



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 27

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : Mme Béatrice PAVY

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– LA CONSOLIDATION DU PLAN D’ACTION SUR LES DÉPENSES DE L’ASILE	7
A.– L’ÉVOLUTION D’ENSEMBLE DE LA MISSION : UN EFFORT DE SINCÉRITÉ POUR LE DROIT D’ASILE ; DES ÉCONOMIES DANS TOUS LES DOMAINES	7
1.– Des crédits en progression de 12 %	7
2.– Complétés par des fonds européens qui pourraient également se renforcer	8
3.– Une mission représentant moins de 15 % des moyens de la politique de l’immigration	9
4.– Des efforts d’économie réels	12
B.– LE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR RÉPONDRE À LA PRESSION DE LA DEMANDE D’ASILE, TOUT EN RÉGULANT LES DÉPENSES	15
1.– Des dotations fortement rebasées	15
2.– La consolidation du plan d’action pour réduire les délais de traitement des dossiers ..	17
3.– Le développement d’une stratégie globale pour maîtriser les dépenses tout en répondant aux besoins	20
a) <i>Travailler à l’harmonisation des dispositifs de premier accueil et d’accompagnement des demandeurs d’asile</i>	20
b) <i>Rationaliser la gestion des CADA et développer une péréquation territoriale</i>	22
c) <i>Contrôler la distribution de l’allocation temporaire d’attente</i>	25
d) <i>Mieux articuler les différents dispositifs d’hébergement et encadrer les dépenses d’hébergement d’urgence</i>	26
C.– UN OPTIMISME NÉANMOINS PRÉMATURÉ, SURTOUT S’AGISSANT DE L’HÉBERGEMENT D’URGENCE	34
II.– LA POURSUITE DES EFFORTS D’OPTIMISATION DES AUTRES DOTATIONS	39
a) <i>L’approfondissement des réformes de la RGPP</i>	39
b) <i>Les progrès d’une culture de la rationalisation des coûts – à défaut, parfois, d’une vraie culture de la performance</i>	42
c) <i>Le développement d’un dialogue de gestion entre services centraux et déconcentrés</i>	44
A.– PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE	45
1.– <i>Circulation des étrangers et politique des visas : un budget limité malgré l’accroissement des flux</i>	45

2.– <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i> : des ambitions maintenues ; des crédits qui poursuivent leur décroissance	48
a) <i>La lutte contre les filières et les infractions</i> reste un volet majeur	48
b) <i>Les éloignements du territoire</i> se poursuivraient à un rythme équivalent	49
c) <i>Les encouragements au retour volontaire</i>	51
d) <i>La rétention administrative</i>	54
3.– <i>Soutien</i> : le ralentissement des investissements	56
B.– PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ	57
1.– <i>Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique</i> : l'augmentation des ressources directes de l'OFII condition du renforcement de ses missions	57
2.– <i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i> : des dotations stabilisées ; une gestion de plus en plus déconcentrée	60
3.– <i>Actions 14. Naturalisation et accès à la nationalité</i> et <i>15. Actions d'intégration des réfugiés</i> : des crédits maintenus	62
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2011 À 17H00	67
EXAMEN EN COMMISSION	89
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91

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 10 octobre 2011, 99 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial qui salue les efforts de transparence du ministère.

SYNTHÈSE

Les **crédits demandés pour 2012** au titre de la mission *Immigration, asile et intégration* atteignent **632 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement**, soit une progression de respectivement 12,1 et 12,6 % par rapport aux crédits initiaux pour 2011.

Cette augmentation, substantielle (+ 68 millions en autorisations d'engagement et 70 en crédits de paiement) dans un contexte d'austérité budgétaire, correspond pour près de 120 % à un **rebasage très bienvenu des crédits de l'asile** (action 2 du programme 303), et plus spécifiquement des dotations allouées à l'hébergement d'urgence (+ 50,9 millions) et à l'allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier d'un accueil en CADA (+ 35,7 millions).

Elle ne reflète pas **les réels efforts d'économie** développés ou encouragés par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration dans tous les domaines relevant de la mission ou de ses opérateurs principaux que sont l'OFPRA et l'OFII, sans renoncer aux ambitions gouvernementales. Le Rapporteur spécial salue à nouveau cette stratégie globale tendant à responsabiliser les gestionnaires de chaque niveau afin de les engager dans une démarche de rationalisation des moyens de l'État et de contrôle de gestion.

Cette politique permettrait, en 2012, de poursuivre la réduction des crédits alloués à la lutte contre l'immigration irrégulière (- 12 millions) ou à stabiliser les dépenses consacrées aux actions d'intégration des étrangers en situation régulière, cependant qu'un nouveau renforcement des ressources propres de l'OFII l'autoriserait à accroître ses interventions en faveur de l'accueil et de l'intégration des migrants dans la société française.

L'optimisation des dispositifs d'accueil et de traitement de la demande d'asile s'inscrit aussi, et au premier chef, dans la ligne de cette stratégie. Tout en consolidant les moyens supplémentaires donnés pour accélérer l'instruction des dossiers, comme les dotations consacrées à la prise en charge des publics sollicitant une protection de l'État français, le ministère a appelé les gestionnaires à étudier toutes les pistes qui assureraient le meilleur usage de moyens malgré tout contraints face à une demande d'asile à la croissance forte et continue depuis 2008.

Néanmoins, si le SGII est fondé à attendre une certaine régulation des dépenses de l'asile, le Rapporteur spécial doute que les mesures prises ne fassent effet si vite et si fort que les prévisions budgétaires pour la prise en charge suffiront en 2012. **Il craint au contraire que le rebasage ne soit encore insuffisant** pour le prochain exercice.

I.- LA CONSOLIDATION DU PLAN D'ACTION SUR LES DÉPENSES DE L'ASILE

A.- L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION : UN EFFORT DE SINCÉRITÉ POUR LE DROIT D'ASILE ; DES ÉCONOMIES DANS TOUS LES DOMAINES

1.- Des crédits en progression de 12 %

● Alors que la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2013 prévoyait une diminution des plafonds de crédits entre 2011 et 2012, de 555 à 539 millions d'euros (hors compte d'affectation spéciale *Pensions*), le présent projet de loi de finances (PLF) propose de doter⁽¹⁾ la mission *Immigration, asile et intégration* au prochain exercice de **632,05 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **631,95 millions d'euros en crédits de paiement**. Il s'agirait d'une progression de plus de 12 % (plus de 68 millions supplémentaires en autorisations d'engagement et 70 en crédits de paiement) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2011.

Le différentiel reviendrait toutefois à, respectivement, +18 et +20 millions d'euros si l'on cumule les crédits ouverts en 2011 par les lois de finances initiale et rectificative.

Les deux programmes de la mission connaîtraient tous les deux une augmentation notable de leurs dotations. **Le programme 303 *Immigration et asile* verrait une nouvelle fois ses crédits augmenter, poursuivant avec un léger retard la hausse forte et continue de la demande d'asile** que connaît la France depuis 2008. Il gagnerait 62,7 millions en autorisations d'engagement et 71,7 en crédits de paiement (respectivement +12,8 % et +14,7 %), accentuant encore son poids dans le budget de la mission (autour de 88 %). Portées à 553,6 millions en autorisations d'engagement et 560,3 en crédits de paiement, ses dotations apparaîtraient plus en cohérence avec leur niveau de consommation réelle si l'on en juge par les montants constatés en 2010 (de respectivement 596,9 et 590,7 millions d'euros).

Les crédits du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* augmenteraient également en 2012 de 7,7 % en autorisations d'engagement, passant de 72,8 millions d'euros votés en LFI à 78,4, alors que le budget 2011 s'inscrivait en réduction volontaire par rapport aux dotations et consommations de 2010. Il ne s'agirait cependant que d'un pic exceptionnel lié à l'engagement d'un nouveau bail (6,8 millions sur 9 ans) pour la sous-direction de l'accès à la nationalité française. Les crédits de paiement diminuent quant à eux de 1,7 % (-1,2 million).

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

• Il convient cependant d'observer que **ces moyens sont substantiellement renforcés par ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** qui joue un rôle majeur dans les actions d'intégration des migrants, tout en renforçant d'autres champs de la politique de l'immigration (immigration professionnelle et familiale, accueil des demandeurs d'asile, accompagnement des retours volontaires, développement solidaire...).

Son budget primitif 2011 est de 175 millions d'euros, financé par une subvention pour charges de service public du programme 104 de seulement 14,4 millions (qui serait réduite à 13,34 millions en 2012), complétée par 2,6 millions de dotations du programme 301 *Développement solidaire et migrations* et potentiellement 6,5 millions de fonds européens.

L'essentiel des ressources de l'OFII (81 %) est donc extrabudgétaire et vient de taxes et redevances payées par les étrangers ou leurs employeurs et affectées à ses missions. 144 millions d'euros seraient attendus en 2011.

La réforme des régimes et montants de ces taxes, proposée par le présent projet de loi de finances (article 28), pourrait accroître les recettes d'une dizaine de millions supplémentaires en 2012.

2.– Complétés par des fonds européens qui pourraient également se renforcer

La mission et son opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration bénéficient traditionnellement d'importants apports de plusieurs fonds européens pour cofinancer, selon leurs finalités, des actions d'intégration (pour près de 48 % du total), des systèmes d'information partagés entre états membres de la communauté européenne, des structures d'accueil ou de rétention, des vols de retour groupés, des études...

Ces contributions pourraient augmenter de près de 4 millions d'euros par rapport aux fonds de concours attendus en 2011, à raison de +2,9 millions au bénéfice du programme 303 (+23 %) et de +1,1 million pour le programme 104 ou son opérateur (+11 %).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS EN 2012

(en euros)

Intitulé	PLF 2012
<i>Programme n° 303 : "Immigration et asile"</i>	<i>15 146 042</i>
Action n° 02 : Garantie de l'exercice du droit d'asile	5 529 685
Fonds européen pour les réfugiés (FER)	5 529 685
Action n° 03 : Lutte contre l'immigration irrégulière	3 324 630
Fonds pour les frontières extérieures (FFE)	1 574 630
Fonds pour le retour (FR)	1 750 000
Action n° 04 : Soutien	6 291 727
Fonds pour les frontières extérieures (FFE)	2 714 000
Fonds européen d'intégration (FEI)	308 614
Fonds européen pour les réfugiés (FER)	471 540
Fonds pour le retour (FR)	2 499 783
Réseau européen des migrations (REM)	297 790
<i>Programme n° 104 : Intégration et accès à la nationalité française</i>	<i>11 489 329</i>
Action n° 11 : Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française	3 905 550
Fonds européen d'intégration (FEI)	3 905 550
Action n° 12 : Autres Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	4 612 672
Fonds européen d'intégration (FEI)	4 612 672
Action n° 15 : Intégration des réfugiés	2 971 107
Fonds européen pour les réfugiés (FER)	2 971 107
TOTAL MISSION	26 635 371

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

3.– Une mission représentant moins de 15 % des moyens de la politique de l'immigration

Un document de politique transversale (DPT) consacré à la Politique française de l'immigration et de l'intégration est transmis chaque année au Parlement en annexe au projet de loi de finances.

Onze ministères participent à la mise en œuvre de cette politique, via dix-sept programmes (dont les 303 et 104) répartis dans quatorze missions différentes au sein du budget général de l'État.

Les crédits progresseraient de plus de 106 millions d'euros en autorisations d'engagement et 132 en crédits de paiement par rapport aux dotations votées en LFI pour 2011, soit au-delà des montants supplémentaires envisagés pour la seule mission Immigration, asile et intégration.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE ⁽¹⁾

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2010		LFI 2011		PLF 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
151 Français à l'étranger et affaires consulaires	44 030 480	44 026 193	39 862 771	39 862 771	42 039 558	42 039 558
03 Instruction des demandes de visa	44 030 480	44 026 193	39 862 771	39 862 771	42 039 558	42 039 558
307 Administration territoriale	118 374 362	118 374 362	122 643 833	122 643 833	128 846 150	128 846 150
02 Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	118 374 362	118 374 362	122 643 833	122 643 833	128 846 150	128 846 150
301 Développement solidaire et migrations	23 379 377	31 205 781	29 975 773	29 973 541	28 000 000	28 000 000
01 Aides multilatérales de développement solidaire	100 000	2 200 000	0	2 000 000	0	0
02 Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	4 769 459	3 169 459	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
03 Autres actions bilatérales de développement solidaire	18 509 918	25 836 322	27 475 773	25 473 541	25 500 000	25 500 000
165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	29 416 228	22 327 815	22 502 130	23 905 167	26 416 260	29 239 921
07 Cour nationale du droit d'asile	29 416 228	22 327 815	22 502 130	23 905 167	26 416 260	29 239 921
224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	7 724 871	7 923 825	6 388 687	6 425 358	6 242 115	6 320 305
02 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	2 489 151	2 657 797	2 569 752	2 623 958	2 565 577	2 661 302
04 Actions en faveur de l'accès à la culture	5 265 720	5 266 028	3 818 935	3 801 400	3 676 538	3 659 003
140 Enseignement scolaire public du premier degré	63 414 761	63 414 761	64 453 116	64 453 116	64 498 840	64 498 840
03 Besoins éducatifs particuliers	63 414 761	63 414 761	64 453 116	64 453 116	64 498 840	64 498 840
141 Enseignement scolaire public du second degré	32 084 227	32 084 227	32 575 201	32 575 201	33 130 742	33 130 742
06 Besoins éducatifs particuliers	32 084 227	32 084 227	32 575 201	32 575 201	33 130 742	33 130 742
104 Intégration et accès à la nationalité française	87 378 778	87 171 428	82 582 682	82 577 259	89 920 044	83 120 044
11 Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	23 847 337	23 847 337	18 252 429	18 252 429	17 246 265	17 246 265
12 Actions d'intégration des étrangers en situation régulière)	61 624 868	61 418 128	44 937 145	44 931 722	46 392 672	46 392 672
14 Naturalisation et accès à la nationalité	1 906 573	1 905 963	1 900 000	1 900 000	8 650 000	1 850 000
15 Actions d'intégration des réfugiés	0	0	17 493 108	17 493 108	17 631 107	17 631 107
303 Immigration et asile	595 718 846	590 730 684	503 151 441	500 901 441	568 766 752	575 466 752
01 Circulation des étrangers et politique des visas	2 894 031	2 803 733	2 550 000	2 550 000	2 550 000	2 550 000
02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	456 132 142	456 502 357	332 678 274	332 678 274	414 439 685	414 439 685
03 Lutte contre l'immigration irrégulière	69 949 290	67 039 658	95 421 560	93 171 560	84 024 630	88 724 630
04 Soutien	66 743 383	64 384 936	72 501 607	72 501 607	67 752 437	69 752 437

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

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2010		LFI 2011		PLF 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
101 Accès au droit et à la justice	8 079 544	8 079 544	9 342 557	9 342 557	9 529 408	9 529 408
01 Aide juridictionnelle	8 079 544	8 079 544	9 342 557	9 342 557	9 529 408	9 529 408
150 Formations supérieures et recherche universitaire	1 834 153 032	1 834 153 032	1 875 153 938	1 875 153 938	1 911 365 117	1 911 365 117
183 Protection maladie	635 435 252	633 879 802	588 000 000	588 000 000	588 000 000	588 000 000
02 Aide médicale de l'État	635 435 252	633 879 802	588 000 000	588 000 000	588 000 000	588 000 000
152 Gendarmerie nationale	81 056 511	79 430 068	37 627 221	37 987 898	26 013 236	25 907 534
01 Ordre et sécurité publics	57 755 418	56 595 622	18 994 489	19 200 090	7 203 853	7 169 609
03 Missions de police judiciaire et concours à la justice	21 920 708	21 557 448	17 226 931	17 371 341	17 366 264	17 299 698
04 Commandement, ressources humaines et logistique	1 380 385	1 276 998	1 405 801	1 416 467	1 443 119	1 438 227
176 Police nationale	642 451 369	638 071 940	686 699 669	674 492 324	693 526 264	693 214 513
04 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	642 451 369	638 071 940	686 699 669	674 492 324	693 526 264	693 214 513
124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociale, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	7 954 411	7 954 411	8 206 607	8 206 607	6 352 045	6 352 045
03 Gestion des politiques sociales	7 954 411	7 954 411	8 206 607	8 206 607	6 352 045	6 352 045
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	15 663 443	15 449 992	16 988 402	14 540 730	14 897 718	14 984 090
02 Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accès et retour à l'emploi »	8 224 103	8 224 103	8 478 163	8 478 163	8 818 632	8 818 632
04 Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	2 596 974	2 596 974	2 709 462	2 709 462	2 865 855	2 865 855
05 Soutien	4 842 366	4 628 915	5 800 777	3 353 105	3 213 231	3 299 603
147 Politique de la ville et Grand Paris	64 389 500	64 389 500	64 980 000	64 380 000	67 760 000	67 760 000
01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	54 775 000	57 775 000	63 260 000	63 260 000	63 300 000	63 300 000
02 Revitalisation économique et emploi	5 712 000	5 712 000	0	0	0	0
03 Stratégie, ressources et évaluation	2 397 500	2 397 500	770 000	770 000	4 200 000	4 200 000
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	1 505 000	1 505 000	350 000	350 000	260 000	260 000
Total	4 290 704 992	4 278 667 365	4 190 534 028	4 175 421 741	4 305 304 249	4 307 775 019

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Force est de constater, cependant, que ce document ne décompte pas certains coûts, tels que la prise en charge d'une partie des demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun (programme 177 de la mission *Ville et logement*).

Par ailleurs, le Rapporteur spécial renouvelle son **regret qu’aucune évaluation du coût « transministériel » des actions les plus significatives ne soit proposée, au risque de biaiser l’appréciation de leur performance.**

S’agissant, par exemple, des actions dont bénéficient les réfugiés, l’individualisation des dotations qui leur sont dédiées au sein de la mission, opérée en LFI pour 2011, permet de mieux en suivre les évolutions. Cependant, le principe étant désormais posé que ces populations doivent plutôt relever des dispositifs généralistes et que les structures et aides financées par la mission assureraient une prise en charge transitoire, les dépenses correspondantes ne sont plus représentatives des moyens mobilisés par la France en leur faveur.

De même, la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière ne fait encore l’objet d’aucune synthèse de l’ensemble des coûts des dispositifs concourant à sa mise en œuvre (de l’interpellation jusqu’à la mesure d’éloignement, en passant par la rétention administrative et la phase juridictionnelle).⁽¹⁾

Au mieux, peut-on se réjouir d’être en mesure aujourd’hui d’en décrypter plus finement certains coûts, grâce à la mise en œuvre de vrais outils de contrôle de gestion sur les dépenses de l’action 3 *Lutte contre l’immigration irrégulière* du programme 303 (voir Partie II).

4.– Des efforts d’économie réels

Les chiffres globaux de la mission et de ses programmes recouvrent en fait **des évolutions très contrastées selon les actions** (voir tableau page suivante).

En effet, **hors l’action 2 *Garantie de l’exercice du droit d’asile*** du programme 303 et les autorisations d’engagement de l’action 14 *Naturalisation et accès à la nationalité*, **les dotations de la mission tendraient à se stabiliser, voire à diminuer notablement** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2011.

Tel est particulièrement le cas des actions n° 3 *Lutte contre l’immigration irrégulière* (– 12 millions en autorisations d’engagement, soit une baisse de 12,9 %, et – 5,1 millions en crédits de paiement, soit une diminution de 5,6 %) et n° 4 *Soutien* (respectivement – 6,4 et – 4,4 millions, en régression de 9,5 % et 6,5 %) du programme 303.

(1) Un rapport de l’Inspection générale de l’administration, remis en septembre 2009, a cependant proposé un **cadre méthodologique** pour estimer le coût du processus de reconduite à la frontière (hors investissement) susceptible d’être décliné par toutes les parties prenantes.

Sur cette base, mais en l’absence de données analytiques précises, l’IGA s’est essayée à approcher les coûts moyens de ces mesures. En ne considérant que les retours forcés et le coût global de cette politique, le coût unitaire moyen d’une reconduite s’établissait à 12 645 euros. En regardant le coût unitaire de chaque segment d’action (interpellation, garde à vue et procédure administrative, puis placement en CRA, enfin reconduite), **le coût moyen total revenait à 6 300 euros**. Cependant, le coût unitaire de chaque type de parcours variait de 385 euros (interpellation puis remise en liberté) à 8 600 euros pour une personne interpellée, placée en CRA et reconduite avec escorte.

Seuls les frais de rétention administrative et d’éloignement proprement dits sont imputés sur la mission.

Le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), qui pilote ces politiques au sein du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, escompte ainsi participer aux efforts de réduction des dépenses de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs, ainsi que des dépenses d'intervention. Il programme notamment une diminution de ces dernières, hors asile, de l'ordre de 10 % sur la période 2011-2013.

Étant donnée sa petite taille, la multiplicité et l'étendue de ses missions, les capacités du SGII à réduire ses dépenses de fonctionnement personnelles sont limitées. Sur les autres lignes budgétaires en revanche, il mise sur **l'approfondissement des mesures d'optimisation des procédures et des dépenses qu'il pilote** (voir notamment partie II *infra*), ainsi que sur la **consolidation des ressources propres de l'Office français de l'immigration et de l'intégration** (OFII) dont les missions n'ont cessé de s'étoffer ces dernières années tout en allégeant le budget de l'État.

Même si au niveau des résultats, c'est l'aboutissement en 2011 des investissements immobiliers dans les centres de rétention administrative qui dégagerait les économies les plus conséquentes.

Le substantiel renfort budgétaire qu'il sollicite pour l'action *Garantie de l'exercice du droit d'asile*, **lui-même**, ne se contente pas de traduire l'impact d'une demande d'asile encore croissante, mais **visé à se donner les moyens d'endiguer les dépenses induites** (voir B. *infra*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement				
	Consommées en 2010 ⁽¹⁾	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution (en %)	Consommés en 2010 ⁽¹⁾	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution (en %)
303. Immigration et asile	596 884 554	490 881 080	553 620 710	+12,8	590 730 685	488 631 080	560 320 710	+14,7
Circulation des étrangers et politique des visas	1 401 456	2 550 000	2 550 000	0	1 401 456	2 550 000	2 550 000	0
Garantie de l'exercice du droit d'asile	456 132 14	327 750 000	408 910 000	+24,8	456 502 358	327 750 000	408 910 000	+24,8
Lutte contre l'immigration irrégulière	71 211 656	92 700 000	80 700 000	-12,9	67 051 414	90 450 000	85 400 000	-5,6
Soutien	68 139 301	67 881 080	61 460 710	-9,5	65 775 457	67 881 080	63 460 710	-6,5
104. Intégration et accès à la nationalité française	87 427 877	72 843 359	78 430 715	+7,7	87 171 428	72 837 936	71 630 715	-1,7
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et formation linguistique	22 892 108	14 401 715	13 340 715	-7,4	22 892 108	14 401 715	13 340 715	-7,4
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	62 626 206 <i>(y.c. les crédits Réfugiés)</i>	41 811 644	41 780 000	-0,1	61 418 128	41 806 221	41 780 000	-0,1
Naturalisation et accès à la nationalité	1 906 573	1 900 000	8 650 000	+355,3	1 905 963	1 900 000	1 850 000	-2,6
Actions d'intégration des réfugiés	-	14 730 000	14 660 000	-0,5	-	14 730 000	14 660 000	-0,5
TOTAL MISSION	684 312 431	563 724 439	632 051 425	+12,1	677 902 112	561 469 016	631 951 425	+12,6

Sources : Rapport annuel de performances 2010 et projet annuel de performances 2012.

(1) Données India Lof après retraitement de certaines erreurs d'imputation.

B.– LE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR RÉPONDRE À LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE, TOUT EN RÉGULANT LES DÉPENSES

1.– Des dotations fortement rebasées

Le projet de loi de finances propose d'inscrire sur l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303 *Immigration et asile* **408,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression notable de 24,8 % (+ 81,2 millions)** par rapport aux crédits ouverts en 2011. Cette action représenterait ainsi les trois-quarts du budget du programme et près des deux-tiers de la totalité de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Le Rapporteur spécial salue cet effort très bienvenu vers plus de réalisme budgétaire concernant des charges nettement sous-dotées depuis plusieurs années.

• En effet, après une période de réduction, **la demande d'asile adressée à la France n'a cessé de croître depuis 2008**, jusqu'à +49 % sur trois ans.

En 2010, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré **52 762 demandes**, dont 48 074 premières demandes (y compris de mineurs) et 4 688 réexamens. La demande globale a ainsi progressé de **10,6 % par rapport à 2009** où elle avait déjà augmenté de 11,6 %. Enfin, **sur les six premiers mois de 2011**, la demande globale atteignait 28 897 enregistrements, soit une **nouvelle hausse de 11,3 %** par rapport au premier semestre 2010. En se fondant sur le rythme constaté sur les huit premiers mois, elle pourrait même être de 18 %.

L'accélération de la demande d'asile serait encore essentiellement imputable à une augmentation accrue des premières demandes. En revanche, si les demandes de mineurs accompagnants progressaient de 25 % et les réexamens diminuaient de 16 % en 2010, ces tendances sembleraient s'inverser cette année.

Depuis 2006, les principaux pays de provenance sont globalement les mêmes : Kosovo, République Démocratique du Congo, Russie (Tchéchènes), Sri Lanka, Arménie, Turquie, avec depuis 2009 une progression des demandes en provenance du Bangladesh, de Chine et d'Haïti.

Si le Kosovo était le premier pays de provenance des primo-demandeurs d'asile en 2010, ses flux ont décéléré au cours de l'année, pour se réduire (– 18 %) au premier semestre 2011 à la suite de son inscription sur la liste des pays d'origine sûrs. En 2011, le Bangladesh monte au premier niveau : les demandes de ses ressortissants ont plus que doublé par rapport à 2009 ; elles progressent encore de 43 % début 2011 par comparaison avec la même période en 2010.

En 2010, la France est encore le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe et au deuxième rang des pays industrialisés après les États-Unis (qui ont totalisé 55 533 demandes). Elle est désormais talonnée par l'Allemagne (41 332 premières demandes et mineurs accompagnants, en progression de 49,5 %). D'autres partenaires européens voient également leur demande d'asile augmenter : la Suède (+ 31,5 %) et la Belgique (+ 16 %) et l'Autriche (+ 24 %).

Pour renforcer la qualité de ses prestations et ses capacités de prise en charge, le dispositif national d'accueil a bénéficié d'un investissement important ces dernières années avec le doublement depuis 2003 du nombre de places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), la mise en œuvre du versement de l'allocation temporaire d'attente et son extension à tous demandeurs qui ne peuvent être hébergés dans un CADA malgré leur demande et la couverture du territoire par un réseau homogène de plates-formes régionales d'accueil spécifiquement dédiées à ces publics.

Pour autant, la demande d'asile n'a cessé de progresser depuis 2008 (+ 54 %), avec un rythme de croissance s'accroissant chaque année. Les moyens pour prendre en charge et traiter cette demande ne pouvaient suivre au même niveau. Les délais d'instruction s'allongeant jusqu'à représenter près de deux ans au lieu des six mois souhaitables, les besoins de prise en charge se sont alourdis alors que le taux de rotation dans les CADA se détériorait.

Cette situation a un impact humain lourd puisqu'il retarde la reconnaissance du statut de réfugié pour ceux qui pensent de bonne foi pouvoir y prétendre et rend plus difficile l'obligation de quitter le territoire pour ceux dont le rejet de la demande a été confirmé mais qui, en deux ans, ont commencé à s'installer dans le pays. Elle a également un coût financier élevé, en faisant exploser les dépenses d'allocation et d'hébergement d'urgence.

Devant la confirmation de ces tendances et l'aggravation des dérives, le ministère a poursuivi le développement des places en CADA (+ 1 000 en 2010). Cependant, à défaut de pouvoir adapter son dispositif à une demande d'asile tributaire de facteurs exogènes et donc très variables par nature, il s'est engagé dans une stratégie globale pour travailler les autres déterminants de ces dépenses :

– il a ainsi lancé fin 2010 un véritable plan d'action sur les délais d'instruction des demandes d'asile, mobilisant d'importants moyens supplémentaires pour renforcer les capacités des opérateurs chargés de l'examen de ces dossiers ;

– il a entrepris, dans le même temps, d'étudier, ou de faire étudier, les différentes pistes d'optimisation des dépenses, à tous les niveaux du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, en parallèle, la France contribue activement à la mise en place d'un régime européen commun de l'asile qui favoriserait une plus grande harmonisation des politiques des États membres, ainsi qu'au renforcement de la coopération communautaire sous l'égide du bureau d'appui européen.

2.- La consolidation du plan d'action pour réduire les délais de traitement des dossiers

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

En effet, face aux flux croissants des demandes, l'OFPPRA a bien réussi à accroître son activité depuis 2008 : le nombre de ses décisions a augmenté de 15 % entre 2007 et 2008 et + 10,4 % supplémentaires entre 2009 et 2010, grâce à d'importants progrès de productivité autant quantitatifs que qualitatifs.

Toutefois, cet effort restait en deçà de l'accélération des enregistrements de nouvelles premières demandes, plus longues à traiter que les réexamens. En outre, l'adoption de nouvelles directives européennes dans le champ de l'asile (audition des premières demandes, 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...) conduit à un nouvel alourdissement de la charge de l'instruction.

Le nombre des dossiers en instance n'a, en conséquence, cessé de croître :

ÉVOLUTION DES PREMIÈRES DEMANDES EN INSTANCE DEVANT L'OFPPRA

	Total des stocks
au 31 décembre 2007	8 248
Au 31 décembre 2008	10 991
Au 31 décembre 2009	14 852
Au 31 décembre 2010	18 800
Au 1 ^{er} juillet 2011	21 743
	Le seuil incompressible étant estimé à 2,5 mois d'activité ou 8 000 dossiers, le stock réel est de 13 000

Source : SGI

Et le délai moyen de traitement des demandes s'est mécaniquement allongé prolongeant la prise en charge des demandeurs d'asile. Pour ne considérer que l'OFPPRA : de 100 jours en 2008, il est monté à 145 jours en 2010 et pourrait encore atteindre 160 jours en 2011 (*tendance à fin juin*), variant de trois mois pour les nouveaux dossiers à six mois pour les stocks. En mobilisant ses nouveaux moyens, l'objectif de « rajunissement » des stocks accentue mécaniquement les délais, phénomène qui se conjugue par ailleurs à des flux toujours plus abondants ⁽¹⁾.

(1) Après 52 762 demandes en 2010, les flux pourraient monter à 56 500 sur l'année 2011.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est passée, pour sa part, d'un délai de 10 mois 3 jours en 2008 à 15 mois 12 jours en 2009 ; il était encore de 14 mois et 28 jours en 2010.

En 2010, le ministère estimait que tout mois de délai supplémentaire pèserait 15 millions en frais cumulés d'hébergement et d'allocation au niveau actuel des flux.

Pour résorber ces stocks et faire plus aisément face aux flux toujours ascendants de demande d'asile, le SGII a autorisé, dès la fin 2010, le recrutement de 30 officiers de protection supplémentaires pour renforcer les équipes de son opérateur, l'OFPRA, pendant 18 mois – et financé la numérisation des dossiers pour en faciliter l'archivage et les échanges avec la CNDA. Puis, à compter de février 2011, le ministère de l'Intérieur a décidé le recrutement exceptionnel de 10 agents contractuels (de toutes catégories) en soutien aux 30 officiers.

Après un premier trimestre 2011 consacré à la formation de ces nouveaux agents recrutés en janvier, le rythme de résorption des dossiers en instance constaté au second trimestre permet d'espérer une augmentation du nombre des décisions de l'OFPRA de + 6 000 dans l'année. Avec 22 045 décisions prises sur les six premiers mois, l'OFPRA a accru sa productivité de 12,6 % par rapport à la même période en 2010. Il pense ainsi atteindre 53 000 décisions dans l'année.

Il a également beaucoup progressé sur les procédures prioritaires puisqu'il tient désormais le délai légal de 15 jours (22 jours en 2010), et sur la qualité de ces décisions, leur assurant une meilleure sécurité juridique si l'on en juge par la baisse de leur taux d'annulation par la CNDA (26,7 % en 2009, 22,1 en 2010 et 18,5 % au premier semestre 2011).

Cependant, la demande d'asile a également continué à progresser (+ 11,3 %). Aussi, l'OFPRA escompte que son stock de dossiers augmente encore de plus de 3 500 dossiers d'ici la fin 2011. L'âge moyen des dossiers a tout de même commencé à diminuer (à 111 jours). L'OFPRA espère rejoindre une ancienneté moyenne de 100 jours en fin d'année, à condition que les flux de demande d'asile se stabilisent.

Le Gouvernement a donc décidé dès cette année **de prolonger le renfort temporaire d'agents jusqu'au 15 décembre 2012**, au lieu du 30 juin, escomptant une résorption des dossiers anciens d'ici le milieu de l'année et la diminution du délai de traitement moyen à 130 jours. Le coût de cette mesure est chiffré à 1,85 million pour les 11 mois et demi.

La subvention pour charges de service public **serait néanmoins légèrement diminuée à 34,35 millions d'euros**. Le manque à gagner pour l'OFPRA, évalué à 0,74 million, serait prélevé sur son fonds de roulement ⁽¹⁾.

(1) En 2010, il était remonté à 37 jours de charges de fonctionnement. Il descendrait à 27 jours, un peu en dessous du niveau généralement exigé.

Au regard des économies qui pourrait réaliser l'accélération du déstockage des dossiers en instance (un mois d'économisé valant 12 à 15 millions sur l'ensemble des coûts de prise en charge), **le Rapporteur spécial se demande s'il ne serait pas envisageable d'augmenter le renfort temporaire.** ⁽¹⁾

• Les espoirs d'économie les plus substantiels se fondent sur 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.

La dotation nécessaire à son fonctionnement a été transférée en 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 ⁽²⁾. Au vu des économies attendues sur le programme 303, la mission a tout de même offert un gage équivalent à 1,9 million de masse salariale et 700 000 euros de frais de fonctionnement au programme 165.

L'augmentation de la demande d'asile depuis 2008 se répercute mécaniquement 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, puis 25 039 en 2010. 36 500 recours seraient attendus en 2011.

La confirmation de la tendance croissante du contentieux de l'asile 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. Le nombre de rapporteurs a ainsi atteint 95 à la fin de l'année 2010, contre 70 en fin d'année précédente. L'effort engagé devait être amplifié par le recrutement de 20 nouveaux rapporteurs en 2011, 20 en 2012 et 10 en 2013. Mais cette programmation s'avérait trop progressive face au rythme donné par la demande d'asile, comme par la croissance des décisions de l'OFPRA engagé dans son opération de déstockage. Selon la Cour, on peut ainsi estimer à 5 000 le nombre de recours supplémentaires en 2011 uniquement liés à cette opération (soit une augmentation totale des entrées de près de 33 %), et à 3 000 ceux qui seront enregistrés en 2012.

Le Premier ministre a donc décidé, en janvier 2011, un nouveau plan anticipant et augmentant le précédent, grâce au recrutement de 50 personnes en 2011 (dont 40 rapporteurs) et 15 autres – récemment portées à 23 – en 2012. Le nombre des rapporteurs en charge de l'instruction des recours aura quasiment doublé en deux ans : de 70 rapporteurs fin 2009 à 135 fin 2011. Ils seraient 158 en 2012.

(1) Lors de son audition en commission élargie le 25 octobre 2011, le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a annoncé que le Gouvernement proposera un amendement tendant à **créer soixante emplois supplémentaires**, pour pérenniser les 30 emplois d'officiers de protection accordés à l'OFPRA et créer 15 emplois nouveaux en faveur de l'Office et 15 en faveur de la CNDA.

(2) Rapport général n° 3805, annexe n°7.

La Cour continue par ailleurs sa réorganisation interne, pour donner plein effet à ses nouveaux moyens. Elle entend notamment améliorer la qualité des rôles d'audience dont la complexité est un des facteurs importants des renvois. La restriction du délai dans lequel un requérant peut solliciter l'aide juridictionnelle, votée en LFI pour 2011, devrait également réduire le nombre de ces renvois qui pèsent aussi sur les délais de traitement.

Selon la CNDA, l'augmentation de ses recrutements devrait permettre de juger 38 000 affaires en 2011 (contre 24 000 en 2010) et 47 000 fin 2012, et d'atteindre un délai prévisible moyen de jugement de 9 mois dès la fin 2011 et de 6 mois dès la fin 2012.

À compter de la mi-juin, elle a même commencé à résorber ses stocks de dossiers en instance (28 580 en août).

3.– Le développement d'une stratégie globale pour maîtriser les dépenses tout en répondant aux besoins

En amont et pendant toute la procédure : outre la mobilisation de nouveaux moyens pour accélérer l'instruction des demandes d'asile ou le développement d'un logiciel partagé (EURODAC) qui permet d'identifier rapidement les étrangers ayant déjà sollicité un asile dans d'autres pays, diverses réformes ont été engagées pour améliorer le fonctionnement et la gestion des dispositifs de prise en charge de ces publics.

a) Travailler à l'harmonisation des dispositifs de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

- Parallèlement à la régionalisation de l'admission – initiale – au séjour des demandeurs d'asile (donnant compétence au préfet du département chef-lieu de région pour traiter les premières demandes, ce qui en fait l'unique « point d'entrée » de la région), l'État a engagé une réforme des modalités du premier accueil et de l'accompagnement de ces publics.

Il a été réorganisé autour de plates-formes uniques (mais dédoublée dans quelques régions) et en nombre plus réduit, mises en place dans chaque département « point d'entrée » pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile issus de plusieurs départements.

La mise en œuvre de ces missions est placée sous la responsabilité de l'OFII depuis le 1^{er} janvier 2010. Il assure ainsi la coordination et le financement (et le contrôle de gestion) du réseau des 24 plates-formes associatives maintenues en activité sous convention avec l'Office. Ses directions territoriales gèrent directement 11 structures couvrant 5 régions et 18 départements (26 % du flux métropolitain).

Ce transfert de charges et de compétences ne s'est pas accompagné d'un redéploiement de moyens budgétaires au profit de l'opérateur. Les moyens financiers alloués aux plates-formes associatives de premier accueil se sont élevés en 2010 à 10,4 millions d'euros. Les notifications initiales ont atteint 10,7 millions en 2011, dont 58 % versés par l'OFII (6,2 millions). Les crédits du Fonds européen aux réfugiés devraient représenter 34 % du financement de ces structures. Sauf exception, les collectivités locales participent marginalement au financement du dispositif (6 %).

La contribution de l'Office pourrait être revalorisée au second semestre afin de tenir compte des ajustements des moyens de certaines plates-formes confrontées à des hausses exponentielles des flux, ainsi que du financement, à compter de juillet, de la plate-forme gérée par l'OFII en Guyane avec le concours de la Croix-Rouge française.

• Par ailleurs, dès 2009, le SGII 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**.

Même après cette première réorganisation, le dispositif reste très hétérogène en termes de fonctionnement, de contenu des prestations et de financement de celles-ci. Afin de préparer la sortie, au 31 décembre 2011, de la période transitoire et d'**harmoniser les subventions attribuées aux opérateurs délégués**, un **audit** des plates-formes de premier accueil des demandeurs d'asile a été commandité par l'Office à un cabinet extérieur.

L'objectif est de définir, dans un **cahier des charges opposable (ou référentiel)**, le détail des activités d'accueil, d'information et d'orientation des demandeurs d'asile qui peuvent bénéficier d'un financement de l'État⁽¹⁾, dans un contexte marqué, depuis 2008, par une hausse importante de la demande d'asile qui exige la maîtrise et la rationalisation de l'allocation des moyens publics.

Il devra préciser les prestations validées de premier accueil en termes de contenu, de conditions de réalisation et de modalités de contrôle du service fait - définissant *a contrario* les prestations qui ne relèvent pas du service public du premier accueil, et ressortissent par conséquent des initiatives privées.

Il devrait aussi 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 (pas avant 2013) si l'analyse juridique de prestations délivrées dans ce cadre le confirme.

(1) Conformément aux objectifs de 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.

b) Rationaliser la gestion des CADA et développer une péréquation territoriale

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

• En 9 ans, les capacités du dispositif national d'accueil (DNA) ont quadruplé.

272 CADA offrent désormais 21 410, alors que le parc en comprenait 5 282 au 1^{er} janvier 2001.

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.

• Depuis quelques années, il a été entrepris de **rationaliser la gestion de ces CADA** : ce 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 composition 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 développé un logiciel de contrôle de gestion sur les prestations des CADA. Totalement déployé depuis le début de l'année 2011, cet outil (le SICC) lui permet de mieux échanger avec les services déconcentrés sur l'activité des centres.

– Grâce aux collectes de données budgétaires et financières permises par ce nouvel instrument, et à une **enquête** réalisée par l'IGAS au deuxième semestre 2010, un **référentiel de coûts** est en cours d'élaboration afin d'accroître l'efficacité globale de l'allocation et de l'utilisation des budgets consacrés par l'État aux CADA. Et de comparer ce qui est comparable.

Les prévisions budgétaires tirent d'ores et déjà les conséquences de cette démarche de rationalisation des coûts en établissant le **prix moyen national de référence à 24,44 euros par jour**, défini en concertation avec les services déconcentrés de l'État grâce aux premiers travaux de rationalisation (il était de 25,13 euros en 2011, et de 26,20 euros en 2010).

Avec un stock déterminé de places, la dotation allouée aux CADA devrait ainsi s'établir à 194 millions d'euros en 2012 en **diminution** par rapport à 2011 (199 millions).

• **L'amélioration de la fluidité au sein du DNA** est également une forte préoccupation des responsables.

– Ils ont commencé par **renforcer le pilotage global du dispositif national d'accueil** : la réforme du statut des CADA par la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 est censée favoriser une prise en charge plus rapide en CADA d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile et faciliter la sortie de ces centres des personnes n'ayant plus vocation à y rester.

Le décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux CADA est par ailleurs intervenu pour réglementer les présences indues en limitant les durées de maintien.

L'ACCÈS AUX CADA

Les CADA 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.

La réforme a également permis, par un meilleur encadrement et une connaissance plus fine de l'activité des centres, d'améliorer progressivement le taux d'occupation des CADA par les demandeurs d'asile en cours de procédure et ainsi d'assurer un meilleur pilotage du DNA.

L'accroissement de la fluidité du dispositif est, notamment, une priorité systématiquement rappelée aux préfets : des objectifs cibles de performance leur sont assignés, dont la réalisation fait l'objet de bilans trimestriels. Ils sont encouragés à proposer systématiquement, *via* l'OFII, 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, de logements relais ou d'insertion.

Si la durée moyenne de séjour en CADA a eu plutôt tendance à s'allonger (de 18,2 mois en 2007 à 19,5 mois en 2010), corrélativement à l'allongement de l'instruction des dossiers, la réforme a effectivement accéléré les mouvements d'entrées et de sortie : en 2010, les CADA ont organisé la sortie de 11 791 personnes ; au premier semestre 2011, les sorties ont progressé de 6,5 % par rapport à au premier semestre 2010 (5 941 personnes). Les délais de sortie des personnes en présence indue ont également baissé, même s'ils restent supérieurs aux objectifs en raison des difficultés de sorties vers d'autres dispositifs.

Ces mesures ont ainsi contribué à réduire, à compter de 2008, la part des déboutés et des réfugiés statutaires en présence indue dans les CADA (hors délai de tolérance). Mais si le taux de réfugiés a continué à diminuer pour ne plus représenter que 2,3 % des places au 30 juin 2011, le taux de présence indue des déboutés est remonté à 7,5 % (contre 5,4 à la même période en 2010).

– **Développer une péréquation territoriale** est le deuxième axe de leur stratégie pour optimiser l'utilisation des CADA, et désengorger les sites les plus sollicités en répartissant mieux les flux sur l'ensemble du territoire.

En effet, certains des départements disposent d'un point d'entrée et d'une plate-forme ont supporté une concentration des flux de la demande d'asile s'adressant à leur région, saturant leurs dispositifs de premier accueil et d'hébergement – sans obtenir toujours le relais des autres départements moins chargés, comme le Rapporteur spécial a pu le constater lors de ses visites de contrôle.

La circulaire n°NOR IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile préconise donc d'étendre la « régionalisation » au pilotage de leur prise en charge sociale. Il est attendu que les préfets de région (ou, a minima et le cas échéant, les préfets des départements où se trouve une seconde plate-forme d'accueil) **impulsent des mécanismes de mutualisation de l'ensemble des capacités d'hébergement de leur territoire**, s'agissant à la fois des places de CADA et des places d'hébergement d'urgence dédiés. Leur mission peut être entendue dans un sens plus ambitieux encore puisqu'il s'agit de « *permettre une répartition équilibrée des demandeurs d'asile entre les départements d'une même région* ». À ce titre, chaque département devra disposer d'au moins un service de domiciliation agréé, même s'il n'est pas « point d'entrée ».

Cette mutualisation d'autant plus faisable que le déploiement, sur l'ensemble du territoire métropolitain, de l'application informatique de l'OFII, **DN@**, permet désormais aux différents acteurs de disposer, en temps réel, des caractéristiques de l'offre et de la demande d'hébergement en CADA et d'en rechercher l'adéquation dans des conditions optimales.

Le SGII est ainsi en mesure d'orienter les flux excédentaires de demandeurs d'asile considérés comme prioritaires pour un hébergement vers des places qui se libéreraient dans une autre région que celle de leur enregistrement. Par principe, le dispositif de prise en charge en CADA étant national, 30 % des places vacantes de chaque région (hors Île-de-France et Rhône-Alpes) doivent être mises à la disposition du niveau central.

Mais on constate que les admissions « nationales » ne représentent plus que 7,3 % de l'ensemble des admissions contre 8,7 % en 2010. Un niveau préoccupant car il ne permet pas de contribuer au desserrement des régions les plus confrontées à la pression des arrivées.

Le ministère chargé de l'asile veille à rappeler aux préfets la nécessité de cette péréquation interrégionale.

Le Rapporteur spécial insiste à son tour sur la nécessité d'une mutualisation effective des capacités d'accueil des demandeurs d'asile aussi bien au niveau national, qu'au sein d'une même région, voire d'une péréquation plus poussée entre département d'une même région. Elle est indispensable à l'optimisation des moyens comme à l'amélioration de la prise en charge des demandeurs d'asile.

Accessoirement, **il regrette que le DN@ soit limité aux CADA et ne permette pas de suivre l'état des capacités de tout le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile** (HUDA compris) – **ni les besoins**. La coordination avec les dispositifs généralistes devrait, certes, permettre d'accéder à une vision d'ensemble et en temps réel. Toutefois, cette mutualisation s'effectuera au seul niveau des départements où seront constitués les SIAO (voir *infra*). Une extension du logiciel serait nécessaire, comme certains acteurs locaux en ont pris conscience en développant leurs propres outils.

c) Contrôler la distribution de l'allocation temporaire d'attente

Une allocation temporaire d'attente (ATA) est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande dès lors qu'ils n'ont pas accès aux CADA, qu'ils viennent de pays d'origine sûrs, qu'ils soient déboutés en procédure de recours devant la CNDA, ou qu'aucune place en CADA n'est disponible 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.

Depuis un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire comme ceux qui ont déposé une demande de réexamen peuvent désormais percevoir l'ATA, au moins pendant la période où l'OFPRA étudie leur dossier. Le Conseil d'État a par ailleurs soulevé une question préjudicielle s'agissant des droits des personnes en procédure « Dublin ».

La gestion de cette prestation financière (y compris les décisions d'attribution et de rejet) est confiée à Pôle emploi, qui dispose d'un réseau plus dense et plus rodé. L'objectif de rationalisation de cette gestion a, par ailleurs, conduit à organiser les modalités de transmission des informations nécessaires au service de l'allocation entre les différents partenaires : ministère, Offices, préfectures et gestionnaires des CADA.

Le Rapporteur spécial a cependant constaté avec étonnement, lors de ses visites, que si l'enchaînement des actes de prise en charge ou les coopérations que les acteurs ont su développer avec Pôle emploi semblent assurer une ouverture contrôlée mais assez rapide des droits, leur clôture n'est pas aussi sécurisée. Il arrive que les circonstances de la perte des droits soient signalées tardivement.

Le phénomène est peut-être limité ; mais il est apparu qu'un certain manque de connaissance de la procédure d'alerte et du rôle que chacun doit y jouer pourrait expliquer de tels dysfonctionnements. Le Rapporteur spécial attire l'attention sur cette anomalie.

d) Mieux articuler les différents dispositifs d'hébergement et encadrer les dépenses d'hébergement d'urgence

S'ils n'ont pas accès aux CADA, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire (jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA) ou en procédure dite Dublin (jusqu'à la notification de la décision de réadmission) peuvent bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'accueil d'urgence financé par le programme 303.

Peuvent *a fortiori* y prétendre les demandeurs d'asile éligibles à un accueil en CADA sans y trouver de place (éventuellement jusqu'à la décision de la CNDA).

En revanche, n'y ont pas accès ceux dont la demande d'asile n'a pas encore été officiellement enregistrée⁽¹⁾, ou ceux qui ont refusé l'offre de principe ou l'offre effective d'admission en CADA – mais la situation ne concerne qu'environ 4 % des intéressés.

Tous peuvent solliciter un hébergement d'urgence dans les dispositifs généralistes gérés par le programme 177 *Prévention des exclusions et insertion des personnes vulnérables*.

(1) Cet enregistrement dépendant notamment de leur domiciliation par les plates-formes de premier accueil, un certain temps peut s'écouler après les premiers contacts quand la structure est débordée.

● **L'hébergement d'urgence** financé par le programme 303 est constitué :

– d'un *dispositif national*, géré par ADOMA, destiné à héberger et offrir un accompagnement administratif aux 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 ;

– 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.

Mais l'ampleur des besoins dépend directement des capacités et des modalités de fonctionnement et de gestion de l'ensemble du dispositif local et national d'hébergement. Plusieurs acteurs y interviennent :

– l'OFII qui assure le pilotage des plates-formes de premier accueil et la coordination du DNA ;

– les préfets de région/secrétaires généraux aux affaires régionales qui suivent la programmation des financements délégués, la tarification et le contrôle des CADA et la mise en œuvre de la péréquation interdépartementale de leurs places ;

– les préfets de départements/services déconcentrés départementaux (DDCS/PP) qui suivent la préparation des admissions en CADA, leur financement et leur contrôle, ainsi que le financement et l'organisation des modalités d'accueil et d'hébergement d'urgence ;

– enfin, les associations et autres organismes gestionnaires de CADA et de plates-formes de services pour le premier accueil qui participent à l'orientation des demandeurs vers les places d'accueil d'urgence, sans compter celles qui gèrent ces structures d'hébergement d'urgence dédiées (HUDA).

Le service de l'asile du SGII est en lien permanent avec l'ensemble des gestionnaires régionaux et départementaux afin de les guider dans la gestion du programme 303, aussi bien en matière budgétaire que dans les domaines opérationnels de la prise en charge des demandeurs d'asile.

● **D'un point de vue opérationnel** : pour améliorer la réponse aux besoins d'hébergement, les gestionnaires des plates-formes régionales de premier accueil des demandeurs d'asile ont été invités ⁽¹⁾ à **collaborer avec les services intégrés d'accueil et d'orientation** que le ministère en charge du logement développe sur l'ensemble des départements.

Le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun – mobilisé par les préfets pour pallier aux pénuries du réseau dédié – est lui-même en train de se réorganiser autour de ces SIAO. Ils sont, entre autres missions, censés faciliter la fluidité et la rapidité dans l'accès aux solutions d'hébergement d'urgence. Visant à

(1) Circulaire conjointe des deux ministères concernés du 31 janvier 2011.

centraliser les informations sur les structures existantes comme sur les personnes accueillies dans chacune, ils devraient permettre de mieux orienter ces dernières vers les structures adaptées, mais aussi de réguler l'occupation des places sur l'ensemble de leur territoire.

La mise en place et la montée en charge des SIAO est une opportunité pour coordonner des dispositifs qui se partagent certains publics comme de nombreux opérateurs, afin d'optimiser le fonctionnement de leurs différentes interventions et tirer le meilleur parti des moyens publics. Les gestionnaires du programme 303 sont donc appelés à organiser l'articulation des interventions HUDA avec celles du dispositif généraliste.

Il est encore trop tôt pour évaluer le degré d'avancement de cette réforme, ses réussites et ses difficultés.

- Dans le seul périmètre du programme 303, comme cela a été dit précédemment, les préfets de région doivent organiser la **mutualisation des capacités de prise en charge des demandeurs d'asile**, non seulement au niveau des CADA, mais en intégrant aussi les dispositifs HUDA.

Conformément aux orientations de la circulaire du 24 mai 2011, plusieurs SGAR ont ainsi instauré des « *commissions d'orientation* », « *instances d'admission concertée* » et autres réunions périodiques avec l'ensemble des acteurs de terrain, dans certains cas mensuelles, pour faire le point sur l'évolution des besoins et des capacités et répartir les cas prioritaires.

À Dijon, cette instance associe également les gestionnaires des hébergements financés par le programme 177.

En tout état de cause, il est apparu, lors des visites du Rapporteur spécial, que tous (la plupart ?) n'ont pas encore réussi à mobiliser au-delà du département « point d'entrée ».

De ce point de vue, l'implantation nationale des structures d'accueil des demandeurs d'asile d'Adoma facilite une répartition plus large des prises en charge. Celle-ci est, en principe, coordonnée par l'OFII au niveau central.

Quoi qu'il en soit, comme cela a déjà été dit, l'absence d'une base de données suivant non seulement les CADA, mais aussi les capacités HUDA, qu'elles soient à gestion déconcentrée ou nationale, limite les capacités à gérer les besoins en temps réel et de manière coordonnée, notamment si l'on envisage un plan plus large que le département.

LES AVANTAGES D'UNE ORGANISATION INTÉGRÉE

Sur plusieurs des sites visités par le Rapporteur spécial, un même opérateur assure le fonctionnement et la gestion de plusieurs dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile de leur territoire : de la plate-forme de premier accueil à la gestion des CADA, en passant par des nuitées hôtelières ou des structures plus spécifiques de mise à l'abri, d'accueil temporaire, de transit - voire des résidences sociales facilitant la sortie des réfugiés.

Sans échapper aux difficultés suscitées par des flux croissants et continus de demandeurs d'asile, ni présumer de la qualité de leur gestion, cette intégration des équipes - parfois des structures - présente déjà deux avantages :

– en terme de coûts, elle permet une certaine mutualisation des moyens humains et matériels ;

– en terme d'efficacité, elle maximise la continuité de la prise en charge et assure une bonne visibilité, donc un meilleur suivi des situations individuelles.

• **D'un point de vue budgétaire** : il est demandé aux préfetures d'assurer un suivi très précis des dépenses, des capacités d'hébergement financées par le programme 303, des publics accueillis et de leurs modalités de prise en charge.

Depuis 2008, des **enquêtes trimestrielles** relatives à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile sont remontées par ces services et permettent de collecter des informations sur la situation de chacun des départements. Deux fois par an, des comptes rendus d'exécution budgétaire doivent être adressés au SGII, lui offrant une vision, globale et par territoires, des dépenses et des besoins.

D'un point de vue comptable, les préfetures sont toutes connectées à Chorus et disposent, au moins pour les CADA, d'une application de contrôle de gestion, le SICC.

Et partir du dernier trimestre de cette année, des dialogues de gestion réunissant l'ensemble des acteurs locaux vont être initiés avec chacune des régions afin de faire le point sur la gestion de l'année en cours et de discuter des perspectives de l'année 2012.

– La circulaire du 24 mai enjoint par ailleurs les préfets de « **rationaliser le recours à l'hébergement d'urgence, en tenant compte de l'enveloppe prévisionnelle de crédits** » qui leur a été notifiée.

– Il est également demandé aux préfets de « **s'engager dans une démarche de contractualisation avec les opérateurs locaux** ».

De fait, le rebasage des crédits proposé par le projet de loi de finances vise non seulement à corriger l'importante sous-budgétisation de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, mais aussi - selon les termes du SGII - à « *responsabiliser davantage les services chargés de l'exécution des dépenses (SGAR, préfectures, DRJSCS et DDCS) : ils pourront mieux conventionner avec les opérateurs associatifs en charge notamment de l'hébergement hôtelier en remettant à plat à la fois les tarifs, afin d'en réduire les coûts, et les prestations offertes aux demandeurs d'asile pris en charge dans ces structures* ».

Conjuguée à l'affichage de la volonté gouvernementale de contenir ces dépenses, la contractualisation doit amener les parties prenantes à travailler, de manière plus poussée *et concertée*, leurs anticipations quant aux évolutions des flux de demandeurs d'asile et des dépenses qui pourront être financées, tout en assurant aux opérateurs une meilleure visibilité sur leur action de l'année et les moyens qui leur seront donnés.

En effet, le Rapporteur spécial a pu constater que l'imprécision actuelle du cadre conventionnel - quand il existe - sur la nature et l'ampleur des prestations qui seront financées par l'État, associée à une sous-dotation avérée et conséquente, **nuît à la bonne gestion de ces crédits.**

Les régions soumises à la pression de la demande d'asile connaissent une première partie de l'année très tendue quand les crédits apparaissent nettement insuffisants. Elles ne sont pas vraiment en mesure d'arrêter des montants de subvention définitifs. Face à l'ampleur des besoins, certaines préfectures sont amenées à faire des avances.

Même si des crédits complémentaires sont finalement accordés en cours d'année, entre-temps, les associations, dont l'activité ne s'interrompt pas sous les flux, sont confrontées à une **double complication**, l'une financière lorsque l'épuisement de leur trésorerie les contraint à s'endetter pour financer les missions qu'elles assurent au nom de l'État. Sauf à subir la menace des hôteliers de remettre les hébergés à la rue.

Les opérateurs doivent alors assumer des frais supplémentaires qui alourdissent la facture – ou déséquilibrent leur bilan. Malgré les efforts qui peuvent être faits pour accélérer le versement des compléments budgétaires, certaines associations se sont même trouvées en difficulté financière.

Cette situation est aggravée quand elles attendent des fonds européens. Les versements, qui s'effectuent par l'intermédiaire des services de l'État, peuvent en effet prendre jusqu'à trois ans. **Un renforcement ou une accélération du traitement des dossiers Fonds de concours par l'État serait bienvenu.**

L'autre conséquence est de limiter sérieusement leur efficacité en tant que gestionnaires de fonds publics. Car, ne pouvant s'engager sur un niveau de dépenses, ces opérateurs ne sont pas en capacité de négocier les tarifs demandés par les hôteliers de leur territoire – surtout s'ils sont confrontés à la concurrence d'une forte activité touristique locale.

L'opérateur de Lyon signale par ailleurs la complexité que représente pour les hôteliers la coexistence des deux circuits de financement des places d'hébergement d'urgence (programmes 303 et 177).

Certes, du point de vue de l'équilibre des finances de l'État, il y a bien nécessité de parvenir à ralentir ces dépenses à la progression exponentielle depuis trois ans. Au-delà de cet objectif, il est, *a minima*, indispensable d'exiger une gestion non seulement suivie et transparente, mais aussi raisonnée et économe des ressources publiques qui sont confiées à ces opérateurs. Il est également légitime de faire la part entre les prestations dont le financement incombe à l'État et celles qui relèveraient des initiatives privées des acteurs.

Le « rationnement » des moyens affiché par la sous-dotation chronique des crédits est une façon de faire entendre ces exigences aux associations et de les engager à optimiser les moyens qui leur sont alloués. À l'occasion de ses différentes rencontres, le Rapporteur spécial a pu constater que le message était passé - s'il n'avait déjà été compris.

Cependant, l'irréalisme des prévisions et l'incertitude qu'elles créent quant aux compléments potentiels aboutissent à un résultat presque contraire en obligeant les acteurs à « *gérer à la petite semaine* ».

Pourtant, le Rapporteur spécial a entendu qu'**il existe bien des marges de gain, non seulement sur les prestations directement assurées par les intervenants, mais plus encore sur les nuitées hôtelières** auxquelles ils ont recours en complément - parfois exclusivement.

Certains SGAR ont judicieusement entrepris **une véritable étude de l'état de leurs dispositifs HUDA, de leurs coûts et des pistes pour rationaliser** ces derniers, et renforcer les premiers si nécessaire.

LES PISTES IDENTIFIÉES PAR LE SGAR DE BOURGOGNE POUR REDUIRE LES COÛTS DES HUDA

1. Répartir de manière plus équilibrée la prise en charge des demandeurs d'asile sur l'ensemble de la région.

S'appuyant sur une volonté forte du préfet de région, une organisation est en cours de mise en place afin de gérer en commun - *via* un comité de pilotage réunissant les parties prenantes et un opérateur chef de file - l'orientation des demandes d'hébergement sur l'ensemble des structures de la région. Elle devra, dans un premier temps, lever les appréhensions des responsables locaux, les freins techniques (les limites du parc possible, la rigidité des solutions traditionnellement pratiquées...) et les craintes des associations concernées (sur les prestations qui seront financées et le bon versement des subventions). Un conventionnement définissant les droits et devoirs de chaque partie devrait réduire une partie de ces freins.

S'agissant des outils, les participants déplorent également les insuffisances de l'application DN@ qui n'offre pas de vue complète et simultanée du parc, ni ne suit les cas en attente.

Le développement sur l'ensemble du territoire de nouvelles structures collectives d'HUDA, d'un coût inférieur à l'hôtellerie, serait également une piste d'économie.

2. Exonérer de taxe de séjour les nuitées financées dans le cadre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Elle varie de 0,48 à 0,9 euro selon les taxes additionnelles des départements et régions.

En sont déjà exonérées les personnes inscrites sur la liste du décret n° 2002-1549 et notamment celles qui perçoivent des minima sociaux.

3. Limiter le versement des aides (chèques services ou bons alimentaires) que les associations apportent aux demandeurs d'asile en attendant qu'ils perçoivent l'ATA :

– en aidant Pôle emploi à instruire plus rapidement les dossiers d'ouverture des droits ;

– en autorisant (dans un cadre conventionnel) les associations à faire l'avance de l'ATA, plutôt que des actuels subsides qu'elles n'ont pas le droit de se faire rembourser sur les arriérés d'allocation.

4. Passer des marchés avec les hôteliers prestataires

Une étude approfondie des prix pratiqués et des bilans annuels des prestataires locaux a révélé, entre autres, que ce marché était intéressant pour les hôteliers ; que l'État a longtemps payé au prix fort des chambres qui n'ont pas toujours été aux normes de confort et de sécurité ; que les chambres sont finalement louées à l'année mais à plein tarif – soit très au-dessus du taux d'occupation moyen et donc très au-dessus du seuil de rentabilité.

Il apparaîtrait ainsi qu'une diminution des tarifs de 20 % en moyenne serait aisément envisageable, d'autant plus que la régionalisation de la prise en charge en réduisant le volume des besoins à répartir localement, réduirait les « rentes ». En contrepartie de chambres réservées en haute saison touristique, les hôtels pourraient au moins concéder de meilleurs prix en périodes plus creuses.

Un intéressement, fonction des baisses obtenues, est prévu pour motiver les différents opérateurs. Une autre alternative serait que l'opérateur chef de file centralise ces négociations pour gagner en force de pression.

En tout état de cause, il est nécessaire d'assurer à ces opérateurs une meilleure visibilité sur la programmation des besoins et des financements pour gagner aussi bien sur les volumes réservés que sur les prix.

LA FORCE DE NÉGOCIATION DU SAMU SOCIAL DE PARIS

C'est en principe le CASP (Centre d'action sociale protestante), *via* la CAFDA (Coordination de l'accueil des demandeurs d'asile), qui a été missionné en 2001 pour organiser et gérer le premier accueil des demandeurs d'asile enregistrés sur Paris, ainsi que l'hébergement d'urgence des familles. Dans les faits, les difficultés posées par la gestion des nombreux interlocuteurs hôteliers l'ont amené en 2010 à solliciter le relais opérationnel du Samu social de Paris pour la réservation des nuitées pour les familles de demandeurs d'asile. Par le dispositif « 115 » et son Pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH) créé en juin 2006, celui-ci a en effet acquis une grande expérience de l'orientation des publics à la recherche d'un hébergement, mais aussi une bonne connaissance du marché local.

Cette prise en charge n'offre qu'« un toit », sans prestations alimentaires, ni l'accompagnement sanitaire et social spécifique aux demandeurs d'asile.

Le logiciel de réservation utilisé par le PHRH impute les dépenses sur l'enveloppe spécifique allouée à la nouvelle mission et permet de suivre mois par mois le niveau des consommations.

Le cadre financier strict de son statut de GIP (groupement d'intérêt public), qui lui interdit de dépenser plus que ses ressources disponibles, est une garantie contre les difficultés financières. Il montre également qu'un périmètre d'action défini à l'avance peut aussi protéger l'opérateur : s'il n'a plus les moyens d'agir, il doit arrêter son activité, ce qui n'est pas forcément le souhait des autorités qui l'ont missionné.

Face aux prestataires hôteliers, sa principale force est le poids que lui donnent l'importance de sa capacité financière et l'étendue de son champ d'action (ses partenaires hôteliers sont répartis sur huit départements de la région parisienne). Un poids qui lui permet d'obtenir des tarifs hôteliers les plus bas de France (représentant un prix moyen de 16,29 euros par personne et par jour, variant selon les prestations et l'éloignement), comme le respect d'une Charte hôtelière de qualité.

Dans le cadre de cette nouvelle mission, cependant, le flou sur les montants attendus du BOP 303 et l'opacité des relations avec ses interlocuteurs administratifs ⁽¹⁾ réduit les marges de négociation du PHRH.

(1) Une convention signée le 30 décembre 2009 entre le Préfet de Paris, le CASP et le Samu social de Paris a officialisé cette collaboration. Cependant, à la surprise du Rapporteur spécial, les termes financiers n'en auraient jamais été arrêtés alors qu'ont pourtant été engagés 39,9 millions d'euros de dépenses depuis 2010 et que 2 448 902 nuitées ont été financées pour des familles de demandeurs d'asile, à raison d'une moyenne de 3 077 personnes en 2010 et 3 632 en 2011. Son interface budgétaire est la DRIL.

Il apparaît en effet que les marges d'économies sur les nuitées hôtelières dépendent d'une première condition : les opérateurs doivent avoir la capacité de peser dans les négociations avec leurs partenaires. **Cela suppose à tout le moins une plus grande sécurité financière – et des prévisions réalistes.**

C.– UN OPTIMISME NÉANMOINS PRÉMATURÉ, SURTOUT S'AGISSANT DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

La Directive européenne sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile du 27 janvier 2003 impose aux états membres de l'Union de leur assurer, jusqu'à la décision de l'OFPRA ou de la CNDA, un « *minimum de conditions matérielles d'accueil* », notamment en matière de logement. ⁽¹⁾

En France, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) a une capacité qui a quadruplé depuis neuf ans, offrant 21 689 places au total.

• Il ne suffit pas, pour autant, à répondre aux besoins, même si le taux d'occupation du parc par des demandeurs éligibles a progressé entre 2010 et 2011 de 31,4 à 37,8 %. Il est donc complété par le dispositif d'hébergement d'urgence financé par le programme 303 *Immigration et asile*.

En cas d'insuffisance, les demandeurs d'asile peuvent s'adresser au dispositif d'hébergement généraliste. Cependant, ce dernier, lui-même très sollicité, ne peut et ne devrait représenter qu'une alternative limitée, la spécialisation du programme 303 sur l'ensemble de la prise en charge des demandeurs d'asile et le souci de leur faire bénéficier d'un certain accompagnement étant les principales justifications de l'existence d'un dispositif dédié.

Mais, chaque année depuis plusieurs exercices, les dotations allouées à l'hébergement d'urgence doivent être fortement abondées, malgré l'important développement des places en CADA.

MONTANTS DES CRÉDITS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE (NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303

Année	LFI	Exécution
2003	19 029 917	124 316 950
2004	27 994 292	143 775 492
2005	27 994 292	140 892 202
2006	44 500 000	103 723 237
2007	40 369 782	57 160 338
2008	35 300 000	53 090 762
2009	30 000 000	72 426 979
2010	30 000 000	110 130 000

(1) Sur ce fondement, de nombreux demandeurs d'asile n'obtenant pas un hébergement qu'ils sollicitaient ont réussi à faire condamner l'État au versement de pénalités (de 100 à 200 €/jour). Le Conseil d'État, dans une décision du 13 août 2010, a cependant annulé des ordonnances du tribunal administratif de Grenoble allant en ce sens. Il a ainsi considéré que l'État n'avait pas d'obligation de résultat mais de moyen. Cela suppose néanmoins que l'État se donne ces moyens.

En 2010, les prévisions budgétaires étaient construites sur la base de 1 500 places gérées par l'administration centrale (*via* Adoma), au coût moyen de 15,51 euros/h/place (hors coût des premiers secours), et 3 978 places à gestion déconcentrée au prix journalier moyen de 14,52 euros (hors secours d'urgence).

Ont finalement été financées 1 606 places gérées au niveau national, auxquelles s'ajoutent 50 places (à 89,78 euros/j/place) nouvellement créées pour les mineurs isolés, et près de 19 000 places gérées au niveau déconcentré.

Il faut également évoquer les quelques 20 millions d'euros que représenterait la prise en charge d'une moyenne de 1 662 demandeurs d'asile non déboutés par le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun (selon une enquête menée en 2009 par la DGCS)⁽¹⁾. En se livrant à un exercice un peu artificiel, on pourrait considérer que l'addition des deux compléments aboutit à une dépense totale de plus 130 millions, et donc à un dépassement des prévisions pour 2010 d'environ 100 millions.

Un effort a été fait pour renforcer les dotations du programme 303 **en 2011**, les portant à 40 millions d'euros (+ 10 millions d'euros) – correspondant au financement de 1 500 places à gestion nationale (leur augmentation à 1 756 n'ayant pas encore été actée au moment des discussions de la LFI) et de 5 865 places dans le dispositif déconcentré, leur coût moyen journalier étant maintenu aux niveaux respectifs de 15,51 euros et 14,52 euros.

Ces prévisions restaient très en-deçà du niveau des besoins constatés les années précédentes, les responsables du programme escomptant une stabilisation du nombre de demandes d'asile dans l'année et déjà une forte réduction des délais d'instruction de ces demandes par l'OFPPRA et surtout par la CNDA. Pourtant, dès le vote de la LFI, il paraissait improbable que ces opérateurs réussissent en peu de temps des gains de productivité aussi importants, malgré des plans d'action vigoureux et renforcés dès le début de l'année 2011. Sans compter la nouvelle accélération de la demande d'asile (+ 11,3 % sur les six premiers mois de l'année).

De fait, au vu de la dépense constatée sur ce début 2011 au titre de l'hébergement d'urgence des DA, une **ouverture de crédits supplémentaires de 50 millions d'euros** a été accordée par loi de finances rectificative fin juillet.

Toutefois, le niveau de dépenses se confirme et même s'accroît, puisque, selon les déclarations du SGII, les prévisions pour 2011 seraient révisées à un **niveau de dépenses de 135 millions pour le seul hébergement d'urgence**⁽²⁾ – **ainsi que 149 millions pour les dépenses d'allocation temporaire d'attente** (sur lesquels il faut cependant déduire 12 millions reportés de 2010 à 2011).

(1) *Les publics réfugiés et déboutés sont considérés comme ne relevant plus de l'action 2 du programme 303. Selon le SGII, leur prise en charge ne peut être interprétée comme un transfert de charges du programme 303 sur le 177. Car, il pourrait estimer dans cette logique que ceux qui sont encore présents en CADA hors délais de tolérance (2,5 % pour les premiers, 7,5 % pour les seconds en 2011) constituent un transfert de charge du programme 177 sur le programme 303.*

(2) *Dispositif national compris a priori.*

Le Secrétariat général a, selon ses dires, réussi à couvrir les besoins de financement des dispositifs locaux, en mobilisant les fonds débloqués dans l'année et toutes ses ressources de trésorerie pour les déléguer le plus tôt possible aux préfets de région et éviter ainsi de créer des difficultés financières aux gestionnaires.

L'opération s'étant faite au prix d'un retard dans les paiements des avances de Pôle emploi, **il manquerait encore 130 millions** (au titre de l'ATA) **pour boucler son budget de l'année.**⁽¹⁾

• Le présent projet de loi de finances pour 2012 traduit **un effort substantiel pour rebaser ces dotations** qui :

– pour les dispositifs d'hébergement d'urgence, monteraient **de 40 à 90,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une **progression d'environ 127 %** par rapport à la LFI de 2011 ;

– pour l'ATA, qui touche une population encore plus large, seraient **renforcées de 54 à 89,7 millions d'euros, en hausse de 66 %.**

Le Rapporteur spécial constate cependant que ces dotations restent inférieures aux dépenses constatées en 2010 et plus encore en 2011.

Or, si le SGII est fondé à espérer des économies de ses mesures d'amélioration du pilotage et de la gestion des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile, et plus encore des effets de la réduction des délais d'instruction sur la rotation au sein des CADA, **le Rapporteur spécial doute que ces divers gains permettent déjà un niveau d'économie équivalent au retard pris** par rapport aux dépenses de 2011.

La CNDA et plus encore l'OFPPRA ont à traiter d'importants stocks de dossiers cumulés, tout en suivant des flux qui continuent de progresser (voir *supra*).

Malgré ses renforts, l'OFPPRA prévoit dans un premier temps l'accroissement de son stock de 3 500 dossiers supplémentaires. Il n'envisage une réelle résorption de ces « arriérés » qu'à partir du milieu de l'année 2012 et n'espère redescendre à un délai d'instruction de 130 jours (au mieux) qu'en fin d'année. Au surplus, de nouvelles difficultés viennent se greffer : les efforts de l'Office s'étant concentrés sur les services d'instruction depuis 2010, les services d'appui n'ont pu bénéficier de tous les moyens nécessaires à leurs missions ; quant aux capacités de défense de l'opérateur devant la CNDA, elles arrivent à leurs limites face à l'accroissement de l'activité de la Cour (+ 19 % en 2010)⁽²⁾.

(1) Un **prochain projet de loi de finances rectificative** a été annoncé afin de permettre à la mission de régler ces dettes à l'égard de Pôle emploi. Le montant sollicité sera déterminé en fonction des disponibilités qu'offriront les autres actions de la mission. Il pourrait s'élever à 120 millions d'euros.

(2) Si le taux d'annulation des décisions de l'OFPPRA par la cour est en régression, de 22,1 % en 2010 à 18,5 % en 2011, la proportion des recours contre celles-ci n'a pas réellement évolué.

La Cour a, pour sa part, de plus grandes espérances de progrès puisqu'elle escompte une diminution de son délai moyen de traitement à 9 mois d'ici la fin de l'année et 6 mois fin 2012.

Les délais d'instruction pourraient donc ne plus peser négativement sur le nombre des demandeurs d'asile pris en charge et la durée de leur hébergement ou de leur allocation. Cependant, **le plein effet de ces mesures ne se fera pas sentir immédiatement**. De plus, **ces prévisions sont faites à flux constants** – une hypothèse qui reste incertaine même si on a pu observer certain tassement au premier semestre 2011.

Le Rapporteur spécial s'interroge *a fortiori* sur la pertinence des calculs retenus pour la prévision des crédits alloués aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile.

– Malgré son renforcement et l'amélioration de son pilotage, le parc du DNA est loin de suffire face à l'ampleur, encore croissante, de la demande d'asile.

Le taux d'occupation des places s'établit au niveau de 98,5 % au 30 juin 2011, un excellent niveau compte tenu du taux de vacance « frictionnelle », incompressible sur un parc de cette importance, ainsi que des inadéquations pouvant apparaître entre les places disponibles et la composition familiale des personnes à héberger.

Malgré la mise sous tension des délais de sortie s'imposant aux réfugiés et déboutés, le taux de présence indue était légèrement remonté en ce début d'année à 9,9 %. Le SGII espère néanmoins qu'il s'établira aux alentours de 6 % en 2011. C'est l'objectif visé pour 2012 (94 % d'occupation par des personnes autorisées, selon l'indicateur 1.2 du programme 303).

Il faut toutefois préciser que parmi les présences autorisées, on décompte encore près de 10 % de réfugiés et déboutés début 2011. Les CADA hébergent donc seulement un peu plus de 80 % de demandeurs d'asile en cours de procédure.

En outre, en 2011, seuls 37,8 % de ceux-ci sont accueillis en CADA (indicateur 1.1 du programme). Ce chiffre marque un progrès par rapport à 2010 (31,4 %) – et ce, en dépit de la croissance des besoins, comme de l'augmentation de la durée de séjour moyenne en CADA induite par l'allongement des délais d'instruction. Cependant, le projet annuel de performance envisage une dégradation de cette proportion à 35 % en 2012.

– **Le dispositif d'hébergement d'urgence devrait donc rester très sollicité** – même s'il ne permet pas non plus de répondre à tous les besoins. Le ministère évalue à environ 59 % la proportion de demandeurs d'asile pris en charge dans un dispositif financé par l'État (programmes 303 et 177) en 2011.

Or, si les dotations sont plus que doublées, les prévisions pourraient se fonder sur des présupposés fragiles.

S'agissant du dispositif national géré par Adoma, les crédits qui lui seront alloués augmentent de 8,9 à **10,5 millions** (+ 1,6 million) **en conséquence de l'accroissement de son parc** de 1 500 à 1 756 places intervenu courant 2011. Sa dotation est calculée sur la base d'un coût moyen unitaire maintenu à 15,51 euros par jour, plus 5 % destinés à la prise en charge des premiers secours.

Quant aux dispositifs à gestion déconcentrée, il est proposé de porter les crédits nécessaires au financement de ces hébergements et à divers secours d'urgence à **80,4 millions d'euros, soit un supplément de 49,3 millions d'euros** par rapport aux crédits votés en LFI pour 2011. Ces prévisions se fondent sur un **coût moyen journalier revalorisé à 15 euros** (+ 0,48 euro) et sur l'hypothèse du financement d'une moyenne annuelle **14 652 places**.

Mais rappelons que malgré les 50 millions apportés par la LFR de juillet 2011, il pourrait encore « manquer » 45 millions sur l'ensemble des dépenses d'hébergement d'urgence. **Le différentiel serait de plus de 44 millions par rapport aux dépenses constatées dans le dispositif déconcentré.**

- La dotation proposée pour financer l'ATA et sa gestion par Pôle emploi soulève les mêmes interrogations malgré son important rebasage.

Avec 89,7 millions d'euros (+ 35,7 millions), elle serait **encore inférieure aux consommations finalement attendues en 2011 de plus de 47 millions d'euros**.

Escomptant un meilleur accès aux CADA et surtout une forte réduction des délais d'instruction des demandes d'asile, les prévisions se fondent notamment sur une progression ralentie du nombre annuel moyen des bénéficiaires de 13 405 (LFI 2011) à 21 565 en 2012, ainsi qu'une durée moyenne d'allocation en baisse à 12 mois.

Pour mémoire, en 2010, ce sont plus de 28 000 personnes qui ont perçu cette prestation. Le niveau de consommation attendu en 2011 laisse à penser qu'ils ont été plus nombreux encore. On décomptait encore 35 540 demandeurs d'asile en bénéficiant au 30 juin.

Au regard de ces éléments, le Rapporteur spécial constate que ces calculs de prévisions se fondent sur **des hypothèses plutôt optimistes**, qui ne tiendront pas si la demande d'asile continue de progresser malgré les prouesses des opérateurs.

Les projections de Pôle emploi établiraient plutôt un chiffre de dépenses de 134 millions d'euros (avec une extension aux « procédures Dublin »), même en se fondant sur une stabilisation du flux de la demande d'asile et des délais d'instruction ramenés à 12 mois.

Il craint en conséquence que les dotations prévues se révèlent encore insuffisantes – même si le différentiel sera atténué par quelques 6,2 millions attendus des fonds européens en 2012.

Ces crédits seront sans doute abondés ultérieurement si les dépenses viennent à déborder les prévisions. Mais **il serait plus sincère budgétairement, et plus sécurisant pour les gestionnaires des structures, de revaloriser les crédits inscrits dès la loi de finances initiale.**

II.- LA POURSUITE DES EFFORTS D'OPTIMISATION DES AUTRES DOTATIONS

a) L'approfondissement des réformes de la RGPP

• **Cinq mesures** engagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sont **considérées comme achevées** :

1. Les unités de la police aux frontières ont été supprimées des départements dans lesquels son activité est faible.

2. Les préfectures importantes disposent d'une cellule experte en matière de contentieux des étrangers mise en place dans le cadre d'un pôle interservices éloignement (PIE) qui travaille à améliorer le taux de réussite des reconduites à la frontière.

3. La double instruction des demandes de naturalisation par les préfectures et par la direction des populations et des migrations a été supprimée.

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.

Cette réforme réduit les délais tout en s'assurant de préserver l'égalité de traitement.

4. Des visas valant titre de séjour (VLS-TS) sont désormais délivrés à certaines catégories de demandeurs de visa long séjour.

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 préfectures, 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. 11 902 ont été émis par les consulats français en 2010.

Il pourrait être étendu en 2012 aux scientifiques, aux stagiaires et aux personnes bénéficiaires du regroupement familial.

5. Les missions d'accueil et d'intégration ont été largement recentrées sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui a notamment repris l'organisation des formations linguistiques pour les migrants non signataires du contrat d'accueil et d'intégration.

• **De nouvelles mesures** ont été adoptées par le Conseil de modernisation des politiques publiques le 30 juin 2010, autour de **trois axes** :

- améliorer le processus de délivrance des demandes de visa ;
- simplifier l'accueil et améliorer l'intégration des étrangers en situation légale ;
- améliorer les contrôles aux frontières et renforcer la lutte contre l'immigration clandestine.

1. L'externalisation des tâches annexes (accueil téléphonique, prise de rendez-vous, collecte des dossiers et des frais de dossier, restitution des documents, saisie informatique sécurisée du contenu des formulaires de demande de visa) au traitement des demandes de visa dans les postes consulaires est passée à l'étape suivante : l'externalisation du recueil des données biométriques.

Tous niveaux confondus, la mise en œuvre des premières étapes était effective au 1^{er} janvier 2011 dans 61 postes diplomatiques et consulaires qui traitent approximativement les deux tiers de la demande de visas. En 2010, 49 % des visas délivrés résultaient d'une demande déposée chez un prestataire.

Les mêmes postes ont également commencé à explorer des pistes de mutualisation avec les partenaires Schengen.

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.

Une expérimentation du recueil des données biométriques débutera au consulat d'Alger en octobre 2011 si le matériel mis en œuvre, BioNET, confirme son interopérabilité avec les réseaux du ministère des affaires étrangères et européennes (VISANET et Réseau mondial visas). Les sites de Londres, Istanbul et Izmir devraient suivre en janvier 2012. L'objectif, à l'issue de cette phase, est de généraliser l'externalisation à l'ensemble des pays à forte demande de visas (plus de 100 000 visas par an) comme la Chine, la Russie ou l'Inde.

2. L'objectif de « *simplification des démarches de réunification familiale des réfugiés* » a amené les services à travailler à la simplification de la procédure au sein du bureau des familles de réfugiés, à l'établissement d'un lien direct entre celles-ci et les équipes consulaires, au raccourcissement du délai moyen de traitement à moins de six mois. Une plaquette d'information à l'attention des réfugiés devrait par ailleurs être disponible depuis septembre 2011.

3. Depuis octobre 2010, un portail informatique permet le paiement dématérialisé des droits à l'OFII, grâce à l'achat de timbres électroniques par les titulaires de VLS-TS. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2012 (article 28) modifie l'organisation du recouvrement des taxes sur les titres de séjour en supprimant les modèles spéciaux de timbres fiscaux. Ce seraient donc les services de l'État qui en assureraient le recouvrement, dans le prolongement de la réforme initiée par la LFI pour 2011 concernant la contribution spéciale et la contribution forfaitaire dues par les employeurs. Cela devrait simplifier les fonctions comptables de l'opérateur.

4. Le développement des titres de séjour pluriannuels, qui bénéficient déjà aux étudiants des grandes écoles ayant passé une convention avec les préfetures, est prévu par la dernière loi relative à l'immigration du 16 juin 2011 en faveur des salariés scientifiques-chercheurs, des salariés hautement qualifiés au sens de la directive « *carte bleue européenne* », des conjoints de ces deux catégories ainsi que des conjoints des salariés en mission ou titulaires des cartes « *compétences et talents* ».

5. L'accélération des contrôles aux frontières a été rendue possible par la mise en place de 24 sas automatiques de contrôle (dispositif PARAFES) dans les aéroports parisiens. Le dispositif devrait être étendu courant 2012 à l'aéroport de Marseille. Enfin, son ouverture aux passeports biométriques est à l'étude. Elle est envisagée pour la fin de cette année.

6. Le SGII a par ailleurs été invité à « *participer à la lutte contre la fraude aux droits sociaux* ». Pour ce faire, il est prévu, dans un premier temps, de mettre à disposition des organismes sociaux délivrant des prestations, un dispositif simple et banalisé (via internet) pour leur permettre de contrôler la validité des titres de séjour présentés à l'appui des demandes.

Dans un second temps, les possibilités de contrôle pourraient être étendues aux autres documents d'identité (CNI, passeports ou permis de conduire). Il s'agit de s'attaquer notamment aux fraudes fondées sur le détournement de titres perdus, volés ou usurpés.

7. Enfin, se poursuivent les travaux engagés depuis 2010 pour rationaliser la gestion des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA – voir partie I.B) comme celle des centres de rétention administrative (CRA).

b) Les progrès d'une culture de la rationalisation des coûts – à défaut, parfois, d'une vraie culture de la performance

● **Le Rapporteur spécial salue la persévérance dont le SGII fait montre depuis plusieurs années pour creuser différentes voies d'optimisation des moyens** mis à la disposition des acteurs.

Il relève ainsi le développement, sous l'impulsion de la LOLF notamment, d'outils de contrôle de gestion assurant un suivi plus fin des dépenses aux différents niveaux de leur exécution, offrant dès lors la possibilité d'en analyser les évolutions et d'identifier les éventuelles dérives.

Il note que le Secrétariat général s'est effectivement attaché à pousser plus loin l'exploration des déterminants de certaines dépenses en menant ou commandant des audits sur les prestations et les modalités de gestion de divers dispositifs pesant lourd sur son budget (CADA, CRA...) ou essentiel au bon déroulement d'une action (plates-formes d'accueil).

Les résultats de ces études fonderont l'élaboration de **référentiels de prestations et de coûts adaptés** qui favoriseront une harmonisation des services offerts, plus respectueuse de l'égalité entre bénéficiaires potentiels, tout en rationalisant leur gestion.

Ces mesures, associées aux instruments de contrôle, devraient améliorer le pilotage des actions, et permettre de dégager des économies au terme de leur pleine mise en œuvre. Sur plusieurs champs, les prévisions budgétaires en font le pari dès 2012.

● La reprise en main de la gestion des CRA offre un des exemples les plus aboutis de cette démarche d'analyse des charges et des coûts et d'optimisation des dépenses.

L'achèvement d'ici la fin 2011 du transfert à la police des frontières de l'intégralité du parc ⁽¹⁾ facilite bien évidemment l'harmonisation des méthodes de gestion et d'organisation des structures.

Dès janvier 2010, le SGII a pu mettre en place, en lien avec la DCPAF, un dispositif de contrôle de gestion destiné aux responsables de CRA.

Réunissant des indicateurs homogènes de suivi comme de pilotage sur chaque dimension de l'activité des centres (utilisation et fonctionnement des centres, greffe, garde et escorte), le tableau de bord de performance des CRA permet d'apprécier la répartition précise et détaillée des charges et des coûts, leurs évolutions et de réaliser en conséquence les réajustements de gestion nécessaires. Il favorise ainsi la diffusion d'une culture de gestion par objectifs.

(1) À l'exception des centres sous la gestion de la Préfecture de police.

Il offre également des éléments de référence dans les négociations des marchés afin d'obtenir des coûts unitaires standardisés.

Il permet au final d'obtenir le coût quasi complet du fonctionnement des centres ⁽¹⁾, au total et par retenu ; et concomitamment, de mieux approcher le coût global de la rétention administrative.

Un travail conjoint associant SGII, DCPAF, DEPAFI et les SGAP a ensuite été lancé fin 2010 afin de déterminer les domaines à cibler prioritairement pour une réduction des coûts.

• Ces divers outils sont par ailleurs sources de données très utiles à **la construction d'une évaluation de la performance**.

Toutefois, **cette démarche n'est pas aussi avancée dans tous les champs de la politique d'immigration** :

– que ce soit **par défaut de données intégrées** entre les différents acteurs y concourant : comme cela a été dit précédemment, les actions de dimension interministérielle manquent d'une évaluation de leurs coûts complets ; on ignore le nombre de bénéficiaires des multiples actions financées par les actions 12 et 15 du programme 104 ou pris en charge par les dispositifs généralistes ; de même, si le document de politique transversale consacré à la politique de l'immigration permet d'identifier les dépenses engagées par différents ministères, il ne quantifie ni les bénéficiaires, ni les actions concernées ;

– **par manque d'indicateurs offrant une analyse** de l'activité, de son impact, ni a fortiori de son efficacité ;

– ou **en l'absence de communication au Parlement** de ces indicateurs.

En concluant avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) un contrat d'objectifs et de performance, le 19 juillet 2010, le SGII a renforcé ses moyens de contrôle et de pilotage sur un opérateur essentiel pour la politique d'intégration des migrants et disposant de ressources publiques extra-budgétaires conséquentes. Son budget 2011 s'élèverait en effet à 175 millions d'euros, auquel la subvention pour charges de service public servie par le programme 104 ne contribuerait qu'à hauteur de 8,2 %. 81 % des ressources sont constituées de taxes et redevance directement affectées à l'Office.

(1) 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, ni le coût des locaux (hors entretien et maintenance) à la charge du SGII. 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.

La convention décline des indicateurs qui doivent permettre de suivre les résultats de l'action de l'OFII aussi bien en termes de politique publique (voir partie II.B) que d'optimisation de ses moyens.

Par ailleurs, il lui est demandé 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 se sont beaucoup accrues. De 874 en 2009, le plafond des emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur avait été ramené à 866 en 2010 (malgré l'intégration de 29 emplois issus de l'Acsé), devrait baisser à 835 fin 2011 pour descendre à 820 en 2012.

Ce nouveau cadre de contrôle semble viser autant à encourager une démarche de rationalisation des coûts qu'à favoriser l'émergence d'une culture de la performance.

Le Rapporteur spécial doit néanmoins réitérer son souhait que le Parlement dispose d'un suivi de ces indicateurs, en complément de celui, unique et très partiel, actuellement présenté par les projets et rapports annuels de performance.

De fait, en l'état actuel des choses, le Parlement n'est pas en capacité d'apprécier l'utilité de plusieurs utilisations des fonds affectés à la mission, particulièrement de ceux du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*.

- Il faut cependant reconnaître la difficulté d'évaluer l'efficacité d'une politique publique s'attaquant à des situations très diverses.

D'où l'importance particulière de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo arrivants ELIPA qui doit suivre sur plusieurs années le parcours d'intégration d'une cohorte de 6 000 immigrés. Le marché a été engagé en 2009. Une dotation de 912 406 euros en autorisations d'engagement et 507 406 euros en crédits de paiement devrait financer en 2012 le financement du test de faisabilité de la 3^{ème} vague de l'enquête, son lancement et le suivi des personnes interrogées au titre de la 2^{ème} vague. Elle est partiellement prise en charge par des crédits du Fonds européen d'intégration.

c) Le développement d'un dialogue de gestion entre services centraux et déconcentrés

Comme la déconcentration d'un certain nombre de procédures vise à simplifier et accélérer les démarches des usagers, la gestion et le suivi d'une grande partie des crédits de la mission sont déconcentrés afin de permettre, en principe, une meilleure adéquation aux besoins du terrain et faciliter le règlement des sommes dues aux différents acteurs.

Le déploiement de l'application Chorus au 1^{er} janvier 2011, la création de directions départementales interministérielles de la cohésion sociale (DDCS et DDCSPP) ont amené le ministère à placer le suivi des dépenses d'intervention et

de fonctionnement des actions d'intégration et d'accueil des réfugiés, ainsi que celui des crédits Asile ou des centres de rétention sous la responsabilité des préfets (de région – SGAR ou SGAP selon les domaines – et de département).

Il envisage aujourd'hui de renforcer encore les responsabilités de pilotage des SGAR pour améliorer la coordination des actions et optimiser les dépenses.

Le SGII s'est attaché dans le même temps à développer **un dialogue de gestion plus prononcé entre le niveau déconcentré et les services ministériels indispensable à l'encadrement et à la cohérence de l'ensemble**. Celui-ci se traduit par l'organisation de fréquentes rencontres entre les responsables de BOP et les responsables de programme et la généralisation d'instructions à destination des services opérationnels.

Celles-ci peuvent aller jusqu'à la production d'une nomenclature d'exécution pour aider les services prescripteurs chargés du programme 104 et de la gestion des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile dans la saisie des actes de gestion et prévenir les erreurs d'imputation (lesquelles peuvent faire l'objet d'une correction durant l'exercice budgétaire quand elles sont repérées).

Le dialogue de gestion se concrétise également par la mise en place d'outils de suivi partagé des dispositifs et des dépenses (voir la gestion des CRA ou celle de l'asile en partie I.B).

A.– PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

1.– *Circulation des étrangers et politique des visas* : un budget limité malgré l'accroissement des flux

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, au **même niveau** que les dotations ouvertes pour 2011.

• Le SGII 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 **près de 2,25 millions de demandes de visa en 2010**.

Cependant, l'action a bénéficié de quelques-unes des mesures de simplification des procédures et de rationalisation des coûts les plus visibles : l'externalisation d'une partie des tâches de recueil des demandes de visa ; la mise en place du visa de long séjour qui allège les démarches pour plus de 100 000 personnes par an.

Par ailleurs, la plus importante part des dépenses visant à améliorer l'efficacité des missions est affectée au déploiement du système d'enregistrement des données biométriques, l'expérimentation de son externalisation (BioNET),

ainsi que de la partie française du Visa Information System européen (VIS) et est imputée sur l'action 4 *Soutien* pour 2,56 millions 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.

Des marges d'économie pourraient exister. Mais, étant donné le faible poids de cette dotation dans le budget de la mission (0,40 %), une révision des montants prévus ne modifierait pas l'équilibre général. En revanche, elle peut constituer un élément de souplesse pour l'ensemble.

Les actions mises en œuvre pour organiser et gérer les visas et la circulation des étrangers et rééquilibrer les flux d'immigration sont multifformes.

- Concernant le *déploiement du système d'enregistrement des données biométriques*, au 1^{er} juillet 2011, 169 consulats (sur les 192 consulats habilités à délivrer des visas, soit 88 % du réseau) disposaient d'un équipement opérationnel installé aux guichets de leur service des visas. Fin 2011, il resterait à équiper 24 ambassades et consulats, dont certains sont confrontés à des flux si importants que l'externalisation de recueil de ces données pourrait être une condition de la poursuite du projet.

C'est à ce titre qu'une expérimentation est engagée à Alger et pourrait être étendue à Istanbul et Londres qui représentent à eux trois 300 000 demandes annuelles (15 % de la demande mondiale). Si elle s'avère concluante, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée, à partir de 2012 et 2013, dans la vingtaine de postes à forte demande : en Russie (350 000 demandes de visa par an), en Chine (160 000 demandes de visa par an), ainsi qu'en Inde, en Arabie Saoudite, en Afrique du Sud et en Thaïlande.

Les déploiements réalisés ont permis de passer de 300 000 visas biométriques délivrés en 2007 à 930 000 en 2010. Près de quatre millions de demandes de visas biométriques (visas de court séjour et visas nationaux) sont à ce jour enregistrés dans la base nationale VISABIO.

Le coût du déploiement de la biométrie dans un poste dépend du nombre de postes de travail, directement lié au nombre de visas délivrés. En 2009, le coût pour les 62 postes équipés s'établissait à 2,2 millions d'euros. En 2010, c'est 1,5 million d'euros qui a été consacré à la première tranche du projet BioNET à Alger, l'installation de quelques consulats et la maintenance du parc existant.

En outre, ce déploiement s'effectue à effectifs constants. L'externalisation a permis par ailleurs de continuer à traiter l'augmentation de la demande, dans les postes les plus fortement exposés, sans recrutement d'ETP supplémentaires.

- S'agissant de la gestion des flux migratoires, compte tenu de la conjoncture économique et de la nécessité d'améliorer l'accès à l'emploi des personnes étrangères résidant déjà en France dont le taux de chômage est élevé, il a été décidé d'*encadrer l'immigration professionnelle*.

La maîtrise de l'immigration professionnelle se fait à droit constant, sans modifier les dispositions législatives et réglementaires. Un rappel des règles existantes applicables aux étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle salariée en France a été fait aux services instructeurs concernés. L'attention a été notamment portée sur une meilleure prise en compte par l'employeur de la main-d'œuvre nationale, communautaire ou étrangère en situation régulière déjà présente sur le territoire français.

Par ailleurs, une plus grande vigilance a été demandée s'agissant des procédures de changement de statut vers un motif de séjour professionnel concernant les étudiants étrangers. Ces différents rappels ont pour objectif d'éviter les détournements de procédures engendrés par l'attractivité du territoire.

Enfin, les listes de métiers dits « en tension », pour l'exercice desquels la situation de l'emploi n'est pas opposée, ont été revues à la baisse.

Pour autant, après une diminution de la délivrance des cartes de séjour entre 2009 et 2010, elle est repartie à la hausse en 2011 (si on considère le cumul des premiers titres délivrés aux ressortissants extracommunautaires et de ceux délivrés aux ressortissants des dix nouveaux états membres soumis à des dispositions transitoires). Le total atteint 22 826 en 2010 contre 23 759 en 2009, et 15 328 pour le premier semestre 2011 contre 13 077 sur la même période en 2010.

Enfin, si, parmi cet ensemble, le nombre de nouvelles cartes « *saisonnier* » a continué à baisser de 52 % entre 2009 (2 167) et 2010 (1 040) et de 36,3 % encore au premier semestre 2011, cela s'explique par le fait que les employeurs agricoles recrutent habituellement les mêmes saisonniers d'année en année. Elles sont délivrées pour 3 ans et la majorité l'a été en 2008. Le nombre de renouvellement est par conséquent en très forte hausse en 2011 (+ 1 493,1 %).

- S'agissant du visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) pour *études*, créé en 2009, il a été délivré cette même année à 69 724 ressortissants étrangers (dont 53 043 pour des études longues) et 52 654 titres de séjour ont été remis. En 2010, ils montent à 72 735 (dont 65 222 pour des études longues) et 58 794 titres de séjour ont été remis.

Ces chiffres démontrent une progression constante du nombre d'étrangers primo-migrants pour ce motif. Cependant, de janvier à juin 2011, ce sont 12 153 visas qui ont été délivrés, soit une baisse de 5,1 % par rapport à la même période en 2010.

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. Le dispositif connaît une progression continue depuis les 381 titres délivrés en 2008 aux 2 777 en 2010.

• Si l'on ne considère que les entrées extracommunautaires, *les flux migratoires tendent à se stabiliser* à un niveau légèrement inférieur à 190 000 par an.

Cependant, la part de l'immigration durable tend à diminuer au profit d'une immigration non durable. Ainsi, alors que le nombre d'entrées pour motifs professionnels ou familiaux diminue entre 2009 et 2010, stabilisant le ratio immigration professionnelle/immigration familiale à un seuil de 22 %, le nombre d'entrées pour études s'accroît nettement (+ 12 %).

Le nombre de titres de séjour délivrés pour motif humanitaire est demeuré globalement stable ces trois dernières années (17 521 en 2010).

2.– *Lutte contre l'immigration irrégulière* : des ambitions maintenues ; des crédits qui poursuivent leur décroissance

La dotation demandée pour 2012 s'élève à **80,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 85,4 millions en crédits de paiement, ce qui représente une diminution respective de – 12,9 % (– 12 millions) et – 5,6 % (– 5,05 millions)** par rapport aux crédits ouverts en 2011. Il reste le deuxième poste budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration*.

a) *La lutte contre les filières et les infractions reste un volet majeur*

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 3.2 *Nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs* et 3.3 *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 2011 (5 500 au lieu de 5 200 interpellés pour le premier ; 120 000 mis en cause au lieu de 116 000 pour le second) - les prévisions pour 2011 étant elles-mêmes supérieures au réalisé en 2010 sur ce deuxième volet.

En parallèle, le ministère mettrait l'accent sur la lutte contre le détournement des procédures, que ce soit dans le domaine professionnel ou étudiant que dans celui du regroupement familial, et contre la fraude documentaire, notamment en matière de droits sociaux.

b) Les éloignements du territoire se poursuivraient à un rythme équivalent

• Les objectifs pour 2011 ont été récemment portés par le ministre de l'Intérieur de 28 000 à 30 000 mesures effectives. L'objectif pour 2012 serait de maintenir le niveau de 28 000 ⁽¹⁾.

Ces chiffres doivent être rapportés à deux séries de données :

– après une forte hausse du nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière jusqu'en 2008, il a sensiblement décliné en 2009 et 2010 pour remonter un peu au premier semestre 2011, avec l'afflux accru de ressortissants tunisiens ⁽²⁾ – mais sans atteindre les niveaux antérieurs ;

NOMBRE D'INTERPELLATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	1 ^{er} semestre 2011
Nombre d'interpellations	44 545	63 681	67 130	69 879	82 557	77 413	58 010	33 282

Source : MIOMCT – DCPAF.

– le taux d'exécution des décisions d'éloignement prononcées reste faible. Il semblerait même diminuer légèrement en 2011 (29,5 % au lieu de 33,2 % en 2010 qui avait marqué un progrès).

Depuis l'année 2005, les éloignements réalisés depuis la métropole sont passés de 19 841 mesures exécutées à 28 026 pour l'année 2010. Au premier semestre 2011, 14 751 reconduites ont été réalisées, en hausse de 2,2 % sur la même période en 2010.

NOMBRE DES DÉCISIONS D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES

	2009		2010		1 ^{er} semestre 2011	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	2 009	1 330	1 683	1 201	793	511
OQTF *	40 191	10 422	39 083	5 383	20 715	1 689
APRF **	40 116	5 500	32 519	9 370	20 560	3 836
Arrêtés d'expulsion	215	198	212	164	119	85
Décisions de réadmission	12 162	4 156	10 849	3 504	7 821	2 754
Départs volontaires	-	8 268	-	8 404	-	5 876
Totaux	94 693	29 288	84 346	28 026	50 008	14 751

Source : SGII.

* 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.

(1) Cependant, en commission élargie du 25 octobre 2011, le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a annoncé que son ambition pour 2012 restait fixée à 30 000 mesures exécutées.

(2) Le ministère a décompté 6 811 interpellations de ressortissants tunisiens sur l'ensemble du territoire au premier semestre 2011, quand le total s'établissait à 3 232 en 2010.

Dans le même temps toutefois, l'efficacité des contrôles aux frontières et des reconduites immédiates se serait améliorée.

- Les deux principales causes de la non-exécution restent :

- 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 ;

- 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).

Sur le premier point, le dispositif des pôles interservices d'éloignement (PIE), créés au sein des SGAR, vise à renforcer la représentation juridique de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires pour la défense au contentieux de ces demandes, ainsi qu'à diminuer les délais de mise en exécution des mesures d'éloignement par la centralisation de la gestion des réservations des moyens de transport.

- Pour remédier aux difficultés liées à la délivrance des laissez-passer consulaires, le Secrétariat général a mis en place, au mois de mai 2010, un plan d'action en liaison avec le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Après des premiers contacts, une liste des 8 pays les moins coopératifs a été dressée ; leurs ambassadeurs ont été convoqués ; puis un premier train de mesures de rétorsion a été décidé pour sept d'entre eux, consistant d'abord à réduire de 30 % le contingent de carburant détaxé, outre le durcissement des contrôles par les autorités françaises dans la délivrance des visas à leurs ressortissants.

Dans le même temps, le SGII poursuit sa politique de conclusion d'accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire, plus larges et donc plus attractifs pour les pays que les accords de réadmission classiques. 14 accords bilatéraux ont été signés depuis 2007.

Les actions menées dans ce cadre sont 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, on se reportera au rapport spécial de notre collègue Henri Emmanuelli ⁽¹⁾.

Enfin, parallèlement, le ministère a organisé une centralisation des demandes de délivrances pour certaines nationalités, afin d'assurer un suivi plus précis des réponses consulaires et répondre au souhait de certaines autorités de disposer d'un interlocuteur unique.

(1) Rapport général n° 3805, annexe n° 5.

Parmi les causes de la non exécution, apparaît encore en troisième position la saturation de certains centres de rétention administrative, bien que le taux d'occupation moyen sur l'ensemble du territoire soit assez bas (environ 43 % en 2011). Cependant, les cas ont été divisés par trois, bénéficiant vraisemblablement de l'ouverture, ou la réouverture, de centres à Bordeaux et au Mesnil-Amelot.

L'impact futur de toutes ces mesures étant difficile à prévoir, c'est au niveau de 2010 que le projet annuel de performances cale l'objectif pour 2012, avec une part de retours volontaires assez stable estimée à 33 %. Seraient ainsi visés 18 760 retours forcés – les retours volontaires étant pris en charge par l'OFII.

- S'agissant de la mise en œuvre de ces retours, le SGII s'est attaché depuis 2009 à rationaliser les frais de transport par une plus grande utilisation des aéronefs de type Beechcraft et par la passation d'un nouveau marché de la billetterie. Il fait l'hypothèse d'une stabilisation du coût moyen à 1 359 euros par éloignement.

La dotation allouée aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière (soit les frais de billetterie et le coût des aéronefs utilisés pour 18 760 retours, mais aussi le financement des accords de coopération policière, la prise en charge des non-admis et l'entretien des radars à Mayotte) est fixée à 32,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit au **même niveau que 2011**. Le rattachement de 1,75 million d'euros est cependant attendu du Fonds européen pour le retour.

c) Les encouragements au retour volontaire

- Les premiers dispositifs d'aide au retour volontaire des étrangers en situation irrégulière ont été mis en place dans les années quatre-vingt-dix pour faciliter le retour d'étrangers invités à quitter le territoire français et, par la suite, d'étrangers en situation de dénuement. Ces programmes, à l'époque faiblement incitatifs, ont connu une application limitée à environ 1 200 étrangers par an, dans un contexte marqué par une forte hausse de la demande d'asile.

Jusqu'à la mise en place, en septembre 2005, d'un nouveau programme d'aide au retour volontaire, avec des aides financières fortement réévaluées. Elles ont permis une augmentation importante des aides au retour. Les prestations financières comme l'organisation du retour sont gérées et financées par l'OFII.

Les étrangers en situation irrégulière peuvent ainsi bénéficier d'une aide au retour volontaire (ARV) de 2 000 euros pour un adulte seul, 3 500 euros par couple, 1 000 euros par enfant mineur jusqu'au 3^{ème} inclus et 500 euros à partir du 4^{ème} enfant.

Les étrangers présents en France depuis plus de trois mois en situation de dénuement ou de grande précarité – y compris s'ils sont ressortissants des pays de l'Union européenne – ou ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'ARV peuvent recevoir quant à eux une prestation de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant mineur (montants qui ont été presque doublés en 2007) au titre de l'aide au retour humanitaire (ARH).

Enfin, pour renforcer encore leur attractivité, après consultation en décembre 2009 et avril 2010 du conseil d'administration de l'OFII, il a été décidé de verser le pécule en une fois, le jour du départ – sauf risque de retour en France du bénéficiaire ⁽¹⁾.

L'Office a par ailleurs était enjoint d'organiser une information systématique des bénéficiaires potentiels (demandeurs d'asile et retenus administratifs).

Pour limiter toutefois les risques d'abus, les empreintes biométriques des étrangers percevant l'aide au retour font l'objet d'un traitement automatisé (progiciel OSCAR) depuis octobre 2010, pour garantir qu'ils ne la reçoivent qu'une fois.

• L'augmentation du nombre d'ARH distribuées a été particulièrement importante à compter de 2008, avec plus de 350 % de hausse entre 2007 et 2008. Il a continué de croître en 2009, de 21 %. Il a cependant baissé en 2010 de 21 %, pour la première fois depuis 2006. Le flux tend à se stabiliser en 2011.

En revanche, l'allocation d'ARV n'a cessé de progresser.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU RETOUR VOLONTAIRE

(nombre de retours effectués)

	2009	2010	1 ^{er} semestre 2011	2010/2009
ARV	2 913	4 016	2 365	+ 38 %
<i>dont conjoints et enfants</i>	496	801	589	
ARH	12 323	9 761	4 167	- 21 %
<i>dont conjoints et enfants</i>	3 837	2 878	953	
AR ⁽²⁾	-	277	218	
<i>dont conjoints et enfants</i>	-	55	21	
TOTAUX	15 236	14 054	6 750	

Source : SGII.

(1) Dans ce cas, le versement intervient à raison de 30 % versés en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % 12 mois après le retour, les sommes payables à l'étranger étant versées par l'intermédiaire des ambassades et consulats de France où par les représentations de l'Office à l'étranger.

(2) L'aide au retour sans aide financière s'adresse aux étrangers présents sur le territoire métropolitain depuis moins de trois mois et dont la situation de dénuement ou de grande précarité justifie une prise en charge de leur fais de transport par l'OFII.

COÛTS ANNUELS DES AIDES AU RETOUR VOLONTAIRE

(millions d'euros)

Année	ARV	ARH	Dépenses de transport	TOTAL
2009	5,5	2,9	11	19,4
2010	8,4	2,4	10,9	21,7
1 ^{er} semestre 2011	3,6	0,9	3,9	8,4

Source : SGII.

Intégralement assurées par l'OFII, ces dépenses n'affectent pas le budget de la mission.

Néanmoins, **le Rapporteur spécial doute de la légitimité du versement d'une aide au retour humanitaire aux ressortissants communautaires** qui peuvent rapidement revenir en France, de plein droit. Étant donné leur statut et leur proximité géographique, cette aide ne favorise en rien le retour durable de ces populations dans leur pays d'origine. Or, en 2010, ils ont représenté 94 % des bénéficiaires de l'ARH. Ils étaient encore 89 % des allocataires au premier semestre 2011.

Il considère que ces fonds pourraient être mieux employés, à renforcer, par exemple, les vrais dispositifs de réinsertion ou les actions développées dans le cadre des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire – que le ministère considère comme une des meilleures voies pour rééquilibrer les flux migratoires.

- En complément des aides au retour volontaire, l'OFII propose ainsi des aides à la réinsertion économique (appuis technique et financier) au bénéfice des migrants (même en situation régulière) qui regagnent leur pays pour y créer un projet économique. Ces aides particulières sont pour partie financées par le programme 301 *Développement solidaire et migrations* (à hauteur de 2,5 millions d'euros).

Il s'agit autant d'offrir aux immigrés de meilleures perspectives socio-économiques que de les impliquer dans le développement de leur pays d'origine et de favoriser les projets porteurs de croissance dans les régions d'émigration.

En 2010, le montant des aides validées a représenté 7,2 millions d'euros, accompagnement compris, pour 1 383 projets ; les paiements effectués se sont élevés à 4,3 millions. Au premier semestre 2011, les 146 nouveaux projets correspondaient à un engagement financier de l'Office de l'ordre du million.

d) La rétention administrative

Les frais d'éloignement étant maintenus au niveau de 2011, les dépenses liées aux retours volontaires « externalisées », les **économies espérées** sur l'action 3 du programme 303 (**- 12 millions en autorisations d'engagement et 5,05 en crédits de paiement**) se fonderaient :

– sur la poursuite des efforts de rationalisation des coûts liés au fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) ;

– mais surtout sur le fort ralentissement des investissements dans la création de nouvelles places, la rénovation ou la remise aux normes des centres, après leur montée en puissance depuis 2003.

• De 773 en 2003, le nombre de places passera à 1 826 d'ici la fin de l'année 2011 sur 29 centres, avec l'aboutissement de la construction des centres du Mesnil-Amelot 2 et 3 (2 fois 120 places).

La reconstruction du CRA de Mayotte a également été arrêtée à l'échelon interministériel. Les locaux actuels étant vétustes et insuffisants (60 places) pour faire face aux flux de migration irrégulière que connaît ce département, il est prévu d'ouvrir 136 places et de le compléter par une zone d'attente de 12 places. Le projet est évalué à 18 millions, financé à 46 % par le programme 303 (8,28 millions) et le solde par le programme 176 *Police nationale*. Compte tenu des délais de conception, il ne devrait débiter qu'au printemps 2013 pour aboutir fin 2014. La totalité des autorisations d'engagement allouées à son financement a été déléguée à la Préfecture de Mayotte en mars 2011.

Les crédits en autorisations d'engagement passeraient ainsi de 15,9 millions en LFI 2011 à 4,5 millions d'euros en 2012 pour couvrir les autres dépenses de rénovation et d'entretien lourd de l'ensemble des CRA et des locaux de rétention administrative (LRA). Les crédits de paiement ne diminueraient cependant que de 13,7 à 9,2 millions, un montant d'environ 4 millions étant réservé pour couvrir les études et le lancement des opérations à Mayotte. 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 cela a été souligné en début de chapitre, les services du SGII 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 étaient attendues de ces mesures de rationalisation dès 2011. Elles seront approfondies, notamment s'agissant de certains achats qui pourraient faire l'objet de cahiers des charges nationaux.

Devraient également être accentués la création d'annexes de TGI à proximité des CRA (des salles d'audience délocalisées⁽¹⁾) et le recours aux visioconférences afin de réaliser des économies sur les temps d'escorte devant les juridictions. Celles-ci ont été chiffrées à 12 millions d'euros pour toute la France en 2010, dont 400 000 euros pour les escortes devant l'OFPPRA. Différents scénarii sont à l'étude pour identifier les installations les plus susceptibles de dégager des économies.

Toutefois, ne sont imputées 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. Ramené à 41,56 euros en 2010, il a continué à baisser. Calculé comme le ratio des dépenses de fonctionnement constatées /nombre de retenus /durée moyenne de rétention, il intègre de fait un certain pourcentage d'inoccupation des places en CRA, qui s'élève à 43 % au premier semestre 2011.

Certes, comme la durée moyenne de rétention (estimée à environ 10 jours), ce taux pourrait remonter avec l'augmentation de la durée de rétention administrative de 32 à 45 jours prévue par la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 16 juin 2011. Mais la même loi a aussi prévu que la rétention reste limitée en usage en lui substituant d'autres solutions comme l'assignation à résidence avec surveillance électronique pour les familles.

En tenant compte de ces éléments, le coût journalier moyen d'une *place* est évalué par le projet annuel de performances à 40,28 euros pour 2012.

Il établit alors les prévisions de crédits à 30,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, **en retrait** de 0,9 million par rapport aux crédits pour 2011 comme aux consommations de 2010.

Le Rapporteur spécial s'étonne cependant qu'elles soient calculées sur la base de 2 063 places – alors que le réseau n'en compte pratiquement que 1 826. **Il souhaiterait que le mode de calcul du coût journalier d'une place et des prévisions budgétaires qui en découlent soit mieux expliqué au Parlement.** L'exercice pourrait même être poussé plus loin grâce aux nouveaux tableaux de gestion qui offrent désormais une lecture précise des dépenses.

Il rappelle à ce propos qu'ils avaient permis d'établir que le coût quasi complet du fonctionnement des centres (intégrant une bonne part des dépenses de personnel) s'établissait à 57 713 670 euros pour l'exercice 2009 ; le coût annuel par retenu à 2 924 euros.

• 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 (également 6,8 millions). Ces deux ensembles de prestations ont fait l'objet de conventions avec des établissements publics hospitaliers pour la

(1) De la même façon que Coquelles et Marseille, les trois centres du Mesnil-Amelot devraient bénéficier de deux salles d'audiences délocalisées situées à proximité.

couverture sanitaire et les soins, avec des associations pour les actions d'information et d'aide à l'exercice des droits. Les dotations demandées s'établissent donc au **même niveau** que 2011.

3.– *Soutien* : le ralentissement des investissements

Cette action regroupe l'ensemble des dépenses de personnels des programmes 104 et 303 rattachés au SGII, les moyens de fonctionnement des services, les loyers des immeubles qu'ils occupent à Paris, 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 la totalité de ces frais des dotations de **61,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 63,5 millions en crédits de paiement, en diminution respectivement de 9,5 % (– 6,4 millions) et 6,5 % (– 4,4 millions)** par rapport aux montants ouverts pour 2011. Cette réduction des crédits se retrouve, à des degrés divers, dans chaque catégorie de dépenses.

- Le *plafond d'emplois* autorisés pour l'ensemble du Secrétariat général descend de 612 entre 2011 à 587 en 2011. Les 25 emplois perdus correspondant à la réduction de 20 ETP/ETPT à la suite de la disparition du cabinet du MIIINDS et aux suppressions prévues par le schéma d'emplois, atténué à 5 ETPT.

Le titre 2 avait déjà subi sur 2011 un transfert de 1,9 million d'euros (CAS pensions compris) en faveur du programme 165 Conseil d'État et autre juridictions administratives, au titre des nouveaux emplois de la CNDA.

Les dépenses en personnel diminueraient encore de 1,6 million (de 39,9 à 38,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), soit – 4 %.

- S'agissant du *fonctionnement des services*, la réorganisation ministérielle permet de réduire de 1 million les dépenses du cabinet. Les crédits sont également diminués d'un transfert de 700 000 euros vers le programme 165, et plus précisément la CNDA, ainsi que des loyers du service des naturalisations, installé près de Nantes, désormais rattachés à l'action 14 du programme 104.

En sens inverse, le financement de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo arrivants ELIPA monte en puissance.

Au total, les crédits de fonctionnement seraient en retrait de près de 1,8 million.

- De même, si des investissements informatiques sont maintenus à un niveau conséquent : 13,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,4 en crédits de paiement, les premières diminueraient de 18 % (3 millions).

Il est vrai que cette ligne budgétaire a bénéficié d'un important renforcement en loi de finances initiale pour 2011 afin d'accélérer le développement et la mise en cohérence de systèmes d'information fondamentaux pour les différentes missions des acteurs de l'immigration.

B.- PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ*

1.- *Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique* : l'augmentation des ressources directes de l'OFII condition du renforcement de 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), au titre de sa contribution à l'accueil des primo arrivants et à l'intégration des migrants.

Malgré la croissance du nombre de contrats d'accueil et d'intégration signés, et bien que ses missions se soient démultipliées depuis sa création en mars 2009 (en substitution de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations), il est proposé de **réduire cette dotation de 14,4 à 13,34 millions d'euros** en 2012, avec l'injonction pour l'OFII de réduire ses charges de fonctionnement.

L'opérateur reçoit par ailleurs une dotation du programme 301 *Développement solidaire et migrations* et de divers fonds de concours européens, et quelques autres recettes. Mais, l'essentiel de ses ressources (73,7 % en 2010, 81 % en 2011) sont constituée de taxes et contributions affectées payées par les migrants sur leurs titres de séjours ou par leurs employeurs.

Pendant quelques années, un fonds de roulement excédentaire a permis à l'Office de faire face aux dépenses supplémentaires, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter. Mais ses ressources propres durent être renforcées à compter de 2009. Successivement, les lois de finances pour 2009 et 2011 et un décret de 2010 ont réformé et revalorisé les taxes et contributions qui lui sont affectées. Le présent projet de loi de finances (article 28) propose d'achever ce processus en harmonisant certaines situations et simplifiant le recouvrement des taxes.

Le **produit des taxes** a représenté un montant de 128,8 millions en 2010. **144,7 millions seraient attendues en 2011**. La réforme proposée par l'article 28 pourrait apporter 7 millions supplémentaires à l'OFII.

Ces nouvelles conditions financières permettent à l'opérateur de retrouver un équilibre budgétaire et de fonds de roulement à flux de dépenses constantes, avec 174,8 millions d'euros de recettes exécutées en 2010.

Il lui est par ailleurs demandé, comme opérateur de l'État, de maintenir ses efforts pour restructurer son organisation pour s'adapter à la **diminution programmée de ses effectifs**. Bien que l'OFII ait absorbé une trentaine d'emplois issus de l'Acisé en 2010, pris en charge de nouveaux dispositifs (tels que la réforme du visa de long séjour-valant titre de séjour, la prise en charge du premier accueil des demandeurs d'asile etc.) et développé ses implantations territoriales ⁽¹⁾, son plafond d'emploi est passé de 890 ETP en 2009 à 835 en 2011, après un transfert de 15 emplois en préfectures. Il doit encore baisser à 820 en 2012.

À l'inverse, son **budget** a sensiblement augmenté pour répondre à l'étendue de ses responsabilités, aux importants flux migratoires comme aux ambitions de la politique d'intégration française. Exécuté à hauteur de 136,4 millions en 2009, il avait été fixé à environ 150 millions d'euros, hors investissement, pour 2010. Il a atteint 157,9 millions en réel, dont 14 de dépenses de fonctionnement (8,8 % des dépenses) et 87,1 d'interventions (55,2 %). Il s'établirait à **168,1 millions, hors investissements, en 2011** (174,6 au total), selon une répartition de :

- 28,2 % de dépenses de personnel ;
- 9 % de dépenses de fonctionnement ;
- et 59,9 % de dépenses d'intervention avec 100,7 millions d'euros (CAI, formations linguistiques hors CAI, réinsertion et co-développement, transports des migrants, frais d'examen médicaux, interprétariat et conventions).

● Sa première mission est de mettre en œuvre 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 : 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* ».

Les entrées régulières permanentes (titre de séjour d'un an minimum) sont de l'ordre de 119 000 étrangers hors Union européenne par an. Les plates-formes gérées par l'OFII ont accueilli 103 574 personnes l'an dernier. La quasi-totalité (101 355) a signé un CAI et bénéficié des prestations offertes dans ce cadre.

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. S'agissant de celui-ci, 62 095 ont été prescrits et 41 780 programmés l'an dernier pour un coût de 6,36 millions.

(1) Soit 30 délégations territoriales, 12 délégations départementales, 9 représentations à l'étranger.

Il semblerait toutefois qu'une partie non négligeable des bénéficiaires se prêteraient à l'exercice sans véritable intérêt, ni besoin de trouver un emploi. **Le Rapporteur spécial se demande alors s'il ne serait pas plus économe de supprimer l'obligation des signataires de CAI de s'y soumettre** pour se contenter de leur proposer la prestation.

En 2010, la formation linguistique n'a concerné que 23,7 % des signataires ; mais ils représentent tout de même 23 068 personnes bénéficiant d'une formation gratuite avec l'objectif de passer un diplôme initial de langue française (DILF). Ce dispositif connaît une forte montée en charge (15 874 en 2010) et le taux de réussite s'améliore progressivement pour atteindre 60,6 % pour une même cohorte.

Toutefois, conscients de l'enjeu d'une maîtrise minimale suffisante de la langue française, les responsables visent non seulement à augmenter ce taux en améliorant la qualité des formations, mais aussi à accroître le niveau d'exigence pour rejoindre la référence européenne. Cela concerne également le dispositif national de formation linguistique à destination des étrangers déjà installés en France, dont il a récupéré la gestion. L'OFII travaille déjà à encourager la professionnalisation des intervenants et à mieux individualiser les parcours de formation en créant deux niveaux de diplômes sanctionnant ces apprentissages.

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 45 pays. 19 733 personnes ont passé les tests en 2010 ; et 1 579 ménages ont signé ce contrat.

L'ensemble des actions relatives au CAI a représenté un minimum de 39 millions d'euros en 2010. Avec la formation linguistique « hors CAI », ce sont 50,5 millions qui ont été consacrés aux actions d'intégration.

L'enquête longitudinale sur l'intégration des primo arrivants (ELIPA), lancée en 2010 en trois vagues annuelles, devrait permettre de mieux appréhender les parcours des signataires de CAI et d'améliorer le dispositif existant.

- En lien avec les gestionnaires du programme 303, l'OFII pilote ou gère directement les plateformes du premier accueil des demandeurs d'asile, et organise la gestion du dispositif national d'accueil (DNA).

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 SGII ont entrepris de réorganiser ces plateformes et d'en rationaliser la gestion comme celle du DNA.

- L'Office propose et gère également les aides au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine des migrants ; et remplit une mission d'accompagnement social auprès des retenus des CRA (information, conseil, achat d'objets de première nécessité, récupération des bagages et des salaires).

- 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 ;

- et il a la charge de valider les visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) des étrangers bénéficiaires à l'occasion de la visite d'accueil, de la visite médicale ou de la signature du CAI (105 216 demandes de validation ; 99 133 visas validés en 2010).

2.– *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* : des dotations stabilisées ; une gestion de plus en plus déconcentrée

Ces dotations, qui représentent plus de 53 % des crédits du programme 104 (mais seulement 6,6 % de la mission), financent des actions très diverses visant à renforcer l'intégration des étrangers en situation régulière et à encourager la promotion sociale et professionnelle des immigrés.

Elles englobent notamment la subvention, **réduite** de 2,85 à 2,7 millions d'euros, versée à la *Cité nationale de l'histoire de l'immigration*⁽¹⁾. Créée en 2006, elle associe un site à Paris et un réseau de partenaires institutionnels, associatifs, scientifiques et autres pour contribuer à faire évoluer les représentations sur l'immigration. En 2010, 109 000 personnes ont visité la CNHI et 300 000 son site.

L'essentiel correspond à des **dépenses d'intervention « non obligatoires » qui**, après avoir connu une baisse de 10 % dès 2011, **seraient stabilisées en 2012** à 39 millions d'euros. La totalité des crédits de l'action serait ainsi à peu près maintenue au niveau atteint en 2011 avec **41,8 millions d'euros alloués** en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

(1) *Mais son programme chef de file est le 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.*

La répartition de ces crédits entre leurs différents usages avait également fortement évoluée entre 2010 et 2011.

- Ce sont les dotations consacrées au plan de traitement des *foyers de travailleurs migrants* (FTM) et au financement de l'aide transitoire au logement (ATL) versée aux résidents qui ne peuvent percevoir une APL (aide personnalisée au logement) qui sont censées supporter en 2011 les efforts d'économies de l'action 12. Un effort d'autant plus notable que les dépenses constatées en 2010 ont largement dépassé les prévisions initiales. Elles ont été couvertes grâce à la sous-consommation des actions d'intégration.

L'ATL a ainsi représenté une consommation de 4,4 millions, en partie en raison de difficultés financières rencontrées par Adoma. La rénovation des FTM devrait cependant contribuer à en diminuer le nombre des bénéficiaires.

Quant au budget dédié à la transformation du bâti et à l'accompagnement social des résidents, notamment pendant les opérations de déménagement, sa consommation est montée à 17,3 millions en 2010. L'ensemble des traitements validés de 225 foyers ⁽¹⁾ entre 1997 et 2010 a représenté environ 1,2 milliard d'euros.

Malgré tout, l'avancement du plan de traitement et la nécessité de réduire les dépenses de fonctionnement de l'État a conduit le SGII à réviser fortement la baisse ce budget – d'autant que ces actions sont co-financées par d'autres intervenants, dont Action logement, l'ANRU, les collectivités territoriales et le fonds européen d'intégration.

Les crédits correspondants seraient **maintenus** à 12 millions d'euros en 2012 – potentiellement complétés par 4,6 millions du FEI.

- S'agissant de la *promotion sociale et professionnelle des immigrés*, elle se décline en actions entreprises au niveau central comme au niveau déconcentré et **conserverait une allocation de 27 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Bien que 2010 ait été marquée par une importante sous-consommation de ces dotations, les dispositifs financés sont appelés à se développer.

Au niveau central, les crédits visent à soutenir, *via* des subventions, les interventions d'acteurs économiques et sociaux (têtes de réseaux associatifs, structures du monde économique *etc.*) en faveur de la promotion sociale et professionnelle des immigrés et de l'intégration des migrants dans la société française. Ils ciblent particulièrement les pratiques innovantes qui peuvent faire l'objet de diffusion. Plus de 170 candidatures ont déjà répondu aux appels à projets en 2011 (contre 150 en 2010), pour un montant total de 4,8 millions.

(1) Sur les 300 recensés en 1998.

L'apprentissage du français étant la première priorité du programme 104 en 2011 et 2012, l'opération « *ouvrir l'école aux parents* » lancée en 2009 se poursuivra en 2012 : 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 41 départements à la rentrée 2010-2011. Une première évaluation a montré une forte adhésion de la part des établissements scolaires (170) et des parents bénéficiaires (2 425). Une autre évaluation interviendra en début d'année. Mais il apparaît d'ores et déjà que son extension exigerait que de nouveaux crédits soient alloués au programme.

Étant donné le nombre de départements désormais concernés, les crédits correspondants (1,9 million) sont désormais déconcentrés.

Ce choix s'inscrit dans la ligne du choix du responsable de programme de favoriser la déconcentration des dispositifs et des crédits afin que les actions d'intégration soient initiées, décidées, conduites, suivies et évaluées au plus près des besoins du terrain, en conformité avec les orientations nationales. Ces actions déconcentrées s'inscrivent dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) qui ont été réactualisés en 2011 pour fournir un cadre à une utilisation rationnelle des crédits déconcentrés et renforcer la cohérence des interventions du programme 104.

La ventilation des dotations au sein de l'action 12 a nettement évolué en faveur de ces derniers puisque 19,2 millions d'euros leur seraient alloués en 2012, contre 7,8 aux actions nationales, quand 17 et 10 millions étaient prévus pour chacune en 2011.

3.– Actions 14. *Naturalisation et accès à la nationalité* et 15. *Actions d'intégration des réfugiés* : des crédits maintenus

● *L'accès à la nationalité française*

En 2010, 73 692 étrangers ont sollicité une naturalisation par décret et 20 000 à raison de leur mariage avec un conjoint français. La première catégorie avait connu une progression continue du nombre des dossiers reçus depuis 2003 ; pour la seconde, les effectifs avaient commencé par diminuer jusqu'en 2007 pour remonter ensuite. Dans les deux cas, on constate un infléchissement en 2010.

Face à ces flux, le nombre de décisions avaient eu tendance à se réduire puis à stagner, jusqu'en 2010 où 116 496 personnes sont devenues françaises selon l'une ou l'autre procédure.

Lancée en janvier 2010 pour être généralisée dès le mois de juillet, la déconcentration vers les préfectures de l’instruction des demandes et décisions défavorables a clairement contribué à simplifier la procédure et à réduire les délais de traitement. La durée moyenne d’instruction a pu être ainsi ramenée de 400 jours en 2009 à 331 en 2010 (à raison d’une moyenne de 156 jours pour les décisions défavorables des préfets et de 222 jours pour les favorables). L’objectif pour 2012 serait de 350 jours pour tenir compte des contraintes particulières de la phase d’adaptation des services.

S’agissant des naturalisations par décision de l’autorité publique, la sous-direction de l’accès à la nationalité française du SGII 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.

Cette réforme conduit aussi à une réduction des effectifs affectés à la sous-direction de l’accès à la nationalité française : de 156 ETPT en 2009 à 126 à la fin 2012. Mais pendant un certain temps encore, ses agents doivent former les personnels des préfectures, tout en résorbant les stocks de dossiers en instance.

Cette diminution des postes ne permettra qu’une réduction des dépenses de fonctionnement de 2,6 %, portant les crédits de paiement à 1,85 million d’euros. Cependant, des économies sur le loyer de leurs locaux près de Nantes, en cours de renégociation, seraient attendues à partir de juillet 2012. En attendant, il est demandé de prévoir les autorisations d’engagement pour les neuf ans du nouveau bail (soit 6,8 millions), une charge désormais rattachée à cette action 14 qui individualise, hors la ligne générale *Soutien*, la dotation globale de fonctionnement de cette sous-direction délocalisée.

Les autorisations d’engagement de l’action seraient donc exceptionnellement multipliées par 3,5 pour le prochain exercice, pour être portées à 8,5 millions d’euros quand elles s’établissaient à 1,9 million en 2011.

A contrario, la mise en œuvre du dispositif défini par la loi du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité (distribution de la charte des droits et devoirs du citoyen, tenue d’entretiens sur l’assimilation des candidats à la naturalisation, évaluation du niveau de connaissance des postulants en histoire, culture et société français) ne devrait pas avoir de réel impact budgétaire, en raison de leur coût limité ou parce que la nouvelle procédure se substitue à une ancienne.

- *L’accompagnement des réfugiés*

Au 31 décembre 2010, la population placée sous la protection de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est estimée à 160 518 personnes (hors mineurs accompagnants), dont 9 039 personnes placées sous protection subsidiaire et 1 131 apatrides.

Ce chiffre reflète une hausse des effectifs de 59,2 % par rapport à 2003 où l'on comptabilisait 100 838 réfugiés statutaires et de 22,6 % par rapport à 2007. Il faut néanmoins préciser que, depuis 2009, les enfants mineurs de réfugiés sont intégrés dans l'estimation à compter de leur majorité.

Le taux global d'admission au statut de réfugié a, quant à lui, baissé entre 2009 et 2010, passant de 29,4 % à 27,5 %.

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

Estimation au 31 décembre	2007*	%	2010	%	Évolution en % 2010 / 2007
Europe	37 178	23,8	46 594	29	+25,3
Asie	54 616	41,7	63 002	39,2	+15,4
Afrique	34 215	26,1	45 277	28,2	+32,3
Amériques	3 969	3	4 514	2,8	+13,7
Apatrides	948	0,7	1 131	0,7	+19,3
TOTAL	130 926	100	160 518	100	+22,6

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 % du total), suivi de l'Europe (29 %) et de l'Afrique (28 %).

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. En dépit des flux, elle reste stable depuis quelques années, **la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun étant privilégiée**. L'accueil en CPH est donc a priori réservé aux réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion (les personnes ayant subi des traumatismes particulièrement graves notamment).

Le dispositif est aussi maintenu pour faciliter la sortie des réfugiés des centres d'accueil des demandeurs d'asile. Cependant, au 31 décembre 2011, le taux d'occupation des CPH était de 103,1 % et la durée moyenne de séjour s'établissait à 10-11 mois. Il n'y a donc eu que 1 276 entrées dans les centres en 2010, accueillant seulement 26,5 % des 4 802 réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sortis des centres d'accueil pour demandeurs d'asile cette même année.

En outre, les dispositifs d'hébergement des réfugiés financés par l'État ont été très sollicités à l'occasion des opérations spéciales dans lesquelles la France s'est engagée (accueil de plus de 1 200 ressortissants irakiens, poursuite de la prise en charge des 95 bénéficiaires de protection à Malte reçus en juillet 2010, développement des programmes de réinstallation, etc.).

Les coûts des CPH sont toujours très variables du fait de l'hétérogénéité des structures. Le Rapporteur spécial suggère donc qu'un audit de leurs coûts soit mené un jour à l'instar de ce qui a été fait pour les CADA.

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 donc **reconduits** à 12,5 millions d'euros. Le coût journalier moyen à la place est estimé à 31,53 euros en 2012.

En complément, un certain nombre de dispositifs alternatifs se sont développés au cours des dernières années, avec notamment le programme Reloref et le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) de l'association France Terre d'Asile, la méthode Accelair et le CADA-IR de l'association Forum réfugiés, ou les actions retenues dans le cadre d'appels à projet nationaux ou du fonds européen pour les réfugiés.

La prise en charge pendant la période de transition vers le logement de droit commun peut aussi s'effectuer par la mise à disposition de logements relais.

Pour l'ensemble des aides et secours distribués par des associations aux réfugiés et le financement des interventions en faveur de leur promotion sociale et professionnelle, le SGII prévoit une dotation de 2,16 millions d'euros en 2012, légèrement inférieure à celle de 2011.

Au total, **les crédits de l'action seraient à peu près maintenus à leur niveau de 2011, à 14,66 millions** d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils pourraient être complétés par un transfert, un peu supérieur à 2011, de 2,97 millions d'euros en provenance du Fonds européen pour les réfugiés.

Il faut rappeler par ailleurs que les réfugiés sont également pris en charge :

– par le 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. Ils ont ainsi accès au revenu de solidarité active (RSA).

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2011 À 17H00

(application de l'article 120, alinéa 2 du Règlement)

Mme Béatrice Pavy, présidente, suppléant *M. Jérôme Cahuzac, président de la Commission des finances*. Monsieur le ministre, je suis très heureuse de vous accueillir au nom de la Commission des finances, avec mes collègues François Rochebloine, de la Commission des affaires étrangères, et Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois.

Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2012.

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à privilégier les échanges entre les ministres et les députés et, pour cela, elle donne la priorité aux questions et, naturellement, aux réponses que vous leur apporterez. Cette année, les débats seront chronométrés afin de respecter les durées arrêtées par la conférence des présidents – soit deux heures trente pour la mission « Immigration, asile et intégration ». Je rappelle à nos collègues que les rapporteurs disposeront de 5 minutes chacun et les autres députés de 2 minutes. Les auteurs de questions disposeront en outre, le cas échéant, d'un droit de suite.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, je suis heureux de vous accueillir au nom de la Commission des lois, avec laquelle vous avez maintenant l'habitude de travailler. Le sujet qui nous réunit cet après-midi est très suivi par notre commission. Les dotations de votre mission augmentent de 12 %, ce qui atteste de la priorité qu'on lui accorde dans un contexte budgétaire très tendu.

L'année dernière, j'avais notamment interrogé votre prédécesseur sur le renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile. Le travail a été fait, mais ce renforcement a-t-il été suffisant pour ramener les délais dans des limites acceptables et éviter des attentes aussi fâcheuses pour les intéressés que pour l'application des textes.

Une autre question est celle de la coordination entre les différents pays européens qui subissent l'afflux d'immigrants. Celui-ci pose de nombreux problèmes et nous conduit à accueillir ces personnes dans des conditions très difficiles.

Mme Béatrice Pavy, présidente, *rapporteuse spéciale de la Commission des finances*. Dans la période d'austérité budgétaire que nous traversons, les dotations de la mission « Immigration, asile, intégration » devraient progresser de plus de 12 % par rapport aux prévisions pour 2011. Les crédits atteindraient ainsi 632 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, auxquels s'ajoutent environ 160 millions d'euros mobilisés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) au-delà des financements qu'il reçoit du budget de l'État. L'ensemble des moyens consacrés par plusieurs ministères à la politique de l'immigration représente au total un peu plus de 4,3 milliards d'euros en 2012

Quant à la mission, l'augmentation de ses moyens correspond pour près de 120 % à un rebasage nécessaire des crédits d'asile, régulièrement dépassés par la croissance forte et continue de la demande.

Le budget pour 2012 prolonge le renfort accordé à l'OFPRA, qui instruit les demandes d'asile, en maintenant l'emploi de 30 officiers de protection supplémentaires jusqu'au 15 décembre au lieu du 30 juin pour déstocker les dossiers en instance prolongée – on en compte encore 14 000 en septembre 2011. Il prévoit également le recrutement de nouveaux rapporteurs pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont le nombre aura déjà presque doublé depuis la fin 2010. Ces dispositions ont été prises afin de réduire les délais de traitement des demandes d'asile, qui ont dérivé, sous les afflux massifs de ces dernières années, pour atteindre en moyenne plus de 20 mois. Cela retarde la reconnaissance de situations qui justifient une protection et pèse lourdement sur les dépenses de prise en charge des demandeurs. Au rythme actuel des demandes d'asile, le renfort accordé à l'OFPRA ne lui permettra cependant de commencer à résorber son stock qu'à compter du milieu de l'année prochaine – à condition que la demande ne s'accélère pas encore. En attendant, les délais de traitement continuent à s'allonger.

Par ailleurs, l'activité de la CNDA ayant fortement augmenté grâce au doublement de ses équipes, mais aussi du fait de la hausse du nombre des décisions prises par l'OFPRA, cela nécessite une plus grande mobilisation des moyens de défense de l'Office devant la Cour. Or, celui-ci dit avoir atteint ses limites.

Ne serait-il pas dès lors envisageable d'accroître un peu plus ses moyens pour accélérer la reconquête du stock des dossiers en instance et maintenir sa capacité à accompagner les contentieux ? Ne faudrait-il pas pérenniser une partie au moins de ces renforts pour tenir compte d'une demande d'asile qui apparaît durablement soutenue ?

En second lieu, on assiste à une augmentation non négligeable du nombre des dossiers enregistrés dans les DOM-COM, qui étaient 2 541 en 2010 et atteignaient déjà le nombre de 1 680 à la fin du premier semestre de 2011. La pression serait particulièrement sensible à Mayotte et en Guyane. Quels moyens mettez-vous en œuvre pour que l'éloignement géographique n'aggrave pas les délais d'instruction de ces demandes ? Accessoirement, pouvez-vous préciser les délais moyens constatés à ce jour et le nombre des dossiers en instance ?

Ma troisième question concerne les dotations allouées aux dispositifs d'hébergement d'urgence et à l'allocation temporaire d'attente (ATA) dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile qui n'ont pu avoir accès aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Elles sont substantiellement rebasées par le projet de loi de finances pour 2012, avec une augmentation de 127 %, soit près de 91 millions d'euros, pour l'hébergement d'urgence, et de 66 %, soit presque 90 millions, pour l'ATA. Malgré cet effort budgétaire, les prévisions s'inscrivent très en deçà des consommations constatées en 2011 : les dépenses d'hébergement d'urgence financées par le programme 303 de la mission pourraient atteindre 135 millions et celles relevant de l'ATA, 137 millions, hors report de charges de 2010 sur 2011. Le différentiel est conséquent, malgré les économies attendues à tous les niveaux du dispositif.

Comment espérez-vous contenir ces dépenses au niveau proposé pour 2012, notamment pour ce qui concerne les nuitées hôtelières ? Comment sera financé le reliquat de 130 millions de prestations de l'ATA avancées par Pôle emploi ?

Quatrième question. Pour simplifier et accélérer cette étape, la compétence du traitement de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a été donnée aux préfets du département chef-lieu de la région, ce qui en fait l'unique porte d'entrée de la région. Les modalités du premier accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile ont été réformées en conséquence en adossant des plates-formes uniques à ces départements « points d'entrée ». Cette réorganisation a cependant favorisé une concentration des populations concernées sur lesdits départements, dont certains se sont trouvés débordés par les besoins de prise en charge sur leur territoire. Une circulaire du 24 mai 2011 a donc engagé les préfets de ces points d'entrée à « impulser des mécanismes de mutualisation de l'ensemble des capacités d'hébergement des demandeurs d'asile (...) afin de les répartir de manière équilibrée entre les départements d'une même région ».

J'ai personnellement constaté, à l'occasion de diverses rencontres, que cette régionalisation de la prise en charge est loin d'être aboutie – voire concrètement engagée. Je relève par ailleurs que le pourcentage des orientations vers les CADA effectuées au niveau national pour soulager les territoires les plus chargés est en diminution entre 2010 et 2011, alors que c'est le seul mécanisme permettant une péréquation interrégionale.

Quelles mesures prendrez-vous pour réaliser une véritable mutualisation de l'ensemble des capacités d'accueil des demandeurs d'asile, tant pour les places de CADA que pour les dispositifs d'hébergement d'urgence dédiés ? Comment pourrait-on mobiliser l'ensemble du territoire national en vue d'une répartition plus équilibrée de la prise en charge, quels que soient les points d'entrée ?

En cinquième lieu, le dispositif d'aide au retour volontaire tel qu'il est conçu, a été accepté comme une alternative par un tiers environ des personnes faisant l'objet d'une décision d'éloignement du territoire. Il apparaît cependant que les deux tiers des bénéficiaires en 2010 et plus de la moitié encore au premier semestre 2011 sont des ressortissants communautaires, qui pourront de plein droit revenir en France. On peut donc s'interroger sur l'efficacité d'une aide qui ne favorise en rien le retour durable dans le pays d'origine.

Comment l'utilisation de ces fonds pourrait-elle être optimisée ? Ne devrait-on pas les employer plutôt à des actions d'insertion, ou les réorienter vers les actions développées dans le cadre des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire ?

Où en est, par ailleurs, la mise en place d'un régime européen commun du droit d'asile ?

Enfin, à quel niveau se situe la France en matière de prise en charge des demandeurs d'asile ?

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères. Ayant assisté il y a quatre ans, en ma qualité de rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères, à la création de la mission « Immigration, asile et intégration », je me réjouis des effets positifs de cette initiative et des progrès réalisés au cours des dernières années.

Il est vrai que l'augmentation de près de 50 % de la demande d'asile entre 2008 et 2010 a en partie caché l'amélioration très nette de l'efficacité de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile mais, sans les progrès considérables réalisés, le système n'aurait pas supporté cette hausse de la demande.

L'asile n'est d'ailleurs pas le seul domaine où les choses se soient améliorées. Les nombreuses réformes réalisées par le Conseil de modernisation des politiques publiques dans les domaines d'action du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration sont déjà presque intégralement mises en œuvre.

Ma première question porte sur l'OFPPRA : afin de lui permettre de réduire les stocks constitués en 2009 et 2010, il a été autorisé à recruter trente officiers de protection contractuels pour dix-huit mois à compter du 1^{er} janvier 2011. La demande d'asile étant restée très dynamique cette année, il est prévu que ces contrats puissent être prolongés jusqu'à la mi-décembre 2012. Votre ministère a complété directement cet effort au moyen de dix agents supplémentaires depuis février dernier.

Le directeur général de l'OFPPRA nous a indiqué que de nouveaux arbitrages venaient d'être rendus, qui lui permettraient de maintenir son plafond d'emplois à 440 équivalents temps plein (ETP) fin 2012 – alors qu'il aurait dû retomber à 410 –, et même à recruter des personnes supplémentaires. Comment le financement de ces postes sera-t-il assuré, alors que la subvention pour charges de service public de 34,35 millions inscrite au budget 2012 semblait à peine suffisante ?

Ma deuxième question concerne les aides au retour. Cet été, vous avez relevé de 28 à 30 000 l'objectif du nombre d'éloignements exécutés en 2011, en préconisant un recours plus fréquent aux retours volontaires, aidés par l'OFII. Vous avez notamment souhaité que cette solution soit systématiquement proposée aux déboutés du droit d'asile dans les centres d'accueil. Avez-vous pu observer les premiers effets de cette nouvelle orientation ? Le niveau des aides financières au retour vous paraît-il optimal ?

Ma dernière question porte sur les conditions de fonctionnement des nouveaux centres de rétention du Mesnil-Amelot, que j'ai visités début octobre. La fermeture de l'ancien centre de rétention administrative (CRA), devenu vétuste, et la construction d'une nouvelle structure – en l'espèce, ce sont d'ailleurs deux structures qui ont été construites – étaient nécessaires. Les nouveaux centres semblent bien conçus ; ils offrent toutes les garanties nécessaires aux personnes retenues, et de bonnes conditions de travail aux policiers.

Le CRA n° 2 a ouvert début août, le CRA n° 3 à la mi-septembre, avec un certain retard dû à des malfaçons et des choix malheureux. Leur bon fonctionnement se heurte néanmoins à des difficultés de trois types.

D'abord, l'hôpital de Meaux n'ayant pas été en mesure de fournir une seconde équipe médicale, celle du CRA n° 2 doit assurer aussi la prise en charge sanitaire des retenus du CRA n° 3, de sorte que les deux centres ne peuvent pas fonctionner à plus de la moitié de leur capacité. Quand ce problème sera-t-il résolu ?

Par ailleurs, deux salles d'audience ont été aménagées à quelques centaines de mètres des CRA, mais elles ne sont pas encore en service. C'est que le ministère de la justice ne veut pas, semble-t-il, assumer le coût de fonctionnement, bien qu'il s'agisse d'une antenne du tribunal de grande instance de Meaux. Ce problème est-il en voie de résolution ? Cache-t-il d'autres réticences, comme on en connaît par exemple à Roissy, où la salle d'audience de la zone d'attente n'a jamais été utilisée et devra être largement modifiée ?

Enfin, la Cimade, qui assure la mission d'aide à l'exercice des droits des retenus au CRA n° 2, a refusé de remplir cette fonction au CRA n° 3. Une solution temporaire a été trouvée, qui a consisté à réquisitionner le barreau de Meaux. Un nouvel appel d'offres a été

lancé pour le lot constitué par les deux centres du Mesnil-Amelot. Le barreau de Meaux et la Cimade ont présenté des propositions : avez-vous choisi ? Le recours à des avocats, qui est une procédure inédite, a-t-il donné des résultats satisfaisants ? Si tant est que cette formule soit adoptée, pourra-t-elle être mise en place sur l'ensemble du territoire ?

M. Éric Diard, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. Ce budget démontre que le Gouvernement sait concilier les efforts nécessaires au redressement des finances de l'État avec la revalorisation des moyens indispensable pour atteindre ses priorités.

L'an prochain, les dotations consacrées à la mission « Immigration, asile et intégration » progresseront de plus de 12 %, ce qui est remarquable dans un contexte budgétaire aussi contraint. Cette augmentation résulte principalement, d'une part, de la revalorisation indispensable des crédits alloués à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et à l'allocation temporaire d'attente ; et d'autre part, de recrutements destinés à renforcer les moyens de l'OFPPA et de la CNDA. Ceux-ci continueront ainsi de bénéficier du concours de 30 officiers de protection supplémentaires en 2012, et le nombre de rapporteurs à la Cour aura doublé en deux ans, passant de 70 en 2009 à 135 à la fin de cette année, auxquels s'ajouteront encore 15 rapporteurs en 2012. Je me félicite de ces efforts : si la demande d'asile ne recule pas en 2012, seule la réduction des délais d'instruction permettra de maîtriser les dépenses liées à l'accueil des demandeurs.

La France reste ainsi fidèle à sa tradition d'accueil et d'intégration. Dans le même temps, elle fait preuve de fermeté dans la lutte contre l'immigration clandestine. Les résultats dans ce domaine sont positifs, comme le démontre notamment la hausse du nombre d'éloignements effectifs, qui pourrait atteindre le nombre record de 30 000 cette année.

Le contrat d'accueil et d'intégration, qui a permis la mise en place de parcours d'intégration individualisés, et sa généralisation depuis la fin de 2006, est un succès. Les crédits qui lui sont consacrés ont logiquement augmenté. Néanmoins, ne faudrait-il pas réserver le bénéfice du bilan de compétences aux étrangers qui ont manifesté le souhait de travailler ? Pour les 39 % de bénéficiaires de ce bilan qui ne souhaitent pas travailler, il s'agit peut-être d'une dépense inutile.

Par ailleurs, le fait que les demandes d'asile adressées à la France se poursuivent, faisant de notre pays le deuxième pays d'accueil derrière les États-Unis, alors que la demande d'asile tend à baisser au niveau mondial, n'est-il pas le signe d'une attractivité supérieure de notre pays liée peut-être à la durée de nos procédures d'instruction ? Dans ces conditions, ne serait-il pas souhaitable d'accorder, dans votre action, la même priorité et la même visibilité à la réduction des délais d'examen des demandes d'asile qu'aux éloignements effectifs ? La réduction des délais me semble en effet essentielle : tout en permettant au demandeur de bonne foi de bénéficier d'une décision rapide qui le place sous la protection de l'État, elle permet aussi de maîtriser les dépenses liées à l'accueil des demandeurs et, à terme, de réduire l'attractivité de notre pays pour des filières qui détournent la procédure d'asile à leur profit.

S'agissant enfin de l'éloignement, pouvez-vous nous donner une évaluation des premiers effets de la réforme du contentieux de l'éloignement opérée par la loi du 16 juin 2011, entrée en vigueur le 18 juillet dernier ?

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*. Vous l'avez noté, madame Pavy, les crédits sont en augmentation, ce qui s'explique notamment par le fait que les dotations allouées à l'allocation temporaire d'attente sont rebasées par le projet de loi de finances. En outre, dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative, le Parlement devra se prononcer sur le versement à Pôle emploi des 120 millions qui ont été annoncés pour cette politique. Par ailleurs, nous mettons en place certains moyens techniques de gestion afin de rationaliser les coûts des CADA ou des CHRS, lesquels sont très différents selon les structures. Il n'est évidemment pas exclu que nous rencontrions des difficultés d'exécution, mais nous les traiterons comme à l'habitude. L'État finit toujours par payer ce qu'il doit !

L'ancien CRA du Mesnil-Amelot a été fermé pour être modernisé, mais deux nouveaux centres ont été ouverts respectivement en août et en septembre. La Cimade a accepté de s'occuper du CRA 2, mais pas du CRA 3 qui a été confié, par convention, au barreau de Meaux pour une période de trois mois. Il faudra évidemment trouver une solution pérenne à ces difficultés de gestion.

La circulaire du 24 mai 2011 a pour objet d'assurer une meilleure répartition sur le territoire des demandeurs d'asile. Il sera désormais possible d'avoir des domiciliations dans tous les départements, mais nous devons affirmer la règle selon laquelle c'est aux pouvoirs publics de répartir les demandeurs d'asile, de façon équilibrée, en fonction des disponibilités. Nous éviterons ainsi les regroupements par affinités qui affectent certains départements plus que d'autres.

Cela dit, le problème est d'abord celui de la masse des demandeurs d'asile. Nous assistons, en effet, à un phénomène très préoccupant et je pense, comme Éric Diard, que les imperfections de notre système rendent attractive la demande d'asile chez nous. Du fait de la longueur des délais de réponse – ils étaient encore de deux ans au premier semestre –, les demandeurs d'asile ont le temps de s'installer sur notre territoire. Et il est plus facile de reconduire ceux qui sont déboutés dans leur pays d'origine au terme de quelques mois qu'après deux ou trois ans passés ici. Nous devons régler cette situation. C'est pourquoi, après avoir augmenté de trente unités les effectifs de l'OFPPA et de la CNDA l'année dernière, le Gouvernement vous proposera un amendement visant à créer soixante emplois supplémentaires – dont une moitié servira à pérenniser les trente emplois de l'année dernière, l'autre moitié sera répartie entre l'OFPPA et la CNDA.

S'agissant des délais, le vice-président du Conseil d'État, qui assure la tutelle juridique de l'OFPPA et de la CNDA, m'a récemment assuré que, au milieu de l'année 2012, le total des délais requis par ces deux institutions serait inférieur à un an, ce qui nous placerait dans une situation comparable à celle des pays européens les plus performants. Je note que les pays les plus sollicités par les demandeurs d'asile sont évidemment ceux qui ont des délais longs. Durant les neuf premiers mois de cette année, le nombre des demandes d'asile a encore augmenté de 11 %. Cette situation remet en cause le droit d'asile lui-même. L'Union européenne en convient, et elle proposera, en 2012, une harmonisation des règles en la matière. C'est aussi l'opinion du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, M. Guterres, qui constate que l'afflux des demandes porte préjudice à ceux qui ont de vraies raisons de demander le droit d'asile. Celui-ci est trop souvent détourné pour constituer un canal d'immigration.

Afin de rationaliser les procédures, nous allons, avec le ministre des affaires étrangères, augmenter le nombre des pays dits sûrs. Le pouvoir de décision en la matière appartient au conseil d'administration de l'OFPPA, mais nous sommes à sa disposition pour lui fournir tous les éléments sur les pays dont nous suggérons qu'ils soient reconnus comme sûrs.

Le nombre de demandes d'asile augmente fortement outre-mer – 30 % environ cette année. En Guyane, les demandeurs sont surtout des Péruviens, des Equatoriens, des Haïtiens, et à Mayotte, principalement des Comoriens et des Malgaches. L'OFPPA se rend régulièrement en Guyane et à Mayotte. Quant à la CNDA, elle compte utiliser prochainement les nouveaux outils prévus par la loi du 16 juin dernier, la visio-conférence notamment, pour accélérer l'examen des dossiers.

M. Jean-Claude Guibal. La mission « Immigration, asile et intégration » se compose de deux programmes : le programme 303 « Immigration et asile » et le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Cette mission est dotée de 632 millions de crédits, en augmentation de 12,1 % pour ce qui concerne les autorisations d'engagement et de 12,6 % pour les crédits de paiement. Cela devrait permettre de mieux maîtriser les dépenses afférentes, voire de faire des économies sur les budgets à venir.

Le premier axe du programme « Immigration et asile », dont le montant s'établit au total à 560 millions, est la lutte contre l'immigration irrégulière – 85,4 millions en crédits de paiement. L'objectif de 30 000 éloignements réalisés est maintenu.

Par ailleurs, le budget prévoit la poursuite du déploiement des systèmes d'information utiles pour lutter contre l'immigration irrégulière. Ainsi, le système VISABIO, qui permet de savoir si un ressortissant étranger a demandé et obtenu un visa, continuera à être déployé sur le territoire national, dans les services de police et de gendarmerie.

Le chantier de rénovation des centres de rétention administrative sera achevé en 2012. Leur capacité totale sera de 2 063 places en 2012. Des mesures de rationalisation permettront de réaliser des économies dans les dépenses d'escorte des étrangers placés en rétention – je pense à l'utilisation de la visio-conférence pour les présentations devant l'OFPPA.

Le second axe du programme 303 concerne l'accueil des demandeurs d'asile – 408 millions d'euros, dont 80 millions supplémentaires pour l'hébergement et l'allocation d'attente, afin de tenir compte de la hausse de la demande d'asile depuis 2008.

Parallèlement, des mesures sont prises pour réduire les délais de traitement des demandes. Les moyens humains de l'OFPPA et de la CNDA seront renforcés, afin de réduire le délai moyen d'examen des dossiers. On estime qu'une réduction d'un mois de ce délai moyen permet une économie annuelle de 10 à 15 millions sur les dépenses d'accueil des demandeurs.

D'autres mesures permettront de mieux maîtriser l'évolution de la demande d'asile, notamment en dissuadant les demandes infondées. La loi du 16 juin dernier a prévu, par exemple, le traitement selon une procédure particulière des dossiers des demandeurs qui dissimulent des informations à l'administration, ou fournissent sciemment des informations fausses ou tronquées.

Le programme « Intégration et accès à la nationalité française » est doté de 71,6 millions en crédits de paiement. Des mesures ambitieuses sont prévues pour assurer l'intégration des étrangers par la maîtrise de la langue française. Pour la phase de première intégration, d'une durée de cinq ans, le niveau recherché sera calé sur le niveau A1 du référentiel linguistique européen, plus élevé que le niveau actuel. À compter du 1^{er} janvier 2012, on exigera des postulants à la nationalité française le niveau B1, c'est-à-dire celui atteint par un élève à la fin de sa scolarité au collège.

Monsieur le ministre, les budgets inscrits à cette mission ont-ils pour objet de faire face à une demande croissante de la part des migrants, ou au contraire de se donner les moyens de mieux maîtriser cette demande ? Plus généralement, s'inscrivent-ils à terme dans une politique d'évolution de notre code de la nationalité pour mieux prendre en compte les conséquences de la mondialisation sur les flux migratoires ?

Mme Sandrine Mazetier. Comme vous l'avez fait remarquer, madame la présidente, nous n'examinons que moins de 15 % des budgets consacrés à la politique transversale en matière migratoire. Pour le dernier projet de loi de finances de la législature, il eût été plus normal d'examiner l'ensemble de ces budgets !

Je concentrerai mon propos sur quelques points. Sachant que notre temps de parole serait extrêmement limité, j'ai en effet adressé au ministre, la semaine dernière, au nom du groupe socialiste, une série de questions.

Monsieur le ministre, quel est le coût du caractère erratique de la politique que vous menez depuis le début de la législature ? En 2007, était créé un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, qui a été absorbé, en fin d'année dernière, par le ministère de l'intérieur. Entre temps a été créé un ministère d'état major, avec des fonctionnaires de catégorie A, ce qui pèse sur les finances publiques. Il reste des traces du ministère de l'immigration d'ailleurs, puisque le ministère de l'intérieur est aujourd'hui le seul à disposer de deux secrétaires généraux.

Dans la lettre de mission adressée au ministre de l'immigration en 2007, il était rappelé que le cœur du projet présidentiel en la matière était de reconnaître l'intérêt pour la France et pour les pays d'origine d'autoriser un certain nombre d'immigrés à s'installer en France. Quant à votre prédécesseur, M. Hortefeux, on lui donnait pour objectif de faire en sorte que l'immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France. Malgré les moyens impartis et l'affichage donné à cette politique, jamais ce taux n'a été atteint durant la législature. Au printemps dernier, vous avez donc unilatéralement décidé, monsieur le ministre, de baisser le nombre de titres de séjour pour motif professionnel – sans consulter ni la ministre de l'économie de l'époque, qui s'en était émue, ni le ministre de l'emploi, ni les partenaires sociaux. Je ne vois d'ailleurs pas très bien en quoi une telle décision pourrait limiter les flux qui sont restés constants durant la législature. L'immigration familiale serait-elle désormais privilégiée ? Nous n'avons rien contre, mais si tel est le cas, assumez-le clairement !

J'en viens au coût erratique des messages contradictoires que vous adressez. Dans la politique transversale, un peu plus de 4 milliards d'euros sont consacrés à la politique migratoire, dont près de 2 milliards affectés à l'accueil et la formation des étudiants étrangers. Or, au printemps dernier, vous avez publié une circulaire empêchant les étudiants étrangers de travailler à l'issue de leurs études – je rappelle que plus de 40 % des étudiants en doctorat sont étrangers. La Conférence des présidents d'université, les grandes écoles et plusieurs grands employeurs se sont élevés contre cette circulaire.

Je voudrais aussi vous interroger sur le coût systématiquement minoré de votre politique d'éloignement. Dans le projet annuel de performances que vous nous présentez, le coût unitaire d'un éloignement est estimé à un peu plus de 1 300 euros, alors qu'il est évalué à dix fois plus dans un rapport de l'Inspection générale de l'administration, qui dépend pourtant de vous, et à vingt fois plus par la Commission des finances du Sénat, du temps où celui-ci avait encore une majorité de droite.

Je terminerai par la non-prise en compte de l'impact de la loi du 16 juin relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Dans la mesure où cette loi allonge la durée de rétention, nous devrions observer une augmentation du budget d'accompagnement social, des dépenses sanitaires et de prise en charge de la santé des personnes retenues.

Je veux enfin souligner qu'il est désastreux que le temps de parole des intervenants soit limité à deux minutes pour ce dernier budget de la législature. Cela ne me semble pas de nature à éclairer ni la représentation nationale ni les Français !

Mme Béatrice Pavy, présidente. Vous avez pris six minutes.

M. Michel Hunault. Monsieur le ministre, ma question portera sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre les filières d'immigration clandestine. Les trafics en tous genres prospèrent sur le dos de populations entières. Comment envisagez-vous de renforcer la lutte contre ces filières non seulement au plan national, mais également au plan européen car le problème dépasse largement le cadre de la France ?

M. Patrick Braouezec. Je déplore que nous examinions ces crédits en commission élargie, alors qu'une séance se tient dans l'hémicycle.

Si le projet de budget pour 2012 témoigne d'un effort de transparence, cela ne signifie pas pour autant une hausse réelle des crédits consacrés à l'asile et ne peut cacher une réalité beaucoup moins satisfaisante. Le budget consacré à l'asile passe de 296 millions en 2011 à 376 en 2012, soit 80 millions en plus. Mais si l'on analyse le budget 2010, on constate que cette augmentation ne permettra pas de traiter correctement les problèmes spécifiques à l'asile. En effet, la différence entre les crédits votés dans le budget 2010 et les 410 millions de crédits effectivement consommés est de 124,6 millions. L'augmentation de 80 millions n'est donc qu'un effet d'annonce de plus. Elle ne concerne que les prévisions budgétaires, et non les crédits réellement consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile. Les associations intervenant dans ce domaine ne cessent d'ailleurs d'alerter les pouvoirs publics sur le nombre de demandeurs d'asile qui rejoignent les personnes à la rue, sans cesse plus nombreuses.

Pourquoi le ministère, qui admet que le CADA est le dispositif le mieux adapté aux personnes en quête de protection, entérine-t-il une baisse réelle du budget consacré aux CADA, et cela derrière une augmentation toute relative des budgets alloués aux mesures d'urgence ? Ce projet de loi de finances prévoit une nouvelle diminution des crédits CADA de près de 5 millions d'euros, après une baisse de 4 millions en 2011. Cette baisse aura des incidences sur les missions premières des CADA, elle touchera l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile, ainsi que l'emploi qui, avec le nouveau taux d'encadrement, enregistrera la suppression de 500 à 700 ETP.

Des suppressions avaient déjà eu lieu, s'agissant des postes d'accompagnement dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Le texte prévoit un ETP pour dix à quinze résidents, au lieu de un pour dix résidents. De même, la part des personnels socio-éducatifs diminue.

Pour faire baisser le nombre des demandes d'asile, la tentation est grande de dissuader les étrangers d'en déposer une. Pour ce faire, en amont de l'OFPRA et de la CNDA, les préfets jouent un rôle important. En effet, les demandeurs d'asile doivent obligatoirement se rendre dans les préfectures pour faire enregistrer leur demande. Tous les préfets ne sont pas forcément compétents pour cette tâche, et des débordements ont eu lieu. Expérimentée d'abord dans deux régions, puis étendue à dix-sept autres,

la « régionalisation » de l'admission au séjour consiste à confier à un ou à deux préfets la compétence d'autoriser ou non les demandeurs d'asile à séjourner dans une région donnée. Cela a pour conséquence de rallonger le délai et de placer les demandeurs d'asile dans des situations inégalitaires. Pourquoi cette réforme s'est-elle faite à effectifs constants ?

S'agissant de l'action 01 du programme 303, « Circulation des étrangers et politique des visas », il semble que le Gouvernement ait trouvé là le moyen de récupérer de l'argent sur le dos des migrants. Ainsi le montant du droit de visa de régularisation est-il passé de 220 euros à 340 euros pour « renforcer son caractère pédagogique » ! Mais le but réel est le financement de ce budget par les migrants eux-mêmes.

J'en viens au programme 104 : « Intégration et accès à la nationalité française ». À partir du 1^{er} janvier 2012, les étrangers qui souhaiteront déposer une demande de naturalisation, par décret ou par mariage, devront faire concrètement la preuve qu'ils ont, à l'oral, une maîtrise de la langue française équivalente à celle d'une personne ayant été scolarisée jusqu'en fin de classe de troisième. Je vous renvoie, monsieur le ministre, au débat que nous avons eu récemment sur une télévision. Mais combien de nationaux n'ont pas aujourd'hui le niveau de troisième ! Ce nouveau dispositif aura un fort impact réducteur, et il commencera par exclure tous ceux, et surtout toutes celles, qui n'ont pas, ou peu, été scolarisés dans leur pays d'origine.

Je rappelle que le taux d'acceptation des demandes de naturalisation est certainement déjà tombé en dessous des 50 % alors qu'il était au-dessus de 70 % en moyenne ces trente dernières années.

Mme Béatrice Pavy, présidente. Avant d'entendre la réponse de M. le ministre aux orateurs des groupes, je tiens à préciser que les temps de parole ont été fixés en Conférence des présidents et que personne n'a manifesté son désaccord à ce moment-là. Quant à moi, je dois faire respecter cette organisation.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Je voudrais commencer par corriger un oubli : j'ai omis tout à l'heure de répondre à M. Diard sur les questions d'éloignement. La loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, que vous avez votée cette année, permet en effet de reconduire plus facilement à la frontière les personnes en situation irrégulière. C'était d'ailleurs l'un des buts recherchés. J'ai ainsi fait passer à 30 000 l'objectif de 28 000 reconduites à la frontière, qui avait été fixé par mon prédécesseur, et si le rythme est maintenu au cours des mois qui viennent, nous aurons reconduit cette année dans leur pays d'origine 30 000 étrangers se trouvant chez nous en situation irrégulière.

Aux orateurs de gauche qui ont proposé des dépenses supplémentaires, je rappelle que le Gouvernement tient à la maîtrise des finances publiques et développe tous les moyens permettant de rationaliser la dépense, de la limiter à ce qui est nécessaire.

Mme Sandrine Mazetier. Deux secrétaires généraux pour un ministère, est-ce une économie !

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Je vous répondrai tout à l'heure.

M. Guibal a évoqué l'intérêt de VISABIO. Cette année, 50 % des visas sont biométrisés et vingt-deux consulats supplémentaires seront en mesure de distribuer des visas avec biométrie. Pour vérifier notamment si les personnes détentrices de visas sont bien celles

auxquelles ils ont été accordés, 150 bornes de lecture ont été installées dans les différents services de police sur l'ensemble du territoire.

Vous êtes revenu sur l'importante question de l'hébergement. Je précise qu'entre le 10 octobre et le 10 novembre, l'OFII se rend systématiquement dans les CADA afin d'inciter les personnes déboutées de leur demande de droit d'asile à rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Le même travail sera fait dans les CHRS de la région Île-de-France au cours du prochain mois de décembre.

S'agissant de la maîtrise du français, le Gouvernement renforce ses exigences. Des critiques ont été exprimées : quitte à passer pour un naïf, je trouve normal que quelqu'un qui prétend à la nationalité française sache parler français. Il est également important que les personnes venant chez nous pour une durée variable soient en possession d'un minimum de connaissances – différents niveaux sont envisagés. Ce sera le moyen pour elles de réussir leur insertion et celle de leurs enfants dans notre société.

Vous vouliez savoir, monsieur Guibal, si cette décision relevait d'une politique volontariste de l'État. Oui, le Gouvernement souhaite que les personnes immigrées se trouvant sur notre sol s'intègrent mieux et soient en mesure d'adopter nos règles, nos coutumes, notre façon de vivre. Je rappelle que près d'un quart des étrangers non ressortissants de l'Union européenne se trouvant dans notre pays sont actuellement au chômage, notamment parce qu'ils ne peuvent pas s'adapter facilement aux métiers même si un certain nombre d'actions sont conduites, y compris avec des soutiens financiers de la part du ministère de l'intérieur.

Madame Mazetier, vous avez dénoncé le coût de notre politique en matière d'immigration, celui-ci tenant, selon vous, à son caractère erratique. C'est vrai, nous avons deux secrétariats généraux. Vous devriez néanmoins vous féliciter que la structure ministérielle ait été simplifiée car cela permet d'économiser trente emplois. Le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration est en fait une sorte de direction générale réunissant deux directions se consacrant l'une à l'immigration et à l'intégration, l'autre traitant du budget, de la gestion des ressources humaines et de l'organisation territoriale. Je vois mal comment nous pourrions nous passer de cette structure qui a fait ses preuves.

Vous avez par ailleurs dénoncé notre décision de réduire l'immigration de travail. Cette décision n'est pas aussi unilatérale que vous le prétendez. C'est un décret pris conjointement avec le ministre du travail, qui a réduit le nombre des secteurs d'activité en tension. En outre, ce décret a été soumis à l'appréciation des organisations syndicales qui ont pu faire valoir leur point de vue.

M. Alain Vidalies. Même le MEDEF était contre !

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* Le MEDEF appréciera que vous preniez ses avis en compte. Mais la Fédération du bâtiment a confirmé qu'il était plus facile aujourd'hui de trouver sur le territoire les personnes dont elle avait besoin. Pourquoi devrions-nous importer des chômeurs ? Nous avons déjà 2,7 millions de demandeurs d'emploi et, chaque année, 110 000 actifs supplémentaires arrivent sur le marché du travail. Et nous avons les moyens d'ajuster l'offre à la demande : j'ai récemment visité, dans l'Oise, un centre de formation performant, qui faisait la démonstration qu'un demandeur d'emploi pouvait être réorienté vers un autre métier, le maîtriser et redémarrer ainsi dans la vie professionnelle.

S'agissant des étudiants et de la circulaire que j'ai co-signée avec Xavier Bertrand, je veux être très clair. L'arrivée d'étudiants est un élément important de l'immigration légale : cela représente 60 000 autorisations de séjour. La France est fière d'accueillir des étudiants qui viennent se former chez elle, de leur ouvrir l'accès à sa culture. Cela étant, les étudiants doivent étudier. Il n'est pas acceptable que les études fournissent un prétexte pour arriver de façon clandestine sur le marché du travail. Cela nous a conduits – c'est l'objet d'une circulaire conjointe avec le ministre de l'enseignement supérieur et le ministre des affaires étrangères – à rationaliser les relations avec les universités étrangères et à privilégier les formations de niveau supérieur, master ou doctorat. Cette circulaire a été contestée par un certain nombre de directeurs de grandes écoles et de présidents d'université. Il est vrai que des problèmes se sont posés : nous les réglons de façon pragmatique. Et, contrairement à ce que vous tentez de faire croire, il n'y a pas de diminution du nombre de passages du statut d'étudiant à celui de travailleur salarié – ce nombre a augmenté au contraire de 1 500 cette année.

Du reste, la fameuse circulaire ne fait que paraphraser, voire reproduire, une loi de la République datant de 2006, qui dispose que les étudiants étrangers auront le droit, au terme de leurs études, d'avoir un emploi pendant six mois afin de se familiariser avec la pratique professionnelle qui correspond à leur formation, cet emploi pouvant être pérennisé. Pour autant, la France n'entend pas siphonner les élites des pays en voie de développement. Après la polémique que certains ont cru bon de développer, j'ai d'ailleurs reçu un nombre important de messages d'encouragement de la part d'étudiants ou de professionnels étrangers me demandant de tenir bon.

S'agissant du coût de la politique d'éloignement, les deux milliards que vous avez mis en avant n'ont aucun fondement. Le coût réel est de l'ordre de 400 millions.

Mme Sandrine Mazetier. Ces deux milliards figurent dans le programme 150 au titre de l'accueil et de la formation d'étudiants étrangers. Or, la circulaire du 31 mai contredit cet objectif.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Le coût individuel d'une reconduite forcée est de l'ordre de 6 000 euros, tandis que celui d'un départ volontaire est moins onéreux. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous essayons, avec l'OFII d'encourager les départs.

Vous avez ensuite évoqué l'insuffisance, selon vous, des crédits destinés aux centres de rétention, au motif que la durée de rétention a été portée de 32 à 45 jours. Je le répète, 45 jours est le délai maximal qui n'est utilisé que sous le contrôle du juge. Une autorisation du juge est d'ailleurs nécessaire pour aller au-delà de cinq jours. La durée moyenne de séjour reste de neuf à dix jours. Nous avons simplement voulu disposer du temps nécessaire pour délivrer les laissez-passer consulaires dans les pays insuffisamment organisés sur le plan de l'état civil.

M. Hunault a justement insisté sur la nécessité de lutter contre les filières de l'immigration. Ce sont en effet des filières criminelles ; et souvent à plusieurs titres : il y a l'introduction clandestine de personnes sur le territoire, et les sujétions imposées à ces personnes ensuite. Les opérations menées par la police ou la gendarmerie mettent souvent un terme à des situations insupportables. À Strasbourg, une filière organisait la vente de jeunes filles : 120 000 euros si elles étaient suffisamment habiles pour cambrioler, avec obligation pour elles de rembourser le prix de l'achat en un an !

Cette cruauté justifie qu'on se consacre avec beaucoup de vigueur à la lutte contre ces filières. En un an, les interpellations de passeurs et le démantèlement de filières ont augmenté de 10 % : 5 800 passeurs ont été interpellés et 183 filières démantelées.

M. Braouezec a regretté que les budgets destinés aux CADA soient en diminution. C'est parce que nous nous efforçons de rationaliser : le nombre de places demeure identique. Il reste que les CADA sont insuffisants pour accueillir tous les demandeurs d'asile et que les CHRIS doivent prendre le relais, ce qui ne va pas sans poser de problèmes pour l'accueil de populations relevant traditionnellement de ces structures.

M. François Rochebloine, vice-président de la Commission des affaires étrangères. À combien estimez-vous, monsieur le ministre, le nombre de personnes en situation irrégulière sur notre territoire ? De quels pays viennent-elles ?

S'agissant de l'aide au retour, on sait que les Roms qui en font la demande ont tendance à revenir très rapidement en France. Quel est votre sentiment ?

M. Jacques Valax. Vous avez indiqué que les demandes d'asile dans leur ensemble avait augmenté d'environ 11 %. Or, les chiffres figurant dans le rapport font apparaître que les délais de traitement allaient augmenter en 2012 de 40 % – 130 jours contre 90 jours il y a deux ans et 125 jours l'année dernière. Comment expliquez-vous cette différence ?

La suppression du ministère de l'immigration permet d'économiser trente postes, nous avez-vous dit. Ne pourrait-on envisager une sorte de transfert puisque l'OFPRA a besoin de personnels supplémentaires ?

M. Jean-Claude Bouchet. Ce rendez-vous annuel est assurément utile, tant les questions de l'immigration, de l'asile de l'intégration préoccupent nos concitoyens.

La France accueille tous les ans de 300 000 à 400 000 nouveaux arrivants, quelque 200 000 personnes entrant de façon légale et autour de 150 000 de façon illégale. Le seul regroupement familial permet à presque 100 000 inactifs de s'installer durablement en France chaque année.

Dans ces conditions, notre pays doit maîtriser ses coûts migratoires, et cela suppose une lutte sans merci contre l'immigration illégale. Tout pays souverain a le droit de définir les modalités de venue et de résidence de populations étrangères sur son territoire. Les candidats à l'immigration qui ne se conforment pas à nos règles n'ont pas vocation à demeurer en France. Dès lors, nos concitoyens attendent de l'État qu'il s'évertue à faire respecter les règles posées par le législateur, en refoulant les étrangers en situation irrégulière ou en appliquant les décisions d'éloignement les concernant.

Que les étrangers en situation irrégulière aient commis ou non des actes hautement répréhensibles comme ceux qui ont récemment bouleversé l'opinion publique, la France ne doit pas tolérer qu'on bafoue les règles qu'elle a établies en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

Grâce à la maîtrise des flux migratoires, nous permettons aux étrangers que nous accueillons de mieux s'intégrer, de s'approprier notre mode de vie et nos valeurs.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous assurer que les crédits de cette mission seront suffisants pour permettre de lutter efficacement contre l'immigration clandestine ?

M. Daniel Goldberg. Mes questions porteront d'abord sur Mayotte, nouveau département français. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner un chiffrage, même approximatif, du budget consacré par notre pays à la lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte ? Mme Isabelle Debré, membre de l'ancienne majorité sénatoriale, l'avait estimé à 70 millions d'euros par an. Par ailleurs, le nouveau centre de rétention administrative devait faire partie des opérations retenues en 2011. Il ne verra finalement le jour qu'en 2014. Des crédits de paiement sont prévus à hauteur de 4 millions d'euros. L'engagement de 2014 sera-t-il tenu ? Dans son rapport, Mme Pavy précise que ce centre sera censé accueillir 60 personnes. Monsieur le ministre, prendrez-vous des engagements en ce sens ? Enfin, quels moyens donnera-t-on aux consulats de Moroni et d'Anjouan pour permettre une immigration de court séjour en direction de Mayotte ? Revoir la politique des visas éviterait les phénomènes déplorables que nous condamnons par ailleurs.

Je souhaiterais également vous interroger sur les procédures de naturalisation. Dans le bleu budgétaire, je note une contradiction entre les chiffres qui sont donnés page 77 et ceux qui figurent page 89 : dans le premier cas, on parle d'un délai de traitement de 331 jours, puis, suivant que les décisions sont favorables ou défavorables, d'un délai de 156 ou de 222 jours. Par ailleurs, il est fait état d'une durée d'examen des dossiers entre le moment où l'on donne le récépissé au demandeur et le jour où la décision est prise. Or, un délai important s'écoule entre le moment où l'étranger souhaite faire sa demande de naturalisation et celui où il peut déposer son dossier. Il faudrait donc mesurer la période qui s'étend entre la déclaration d'intention de l'étranger et la décision – favorable ou non – pour avoir une juste appréciation de cet indicateur. Ce serait intéressant, y compris dans le cadre de la procédure déconcentrée mise en place en 2010.

S'agissant enfin de la lutte contre les filières clandestines et ceux qu'on appelle à présent les facilitateurs – on parlait sous votre prédécesseur d'aidants –, les conjointes qui auront aidé par exemple le père de leurs enfants en situation irrégulière, verront-elles toujours leur demande de naturalisation ajournée ? Seront-elles considérées comme les facilitateurs dont vous venez de dénoncer le comportement ?

M. Bernard Carayon. Le fait de se maintenir de manière irrégulière sur notre territoire constitue un délit horriblement coûteux pour l'ensemble des contribuables. Vous avez estimé à 400 millions, monsieur le ministre, le coût des retours et des reconduites. Il est vrai que les estimations vont de un à neuf en la matière. Pouvez-vous préciser le coût des interpellations, gardes à vue et présentations au juges, le coût de la rétention en zone d'attente, le coût de la rétention en CRA ou LRA, les surcoûts dus aux recours, le coût des retours forcés ou aidés, les investissements pour les nouveaux locaux, et le coût de fonctionnement des CRA et LRA, qui constituent autant d'éléments du coût global des retours et des reconduites ?

Par ailleurs, quel est le coût relevant de la demande d'asile dans la mesure où un quart seulement des demandes aboutit ? Quel est le coût d'hébergement des déboutés ? Le coût d'investissement pour les demandeurs d'asile ? Le coût des activités de l'Office liées à l'immigration irrégulière ? Les coûts ministériels ? Le coût des plates-formes d'accueil ?

S'agissant des coûts liés au travail illégal, quel est celui des interpellations des étrangers sans titre de travail ? À combien s'élève le montant des amendes pour l'emploi d'étrangers sans titre non recouvrées ?

À combien estime-t-on la fraude à l'identité, qui touche tous les supports documentaires ? Dans les coûts sécuritaires, quelle est la part des frais de personnel liée à la délinquance d'origine étrangère ? Quelle part est imputable à la délinquance d'origine étrangère ?

Enfin, existe-t-il des subventions d'État accordées directement aux associations d'aide aux migrants en situation irrégulière ? Autrement dit, encourage-t-on le recours à des pratiques condamnées par la loi et condamnables par la morale républicaine ?

M. Jean-Pierre Dufau. En 2008, le Gouvernement avait fixé pour objectif l'accueil de 90 % des demandeurs d'asile en CADA pour 2011. Or, cet objectif a dû être revu à la baisse, à 70 % puis à 40 % . C'est l'aveu d'un échec ou d'une mauvaise appréciation. Le nombre de places en CADA est inchangé – 21 689 places. Cela signifie donc que deux tiers des demandeurs d'asile sont exclus des CADA, ce qui pose le problème de l'égalité de l'accès au droit. Vous mettez en avant la politique de rotation dans les places. Mais cela ne peut constituer une réponse à l'engorgement des centres. Face à cette situation, vous réduisez en outre les crédits de 199 à 194 millions, après une baisse équivalente l'année précédente. Drôle de façon de prendre en compte la réalité des faits !

Qualitativement, le décret du 20 juillet 2011 aggrave la situation, puisque vous diminuez le taux d'encadrement des accompagnants des demandeurs d'asile, qui passe de un pour dix à un pour quinze. Les personnels socio-éducatifs passeront à 50 %, contre 60 % antérieurement.

Bref, la politique mise en œuvre est mauvaise, tant quantitativement que qualitativement. Le budget est insuffisant, bien en deçà des objectifs, et très préoccupant quant aux conséquences qu'il aura sur les demandeurs d'asile.

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* Monsieur Rochebloine, par définition, on ne peut faire le recensement des irréguliers. Je peux dire cependant que le nombre des bénéficiaires de l'aide médicale d'État s'élève à 210 000. Cela nous donne une indication intéressante, mais non exhaustive. Quant à la proportion de personnes en situation irrégulière quittant notre territoire de façon volontaire avec le bénéfice de l'aide au retour, elle est de l'ordre de 30 %.

Monsieur Valax, l'augmentation de 11 % du nombre des demandeurs d'asile porte sur les neuf premiers mois de l'année 2011 et ne peut donc pas correspondre aux indications figurant sur des documents qui traitent de périodes antérieures.

Monsieur Bouchet, on peut distinguer plusieurs types de regroupements familiaux. Au total, 80 000 personnes bénéficient chaque année d'une procédure ou d'une autre, 50 000 du fait d'un regroupement pour rejoindre un conjoint français, 15 000 pour rejoindre un conjoint étranger installé régulièrement sur notre territoire, et 15 000 au titre des liens personnels et familiaux. S'agissant du regroupement familial, qui permet à des conjoints étrangers de se retrouver sur notre territoire, le législateur a rendu la procédure plus rigoureuse, en prenant en compte notamment la réalité des ressources et les conditions de logement. De ce fait, le nombre des autorisations de séjour à ce titre a diminué en quelques années de 25 000 à 15 000. Pour les autres procédures, nous avons encore des progrès à faire.

Vous m'avez demandé si les crédits prévus pour lutter contre l'immigration illégale étaient suffisants : oui, ils le sont. L'an prochain, l'objectif de reconduite à la frontière de personnes en situation irrégulière sera, comme pour cette année, de l'ordre de 30 000.

Pour répondre à M. Goldberg, qui m'a interrogé sur Mayotte, 5 000 clandestins ont été renvoyés aux Comores en deux ans, ce qui traduit l'importance des flux. Le centre de rétention de Mayotte sera livré avant la fin 2014. Il permettra bien l'hébergement de 60 personnes.

Je ne puis vous répondre dans le détail sur les délais de la naturalisation, n'ayant pas de documents sous les yeux. Je puis cependant vous dire de façon certaine qu'ils se sont beaucoup raccourcis grâce à la procédure déconcentrée.

En ce qui concerne les aidants au regard de l'accès à la nationalité, la pratique est d'ajourner de trois à cinq ans les décisions en vue d'une naturalisation.

Je suis dans l'incapacité de répondre à toutes les questions de M. Carayon, mais je les juge très pertinentes. Il est légitime que la Commission des finances se les pose. Je m'efforcerais de vous apporter des réponses précises. Pour l'heure, je peux vous indiquer que le coût d'une journée de CADA s'élève à 25 euros et celui d'une journée en hébergement d'urgence à 15 euros. Quant à l'allocation temporaire, elle s'élève à 11 euros par jour et par personne.

Mme Béatrice Pavy, présidente. C'est moins cher à Paris qu'en province.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Je précise que le ministère de l'intérieur n'accorde de subventions qu'à des associations qui gèrent par convention des établissements, qu'il s'agisse de CADA ou de CRA.

Enfin monsieur Dufau, les personnes hébergées en CHRS bénéficient aussi de l'allocation temporaire.

M. Lionel Luca. Paradoxalement, ma question rejoint celle posée tout à l'heure par Mme Mazetier. Lors de sa campagne électorale, le président de la République avait clairement exprimé sa volonté de limiter le regroupement familial, voire de le réduire, au profit d'une immigration professionnelle. Cette politique a été mise en œuvre comme prévu au début du quinquennat. J'aimerais connaître ses résultats. La décision de réduire l'immigration professionnelle, prise cette année pour les raisons que vous avez rappelées, conduit à s'interroger sur le regroupement familial. N'est-ce pas une relative impossibilité de le réduire qui amène à se retourner contre l'immigration professionnelle ? Vous avez donné le nombre de 80 000 regroupements familiaux. Pensez-vous que l'on puisse en autoriser moins, notamment dans la dernière catégorie, celle des 15 000 personnes qui entrent en France au titre des liens personnels et familiaux, notion qui permet un certain nombre de fraudes ?

M. Étienne Pinte. Ma première question porte sur la circulaire du 31 mai concernant la maîtrise de l'immigration professionnelle, qui concerne en particulier les étudiants. Je reçois moi-même, depuis plusieurs années, des étudiants étrangers. Les uns ont la double nationalité, les autres non. Les premiers pourront donc rester sur le territoire national, mais pas les autres. N'est-ce pas quelque peu absurde ?

Le Québec ne fait pas de distinction entre ces deux catégories de personnes. Je crains donc que les étudiants souhaitant poursuivre leurs études en français ne se détournent de notre pays au profit du Québec, à moins qu'ils ne demandent la double nationalité.

C'est en tant que représentant de notre Assemblée au conseil d'administration de l'OFPRA que je vous poserai ma deuxième question. Il y a actuellement 21 000 places en CADA. Les demandeurs d'asile qui, faute de place, ne peuvent être accueillis dans un CADA le sont en CHRS, en centre d'hébergement d'urgence (CHU) ou à l'hôtel. Il n'est pas acceptable qu'il y ait ainsi deux catégories de demandeurs d'asile – ceux qui peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique dans les CADA et les autres. Le Gouvernement envisage-t-il d'augmenter le nombre de places en CADA ?

Mme Béatrice Pavy, présidente. Il me semble que cela rejoint la question de M. Dufau.

M. Jean-Pierre Dufau. En effet. Je ne vous avais pas interrogé sur les CHRS, monsieur le ministre, mais sur les CADA.

M. Alain Vidalies. Permettez-moi de vous interroger, monsieur le ministre, sur la situation des mineurs étrangers. En la matière, il y a beaucoup d'écrits et peu d'actes – mais il est vrai que les réponses sont particulièrement délicates à mettre en œuvre. Un premier problème tient au fait que certaines collectivités locales se retrouvent seules à financer la prise en charge des mineurs étrangers, dont la répartition sur le territoire n'est pas égalitaire. Dans la mesure où cette question se pose à l'ensemble du pays, il appartient à l'État d'y apporter une réponse.

Le second problème est celui du traitement de ces enfants étrangers, notamment roumains. La situation juridique n'est plus la même depuis la décision du Conseil constitutionnel : un accord avec la Roumanie avait prévu de raccourcir les délais de procédure, le procureur prenant seul les décisions, sans intervention du juge des enfants ; mais le Conseil constitutionnel a jugé que cela n'était pas conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant.

Quelles réponses pouvez-vous nous apporter, tant sur le financement de la protection de ces enfants que sur la nature des démarches entreprises, notamment avec les pays d'origine, pour permettre d'assurer leur retour dans le respect de leurs droits ?

M. Serge Janquin. Je vous interrogerai également sur les migrants mineurs. Il me semble que la question de la détermination de l'âge en cas d'incertitude mérite d'être abordée avec un peu plus d'humanité. Mais je voudrais surtout appeler votre attention sur la charge indue qui pèse sur certaines collectivités locales. Ce n'est pas parce que l'on est point d'entrée, point de sortie ou point de regroupement que l'on doit supporter toute la charge de ces enfants inégalement répartis sur le territoire national. Le président du conseil général du Pas-de-Calais vous a écrit pour vous dire le poids de cette dépense pour le département. Si la « jungle » de Calais a été fermée, elle a essaimé tout le long de l'autoroute A 26, et parmi ces migrants se trouvent un grand nombre d'enfants. Le département ne dispose pas des structures et du personnel suffisants pour les accueillir tous. J'ai cru comprendre que l'État entendait assumer cette mission de répartition, mais qu'en même temps, vous nous disiez qu'il fallait se rendre à la raison – ils sont groupés par pays sources. Qu'en est-il exactement ?

En tout état de cause, la prise en charge d'une politique d'État relève de la solidarité nationale, ou d'une forme de mutualisation, ou d'une combinaison des deux. On ne peut laisser les collectivités territoriales exposées à des risques financiers imprévisibles. J'attends une réponse précise et des engagements.

M. Henri Plagnol. Vous l'avez dit à plusieurs reprises, une meilleure maîtrise de la langue française est une des conditions d'une meilleure intégration. Le rapport relève des progrès, s'agissant des signataires du contrat d'accueil et d'intégration. C'est ce dispositif qui permet – depuis la loi du 20 novembre 2007 – qu'une formation linguistique soit dispensée aux membres de la famille, notamment aux parents qui bénéficient du regroupement familial. En revanche, bien peu est fait pour les personnes ayant migré avant l'adoption de la loi, si bien que les mères de famille, et surtout les enfants, n'ont pas accès à la langue française quand elle n'est pas leur langue maternelle. Ils arrivent donc à l'école avec un handicap, comme vous l'avez souligné ici même en répondant à une question d'actualité.

Cette question n'est pas du seul ressort de votre ministère. Mais puisque nous butons à la fois sur des problèmes sociaux et sur des problèmes financiers, pourquoi ne pas ériger l'accès des tout-petits – avant l'entrée en maternelle – à l'alphabétisation en langue française en cause nationale, en s'appuyant sur les nombreuses associations qui œuvrent déjà sur le terrain ? La bataille pour l'intégration des enfants est la clé de l'intégration des nouvelles générations.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous cherchez, nous dites-vous, à faire la distinction entre vrais et faux étudiants. Pourquoi donc avoir procédé à des contrôles d'identité à l'entrée de l'université du Havre ? Par définition, ce n'est pas à l'université que vous trouverez de faux étudiants ! Je ne comprends pas cette opération, qui a suscité beaucoup d'émoi parmi les professeurs et les étudiants de l'université.

Par ailleurs, j'ai été contrôlé hier après-midi, à la descente de l'avion, rentrant de Tunisie où j'avais participé à la surveillance des élections. Comment sont choisis les avions qui feront l'objet d'un contrôle à la passerelle ? Je suis allé trois fois en Tunisie dans les deux derniers mois : à chaque fois, j'ai été contrôlé de la sorte à mon retour, ce qui ne se produit pas quand je reviens d'un autre pays.

Que deviennent d'ailleurs les personnes qui ne sont pas en situation régulière ? Combien sont-elles ? Comment cela se passe-t-il lorsqu'elles souhaitent demander l'asile ?

Enfin, une immigration nouvelle nous arrivera dans les prochaines semaines avec les complices des régimes de Moubarak, Kadhafi ou Ben Ali. Sur quelle base accepterez-vous éventuellement de leur donner l'asile politique ? Certains ont-ils déjà été admis sur le territoire ? C'est évidemment plus facile lorsqu'on a de l'argent, qu'on maîtrise la langue française, voire qu'on possède une résidence en France !

Vous avez insisté sur la lutte contre la traite des êtres humains. Je vous félicite pour le travail qui a été accompli. Les victimes font-elles l'objet d'un traitement particulier par votre ministère ? Si oui, pouvez-vous nous en dire plus ?

M. François Loncle. Il y a en effet un double contrôle à Roissy, et ceux qui reviennent de pays du sud ont été témoins de scènes insupportables. Peut-être sont-elles dues au désordre souvent dénoncé dans la gestion des aéroports de Paris, mais elles donnent un image déplorable de notre pays aux gens qui arrivent pour la première fois en France : des files sont bloquées sur plusieurs dizaines de mètres, parfois sur la passerelle, en pleine chaleur parfois. Du temps de Mme Alliot-Marie, il m'est arrivé de téléphoner au ministère pour débloquer une situation insoutenable.

Il existe une incohérence dans la politique d'accords de gestion concertée des flux migratoires. Certains de ces accords bilatéraux ont été signés avec des pays plus qu'autoritaires, dont les dirigeants spolient leurs peuples – la république du Congo, le Gabon de la famille Bongo ou la Tunisie de M. Ben Ali. Or, vous ne faites pas de différence entre le traitement des pays démocratiques et celui de ces pays où les gens souffrent. Du reste, vous n'appliquez même pas ces accords : le plus ambitieux, signé avec la Tunisie de Ben Ali, prévoyait la venue régulière de 9 000 Tunisiens par an : vous n'avez délivré que 2 700 titres de séjour ! Dans son article 3, la France s'engageait à proposer son dispositif d'aide au retour volontaire aux ressortissants tunisiens en situation irrégulière faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Mais en pleine crise avec l'Italie, vous avez fait geler les demandes au retour volontaire, puis baisser le montant de l'aide. C'est déplorable.

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*. Monsieur Luca, je vous ai donné tout à l'heure le nombre des regroupements familiaux à proprement parler – qui concernent la venue en France de personnes de nationalité étrangère rejoignant un étranger qui séjourne régulièrement dans notre pays. Il est tombé de 25 à 15 000. S'agissant du rapprochement familial, entre une personne de nationalité étrangère et un conjoint français, on peut se montrer plus rigoureux dans le cadre du droit en vigueur. Je m'y efforce. Pour aller plus loin, il faudrait modifier la loi.

L'immigration professionnelle avait en effet été considérée en 2007 comme l'un des éléments susceptibles de permettre d'accorder davantage d'autorisations de séjour. La situation de l'emploi dans notre pays et une analyse plus précise du marché du travail nous ont conduits à infléchir notre position. Nous nous sommes aperçus que la moitié des 30 secteurs dits en tension ne l'étaient pas, et qu'on pouvait parfaitement trouver sur le marché du travail français des personnes aptes à répondre aux offres d'emploi proposées. C'est vrai – pour l'essentiel – pour le secteur informatique, mais aussi pour les maçons.

Monsieur Pinte, vous avez critiqué une inégalité entre les étudiants possédant la double nationalité et les étudiants de nationalité étrangère. Je connais votre engagement et votre sensibilité aux problèmes humains. Mais il y a une grande différence entre ces deux catégories de personnes : certaines sont françaises, et il est donc normal de leur permettre de travailler en France ; s'agissant des autres, le pouvoir régalien est libre d'exercer ses compétences.

Je reviens par ailleurs sur une idée reçue. Désormais, le Canada réduit lui aussi ses possibilités d'immigration. J'ai rencontré il y a quelques semaines mon homologue canadien, et j'ai été très surpris de le voir s'aligner sur une politique encore plus restrictive que la nôtre, celle du Royaume-Uni.

Il y a une différence, monsieur Dufau, entre le CADA et le CHRS. Nous ne sommes pas restés inactifs, puisque nous avons aujourd'hui 21 000 places de CADA, contre 5 200 en 2001. Globalement, nous constatons cependant un engorgement du dispositif d'accueil, qui tient notamment à nos mauvaises performances en matière de traitement des demandes d'asile. La bonne solution consiste donc, comme nous le faisons cette année encore, à poursuivre les créations d'emplois à l'OFPRA et à la CNDA pour accélérer les délais de traitement.

M. Vidalies et M. Janquin ont évoqué la délicate question des mineurs étrangers, dont l'accueil représente une charge importante pour certaines collectivités locales, d'autant que la répartition géographique est inégale. Le ministère de la justice a ouvert une concertation avec les départements pour faire en sorte qu'elle devienne plus égalitaire. Là encore, la solution consiste à rechercher avec les pays d'origine les moyens de traiter le sort de ces mineurs isolés. Ainsi, de nombreux mineurs roumains, souvent exploités à des fins de délinquance dans des conditions sordides, sont présents sur notre territoire. Il s'agit de rendre ces enfants à leurs parents, ou à un service de protection de la jeunesse dans leur pays. Il est vrai que ces services n'étaient pas au niveau il y a quelques années, mais la Roumanie possède un système de protection de l'enfance conforme aux normes internationales. C'est la raison pour laquelle un magistrat roumain s'installera bientôt à Paris pour traiter ces situations, tandis qu'un magistrat français sera présent en Roumanie pour organiser les retours. Je précise que si j'ai parlé de rendre ces enfants à leurs parents, c'est que certains de ces enfants sont volés. De véritables mafias sont ici à l'œuvre, et nous devons mettre un terme à leurs agissements.

M. Plagnol est intervenu sur un thème qui m'est cher, celui de la langue. Le ministère y consacre 60 millions d'euros par an. Il est essentiel que les très jeunes enfants apprennent le français. Les sociologues et les experts en sciences de l'éducation que j'ai rencontrés ont été quasi unanimes pour dire que si la langue française n'était pas acquise aux alentours de deux ans, une sorte d'illettrisme définitif se créait.

M. Jean-Pierre Dufau. Vous pensez qu'un enfant qui ne parlerait pas une langue à l'âge de deux ans ne puisse plus l'apprendre par la suite ?

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* Ce sont des personnes faisant autorité dans leur discipline qui le disent.

Mme Sandrine Mazetier. Nous serions curieux de savoir quels sont ces experts.

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* Je vous indiquerai les ouvrages sur le sujet ainsi que les méthodes développées, notamment au Canada et en Allemagne. Chacun pourra en tout cas convenir, quel que soit l'âge sur lequel on s'accorde, qu'il est important d'acquérir au plus tôt la connaissance de la langue. Nous travaillons en ce sens, pour le bien de ces enfants, car cela facilitera leur éducation.

M. Jean-Pierre Dufau. Avec cette théorie, on ne pourrait plus apprendre une langue étrangère après trois ans !

Mme Sandrine Mazetier. Par cohérence, vous devriez être favorable, monsieur le ministre, à la scolarisation dès deux ans.

M. Henri Plagnol. Ces querelles sont stériles. L'apprentissage de la langue française est essentiel pour l'intégration des enfants.

M. Claude Guéant, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.* C'est dans le même esprit qu'est organisé un enseignement du français pour les parents, de façon que ceux-ci puissent accompagner les enfants dans leur scolarité. Ces actions d'ouverture de l'école aux parents bénéficient cette année à quelque deux mille parents. J'ai assisté il y a quelques mois, en compagnie de Luc Chatel, à l'une de ces séances dans le Val d'Oise. C'était très émouvant. Il n'y avait que des femmes dont

l'objectif était d'ailleurs non seulement de pouvoir ultérieurement suivre la scolarité de leurs enfants, mais aussi de devenir des femmes libres dans notre société, capables grâce à la connaissance de notre langue de se débrouiller dans la vie quotidienne et d'accéder à un emploi.

M. Jacques Alain Bénisti. Certains crédits des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont spécifiquement affectés à ces actions.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Monsieur Lecoq, pourquoi des contrôles d'identité ont-ils été organisés aux portes de l'université du Havre ? Je n'en sais rien. Toujours est-il qu'ils ne peuvent avoir lieu que sur décision judiciaire : il faut une réquisition du procureur de la République.

Les contrôles aux passerelles d'avion sont organisés à l'initiative des services locaux de la police de l'air et des frontières. Les raisons peuvent en être diverses. Mais en toute hypothèse, les personnes ne sont jamais refoulées dans l'avion. Et dès qu'une demande d'asile est formulée, elle est instruite ; du reste, l'administration n'a pas compétence en matière d'octroi d'asile. Seule une juridiction peut accorder l'asile politique.

En ce qui concerne les personnes pouvant arriver de certaines dictatures récemment renversées, sachez que le droit s'applique à tous d'égale façon. Si ces personnes formulent une demande d'asile politique, celle-ci sera examinée. Et c'est l'OFPRA, dans un premier temps, la CNDA, ensuite, qui décideront, sans la moindre intervention du pouvoir politique.

En matière de lutte contre la traite des êtres humains, nous aidons les associations d'aide aux victimes. Diverses dispositions, dont l'une de caractère législatif, ont été prises dans le cas de la prostitution, afin de délivrer une autorisation de séjour tenant compte des risques encourus par les personnes.

Monsieur Loncle, les files d'attente dans les aéroports sont en effet regrettables. Il y a dans ces lieux un problème général de gestion des foules, puisque le problème se retrouve au niveau des portiques également. C'est d'ailleurs pourquoi nous développons, pour les voyageurs réguliers, notamment de l'Union européenne, des documents biométriques. Cela libère les policiers qui peuvent se consacrer davantage aux autres contrôles.

Il est vrai qu'un accord avait été signé avec la Tunisie en 2008, prévoyant d'une part que des Tunisiens viennent en France, d'autre part que notre pays aide des actions de développement et de formation en Tunisie. Cette aide devait avoir une contrepartie en matière de lutte contre l'immigration irrégulière de la part de la Tunisie. Nous l'attendons toujours. Pour notre part, nous avons beaucoup fait. Lorsque je me suis rendu en Tunisie après la « révolution du jasmin », j'ai constaté que divers centres de formation professionnelle avaient été ouverts dans le domaine du bâtiment, de la mécanique, des métiers de la mer, grâce aux financements du ministère de l'intérieur français. Nous avons également accueilli en France des stagiaires tunisiens dans certaines professions, en lien notamment avec le tourisme. Enfin, une autre action est en cours, très intéressante en ce qu'elle conjugue les intérêts des deux pays : nous accueillons en France des aides-soignants et des infirmiers tunisiens. Ces personnes, au niveau de formation très élevé, trouvent ainsi un emploi, en même temps que nous répondons à nos besoins en personnels de santé.

Mme Béatrice Pavy, présidente. Je vous remercie, monsieur le ministre, ainsi que tous ceux qui ont participé au débat. Nous en avons terminé avec cette commission élargie. Les trois commissions concernées vont maintenant procéder au vote des crédits de la mission.

Mme Sandrine Mazetier. Il était prévu que la commission élargie dure deux heures trente. Il reste donc encore vingt minutes. Le groupe SRC pouvait, en proportion de sa représentation, compter sur 20 % du temps de parole, soit trente minutes. Or, nous n'avons pu nous exprimer que vingt minutes. Par ailleurs, des collègues qui participent actuellement au débat dans l'hémicycle souhaitent prendre part aux différents votes sur les crédits, à l'issue de la commission élargie. Ils ne le pourront pas parce que nous abordons ces votes plus tôt que prévu.

Mme Béatrice Pavy, présidente. Nous avons donné la parole à tous ceux qui le souhaitent. Le ministre a pris le temps de répondre à chacun.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 25 octobre 2011), sur la mission Immigration, asile et intégration, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

*Conformément à l'avis favorable de Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de cette mission **sans modification**.*

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat général à l'Immigration et à l'intégration – Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

M. Stéphane Fratacci, secrétaire général

M. Jean de Croone, directeur adjoint de l'immigration

Mme Nathalie Pisko, chargée de mission auprès du sous directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement

Mme Sylvie Moreau, directeur adjoint de l'accueil, de l'intégration et de la nationalité

Mme Sandrine Spinoso-Guébin, adjointe au chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile au Service de l'asile

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

M. Alain Cirot, adjoint au chef du SGAF

Mme Hélène Halbrech, adjointe au chef du bureau de la synthèse budgétaire au SAGF

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

Adoma (ex Sonacotra)

Mme Valérie Saintoyant, directrice de l'ingénierie sociale

M. Jean-Louis Gautier, directeur adjoint de l'asile

LISTE DES AUDITIONS DE CONTRÔLE MENÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA GESTION DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DE LEUR HÉBERGEMENT D'URGENCE

Préfecture de région de Bourgogne - Service général des affaires régionales (SGAR) et Service régional intégration immigration (SRII)

Mme Martine Juston, Secrétaire générale de la Préfecture de région Bourgogne

M. Olivier Marlière, chef du bureau des affaires financières du SGAR

M. Rémi Guerrin, Chargé de mission Politique de la ville-cohésion sociale-lutte contre l'illettrisme

Des représentants du SRII.

M. Didier Allanic, directeur de l'unité territoriale de l'association **AFTAM**, et son équipe pour la gestion de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) et du dispositif de mise à l'abri (MADA)

M. Philippe Boureois, responsable local de la **Croix rouge française** en charge de la gestion du CADA et de l'HUDA de *Dijon*

OFII - Direction territoriale de Cergy - Plate-forme de premier accueil des demandeurs d'asile de *Cergy-Pontoise*

Mme Martine Rodier, directrice territoriale

M. Vincent Cramard, directeur territorial adjoint, et leur équipe

Adoma - AT-SA (accueil temporaire du service de l'asile) d'*Évreux*

M. Frédéric Mercenne, responsable de l'AT-SA, et son équipe

Samu social de Paris

M. Thomas Marie, directeur des opérations du GIP Samu social de Paris

Mme Laura Berge, directrice du Pôle d'Hébergement et de réservations hôtelières, et leurs équipes

Forum Réfugiés – Dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile de *Lyon*

M. Jean-François Ploquin, directeur général de l'association

Mme Messaouda Adjouab, directrice adjointe de l'association et directrice Accueil Asile

Mme Malika Benzineb, responsable de la plate-forme d'accueil de Lyon, et leurs équipes

et les membres de la commission d'orientation des demandeurs d'asile du département du Rhône.