Le prix moyen national est estimé à 25,13 euros par jour, ce qui nécessite pour 2011 une dotation de 199 millions d'euros. Le taux d'occupation des CADA est de 98,7 %, avec une durée d'hébergement de 572 jours en 2009, contre 557 en 2008. Le taux d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure était de 38 % en juin 2010, contre 48,6 % en 2008.

Ce budget tend par ailleurs à rationaliser et optimiser les dépenses de fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA). Si certains centres, notamment en région parisienne, connaissent parfois une saturation, le taux d'occupation au niveau national est de 69 %. Les centres de Vincennes – 116 places – et du Mesnil-Amelot – 242 places – vont ouvrir prochainement. Le lancement de la reconstruction du CRA de Mayotte devrait être décidé à l'échelon interministériel avant la fin de l'année.

Le budget alloué aux CRA est de 15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 24 millions en 2010. Les vingt-six CRA seront sous la responsabilité de la police aux frontières (PAF) en 2011, après le transfert des quatre derniers d'entre eux. Seuls ceux dépendant de la Préfecture de police de Paris resteront hors de son champ de responsabilité. L'objectif est l'harmonisation des méthodes de gestion et d'organisation, grâce en particulier à la mise en place de tableaux de bord de performance. On en arrive ainsi à un coût par personne retenue de 2 924 euros, comprenant les dépenses des personnels affectés aux centres ou intervenant en renfort, réparties entre les programmes 176 *Police nationale* et 303 *Immigration et asile*.

Ces mesures de rationalisation devraient permettre de réaliser des économies, tout comme les efforts entrepris pour développer l'utilisation de la visioconférence et la délocalisation des salles d'audience.

En revanche, l'outil ne permet pas d'évaluer le coût de l'accompagnement des personnes retenues par l'OFII et les associations, ni le coût, en amont, des interpellations, ni celui de l'exécution des mesures de reconduite après escorte, ni les coûts incombant au ministère de la Justice. Depuis cet outil, ne sont imputées au programme 303 que les dépenses de restauration, blanchisserie et autres contrats de maintenance ; la dotation est de 31,3 millions d'euros pour 2011.

L'action 3 du programme 303 présente par ailleurs les crédits alloués à la prise en charge sanitaire – 6,8 millions d'euros – et à l'accompagnement social dans les CRA et en zones d'attente.

Pour conclure, le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances donne une vision d'ensemble de la politique menée en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, à laquelle participent onze ministères, via

dix-huit programmes répartis en treize missions. Le budget de la mission que je vous présente aujourd'hui ne représente que 13,7 % des moyens mobilisés pour l'ensemble de cette politique, évalués à 4,268 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,253 milliards d'euros en crédits de paiement. Le Rapporteur spécial note des progrès en matière de suivi des dépenses, notamment avec le développement des indicateurs de contrôle de gestion et la signature par l'OFII d'un contrat de moyens et de performance, mais elle souhaiterait que ces démarches permettent d'aller jusqu'à la connaissance complète des coûts des politiques menées et à une évaluation réelle de la performance des moyens mobilisés.

M. Michel Diefenbacher. Je suis frappé par la difficulté que nous avons à mesurer précisément le coût de notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration, et donc son efficacité. Le tableau figurant aux pages 43 et 44 du projet de rapport ne me paraît pas convaincant quant au coût réel des actions engagées par les différentes administrations. Ainsi, dans la rubrique « Conseil d'État et autres juridictions administratives », il ne fait apparaître que les crédits de la CNDA, alors que la gestion du contentieux administratif de l'immigration est une charge importante pour l'ensemble des juridictions administratives. Quant aux crédits inscrits aux rubriques « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », ils ne me paraissent pas couvrir exactement la même réalité pour les deux services.

S'agissant d'une politique dont le coût global dépasse les 4 milliards d'euros, il me semble – je parle sous le contrôle de M. Carré, coprésident de la MEC – qu'il pourrait être bon d'approfondir nos investigations. La mise en place d'instruments de mesure plus objectifs et plus précis me paraît souhaitable.

Mme le Rapporteur spécial. Je partage votre analyse. Nous manquons en effet d'outils pour évaluer la performance de la politique menée, comme je le souligne dans mon rapport.

M. Jean-Claude Mathis. Onze ministères, dix-huit programmes, treize missions... Peut-on en effet imaginer qu'un jour, l'ensemble soit mieux appréhendé ?

M. Nicolas Perruchot. Ma première question concerne l'aide au retour humanitaire (ARH), cette particularité française. Le sujet est évoqué depuis la campagne de communication sur l'expulsion des Roms. On a parfois le sentiment que l'aide au retour sert à payer le billet d'avion pour revenir en France. Ce dispositif a-t-il fait l'objet d'une analyse ?

En ce qui concerne les demandes d'asile, je rappelle que la réponse à une demande d'asile prend au total près de deux ans. Pendant ce temps, les collectivités locales ont notamment l'obligation de scolariser les enfants. Lorsque j'étais maire de Blois, 650 Tchétchènes sont arrivés dans notre ville en un mois et demi. J'ai dû, pendant près d'un an et demi, avancer totalement l'argent à l'État, sans aucune garantie de remboursement. La situation a-t-elle évolué ? Le

Gouvernement nous avait dit que les mesures prises permettraient sans doute de contenir les demandes d’asile ; or leur nombre s’est considérablement accru. Quant aux délais d’attente, qui sont les plus longs d’Europe, fait-on le nécessaire pour les réduire ?

M. Olivier Carré. À la page 21 du projet de rapport, il est écrit qu’en nombre de demandes d’asile, la France est en première position en Europe, et surtout en deuxième position au niveau mondial, juste derrière les Etats-Unis – dont le nombre d’habitants est pourtant quelque peu différent du nôtre. Les données budgétaires peuvent-elles contribuer à expliquer l’attractivité de la France ?

M. Claude Bartolone. À Mayotte, on consacre des sommes très importantes à la lutte contre l’immigration irrégulière et à l’aide au retour, pour endiguer l’arrivée de ressortissants comoriens. A-t-on une idée de l’écart qui existe entre les sommes consacrées au développement économique des Comores et celles qui vont à la lutte contre l’immigration clandestine ?

M. Marc Goua. Ce qui ressort de ce rapport, c’est l’augmentation assez considérable des coûts. Y concourent, notamment, la longueur des délais et, par ailleurs, le fait que les personnes n’ont pas la faculté de travailler – ce qui entraîne des coûts très importants, en particulier pour les conseils généraux.

M. Victorin Lurel. J’étends la question de Claude Bartolone à la Guyane et à Saint-Martin. Quels sont les moyens donnés aux offices à Saint-Martin ? A-t-on une idée du nombre de reconduites à la frontière, étant précisé que les recours sont non suspensifs ?

Est-il possible d’avoir des précisions sur les moyens consacrés à la formation des migrants ?

Mme le Rapporteur spécial. Il faut distinguer l’aide au retour humanitaire (ARH) de l’aide au retour volontaire (ARV). Cette dernière, qui s’adresse aux étrangers ayant fait l’objet d’un refus assorti d’une obligation de quitter le territoire, est la plus coûteuse pour l’État. En 2009, comme en 2010, les dépenses correspondantes représentent à peu près le double de celles de l’ARH pour 3 à 4 fois moins de bénéficiaires. L’ARH concerne majoritairement des étrangers ressortissants des pays de l’Union européenne, le plus souvent des Roumains et des Bulgares, en situation de grande précarité. En 2009, plus de 12 000 personnes ont bénéficié de cette aide, dont 83 % de Roumains.

Compte tenu de la libre circulation des personnes au sein de l’Union européenne, il est difficile d’empêcher ceux qui ont bénéficié d’une ARH de revenir. En revanche, la mise en place du dispositif OSCAR vise à s’assurer que ces personnes ne vont pas la recevoir deux fois.

Si les demandes d'asile sont en constante augmentation dans notre pays, c'est que la prise en charge des demandeurs y est plus attrayante que partout ailleurs. On ne voit guère d'autre solution que de renforcer les moyens en personnels de l'OFPRA et de la CNDA, de manière à réduire les délais.

Monsieur Lurel, je ne dispose pas d'éléments chiffrés pour la Guyane et Saint-Martin. À Mayotte, en 2009, la préfecture a assuré la reconduite à la frontière de plus de 20 000 étrangers en situation irrégulière, contre 16 000 en 2008 – 60 % d'entre eux ayant été interceptés en mer, dans des embarcations de fortune.

S'agissant enfin de la formation des migrants, le seul indicateur dont nous disposons porte sur la formation linguistique. Celle-ci peut aller jusqu'à 400 heures pour les primo-arrivants. Je souhaite que l'OFII établisse d'autres indicateurs de performance. Pour l'OFII comme pour l'OFPRA, nous aurions en effet besoin d'un peu plus de lisibilité.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.*

*

* *

Article 74

Rééquilibrage des recettes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Texte du projet de loi :

I. - À l'article L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le montant : « 45 € » est remplacé par le montant : « 30 € ».

II. - Au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, la section 4 « Dispositions fiscales » est ainsi modifiée :

1° Au premier alinéa du A de l'article L. 311-13, le montant : « 340 euros » est remplacé par le montant : « 385 euros » ;

2° Le B du même article est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase, après les mots : « est fixé par décret » sont insérés les mots : « , selon la nature et la durée du titre, » et le montant : « 110 euros » est remplacé par le montant : « 220 euros » ;

b) Dans la deuxième phrase, après les mots : « une carte de séjour » sont insérés les mots : « d'une durée d'un an au plus » ;

c) La dernière phrase est supprimée ;

3° Au C du même article, le montant : « 30 euros » est remplacé par le montant : « 45 euros » ;

4° Au même article, le D devient le E et le E devient le F ;

5° Au même article, il est rétabli un D ainsi rédigé :

« D. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 311-7, préalablement à la délivrance d'un premier titre de séjour, l'étranger qui n'est pas entré en France muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ou qui, âgé de plus de dix-huit ans, n'a pas, après l'expiration depuis son entrée en France d'un délai de trois mois ou d'un délai supérieur fixé par décret en Conseil d'État, été muni d'une carte de séjour, acquitte au profit de l'Office français de l'immigration et de l'intégration un droit de visa de régularisation d'un montant égal à 220 euros.

« Cette disposition n'est pas applicable aux réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux étrangers mentionnés au 2° bis de l'article L. 313-11, aux 4° à 7° de l'article L. 314 11 et à l'article L. 314 12.

« Le visa mentionné au premier alinéa du présent D tient lieu du visa de long séjour prévu à l'avant dernier alinéa de l'article L. 211-2-1 si les conditions pour le demander sont réunies. » ;

6° Au E nouveau du même article lettres : « A, B et C » sont remplacées par les lettres : « A, B, C et D » ;

7° À l'article L. 311-15, après le septième alinéa il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'embauche intervient pour un jeune professionnel recruté dans le cadre d'un accord bilatéral d'échanges de jeunes professionnels, le montant de cette taxe est fixé par décret dans des limites comprises entre 50 et 300 euros. » ;

8° Au même article, les deuxième à cinquième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'embauche intervient pour une durée supérieure ou égale à douze mois, le montant de cette taxe est égal à 50 % du salaire versé à ce travailleur étranger, pris en compte dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum de croissance. » ;

III. - Aux articles L. 311-9 et L. 311-15 du même code, les mots : « ou de l'établissement public appelé à lui succéder » sont supprimés.

À l'article L. 311-13 du même code, les mots : « l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder » sont remplacés par les mots : « l'Office français de l'immigration et de l'intégration ».

IV. - À la section II du chapitre II du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts, après le III, il est inséré un IV intitulé « Demandes de naturalisation et de réintégration et déclarations d'acquisition de la nationalité à raison du mariage » ainsi rédigé :

« *Art. 960.* - Les demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité à raison du mariage sont soumises à un droit de timbre de 55 euros perçu au profit de l'Office français de l'immigration et de l'intégration dans les formes prévues à l'article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

« *Art. 961.* - Les personnes véritablement indigentes et reconnues hors d'état d'en acquitter le montant sont exonérées du droit de timbre prévu à l'article 960. »

V. - Le présent article est applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Observations de votre Rapporteur spécial :

Le présent article a pour objet de renforcer les ressources propres de l'OFII, le principal opérateur de l'État chargé de la politique d'immigration et d'intégration.

I.- LE DROIT EXISTANT

A.- L'OFII EST LE PRINCIPAL OPÉRATEUR DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est un établissement public administratif de l'État créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et le décret du 25 mars 2009 pour reprendre les missions de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

Il est ainsi chargé, sur l'ensemble du territoire, de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils souhaitent s'y installer durablement, de les engager dans un parcours d'intégration pendant les cinq premières années de leur résidence en France. Cette démarche est alors formalisée par le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

Dans le cadre de ce parcours, l'OFII est en particulier chargé de la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes étrangères.

L'opérateur a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

– à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

– à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou du mariage avec un Français, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Pour préparer leur intégration, l'OFII est responsable de l'organisation de tests et, le cas échéant, de formations dès le pays d'origine ;

– à l'introduction en France au titre du travail, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et des ressortissants de l'Union soumis à des mesures transitoires. À ce titre, l'Office doit faciliter l'action des entreprises à l'étranger ;

– à l'organisation du contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France plus de trois mois ;

– à l'accueil et au suivi des demandeurs d'asile. L'Office pilote à ce titre la gestion du dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile qui a pour mission de les informer et de les accompagner tout au long de la procédure, et de leur trouver, si nécessaire, une solution d'hébergement en attendant leur entrée dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). L'OFII est également chargé de piloter la gestion du dispositif national d'accueil incluant le réseau des CADA ;

– au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ainsi qu'à des actions de développement solidaire.

Pour mener cette politique, l'opérateur dispose, outre ses directions territoriales, du réseau des plateformes d'accueil régionales ou infrarégionales.

Près de 187 000 étrangers sont passés par les services de l'OFII en 2009. 97 736 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés au cours de la même année ; et plus de 32 000 demandeurs d'asile (mineurs accompagnants compris) ont été pris en charge par le dispositif national d'accueil.

Il convient de souligner que **l'ensemble des prestations assurées par l'OFII en direction des demandeurs d'asile, migrants et employeurs potentiels (accueil, information, conseil, accompagnements divers, visite médicale, tests, formations et hébergement) sont gratuites.**

Pour l'ensemble de ses missions, l'OFII prévoit que ses dépenses budgétaires s'établissent en 2010, hors investissements, à un montant de 150,3 millions d'euros – en tenant compte des efforts de réduction des effectifs qui lui sont demandés.

B.– L'OFII EST FINANÇÉ PAR PLUSIEURS TYPES DE RESSOURCES

1.– Les ressources propres

Diverses taxes, perçues par voie de timbre, sont affectées à l'Office dont elles constituent **l'essentiel des ressources**. Après des modifications réglementaires intervenues au cours de l'année 2010⁽¹⁾, le rendement attendu de ces taxes devrait atteindre un peu moins de 125 millions d'euros.

1.1. Les taxes payées par les étrangers et les hébergeants

a) La taxe pour délivrance d'un premier titre de séjour

Le montant de cette taxe est fixé par décret entre 200 et 340 euros pour la délivrance de la carte de séjour temporaire, de la carte de résident et de la carte de séjour « *compétences et talents* ».

Le montant de la taxe est fixé entre 100 et 170 euros pour les étrangers entrés en France au titre du regroupement familial en tant qu'enfants mineurs.

Le montant de la taxe est fixé entre 55 et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée :

– une carte de séjour temporaire portant la mention « *étudiant* », « *stagiaire* », « *salarié* », « *salarié en mission* » ou « *vie privée et familiale* » du fait d'une incapacité permanente supérieure ou égale à 20 % assortie du versement d'une rente au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles ;

– une carte de résident, du fait de la conjonction du dernier critère évoqué ci-dessus et du caractère régulier du séjour en France.

A contrario, ne donne pas lieu au versement d'une taxe la délivrance d'un certain nombre de titres de séjour :

– la carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* » délivrée aux apatrides, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux étrangers dont l'état de santé le justifie ;

(1) Décret n° 2010-689 du 24 juin 2010 portant montant des taxes de primo-délivrance et de renouvellement d'un titre de séjour aux plafonds légaux.

– la carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle aux travailleurs temporaires et saisonniers ;

– la carte de résident délivrée, sous condition de régularité du séjour, aux étrangers ayant combattu pour la France ⁽¹⁾, aux réfugiés et aux apatrides résidant depuis plus de trois ans en France.

Enfin, la délivrance d'un visa de long séjour valant titre de séjour donne lieu à perception de la taxe correspondant au titre de séjour concerné ⁽²⁾.

b) La taxe pour renouvellement des titres de séjour et fourniture de duplicata

Le montant de cette taxe est fixé par décret entre 55 et 110 euros.

La fourchette est ramenée entre 15 et 30 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire « *étudiant* ».

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne sont pas soumis au paiement de cette taxe.

c) La taxe relative aux documents de circulation des étrangers mineurs

La délivrance, le renouvellement et la fourniture de duplicata des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs donnent lieu à la perception d'une taxe de 30 euros.

Il s'agit d'une part du titre d'identité républicain délivré à tout mineur né en France de parents étrangers titulaires d'un titre de séjour, d'autre part du document de circulation délivré aux mineurs dont au moins l'un des parents appartient à certaines catégories d'étrangers, dont la liste est déterminée à l'article L. 321-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), et inclut notamment les détenteurs d'une carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* ».

1.2. Les contributions des employeurs de salariés étrangers

Tout employeur qui embauche un travailleur étranger lors de sa première entrée en France ou de sa première admission au séjour en qualité de salarié paie une taxe au profit de l'OFII.

(1) Sauf dans la Légion étrangère.

(2) Par exemple, un conjoint de français sollicitant un visa en cette qualité pour résider en France, qui se verrait remettre à l'étranger un visa long séjour lui permettant de résider un an sans démarche auprès de la préfecture devrait, dans les trois mois suivant son entrée en France, se manifester auprès de l'OFII pour que celle-ci tamponne son visa et prenne ainsi note de son domicile en France. Cet étranger devrait aussi s'acquitter d'une taxe liée à la délivrance de son visa.

Le montant de la taxe est toutefois variable selon la durée de l'embauche :

– lorsque celle-ci intervient pour un emploi saisonnier, le montant de la taxe est modulé en fonction de la durée de l'embauche, à raison de 50 euros par mois d'activité salariée ;

– lorsque l'embauche intervient pour un emploi temporaire compris entre trois et douze mois, le montant de la taxe est fixé par décret entre 50 et 300 euros ;

– lorsque l'embauche intervient pour un an ou plus, le montant de la taxe représente 60 % du salaire versé à ce travailleur étranger, pris en compte dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum de croissance.

2.– Les ressources budgétaires

La loi de finances initiale pour 2011 a prévu le versement d'une subvention pour charges de service public à l'OFII d'un montant de 14,4 millions d'euros de subventions du budget de l'État, au titre des *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formations linguistiques* du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Elle devrait être complétée par un transfert de crédits du Fonds européen d'intégration d'un montant de 3,9 millions d'euros attendu en 2011.

3.– Les autres recettes

La contribution spéciale est une amende administrative appliquée aux employeurs d'étrangers non autorisés à travailler, prévue par l'article L. 8253-1 du code du travail.

De même, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en séjour irrégulier doit payer une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des personnes concernées.

Le produit de ces deux contributions est affecté à l'OFII même s'il n'en assure pas ou plus le recouvrement.

L'OFII peut percevoir en outre des recettes diverses, issues par exemple de cessions de valeurs mobilières.

II.- LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A.- LE PRÉSENT ARTICLE S'INSCRIT DANS LA PERSPECTIVE D'UN RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DE L'OPÉRATEUR

Depuis la réforme en 2009 du système des taxes qui lui sont affectées et qui constituent l'essentiel de ses ressources, la reconfiguration de ses premières missions et le transfert de nouvelles (auxquelles sont imputables 17 millions d'euros de dépenses supplémentaires) se sont effectués sans le transfert de fonds supplémentaires et dans le cadre d'un plafond d'emplois contraint.

En 2009 au contraire, la dotation pour charges de service public de l'OFII a été sensiblement réduite en mettant à profit le fonds de roulement récupéré de son prédécesseur.

Aujourd'hui cependant, bien que des efforts supplémentaires lui soient demandés en matière d'effectifs, le fonds de roulement de l'Office n'est plus suffisant pour lui permettre de faire face à des charges croissantes alors que ses ressources fiscales seront plus faibles que prévu ; et ce, malgré le maintien d'une dotation pour charge de service public significative.

Ce besoin de financement a conduit à augmenter en 2010 le tarif des taxes à l'intérieur des fourchettes fixées par la loi. Mais cette possibilité a atteint ses limites s'agissant de la primo-délivrance et du renouvellement des titres.

Le présent article 74 propose en conséquence une refonte des montants et conditions de versement de certaines taxes affectées à l'OFII afin de **consolider durablement sa situation financière et d'assurer la pérennité de ses actions en faveur de l'accueil et de l'intégration des migrants et demandeurs d'asile.**

Le présent article propose également de moduler différemment certaines taxes dans un souci d'efficacité et de plus grande équité, en introduisant notamment plus de différenciation selon la durée des titres de séjour délivrés.

B.- LE PRÉSENT ARTICLE REVALORISE MAIS AUSSI NUANCE CERTAINES TAXES AFFECTÉES À L'OFII

1.- Les plafonds des taxes dues par les étrangers seraient augmentés et modulés.

Le plafond de la taxe de droit commun perçue à l'occasion de la délivrance d'un premier titre de séjour serait porté de 340 à 385 euros.

Établies à 110 euros aujourd'hui, les taxes perçues à l'occasion du renouvellement d'un titre de séjour ou de la délivrance d'un duplicata pourraient être fixées par décret jusqu'à un montant de 220 euros.

Mais ces tarifs seraient désormais **modulés** en fonction de la nature et de la durée des titres, et feraient notamment la différence entre les titres valables seulement un an et les plus longues durées. Les cartes de séjour d'un an au plus pourraient ainsi bénéficier d'un taux inférieur au montant uniforme qui est pratiqué en l'état actuel du droit.

Par ailleurs, le taux réduit (entre 15 et 30 euros) ne serait plus applicable aux étudiants dont le titre de séjour est d'une durée supérieure à un an ; et l'exonération de la taxe de renouvellement en faveur des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire serait supprimée.

La taxe perçue sur les documents de circulation des étrangers mineurs serait portée de 30 à 45 euros.

2.— Les taxes incombant aux hébergeants et aux employeurs seraient nuancées.

La taxe acquittée par l'hébergeant à l'occasion de la demande de validation d'une attestation d'accueil serait réduite de 45 à 30 euros.

La taxe acquittée par les employeurs de salariés étrangers embauchés pour une durée égale ou supérieure à un an passerait de 60 % à 50 % du salaire versé au salarié en restant plafonnée à 2,5 fois le SMIC.

Cette baisse vise à fluidifier les recrutements correspondant à des besoins économiques, la protection du marché national de l'emploi étant mieux assurée par les contrôles effectués lors de l'instruction des demandes d'autorisation de travail.

Le dispositif prévoit même un aménagement plus favorable s'agissant de l'embauche de jeunes professionnels dans le cadre d'accords bilatéraux d'échanges : la taxe versée par les employeurs pourrait être fixée réglementairement dans une fourchette de 50 à 300 euros.

3.— Le système dit du « double droit de chancellerie » serait supprimé.

En cas de régularisation, les étrangers doivent aujourd'hui acquitter le double du droit du visa consulaire qu'ils auraient dû détenir.

Pour simplifier ces procédures et rétablir l'égalité de traitement, il est proposé de créer, au profit de l'OFII, un droit de visa de régularisation d'un montant préfixé uniformément à 220 euros.

Cette taxation ne s'appliquerait pas aux réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire, ni aux étrangers qui remplissent les conditions d'acquisition de la nationalité française, ni, dans certaines conditions, à ceux ayant combattu pour la France ou ayant été confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance.

4.– Un droit de timbre serait créé sur les demandes de naturalisation, de réintégration dans la nationalité française et de déclaration d'acquisition de la nationalité à raison du mariage

Dispensées aujourd'hui de droit de timbre, ces demandes seraient désormais taxées - au profit de l'OFII - au taux réduit de 55 euros.

Cette taxation vise à responsabiliser les demandeurs et écarter ainsi les moins sérieux pour améliorer le traitement de l'ensemble des demandes.

C.– LES AUTRES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le **paragraphe III** (alinéas 19 et 20) propose la simple correction des dispositions mentionnant l'organisme précédant l'OFII.

Le **paragraphe V** (alinéa 24) prévoit l'application de ces nouvelles dispositions aux territoires de Saint-Barthélémy et Saint-Martin.

*

* *

La Commission, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, adopte l'article 74.

*

* *

Après l'article 74

La Commission examine l'amendement II-CF – 67 de M. Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot. L'aide au retour humanitaire, notamment en direction des ressortissants de l'Union européenne, paraît peu efficace. On a l'impression – sans avoir de certitudes car ce n'est pas mesurable – que certains reçoivent cette aide et reviennent ensuite dans notre pays.

À un moment où le Gouvernement cherche à réaliser des économies, je vous propose de supprimer l'ARH, d'un montant de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant mineur. Je suis d'ailleurs persuadé que cela ne modifierait en rien les entrées et sorties de ressortissants roumains et bulgares.

Mme le Rapporteur spécial. Avis défavorable. Comme son nom l'indique, cette aide vise à accompagner le retour de personnes qui sont en situation d'extrême pauvreté.

M. Nicolas Perruchot. Ce que je trouve choquant, c'est qu'aujourd'hui ceux qui bénéficient de l'ARH soient des ressortissants de pays de l'Union. Tant qu'on y est, pourquoi ne pas aider aussi les Anglais ou les Hollandais qui retournent chez eux ? La France participe au budget de l'Union européenne par le biais du prélèvement européen, et c'est bien normal ; lors de l'élargissement de l'Union, certains pays ont été beaucoup aidés. En revanche, l'ARH n'a pas démontré son efficacité. J'ai entendu dire – sans pouvoir le vérifier – que l'argent était en partie récupéré par les passeurs. Si nous ne sommes pas capables d'avoir un dialogue entre nous et avec le Gouvernement sur cette question, j'estime que nous faisons mal notre travail.

La Commission rejette l'amendement II-CF – 67.

*

* *

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF-67 présenté par M. Perruchot :

Article additionnel après l'article 17

Le dernier alinéa du I. de l'article L511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est abrogé.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

M. Stéphane Fratacci, secrétaire général

M. François Darcy, conseiller du secrétaire général

M. Philippe Duboscq, conseiller budgétaire du ministre

M. Michel Aubouin, directeur de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC)

Mme Sylvie Moreau, chef de service, adjointe au DAIC

M. François Lucas, directeur de l'immigration (DIMM)

M. Hugues Besancenot, sous directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement à la DIMM

Mme Brigitte Fresnais-Chamaillard, chef du service de l'asile (SAS)

Mme Julia Capel-Dunn, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile au SAS

M. Rémy-Charles Marion, chef du Service des Affaires Générales et des Finances (SAGF)

M. Alain Cirot, adjoint au chef du SAGF

M. David Kamano, chef du bureau de la synthèse budgétaire au SAGF

M. Stéphane Gallet, adjoint au chef du département des affaires internationales et de la coopération au SAIDS

Direction centrale de la police aux frontières – Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

M. Patrick Hamon, Contrôleur général, sous-directeur des ressources

M. Denis Joubert, contrôleur de gestion à la sous-direction des ressources

Cour nationale du droit d’asile

Mme Martine Denis-Linton, présidente

M. Pascal Girault, secrétaire général

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Jean-François Cordet, directeur général

Office français de l’immigration et l’intégration (OFII)

M. Jean Godfroid, directeur général

Assfam (Association service social familial migrants)

M. Christian Laruelle, directeur

Mme Céline Guyot, responsable du pôle CRA

Cimade

M. Denys Hammel, directeur administratif et financier

Mme Habiba Prigent El Idrissi, responsable de la plateforme rétention

M. Gérard Sadik, responsable national de l’Asile

Forum Réfugiés

M. Jean-François Ploquin, président

Mme Suzana Crassard, chargée des relations extérieures

France Terre d’Asile

M. Pierre Henry, directeur général

M. Radoslaw Jerzy Ficek, responsable

Ordre de Malte

Mme Édith de Rotalier, directrice des actions de secours et de solidarité