



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 30

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Laurent GRANDGUILLAUME

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : UNE REDISTRIBUTION DES CRÉDITS EN 2015	7
I. LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE RÉFORME EN DÉBAT ; UN IMPACT SANS DOUTE SURESTIMÉ SUR 2015	9
A. ACTION 1 <i>GARANTIE DU DROIT D'ASILE</i> : DES RENFORTS PERTINENTS, MAIS UN REBASAGE TOUJOURS INSUFFISANT	9
1. Des dépenses qui poursuivent leur dérive en dépit d'un ralentissement de la demande d'asile.....	9
2. La réforme proposée	16
3. Des prévisions budgétaires escomptant trop précocément un impact	18
B. ACTION 3 <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</i> : LA STABILISATION DES DOTATIONS	20
C. <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN</i> : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR REcul	22
II. PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ</i> : LE RECENTRAGE DES DOTATIONS	24
A. ACTION 11 <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS</i>	25
B. ACTION 12 <i>ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS</i> ..	28
C. ACTION 14 <i>ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i>	28
D. ACTION 15 <i>ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS</i>	30
CHAPITRE II : LES POLITIQUES FRANÇAISES D'INTÉGRATION : LIMITES ET RÉFORME	32
I. L'OBLIGATION D'OPTIMISER LES ACTIONS D'INTÉGRATION	32
A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉVELOPPÉES EN FRANCE	32
B. L'INEXORABLE RÉGRESSION DES MOYENS	34

C. LA NÉCESSAIRE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	36
1. Le projet gouvernemental de refondation de la politique française d'intégration ..	36
2. L'évaluation des principaux dispositifs	36
3. La feuille de route du 11 février 2014	40
D. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	41
II. LE CIBLAGE DES PRIMO-ARRIVANTS	43
A. LA STRATÉGIE DU PROJET DE LOI RELATIVE AUX DROITS DES ÉTRANGERS	43
B. DES MOYENS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS ?	44
C. LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER LES ASSOCIATIONS	46
III. UNE MOBILISATION INTERMINISTÉRIELLE PLUS QUE JAMAIS INDISPENSABLE POUR LES IMMIGRÉS PLUS ANCIENS	48
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53
ANNEXE N° 2 : ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE	55

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.

À cette date, 99 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En 2015, la mission *Immigration, asile et intégration* s'efforce de concilier les efforts d'économies nécessaires au rééquilibrage des finances de l'État et un rebasage budgétaire pour tenir davantage compte de la réalité des besoins, en particulier ceux s'imposant à la France.

Au final, ses dotations repartiraient à la hausse, en dépassant les prévisions pour 2014 de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE, + 1,3 %) et 7,3 millions en crédits de paiement (CP, + 1,1 %) pour s'élever à, respectivement, 655,9 et 666,1 millions d'euros. Elles resteraient toutefois en-deçà du niveau global voté en loi de finances initiales pour 2013, grâce au complément de 36,8 millions d'euros attendu des fonds de concours européens, eux-mêmes en hausse de 10 millions d'euros par rapport aux anticipations pour 2014. L'ensemble retrouverait ainsi le niveau prévu en 2013 et serait cohérent avec la consommation de CP constatée sur cet exercice. En revanche, il serait en retrait de 22,5 millions par rapport aux dépenses totales d'AE.

Son programme 303 *Immigration et asile* augmenterait plus nettement de 10,2 millions d'euros en AE (+ 1,7 %) et de près de 9 millions d'euros en CP (+ 1,5 %). Ses crédits s'établiraient ainsi à 596,9 et 606,5 millions d'euros.

Même si l'évolution des huit actions de la mission est diverse, c'est encore le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* qui supportera l'essentiel des économies. Ses dotations globales sont en légère progression : son recul de 2,8 % en AE et CP (1,7 million d'euros) résulte en réalité d'un changement de périmètre. Mais en son sein, la plupart des actions diminuerait à nouveau, tout particulièrement l'action 12. De fait, face à la constante montée des dépenses d'asile depuis 2008, à l'incapacité des plans d'action successifs à les réduire, les financements consacrés aux actions d'intégration des étrangers résidant régulièrement en France ont servi de variable d'ajustement. Elles ont ainsi largement contribué ces dernières années aux redéploiements des dotations en cours de gestion ou à la redistribution des crédits accordés à la mission en loi de finances.

Le Rapporteur spécial regrette cette diminution des moyens alloués aux dispositifs qui visent à lever les difficultés linguistiques, professionnelles ou culturelles pour favoriser une plus grande autonomie et une meilleure insertion des personnes étrangères dans notre société – politiques qui ont fait l'objet de son contrôle cette année.

Cela étant, des arbitrages sont désormais indispensables. Dans ce contexte de réduction des dépenses publiques, l'enjeu était alors double pour le Gouvernement : réussir à stabiliser et, à terme, faire décroître les dépenses d'asile, d'un côté, et optimiser l'utilisation des moyens réduits alloués aux politiques d'intégration, de l'autre.

2013 a été une année de réflexion et d'évaluation de ces deux importants volets de la politique française d'immigration. 2014 a prolongé ces travaux en élaborant deux projets de réforme qui devraient en modifier profondément les stratégies et les dispositifs. Elles sont traduites par deux projets de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale⁽¹⁾. Leur éventuelle adoption n'aboutira pas avant plusieurs mois mais le projet de budget pour 2015, dans ses choix de financement ou dans ses prévisions, en anticipe en partie la mise en œuvre.

*

* *

(1) Projets de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile et n° 2183 relatif au droit des étrangers en France.

CHAPITRE I : UNE REDISTRIBUTION DES CRÉDITS EN 2015

Avant d'entrer dans le détail des deux programmes de la mission, on rappellera que d'autres ministères contribuent à la politique française de l'immigration et de l'intégration. Selon le document de politique transversale consacré à ces actions, qui est transmis chaque année au Parlement en annexe au projet de loi de finances, ils seraient onze, au total, à participer à sa mise en œuvre à travers 17 programmes (dont les programmes 303 et 104). L'ensemble représenterait un budget de 4 410 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 420 millions d'euros en crédits de paiement en 2015, marquant une progression d'environ 63 millions d'euros.

Pour être complet, il convient d'ajouter les interventions, pour plus de 154 millions d'euros, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), financées essentiellement par le produit de taxes affectées, ainsi que les coûts, non évaluables, de la prise en charge d'une partie des demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun et ceux de l'hébergement et de l'accompagnement dont les réfugiés peuvent bénéficier de la part des dispositifs généralistes (actions relevant du programme 177 de la mission *Égalité des territoires et logement*⁽¹⁾). En effet, les structures et aides financées par la présente mission n'assurent qu'une prise en charge transitoire des réfugiés. Quant aux demandeurs d'asile, les capacités des structures dédiées ne suffisent pas aujourd'hui à accueillir leurs flux.

Parmi les autres lignes budgétaires⁽²⁾, on relèvera les dépenses de personnels de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) : transférées sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, elles s'établiraient en 2015 à 39,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Soit un recul de près de 2 millions d'euros sur les prévisions pour 2014 mais une progression de 3 millions d'euros par rapport à la consommation de 2013. La plus forte participation est assurée par le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, à hauteur de 1 955 millions d'euros, contribuant à l'attractivité de notre pays pour les étudiants et chercheurs étrangers. Viennent ensuite l'aide médicale de l'État figurant dans la mission *Santé*, prévue à 669 millions d'euros (+ 64 millions par rapport à la loi de finances pour 2014), et les programmes *Police* et *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité*, pour un total de 663,5 millions d'euros.

(1) Se reporter au rapport spécial n°23 de M. Christophe Caresche.

(2) Fonds de concours compris. Voir en annexe 2 les tableaux par programmes et par ministères.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION*

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Consommées en 2013 ⁽¹⁾	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	Fonds européens attendus en 2015	Évolution (en %)	Consommées en 2013 ⁽¹⁾	Ouverts en LFI pour 2014	Demandés pour 2015	Fonds européens attendus en 2015	Évolution (en %)
303. Immigration et asile	635,8	586,7	596,9	23,3	+ 1,7	629,9	597,5	606,5	23,3	+ 1,5
Circulation des étrangers et politique des visas	0,5	1,5	1,4	-	- 5,0	0,5	1,5	1,4	-	- 5,0
Garantie de l'exercice du droit d'asile	542,4	498,5	509,7	5,5	+ 2,2	542,4	498,5	509,7	5,5	+ 2,2
Lutte contre l'immigration irrégulière	62,0	63,4	63,6	8,7	+ 0,3	64,6	73,4	73,8	8,7	+ 0,5
Soutien	30,9	23,2	22,1	9,0	- 4,7	22,5	24,0	21,5	9,0	- 10,4
104. Intégration et accès à la nationalité française	79,5	60,8	59,1	13,6	- 2,8	79,1	61,3	59,6	13,6	- 2,8
Accueil des étrangers primo arrivants (<i>libellé modifié</i>)	13,4	10,9	10,8	4,5	- 2,0	13,4	10,9	10,8	4,5	- 2,0
Accompagnement des étrangers primo-arrivants (<i>libellé modifié</i>)	40,1	34,4	30,9	5,9	- 9,9	40,1	34,4	30,9	5,9	- 9,9
Accès à la nationalité (<i>libellé modifié</i>)	6,2	1,3	1,2	-	- 7,7	1,9	1,8	1,7	-	- 5,3
Accompagnement des réfugiés (<i>libellé modifié</i>)	19,7	14,1	16,2	3,2	+ 14,3	19,7	14,1	16,2	3,2	+ 14,3
TOTAL MISSION	715,3	647,4	655,9	38,8	+ 1,3	704,9	658,8	666,1	38,8	+ 1,1

Sources : Rapport annuel de performances 2013 et projet annuel de performances 2015.

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

I. LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE RÉFORME EN DÉBAT ; UN IMPACT SANS DOUTE SURESTIMÉ SUR 2015

Le présent projet de loi de finances propose de doter le programme 303, qui mobilisera ainsi 91 % des crédits de la mission, de 596,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 606,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Cela traduirait une hausse globale de 1,7 % en AE et de 1,5 % en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. En outre, ils devraient être renforcés par des fonds de concours européens : jusqu'à 23,3 millions d'euros sont attendus en 2015. Ce seraient 4 millions d'euros au-dessus des prévisions pour 2014, grâce à la mise en route du nouveau Fonds asile, migration et intégration (FAMI).

Cependant, **ce rebasage est à relativiser** : les crédits totaux (fonds de concours compris) seraient à peu de chose près équivalents en CP à la consommation constatée en 2013, mais inférieurs de 15,7 millions d'euros en AE, sans compter une dette de 42 millions restant due à Pôle emploi au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée au cours de cet exercice. Or, ce différentiel devrait être encore plus marqué par rapport aux prévisions d'exécution en 2014. La Direction des étrangers en France (DGEF) a néanmoins l'ambition de non seulement contenir, mais réduire les dépenses d'asile à l'origine de ces dérives budgétaires, en misant sur deux leviers (un nouveau renforcement des capacités de traitement des demandes d'asile et la reprise par l'OFII de la gestion de l'ATA), et plus largement sur la mise en œuvre de la future réforme de l'asile.

Au-delà du volet asile, les dotations de la lutte contre l'immigration irrégulière seraient stabilisées et les autres dépenses de fonctionnement poursuivraient leur régression contribuant aux efforts d'économie sur le budget de l'État.

A. ACTION 1 *GARANTIE DU DROIT D'ASILE* : DES RENFORTS PERTINENTS, MAIS UN REBASAGE TOUJOURS INSUFFISANT

1. Des dépenses qui poursuivent leur dérive en dépit d'un ralentissement de la demande d'asile

Cette action est marquée depuis de nombreuses années par une sous-dotation nécessitant, chaque année, d'importantes rallonges budgétaires. Cette dérive s'est fortement accentuée depuis que la demande d'asile est repartie à la hausse, à compter de 2007, et n'a cessé de s'aggraver depuis en dépit de plusieurs renforcements des dispositifs dédiés.

La demande d'asile a ainsi augmenté de 87 % entre 2007 et 2013. L'an dernier, 66 251 demandes ont été enregistrées, soit une hausse de 7,8 % par rapport à 2012 ; les premières demandes (60 461 y compris les mineurs) ont, elles, progressé de 11 %. La France est ainsi le troisième pays industrialisé d'accueil des demandeurs de protection internationale au niveau mondial derrière l'Allemagne (126 705 demandes) et les États-Unis.

On constate un recul de - 4,4 % sur les six premiers mois de l'année 2014 (31 813 demandes). Mais il est prématuré d'y voir un renversement de tendance : les premières demandes n'ont reculé que de - 0,4 % et cette évolution résulte avant tout de l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs de l'Albanie et du Kosovo en décembre 2013. Or, ce dernier vient d'en être retiré et l'on peut s'attendre à un rebond de ses flux.

L'Europe et l'Afrique restent les deux principaux continents de provenance des demandeurs d'asile, représentant entre 65 % et 75 % des dossiers entre 2007 et 2013. En 2013, la République démocratique du Congo reste le premier pays d'origine. Mais c'est encore la demande en provenance des Balkans qui a connu la plus forte progression (+ 52 % par rapport à 2012). Ces flux sont nettement influencés par les modifications apportées à la liste des pays d'origine sûre : ainsi, l'inscription du Kosovo et de l'Albanie, fin 2013, a entraîné une chute respective de 54,2 % et 27,3 % de leurs demandes en 2014 ; le retrait de la liste du Bangladesh en 2013 l'a en revanche remplacé en deuxième position.

Modeste en 2011 et 2012, la demande en provenance de Syrie a beaucoup progressé, atteignant 1 432 demandes sur le premier semestre 2014. Leur taux de protection se maintient à 95 %. 86 personnes ont ainsi été admises en 2011, 285 en 2012, 861 en 2013, et 613, à ce jour, en 2014. Par ailleurs, répondant à l'appel du Haut commissariat aux réfugiés (HCR), notre pays a mis en place, une opération spécifique d'accueil concernant 500 Syriens qui seront admis en France d'ici la fin 2014, soit au titre de la réinstallation, soit au titre de l'admission humanitaire. Enfin, la France a fait un effort particulier dans la délivrance de visas ou de titres de séjour permettant aux ressortissants syriens - souhaitant ou non demander l'asile - de rester provisoirement sur notre territoire. Entre 2011 et juin 2014, ce sont 27 000 visas (tous types confondus) qui leur ont été délivrés.

Face à l'alourdissement des besoins, les moyens pour y répondre ont été progressivement renforcés :

– la capacité de prise en charge des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) aura quadruplé en dix ans, passant de 5 282 places en 2001 à 24 689 à la fin du premier semestre 2014⁽¹⁾, et 1 000 places supplémentaires sont prévues d'ici la fin de l'année. Ces deux dernières années, le dispositif national d'accueil (DNA) se sera accru de 4 000 nouvelles places.

(1) Cela correspond à 258 centres offrant 24 410 places, complétés par deux centres de transit (300 places) et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (33 places).

Dans le même temps, le ministère s'est attaché à améliorer l'utilisation et la gestion de ces structures, à plusieurs niveaux :

– travaillant à l'harmonisation et la rationalisation des coûts de fonctionnement des CADA et des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) : leur pilotage a été confié à l'OFII ; des référentiels de coûts et de prestations ont été élaborés et la contractualisation se poursuit avec les opérateurs ;

– mettant en place l'application DN@ qui a, malgré ses limites, amélioré la connaissance et le pilotage des dépenses. Elle permet en outre un meilleur suivi des besoins de prise en charge et des capacités disponibles en CADA et dans les structures d'« accueil temporaire-service asile" (ATSA) gérées par Adoma ;

– s'efforçant d'organiser une répartition territoriale plus large des flux de demandeurs d'asile : la régionalisation du premier accueil et de l'hébergement d'urgence, engagée à la fin des années 2000, constituait une première étape en ce qu'elle devait permettre une réorientation des personnes arrivant sur les départements chef-lieu de région vers les départements moins sollicités ;

– parallèlement, a été instauré un système de péréquation nationale qui sollicite les places de CADA dans les régions les moins soumises aux flux de demandeurs au bénéfice des plus sollicitées : chaque mois, 30 % des places vacantes doivent ainsi être mises à la disposition de l'OFII.

Cependant, la saturation générale du DNA réduit ces marges de manœuvre : au premier semestre 2013, les orientations « nationales » n'ont représenté que 19 % du total des accès (en progrès néanmoins par rapport aux 11,2 % en 2013). Cette saturation découle de flux dépassant les capacités d'accueil, de délais de traitement des demandes qu'on ne parvient pas encore à réduire nettement et de la difficulté à contenir les présences indues (déboutés ou réfugiés). Faute de solutions d'hébergement ailleurs, les responsables hésitent notamment à faire sortir les familles des CADA, malgré le maintien des efforts de pilotage du DNA assuré par le ministère auprès des préfets et des opérateurs.

Par ailleurs, on constate que, bien qu'entre les mains du préfet, la mutualisation des prises en charge (en CADA ou en hébergement d'urgence) au sein du département est inégalement pratiquée et que les territoires moins exposés ne se prêtent pas spontanément à l'exercice.

La création des 4 000 places supplémentaires en 2013 et 2014 a donc été l'occasion d'un déploiement plus déconcentré et équilibré : le ministère a ainsi fixé une liste d'une trentaine de départements prioritaires pour les appels à projets et défini des critères pour guider la localisation des projets des préfets.

– **les moyens d'instruction des demandes** de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) comme ceux de sa juridiction de recours, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), **ont été complétés** : le premier est, notamment, passé d'un effectif d'agents instructeurs de 106 équivalents-temps plein (ETP) en 2007 à 176 à la fin du premier semestre 2014⁽¹⁾, dont 55 nouveaux emplois d'officiers de protection créés entre 2010 et 2014. Parallèlement, la CNDA a vu le nombre de ses rapporteurs quasiment doubler en deux ans, de 70 fin 2009 à 135 fin 2011.

(1) Sur un plafond d'emplois autorisés de 470 ETPT ou 475 ETP.

Grâce à ces importants renforts, la CNDA a réussi à réduire ses délais de jugement réels passant de presque de treize mois en 2010 à huit mois et demi aujourd'hui, malgré une croissance du nombre des recours aussi soutenue que celle de la demande d'asile.

Son délai prévisible moyen de jugement (qui mesure la capacité de jugement sur la période) a même été ramené de près de quinze mois à six mois et 22 jours. Mais le temps moyen effectif (mesuré par le délai moyen constaté) est non seulement fonction du nombre de décisions rendues par l'OFPRA mais aussi de la capacité des avocats à se mobiliser pour répondre à un rythme de convocations soutenu.

ÉVOLUTION DES DÉLAIS MOYENS DE JUGEMENT DE LA CNDA

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 1 ^{er} sem.
Recours enregistrés	22 665	21 683	25 044	27 445	31 983	36 362	34 752	19 647
Délai prévisible moyen	10m 1j	10m3j	15m 9j	14m 20j	9m 5j	8m 7j	6m 24j	6m 22j
Délai moyen constaté	-	-	12m 20j	12m 27j	11m 10j	9m 29j	8m 26j	8m 16j

Source : CNDA.

Cela permettra, en tout cas, de réduire le stock des dossiers en instance à son niveau incompressible à la fin de l'année.

ÉVOLUTION DES DOSSIERS EN INSTANCE DEVANT LA CNDA

	Total des stocks
Au 31 décembre 2012	25 625
Au 31 décembre 2013	21 837
Au 31 août 2014	23 778 Prévisions fin 2014 : 21 200, soit le stock incompressible

Source : CNDA.

À l'OFPRA au contraire, avec des renforts moins significatifs et plus étalés, le traitement des demandes n'a pas suivi le rythme de leur enregistrement et les stocks se sont rapidement alourdis.

ÉVOLUTION DES PREMIÈRES DEMANDES EN INSTANCE DEVANT L'OFPRA

	Total des stocks	Dont stock réel
Au 31 décembre 2008	11 000	3 900
Au 31 décembre 2009	15 000	6 900
Au 31 décembre 2010	19 000	10 200
Au 31 décembre 2011	22 500	14 080
Au 31 décembre 2012	24 500	14 000
Au 31 décembre 2013	29 900	17 000
Au 1 ^{er} juillet 2014	29 800	18 500

Source : direction générale des étrangers en France.

Le stock réel correspondant à une période de 2,5 mois de 2007 à 2012 et de 3 mois à partir de 2013.

Ses officiers de protection ont pourtant amélioré leur productivité personnelle : ils traitaient 374 dossiers en moyenne annuelle par équivalent temps plein d'agent instructeur en 2011 ; ils devraient atteindre un rythme de 400 en 2014. En 2013, l'opérateur aura ainsi pris 46 684 décisions concernant l'asile. Enfin, un plan d'action mis en œuvre depuis septembre 2013 est venu consolider ces gains de productivité, tout en renforçant la qualité des décisions rendues.

En 2014, cette stratégie, associée aux nouveaux recrutements de 2013 (+ 10 officiers de protection) et de 2014 (+ 10)⁽¹⁾, a permis de stabiliser, pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre de dossiers en stock et le délai moyen de traitement à 205 jours. Ces derniers mois, on observe même un début de résorption du premier (plus de 500 dossiers pour le mois de juin).

Cependant, l'âge du stock vieillit, passant de 179 jours fin 2013 à 197 jours au 30 juin 2014. En effet, le poids de plus en plus important des procédures prioritaires, qui représentent plus d'un dossier sur trois en 2014, conduit l'office à traiter une forte proportion de demandes récentes au détriment des plus anciennes. Calculé sur la base du nombre de jours écoulés entre les dates d'enregistrement et de décision, le délai moyen de traitement sera donc mathématiquement amené à s'accroître à nouveau en phase de résorption des stocks.

Au final, les délais globaux de traitement des demandes d'asile restent importants, mobilisant encore longtemps les places en CADA et reportant la prise en charge des demandeurs qui la sollicitent sur les dispositifs alternatifs que sont l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'hébergement d'urgence dédié.

Le nombre des admissions en CADA a bien progressé grâce à l'augmentation du nombre de places et au recul des durées de séjour : au cours du premier semestre 2014, 7 540 demandeurs d'asile, mineurs accompagnants compris, sont entrés en CADA, contre 6 090 au cours de la même période en 2013, soit une hausse de 23,8 %. La proportion de demandeurs d'asile admis en CADA s'est enfin améliorée, avec 37,1 % du flux métropolitain des premières demandes contre 32 % au 30 juin 2013.

(1) Plusieurs mois sont nécessaires pour que les recrutements aboutissent et que les nouvelles recrues atteignent leurs objectifs de productivité.

La durée moyenne de séjour en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) poursuit sa diminution, entamée en 2012 : après avoir atteint 19,5 mois en 2010, elle est descendue à 18,7 mois en 2013.

Cependant, les délais de sortie tendent à s'allonger à nouveau, et par suite, les taux de présences indues (hors délai de tolérance) remonteraient en 2014 à 2,1 % de réfugiés et 6,2 % de déboutés.

Les CADA accueillent en effet 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 dite 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.

* * *

Peuvent bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'urgence financé par le programme 303 : les demandeurs d'asile éligibles à un accueil en CADA sans y trouver de place, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire (jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPRA) ou en procédure dite Dublin (jusqu'à la notification de la décision de réadmission). N'y ont pas accès ceux qui ont refusé l'offre de principe ou l'offre effective d'admission en CADA ou ceux dont la demande d'asile n'a pas encore été officiellement enregistrée. Cet enregistrement dépendant notamment de leur domiciliation par les plates formes de premier accueil, un certain temps peut s'écouler après les premiers contacts.

Quant à l'allocation temporaire d'attente (ATA), elle 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 ne soit disponible alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge. À l'inverse, le refus de cette prise en charge entraîne la perte des droits à l'allocation.

Son bénéfice a été étendu, par un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011, aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire et à ceux qui ont déposé une demande de réexamen, pendant la période où l'OFPPRA étudie leur dossier ; puis, par une décision de la Cour de justice de l'Union européenne en septembre 2011, aux demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin II », et ce, jusqu'à leur transfert effectif.

Si les progrès de la prise en charge en CADA sont nets, les flux sont tels que les besoins non satisfaits (plus de 63 %) restent importants. Le dispositif d'hébergement d'urgence dédié est composé d'un dispositif national de 2 160 places géré par la société d'économie mixte Adoma – visant essentiellement à désengorger les régions les plus soumises à la pression des flux – et d'un dispositif déconcentré géré par les préfets, dont la capacité évolue en fonction de la demande d'asile et de la fluidité des CADA. Dans ce périmètre, ce seraient environ 23 400 places environ qui auraient été financées en moyenne par jour en 2013 – dont plus de 11 500 à l'hôtel.

Mais le rapport annuel de performances sur l'exécution 2013 constatait qu'en fin d'exercice, plus de 46 000 personnes étaient en attente d'une place de CADA et seulement 50 % d'entre elles avaient bénéficié d'un hébergement d'urgence. Quant à l'ATA, elle était versée à 42 200 personnes.

Les dotations budgétaires correspondant à ces dépenses ont été rebasées au fil des exercices pour faire face à ces besoins croissants, mais sans jamais suffire à y répondre. Aussi, chaque année, de conséquentes rallonges financières ont été nécessaires ⁽¹⁾.

**MONTANTS DES CRÉDITS DES CADA, DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE L'ATA
(NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303**

(en millions d'euros)

Année	CADA		Hébergement d'urgence		ATA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2005	142,4	143,6	28,0	140,8	ND	117,6
2006	148,1	144,8	40,0	103,7	129,0	79,0
2007	163,0	183,4	40,0	57,1	38,0	47,1
2008	190,8	192,5	35,3	53,1	28,0	47,5
2009	195,6	195,7	30,0	72,8	30,0	68,4
2010	202,6	202,3	30,0	110,2	53,0	105,0
2011	199,0	198,6	40,0	134,3	54,0	157,8
2012	194,0	194,4	90,9	135,3	89,7	164,4
2013	198,8	197,5	125,0	150,0	140,0	149,2 + 42 de dette envers PôleEmploi
2014	213,8	-	115,4	-	135,0	-

Source : direction générale des étrangers en France.

Grâce à un substantiel rebasage budgétaire en 2013, le Gouvernement a réussi à atteindre un taux de couverture des dépenses nettement plus honorable. Mais le déficit brut est resté important.

Interrogée par le Rapporteur spécial, la DGEF a déclaré que 2014 n'y échapperait pas : **les dépenses d'hébergement d'urgence dépasseraient leurs prévisions de 40 millions d'euros**, que le ministère espère couvrir grâce à la levée de la mise en réserve, et **les dépenses d'ATA présenteraient un déficit de 135 millions d'euros** pour lequel un complément budgétaire devrait être sollicité en loi de finances rectificative.

(1) Il faut y ajouter la mobilisation d'une part importante des places d'hébergement dans le dispositif généraliste financé par le programme 177. Très sollicité en ces périodes de crise économique et sociale, ce dispositif a lui-même nécessité d'importants compléments budgétaires chacune de ces dernières années.

2. La réforme proposée

Face à ces dérives, le Gouvernement a chargé la sénatrice Valérie Létard et le député Jean-Louis Touraine d'évaluer le régime français de l'asile, d'identifier ses éventuels dysfonctionnements et de proposer des pistes d'amélioration. Remis fin 2013, leur rapport a mis en évidence son sous-dimensionnement juridique et matériel, qui l'empêche d'absorber les pics de la demande d'asile liés aux événements internationaux, ainsi qu'un recours abusif à la procédure d'asile qui crée un engorgement du dispositif, allonge les délais de traitement et génère d'importants surcoûts.

Au demeurant, les retards pris dans le traitement des demandes d'asile n'ont pas qu'un coût financier élevé. Cette situation a aussi 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 presque deux ans, ont commencé à s'installer dans le pays. Par ailleurs, l'accès aux CADA est associé à un accompagnement juridique que les dispositifs d'hébergement d'urgence ne peuvent pas offrir.

Le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, présenté cette année par les députés Jeanine Dubié et Arnaud Richard, fait les mêmes constats.

Le Gouvernement a donc déposé un projet de loi relatif au droit d'asile qui vise à corriger ces difficultés en profitant de la nécessité de transposer d'ici à juillet 2015 deux directives européennes adoptées en 2013⁽¹⁾. Il porte une réforme en profondeur du régime de l'asile en France poursuivant deux objectifs : améliorer encore la protection des personnes qui en ont réellement besoin et permettre au dispositif d'écarter plus rapidement les demandes infondées, tout en renforçant l'équité et la transparence des procédures. Pour ce faire, il propose d'agir sur plusieurs leviers simultanément, et notamment :

– sur les procédures applicables devant l'OFPRA : l'introduction des nouvelles garanties (comme l'entretien obligatoire, la présence d'un tiers et la transmission d'un compte rendu) alourdiront la tâche de l'office ; mais seraient également créées des modalités procédurales – que permet le droit européen - susceptibles d'écarter plus facilement les demandes les moins fondées (procédures d'irrecevabilité, en particulier en cas de demande de réexamen sans éléments nouveaux, procédure de clôture du dossier et de perte des droits en cas de refus de coopération du demandeur, procédure accélérée...) ;

(1) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale - dite « procédure » - et directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale – dite « accueil ».

– sur les procédures contentieuses qui doublent les délais : le recours devant la CNDA aura, désormais officiellement, un caractère suspensif ; en contrepartie de cette nouvelle garantie, sur une suggestion de la cour, une procédure de jugement à juge unique serait créée pour statuer en un mois sur les dossiers ayant fait l’objet d’une procédure accélérée devant l’OFPRA. Le délai de droit commun imparti à la cour serait par ailleurs ramené à cinq mois. Enfin, son rôle de juge de plein contentieux est réaffirmé pour éviter un renvoi des dossiers devant l’OFPRA. S’agissant des demandeurs justiciables du règlement « Dublin » et des déboutés faisant l’objet d’une obligation de quitter le territoire, serait également créé un recours suspensif devant les tribunaux administratifs mais soumis à des délais courts.

– sur les conditions d’accueil des demandeurs d’asile : il s’agit de les rendre plus justes et plus équitables, mais aussi plus contraignantes dans le but de dissuader les demandes abusives. Le projet de loi s’attache ainsi à créer les conditions d’une unification du parc d’hébergement, en s’inspirant du modèle du CADA, ainsi que du dispositif d’allocation, qui devrait mieux prendre en compte la composition de la famille du demandeur. Il propose d’unifier le statut juridique des demandeurs d’asile qui se verraient tous reconnaître un droit au maintien sur le territoire jusqu’à la fin de la procédure, y compris en cas de contentieux. Mais en parallèle, le projet de loi pose les bases d’un dispositif mieux réparti sur l’ensemble du territoire dans le double objectif d’améliorer l’acceptation locale des demandeurs d’asile et de mettre fin à certains phénomènes de filières et de concentration communautaire.

Le projet de réforme prévoit donc **un schéma national de l’hébergement des demandeurs d’asile**, fixé par le ministre en charge de l’asile après avis du ministre chargé du logement, qui doit être décliné en schémas régionaux par les préfets.

Ce schéma fixerait des objectifs par région en termes de volume de prise en charge et de capacités d’hébergement, afin de rompre avec le phénomène de concentration territoriale des flux et de l’offre. Il s’accompagnerait - comme dans nombre d’autres pays - **d’un système d’orientation contraignant des demandeurs** vers les places disponibles, y compris hors de leur lieu de première demande d’accueil, grâce à une gestion centralisée de ces places par l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII). Les demandeurs resteraient libres d’accepter ou non l’aide apportée par l’État. Toutefois, **le demandeur refusant de s’inscrire dans cette logique renoncerait également à toute autre aide publique** pour l’hébergement de la part de l’État. Il ne pourrait donc bénéficier ni de l’allocation réformée pour demandeurs d’asile, ni d’un hébergement du dispositif généraliste d’insertion et de veille sociale.

Enfin, le projet de loi propose que si le demandeur accepte, mais ne respecte pas son affectation géographique, son dossier pourrait être clos par l’OFPRA. Le Rapporteur spécial doute cependant qu’une mesure aussi radicale soit une réponse adaptée et légitime à de telles hypothèses.

3. Des prévisions budgétaires escomptant trop précocément un impact

En attendant l'aboutissement de cette réforme, le Gouvernement prend d'ores et déjà plusieurs mesures pour renforcer substantiellement les dispositifs de l'asile.

Bien que le projet du ministère serait une transformation progressive des places d'hébergement d'urgence en places de CADA (jusqu'à environ 40 000 places en conservant un volant résiduel de structures d'accueil temporaire), le projet de budget n'envisage pas de créer de nouvelles places en CADA en 2015.

En revanche, les deux institutions instruisant les demandes d'asile bénéficieraient de nouveaux emplois afin d'accélérer, enfin sensiblement, le traitement des dossiers - et partant, de réduire les durées de prise en charge.

Pour lui permettre de suivre l'augmentation prévisible du flux des recours contre les décisions de l'OFPRA, la CNDA a obtenu le recrutement annuel de 5 nouveaux rapporteurs, 2 agents de greffe et l'équivalent temps plein travaillé de 2 magistrats sur la période 2015-2017 (soit un total de 15 rapporteurs supplémentaires, 6 agents de greffe et 6 ETPT de magistrats).

La cour déploie par ailleurs une stratégie pour diminuer les difficultés liées à l'organisation des audiences et aux indisponibilités des avocats et continuer ainsi à réduire le délai moyen constaté (*cf. supra*) : avec les vidéo-audiences, elle privilégie l'enrôlement en flux des demandes en Outre-Mer ; elle ré-enrôle désormais très rapidement les dossiers renvoyés et poursuit sa politique d'enrôlement privilégié des dossiers les plus anciens. Elle a néanmoins dit au Rapporteur spécial considérer que le délai de cinq mois (effectif) imparti par le projet de réforme représente l'extrême limite pour une instruction de qualité suffisante et ne tient pas compte de la complexité de certaines affaires.

De son côté, l'OFPRA est autorisé à recruter, dès 2015, 55 officiers de protection supplémentaires⁽¹⁾. Cela revient à doubler les renforts qui lui avaient été accordés jusqu'alors. En outre, le contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur exige de nouveaux progrès de productivité de la part de ses agents : il leur est demandé de réduire le délai moyen d'instruction d'un dossier (hors stock) à 90 jours et d'augmenter le nombre de décisions rendues par ETP instructeur à un niveau compris entre 412 et 420 dès 2015.

Le ministère mise par ailleurs sur la reprise en main de la gestion de l'ATA. Gérée par Pôle emploi depuis 2009, des dysfonctionnements avaient été constatés et ont été à l'origine d'indus qu'un rapport des inspections générales IGF-IGAS-IGA, remis en 2013, avait évalué à plus de 18 % de l'ensemble des bénéficiaires, pour un montant estimé à l'époque de 25 à 30 millions d'euros.

(1) Son plafond d'emplois est porté à 525 ETPT sur 2015.

L'OFII devrait en reprendre le pilotage en 2015. Le rôle de pilote qu'il exerce sur les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA), par lesquels l'essentiel des flux transitent, le regard qu'il a sur l'ensemble du DNA, l'outil dont il dispose avec le logiciel DN@ qui devrait être élargi, à terme, à l'ensemble des structures d'accueil des demandeurs d'asile le mettent en effet en meilleure position pour décider des attributions, rejets et arrêts des versements. La gestion financière proprement dite sera confiée à un prestataire extérieur. Les opérations d'ouverture et fermeture seront facilitées par la distribution aux bénéficiaires d'une carte électronique de retrait pouvant être activée à distance.

En outre, la dernière loi de finances a prévu la fin de l'octroi de l'ATA en cas de fuite du demandeur d'asile ; un décret d'application sortira avant la fin de l'année.

Le projet de budget traduit l'impact attendu de ces diverses décisions. 509,7 millions d'euros sont demandés en AE et en CP sur l'action 2 du programme 303. Ils pourraient être complétés par 5,5 millions d'euros de fonds européens. Hors fonds de concours, les crédits augmenteraient de 11,2 millions d'euros en AE et CP entre 2014 et 2015, mais resteraient inférieurs à l'exécution 2013, à hauteur de 32,6 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public de l'OFPRA augmentera ainsi de 6,7 millions d'euros en 2015, pour atteindre 46 millions d'euros en AE et CP, afin de répondre au relèvement de son plafond d'emplois et à la hausse des coûts de fonctionnement induite.

Fixées à 220,8 millions d'euros en AE et CP, les dotations dédiées aux CADA progresseront de 7 millions d'euros concrétisant l'effet en année pleine de la création des 2 000 nouvelles places en 2014.

Avec 132,5 millions d'euros en AE et CP, les crédits prévus pour l'hébergement d'urgence seraient supérieurs de 17 millions d'euros aux prévisions pour 2014 (pour une moyenne quotidienne de 22 000 places), mais inférieurs de 17,5 millions d'euros aux consommations de 2013. Les prévisions relatives à l'ATA iraient plus loin : demandées à 109,9 millions d'euros en AE et CP (sur une hypothèse de 25 400 bénéficiaires par jour sur douze mois), elles seraient en retrait de 25 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2014 et de 39,3 par rapport aux dépenses payées en 2013 (voire de 81 millions d'euros si l'on décompte la dette restant due à Pôle emploi en fin d'exercice).

De tels chiffrages paraissent très optimistes. Certes, la nouvelle gestion de l'ATA devrait réduire les dépenses indues, mais cela représentera au mieux quelques dizaines de millions d'euros.

On peut également espérer un recul des besoins (en hébergement d'urgence et en allocation) grâce à une accélération du traitement des demandes. Mais l'ampleur du recul dépendra d'abord du rythme de la demande à venir. L'effet dissuasif de la nouvelle procédure et du nouveau schéma de prise en

charge sur les demandes opportunistes n'est encore qu'un pari, qui ne pourra se confirmer qu'après l'adoption de la réforme et son entrée en vigueur. Jusqu'alors, les renforts en matière d'instruction ont surtout contribué à atténuer l'impact de la croissance des flux. Au demeurant, il faut intégrer le temps de la montée en compétences des dernières recrues. Bien que substantiels, les nouveaux recrutements ne donneront pleinement effet qu'en 2016. Enfin de son côté, la CNDA, malgré ses propres renforts, craint de ne pouvoir suivre un déstockage massif des dossiers de l'OFPRA.

L'accélération dépendra également des réformes procédurales adoptées ; les seules évolutions s'imposant (tel l'entretien obligatoire) contribueront plutôt à rallonger les délais d'instruction.

Enfin, comme on a pu le voir précédemment, le dispositif d'accueil n'est pas encore dimensionné pour permettre la mise en œuvre d'une orientation contraignante des demandeurs sous peine de perte de leurs droits à prise en charge, et la capacité actuelle des CADA trop éloignée de l'objectif pour espérer une nette diminution de l'allocation, versée, rappelons-le, quand le demandeur d'asile ne peut accéder à ces structures.

Dans l'épure proposée par le projet de loi, il est possible de croire à d'importantes économies à terme. Mais en attendant, on peut d'ores et déjà craindre que les dotations prévues en 2015 pour l'hébergement d'urgence et l'ATA ne s'avèrent, une nouvelle fois, très insuffisantes. Le différentiel envisagé sur l'ATA paraît particulièrement irréaliste : en effet, si l'on intègre le déficit anticipé par la DGEF pour la fin de gestion 2014 (*cf. supra*), il s'élèverait à 160 millions d'euros.

B. ACTION 3 LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LA STABILISATION DES DOTATIONS

La lutte contre l'immigration clandestine et contre les filières qui exploitent la précarité des migrants est le complément nécessaire à l'équilibre de la politique française de gestion de l'immigration. L'action 3 du programme 303 mobilise de fait le deuxième poste budgétaire de la mission, avec 63,6 millions d'euros en AE et 73,8 en CP demandés pour 2015. Après une certaine diminution des crédits en la loi de finances initiale pour 2014, ces dotations sont maintenues avec une légère revalorisation, et devraient être complétées par des fonds européens dont le montant doublerait entre 2014 et 2015 (8,7 millions d'euros).

Cette politique bénéficie par ailleurs des financements en temps-agents de police (programme 176) et de gendarmerie (programme 152 – voir tableau annexe II) de la mission *Sécurité*.

Si l'assignation à résidence doit, désormais, être utilisée en priorité ⁽¹⁾, il n'est pas question pour le ministère de l'Intérieur de réduire davantage le dispositif des centres de rétention administrative (CRA) qui assure un maillage de l'ensemble du territoire national – et ce, bien que les 1 571 places existantes dans les CRA de métropole n'étaient occupées, en moyenne, qu'à 54,7 % au premier semestre 2014, et les 184 places en Outre-mer à 28,2 %.

Les prévisions de frais liés au fonctionnement hôtelier des 27 centres, des quatre locaux de rétention administrative et de la zone d'attente des personnes en instance de Roissy sont donc maintenues à leur niveau de 2014 (25,5 millions d'euros en AE et CP), finalement proche du niveau de la consommation constatée en 2013. Le taux d'occupation des centres remontant, ces crédits pourraient être insuffisants si les services ne s'attachaient à poursuivre leurs efforts de rationalisation des coûts.

Les dépenses de travaux ou d'investissement immobiliers (2,9 millions d'euros en AE et 13,2 en CP) progresseront même légèrement avec l'achèvement du paiement du nouveau centre de rétention de Mayotte. Le marché aura atteint un montant total de 27 millions d'euros sur 2012-2015. Enfin, les crédits pour la prise en charge sanitaire des retenus (7,8 millions d'euros en AE et CP) et pour leur accompagnement social (5,9 millions d'euros) restent logiquement stables. Un nouveau marché pour l'accompagnement juridique des personnes retenues a été conclu en 2014 pour un montant annuel de 4,56 millions d'euros et une durée d'un an renouvelable deux fois par tacite reconduction avec les cinq associations précédemment concernées (ASSFAM, Cimade, FTDA, Ordre de Malte et Forum réfugiés).

L'enveloppe des frais de fonctionnement des CRA supporte aussi les frais d'interprétariat pour 2,6 millions d'euros, en hausse sensible de 7,5 %, et les dépenses d'assignation à résidence des familles dès lors qu'elle n'est pas liée à une mesure d'expulsion au titre de l'ordre public, à hauteur de 1 million d'euros. Ce recours est passé de 3 % des personnes « retenues » en 2011 à 12 % en 2014.

Le ministère constate que la formule fonctionne assez bien, mais il n'est pas sûr que le risque de fuite soit nul. Il pourrait s'accroître alors que le recours à une assignation à résidence devrait se développer dans un contexte où les services sont appelés à améliorer l'efficacité des procédures d'éloignement et où la réforme de l'asile pourrait se traduire par une augmentation des retours de déboutés sans titre de séjour. Le projet de loi relatif au droit des étrangers prévoit même un renforcement du dispositif. L'assignation à résidence est donc encore en expérimentation avant d'envisager une utilisation à plus grande échelle.

(1) En vertu du droit européen (Directive 2008/115/CE dite « directive retour ») et de la circulaire ministérielle du 6 juillet 2012 qui a mis fin au placement des familles en centres de rétention administrative.

Les dotations allouées aux frais d'éloignement sont ainsi maintenues à 21,4 millions d'euros en AE et CP. Elles se fondent sur une hypothèse d'éloignement de 21 000 personnes. Ce sont 20 853 mesures de reconduites à la frontière qui ont été exécutées à partir de la métropole en 2013, hors aides financières au retour accordées par l'OFII, dont 15 469 forcées. Pour les six premiers mois de l'année 2014, ces reconduites ont enregistré une hausse de 5 % par rapport à la même période de l'année précédente avec 11 632 retours.

Les aides de l'OFII ont aidé, par ailleurs, le retour de 1 900 personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, ainsi que 4 328 départs volontaires en 2013. Dans les deux cas, on constate une très importante chute des effectifs de, respectivement, 62 % et 57 % imputable à la réforme des aides au retour intervenue en février 2013. Les effectifs des ressortissants communautaires, qui bénéficiaient le plus largement de certains effets d'aubaine, sont ainsi tombés de 2 983 à 518, dans le premier cas, et de 5 741 à 999 dans le second entre 2012 et 2013.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR RECU

La DGEF anime, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères, le réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires français.

Au premier septembre 2014, 175 consulats (sur les 189 habilités à délivrer des visas) disposaient d'un équipement opérationnel permettant le recueil des données biométriques aux guichets de leur service ou de leur centre externalisé d'accueil du public ; 152 l'utilisaient après connexion au système d'information Visa européen (VIS). Les 1 534 065 visas biométriques délivrés en 2013 représentent désormais 61 % de la totalité des visas accordés. Il ne reste plus que 14 services des visas à équiper, mais la plupart sont de très grande taille (tels les consulats de New-Delhi, Pékin ou Moscou) et ne sont pas encore raccordés à VIS. Le recueil des identifiants biométriques s'y effectuera dans des centres externalisés.

La demande globale s'établit en 2013 à environ 2 840 000 visas, en progression de 8,7 % par rapport à 2012. Cette croissance est surtout portée par une forte hausse des demandes de courts séjours (+ 9,4 % de visa dits Schengen) qui dépasse largement l'augmentation du nombre de visas pour établissement (+ 3 %) avec 167 087 délivrances. Le taux de refus s'est stabilisé autour de 9,5 % depuis plusieurs années. Il a beaucoup baissé depuis 2003 (19,3 %) en raison de la perception de droits non-remboursables au moment du dépôt des demandes et de l'augmentation des tarifs. Près de 13,7 millions de dossiers (visas de court séjour et visas nationaux) sont aujourd'hui enregistrés dans la base nationale VISABIO.

S'agissant des visas de long séjour, on remarque une reprise des visas pour études en 2013 sur l'ensemble des nationalités (+ 6 % avec 74 605 délivrances), après le tassement observé en 2011 et 2012. Les visas professionnels poursuivent en revanche leur baisse de 8,9 % (14 860 visas accordés). Mais ces statistiques ne tiennent compte ni du travail des étudiants ni des étrangers obtenant une carte de séjour « vie privée et familiale » qui les autorise à exercer une activité rémunérée. Et pour la première fois depuis des années, les visas octroyés aux conjoints de Français reculent de 6,9 % (33 822 personnes) et ceux de la procédure du regroupement familial se stabilisent autour de 13 367 personnes (conjoints et enfants), soit + 1,5 %.

Enfin, le Rapporteur spécial se réjouit de constater que les procédures s'appliquant aux familles de réfugiés ont été simplifiées et accélérées, permettant de rétablir l'efficacité d'un droit fondamental qui avait été contrarié ces dernières années. Le nombre de visas délivrés (4 107) a ainsi connu une hausse importante en 2013 de 27,7 %.

Les premières délivrances de titres de séjour ont aussi progressé de 193 513 à 199 647 entre 2012 et 2013. L'immigration familiale est toujours le premier motif d'admission au séjour en 2013 avec 91 543 nouvelles autorisations. Mais l'immigration étudiante remonte de 58 857 à 61 141, de même que l'immigration professionnelle de 16 406 à 17 579, cependant que les titres de séjour accordés pour motif humanitaire diminuent de 18 456 à 16 631. Le stock de titres et autorisations de séjour en cours de validité s'établissait à 2 603 519 en 2013 (hors Croatie) – logiquement en hausse. La quasi-totalité autorise à travailler, soit à temps plein, soit pour les étudiants (250 000 titres) à 60 %. Selon le recensement de la population, la part d'étrangers dans la population active était de 6,1 % en 2011.

Pour autant, le projet de loi de finances propose de doter l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* de 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en léger retrait de 0,8 million (- 5 %) par rapport aux dotations ouvertes pour 2014. Il faut cependant observer que les investissements informatiques essentiels à la simplification des procédures et aux contrôles des garanties (notamment par les dispositifs BIONET, VISABIO, PARAFE⁽¹⁾) sont portés par l'action 4 *Soutien* du programme 303.

Les dotations prévues pour cette action 4 diminueraient de plus d'1,1 million d'euros en AE et de près de 2,5 en CP par rapport aux crédits de 2014 pour atteindre des montants de, respectivement, 22,1 et 21,5 millions d'euros. Mais elles devraient être complétées par des fonds européens qui ramèneraient la baisse à 0,3 million en AE et 1,1 en CP (- 3,5 %).

(1) BIONET : dispositif de recueil externalisé des données biométriques pour les visa ; VISABIO : base des données, notamment biométriques, nécessaires à la délivrance des visa ; PARAFE : sas de contrôle automatisés aux frontières.

L'économie porterait uniquement sur les loyers budgétaires (transférés en fait sur le programme 216) et les frais de fonctionnement courant des services de la DGEF (- 1,1 million d'euros). Les investissements s'alourdiront au contraire de près de 5 millions d'euros, représentant un budget de 18,9 millions d'euros en AE et 18,4 en CP. Ils soutiendront la poursuite du développement des différents systèmes d'information mobilisés par la mission (dont AGDREF, ELOI, EURODAC et PRENAT ⁽¹⁾).

II. PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ*: LE RECENTRAGE DES DOTATIONS

Avec des dotations inscrites à hauteur de 59,1 millions d'euros en AE et de 59,6 en CP, le programme 104 représentera moins de 9 % des crédits demandés sur la mission *Immigration, asile et intégration*. Ces prévisions marquent une nouvelle baisse faciale de 2,8 % (1,7 million d'euros) en AE et CP par rapport aux dotations votées pour 2014 et une diminution de 25,7 % (-20,4) en AE et de 20,6 % (-15,5) en CP par rapport aux dépenses engagées en 2013. De fait, les dépenses d'intervention non obligatoires inscrites à l'action 12 (anciennement libellée *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière*), en particulier, ont été un peu plus réduites chaque année depuis plusieurs exercices.

Ce tableau doit cependant être nuancé : d'abord, jusqu'en 2014, le programme 104 portait une subvention de 2,5 millions d'euros versée à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI). Elle est transférée à compter de 2015 sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Il apparaît ainsi qu'à **périmètre similaire, les dotations du programme tendraient plutôt à croître légèrement.**

Par ailleurs, 13,6 millions d'euros de fonds de concours européens pourraient être sollicités en 2015, soit près de 6 millions d'euros de plus qu'en 2014.

Enfin, l'essentiel des moyens mobilisés par la mission en faveur de l'intégration (au sens large) des étrangers en situation régulière sont extrabudgétaires. En effet, l'opérateur principal du programme, l'Office français à l'immigration et à l'intégration (OFII), reçoit non seulement une subvention pour charges de service public du programme 104, mais aussi directement des fonds européens, et plus substantiellement des taxes et contributions affectées payées par les migrants sur leurs

(1) AGDREF : bases de données et logiciel de production de titres de séjour biométriques permettant de vérifier la situation des ressortissants étrangers au regard du séjour en France, de lutter contre la fraude et de suivre les flux migratoires ; ELOI : application de suivi des procédures par les préfetures, depuis l'interpellation jusqu'à l'éloignement, et de suivi de la gestion des CRA par les services de police ; EURODAC : bornes et base de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers interpellés ; PRENAT : système de gestion des dossiers liés à l'acquisition de la nationalité française.

titres de séjours ou par leurs employeurs⁽¹⁾. Son budget prévisionnel pour 2014 prévoyait ainsi 154 millions d'euros de ressources totales, dont seuls 12,4 (y compris le transfert de fonds de concours) relèvent du budget de l'État.

2015 traduit néanmoins une nouvelle étape et un choix stratégique fort : pour optimiser des moyens contraints, le Gouvernement a choisi de les recentrer sur l'approche qui lui semble la plus essentielle et la plus efficace, l'accueil et l'accompagnement des étrangers primo-arrivants. En-dehors de quelques dispositifs « résiduels », elle mobilisera désormais la totalité des ressources consacrées à l'intégration par la présente mission – au point de modifier les intitulés de ses actions –, renvoyant les autres publics (bénéficiaires de la protection internationale et étrangers résidant en France depuis plus de cinq ans) aux dispositifs de droit commun.

A. ACTION 11 ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS

La dotation de l'action 11 correspond intégralement à la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Celle-ci baisserait légèrement en 2015 de 2 % (– 0,2 million d'euros).

En revanche, les contributions européennes qui lui reviendront devraient presque tripler, passant de 1,5 million d'euros prévus en 2014 à 4,5 en 2015. Au demeurant, l'essentiel des ressources de l'Office est issu des taxes affectées, dont le plafond restera maintenu au niveau fixé pour 2014, soit 140 millions d'euros.

L'OFII est l'opérateur central du programme 104, mais intervient aussi activement dans la mise en œuvre des politiques financées par le programme 303.

La plupart de ses missions devrait être fortement impactée par les réformes en cours d'examen, qu'il s'agisse de l'asile (*cf. supra*) ou du droit des étrangers. Si elles sont adoptées, elles supposeront en effet une redistribution des moyens de l'office afin de répondre à des objectifs de résultats beaucoup plus ambitieux, de gérer la complète refonte de certains dispositifs et de prendre en charge de nouvelles missions (*cf. partie II*).

Son plafond d'autorisations d'emplois sera maintenu à 801 ETPT (soit 790 ETP en 2014), mais les réformes à venir vont imposer une véritable reconversion de ses personnels.

Le Rapporteur spécial relève en outre que le ministère n'a pas encore arrêté tous ses choix opérationnels : l'implication de l'office dans le contrôle médical des étrangers primo-arrivant sur le territoire français, notamment, est

(1) Le Rapporteur spécial considère sur ce point qu'il serait juste de réduire les droits de visa réclamés aux étrangers cherchant à régulariser leur situation sur le territoire français, souvent en grande précarité, et a déposé un amendement en ce sens.

encore en discussion ⁽¹⁾. Son recentrage sur des objectifs de santé publique est censé permettre de libérer des postes. **S'il est remis en cause, l'opérateur pourrait se trouver en plus grande difficulté pour faire face à ses futures charges.** Cela étant, la mise en œuvre de ces réformes ne sera pas immédiate. Elle s'opérera, au mieux, progressivement au long de l'année 2015.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'OPÉRATEUR ENTRE 2012 ET 2014

(en milliers d'euros)

	Consommation 2012	Consommation 2013	Prévisions 2014
Personnel	46 926	47 355	49 800
Fonctionnement (hors dépenses financières)	13 639	12 790	13 450
Intervention	97 919	82 119	84 580
<i>Accueil et intégration</i>	62 166	55 165	57 541
<i>Retour et réinsertion</i>	24 436	14 627	13 292
<i>Premier accueil des demandeurs d'asile</i>	7 097	7 937	8 971
<i>Immigration</i>	1 538	1 693	1 542
<i>Santé publique</i>	2 536	2 530	3 042
<i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i>	146	167	192
Investissement	7 704	5 790	6 350
TOTAL	166 188	148 054	154 180

La première mission de l'office, aujourd'hui, est de mettre en œuvre l'ensemble des actions d'accueil et de formation conduites en faveur des étrangers primo-arrivants s'installant durablement en France pendant les cinq premières années de leur séjour : accueillir le migrant à son arrivée pour le soumettre à des tests linguistiques, 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. 108 969 contrats ont été signés en 2013. Il a concerné près de 960 000 personnes depuis 2003. Les membres de familles de Français sont toujours largement majoritaires et représentent à eux seuls 45,4 % des signataires.

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, 43 865 ont été prescrits l'an dernier. La formation linguistique a concerné 21,8 % des signataires, qui représentent 23 732 personnes bénéficiant d'une formation gratuite avec l'objectif de passer un diplôme initial de langue française (DILF, 14 926 obtenus en 2013) ou, à un niveau au-dessus, le diplôme élémentaire en langue française (DELF).

(1) La visite médicale a seulement été supprimée pour les « hauts talents ».

Pour les conjoints de Français et les bénéficiaires d'un regroupement familial, les tests sur leur connaissance de la langue française, et les formations le cas échéant, sont organisés dans leur pays d'origine.

Cependant, une évaluation de ces dispositifs d'accueil menée en 2013 a montré qu'ils sont insuffisamment différenciés selon les parcours individuels des migrants, en partie inadaptés et pas assez exigeants sur le niveau linguistique à atteindre (*cf.* partie II). Il a donc été entrepris de les réformer tant dans leurs objectifs (des leviers les plus efficaces et des résultats plus ambitieux), que dans leur cadre juridique (prévoyant une articulation avec la délivrance des titres de séjour) et dans leur approche (mettre à contribution les dispositifs existants ailleurs).

L'OFII organisait aussi des formations linguistiques à l'attention des personnes étrangères installées antérieurement. Mais le recentrage des moyens publics sur l'accompagnement des primo-arrivants, acté dès 2014, a conduit à abandonner ces actions.

D'autre part, en lien avec les gestionnaires du programme 303, l'OFII pilote, voire gère directement les plateformes du premier accueil des demandeurs d'asile (PADA), et organise la gestion du dispositif national d'accueil (DNA). La réforme de l'asile devrait renforcer cette responsabilité en chargeant l'office du pilotage du futur schéma national d'accueil. La refonte de la procédure pourrait aboutir, à terme, à la disparition des plateformes dans leur état actuel. L'OFII aurait, en revanche, pour nouvelles missions non seulement d'informer les demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil, de les orienter de manière directive, mais aussi la délicate responsabilité d'évaluer leur situation personnelle et familiale pour identifier leur éventuelle « vulnérabilité ».

Il est également prévu que l'OFII récupère la gestion des entrées et des sorties dans le dispositif d'allocation temporaire d'attente (ATA – *cf. supra*)

L'office remplit aussi une mission d'accompagnement social auprès des retenus des centres de rétention administrative (information, conseil, achat d'objets de première nécessité, récupération des bagages et des salaires), et propose et gère les aides au retour (7 386 personnes concernées en 2013) et à la réinsertion dans le pays d'origine des migrants (628 projets). Cela étant, les services de l'OFII et les gestionnaires des CADA sont appelés à être plus proactifs auprès des demandeurs d'asile et des déboutés *a fortiori* pour les convaincre de repartir avec un accompagnement à la réinstallation. L'office travaille à rendre ces dispositifs plus adaptés aux besoins des intéressés et des pays où ils développeraient leurs projets, et ainsi plus efficaces et plus attractifs – mais avec le même budget de 6 millions d'euros.

L'OFII gère enfin les procédures de l'immigration professionnelle et familiale : il est l'interlocuteur des entreprises souhaitant embaucher des salariés étrangers et le guichet unique pour plusieurs titres professionnels et il a la charge de valider les visas de long séjour valant titre de séjour (92 503 VLS-TS ont été validés en 2013).

B. ACTION 12 ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Avec un peu moins de 31 millions d'euros en AE et CP demandés pour 2015, ces dotations diminueraient de 9,9 % (– 3,4 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2014. Cette régression est cependant à relativiser, car l'action 12 ne portera plus la subvention pour charges de service public versée à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), qui mobilisait près de 2,5 millions d'euros en 2014. D'autre part, les fonds européens attendus en 2015 s'élèveraient à près de 5,9 millions d'euros, en hausse d'environ 2,8 millions.

Les crédits sont ainsi globalement maintenus à leur niveau actuel (en 2014). Mais leur utilisation est largement redéfinie.

9,5 millions d'euros (au lieu de 10,7 votés pour 2014) restent consacrés à la poursuite du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM) pour les 140 foyers nécessitant encore une rénovation lourde, et au financement de l'aide transitoire au logement (ATL) versée à leurs résidents ne pouvant percevoir une aide personnalisée au logement (APL) ⁽¹⁾.

En revanche, les dotations qui finançaient diverses actions, nationales ou déconcentrées, visant à renforcer l'intégration des étrangers en situation régulière résidant en France depuis plus de cinq ans et à encourager la promotion sociale et professionnelle des immigrés (cf. partie II) sont désormais intégralement ciblées sur l'accompagnement du parcours individualisé des primo-arrivants envisagé par le projet de réforme précédemment cité. **Elles en assureraient la déclinaison territoriale.**

Ce processus de recentrage a été initié dès 2014, s'inscrivant dans les nouvelles orientations données par le Premier ministre en février dernier pour la refondation de la politique d'intégration – et anticipant, de fait, la réforme à venir.

Il avait toutefois épargné, au niveau local comme national, quelques dispositifs comme ceux développés en faveur des immigrés âgés, dont l'intérêt et les bons résultats étaient reconnus de tous. Mais en l'état actuel des arbitrages, ils pourraient être appelés à s'arrêter s'ils ne sont pas repris par d'autres budgets.

C. ACTION 14 ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

L'action recouvre la dotation globale de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française délocalisée dans la banlieue de Nantes. Depuis la déconcentration vers les préfetures du traitement des demandes de naturalisation, celle-ci est devenue une administration d'état-major pilotant le

(1) 320 foyers à traiter en priorité avaient été recensés en 1998. Le financement est constitué pour 27 % de subventions de l'État, et plus particulièrement d'aides à la pierre inscrites au programme 135 de la mission Égalité des territoires, logement et ville. Le ministère en charge de l'intégration ne porte que 4,4 % des investissements.

dispositif général, mais ne gérant plus que les recours hiérarchiques et contentieux, la vérification de la recevabilité des propositions favorables des préfets et l'élaboration des décrets.

Pour les seuls frais de fonctionnement et de contentieux de la sous-direction, les dotations demandées diminueraient de 7,7 % en AE et de 5,3 % en CP, à respectivement à 1,2 et 1,7 million d'euros.

Pour réduire les délais de traitement, la procédure d'instruction des demandes de naturalisation par décret a été progressivement déconcentrée ces dernières années. Mais le pilotage d'un réseau constitué de près de 200 sites n'est pas sans poser de difficultés. On a ainsi constaté que si la nouvelle organisation a bien amélioré la productivité, 2011 et 2012 ont été marquées par une nette diminution des acquisitions de la nationalité française.

Afin de remédier à ces difficultés et favoriser une plus grande harmonisation des interprétations, un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) en octobre 2012 a proposé d'expérimenter le regroupement de ces services au sein de plateformes interdépartementales. Les premiers bilans de l'expérimentation, menée dans trois régions, étant considérés comme satisfaisants tant du point de vue de l'utilisateur que de l'organisation et de la qualité de l'instruction des dossiers, le dispositif devrait être généralisé en 2015.

Parallèlement, les circulaires des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013 sont venues préciser la doctrine d'accès à la nationalité française.

Ces nouvelles orientations ont permis d'opérer un rééquilibrage avec un redressement du nombre des naturalisations en 2013 et 2014.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ACQUISITIONS DE LA NATIONALITÉ

	2012	2013	1 ^{er} semestre 2014
Par décret : naturalisations et réintégrations	46 003	52 207	28 321
Par déclaration au titre du mariage avec un conjoint français	22 382	17 513	7 831
Total des acquisitions	68 385	69 720	36 152

Source : DGEF.

Et le taux de décisions défavorables a retrouvé un niveau plus « habituel ».

ÉVOLUTION DES TAUX DE DÉCISION DÉFAVORABLES

Années	Procédure par décret		
	Favorables	Défavorables	Taux de décisions défavorables
2008	63 042	22 409	26 %
2009	63 513	30 548	32%
2010	65 305	36 281	36%
2011	46 479	52 855	53%
2012	32 875	38 586	54%
2013	38 093	26 518	41%
1 ^{er} sem. 2014	20 017	11 425	36 %

Source : DGEF.

D. ACTION 15 ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS

Au 31 décembre 2013, la population placée sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est estimée à 186 234 personnes (hors mineurs accompagnants), soit 171 237 réfugiés, 14 997 personnes placées sous protection subsidiaire et 1 247 apatrides.

Ce chiffre reflète une hausse des effectifs de 5,2 % par rapport aux estimations fin 2012 et de 42 % 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.

28 centres provisoires d'hébergement (CPH) ont pour mission de préparer l'insertion des réfugiés admis en France. Leur capacité d'accueil totale reste limitée à 1 083 places pour des réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion, la prise en charge par les dispositifs de droit commun étant privilégiée pour la majorité d'entre eux.

Le dispositif est également maintenu pour faciliter la sortie des réfugiés des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ; mais il leur est, en réalité, peu ouvert en raison de la saturation des CPH et de leur faible taux de rotation. Moins de 12 % des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sortis des CADA début 2014 ont été orientés vers des CPH. Il faut cependant nuancer ce tableau car, au total, 66 % des réfugiés sont sortis de CADA pour accéder à des solutions de logement stable (dont les CPH).

Le réseau est complété par quelques dispositifs alternatifs qui se sont développés au cours des dernières années. Le programme associatif ACCELAIR notamment, qui apporte un accompagnement adapté autant sur la question du logement que de l'insertion professionnelle, a fait la preuve de son efficacité depuis dix ans. Initialement développé dans le Rhône, le ministère avait souhaité l'extension de sa méthode à d'autres départements. Mais nécessitant une grande implication des acteurs locaux, elle s'est peu implantée jusqu'à présent.

Pour consolider ces solutions alternatives, l'enveloppe dédiée aux actions favorisant la promotion sociale et professionnelle des réfugiés et à l'ensemble des aides et secours distribués par les associations s'élèverait à 4,5 millions d'euros au lieu des 2,2 prévus en 2014 ⁽¹⁾.

Quant aux CPH, le ministère annonce prendre des mesures pour en rationaliser les coûts, très variables dans ces structures hétérogènes, et mettre en place un contrôle de gestion. Cela devrait ramener le coût moyen d'une place de 30,35 euros par jour en 2014 à 29,55. Le montant de crédits pour leur fonctionnement est donc diminué de 0,5 million d'euros, à 11,7 millions d'euros en AE et CP.

Au total, les crédits de l'action augmenteraient pour atteindre 16,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 2,1 millions d'euros) et pourraient être complétés par un transfert de 3,2 millions d'euros en provenance de l'ancien Fonds européen pour les réfugiés et du nouveau fonds FAMI.

*

* *

Le Rapporteur spécial est convaincu de l'utilité de maintenir des politiques d'intégration à la hauteur de leurs enjeux sociétaux. Cependant, la période imposant de sévères arbitrages budgétaires, ces actions ont vu leurs dotations s'amoindrir sensiblement et leurs priorités être fortement recentrées.

Pour autant, les dispositifs à l'œuvre aujourd'hui ne seront pas tous remis en cause. Convaincu que pour mieux apprécier les choix opérationnels et budgétaires à venir il est utile d'examiner les performances des dispositifs existants et de tirer des enseignements de l'ensemble des stratégies et des actions qui ont été développées jusqu'alors, le Rapporteur spécial a décidé de mener ses travaux de contrôle sur les actions d'intégration soutenues par le programme 104.

(1) Les réfugiés peuvent par ailleurs bénéficier des prestations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration et ont accès au revenu de solidarité active (RSA).

CHAPITRE II : LES POLITIQUES FRANÇAISES D'INTÉGRATION : LIMITES ET RÉFORME

I. L'OBLIGATION D'OPTIMISER LES ACTIONS D'INTÉGRATION

A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉVELOPPÉES EN FRANCE

On peut distinguer trois grands groupes d'actions financées par le budget de l'État ou par ses opérateurs en faveur de l'intégration dans la société française des populations immigrées en situation régulière.

a. Les actions d'intégration en faveur des primo-arrivants souhaitant s'installer en France (199 647 premières délivrances de titres de séjour en 2013), gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), opérateur principal du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* de la mission.

L'office finance ainsi les plateformes de premier accueil⁽¹⁾, les tests linguistiques, visites médicales, bilans de compétences et formations nécessaires. Ces actions se développent en particulier dans le cadre de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

b. Des actions spécifiquement dédiées aux réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire (186 234 personnes – hors mineurs accompagnants – au 31 décembre 2013) : l'action 15 du programme 104 assure le financement des 28 centres provisoires d'hébergement ainsi que de divers dispositifs favorisant la promotion sociale et professionnelle des réfugiés.

Mais la prise en charge par des dispositifs de droit commun est favorisée.

c. Les actions en direction des étrangers déjà installés ou personnes « réputées étrangères » qui sont mises en œuvre, outre les services ministériels ou déconcentrés concernés, et selon les politiques mobilisées :

– par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSé) et les préfets délégués à l'égalité des chances dans le cadre de la rénovation urbaine et de l'accompagnement social des zones urbaines sensibles développés par la politique de la ville. Même si les publics étrangers ne sont pas spécifiquement visés, de fait, les primo-arrivants s'installent souvent dans ces quartiers qui leur apparaissent comme une sorte de zone de transition. L'ACSé estime que leur population d'origine étrangère pourrait s'élever aux environs de 4 millions d'habitants ;

– par Adoma pour une partie des résidences sociales et foyers de travailleurs migrants (essentiellement pris en charge par le budget du logement) ;

– enfin par de nombreuses associations.

(1) Distinguées des plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile.

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a pris la suite du FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) en 2006. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la ville. Par décision du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, elle devrait être fusionnée avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) courant 2014 afin de constituer un pôle Ville au sein du futur Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Les crédits alloués à l'agence sont consacrés pour leur majeure partie au financement d'actions territorialisées, et principalement mises en œuvre dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) signés en 2007. Une nouvelle génération de contrats de ville a été négociée en 2014 pour leur succéder. Ils sont assis sur une géographie prioritaire resserrée et traiteront dans un cadre unique des problématiques de cohésion sociale, de renouvellement urbain et de développement économique. Pilotés à l'échelle de l'intercommunalité, ils seront censés mobiliser plus largement les politiques de droit commun.

En sus des crédits répartis entre les CUCS, l'ACSé finance également trois programmes phares (la réussite éducative, les « adultes-relais » et l'opération « ville-vie-vacances ») et des programmes plus spécifiques (internats d'excellence, cordées de la réussite, écoles de la deuxième chance, parrainage, appui à la création d'activité *etc.*) qui sont déployés localement dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement. Mais de fait encore, les crédits correspondants sont concentrés sur les territoires retenus dans les CUCS. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que certaines actions relevant de la promotion de l'égalité des chances, en particulier les actions de prévention et de lutte contre les discriminations, peuvent concerner des territoires plus larges que les quartiers prioritaires. L'essentiel des ressources de l'agence est issu du programme 147 *Politique de la ville* de la mission *Politiques des territoires*.

Ainsi, la LFI pour 2014 prévoyait 332,4 millions d'euros pour les actions territorialisées, avec comme priorités l'emploi et le développement économique qui concentrerait 43,9 millions d'euros et l'éducation (114,4 millions d'euros - dont le programme de réussite éducative - PRE - pour 76 millions d'euros). Les autres domaines sont la santé et l'accès aux soins (14,5 millions d'euros), la prévention de la délinquance, le volet « habitat et cadre de vie » des CUCS, la culture et l'expression artistique, le lien social-citoyenneté et participation à la vie publique (33,6 millions d'euros), l'accès aux droits et la prévention des discriminations (13 millions d'euros), le programme « adultes-relais » (79,5 millions d'euros), le programme « ville vie vacances » et le programme ingénierie des CUCS. L'agence devait recevoir par ailleurs 14,3 millions d'euros de subvention pour charges de service public.

Ces divers programmes et interventions ne visent pas spécifiquement les populations immigrées. En outre, comme cela a été souligné, leur champ d'action est fortement resserré sur les quartiers dits prioritaires. Par principe, donc, ils ne touchent qu'une partie des populations immigrées résidentes en France.

Ils ont tout de même un impact – même si, en tout état de cause, l'agence considère qu'il s'agit **plutôt d'actions d'insertion que d'intégration**.

(...)

En rapportant les moyens consacrés, *via* l'ACSé, aux actions des CUCS au pourcentage des populations étrangères (17,5 %) vivant dans les quartiers prioritaires dits zones urbaines sensibles (ZUS)⁽¹⁾ et en y ajoutant les actions de lutte contre les discriminations et d'accès aux droits conduites à l'échelle régionale ou nationale, le document de politique transversale pour 2014 sur la politique française de l'immigration et de l'intégration évaluait les montants qui seraient mobilisés en 2014 en faveur de ces publics à 58,2 millions d'euros (auxquels s'ajoutent 0,9 million d'euros pour le fonctionnement de l'ACSé).

Il y a quelques années, l'ACSé gérait aussi les formations linguistiques destinées aux étrangers déjà installés.

Dans ce deuxième champ, l'OFII avait repris sous sa gestion les crédits consacrés aux formations linguistiques « hors CAI » (s'adressant donc aux étrangers installés depuis plus de cinq ans), souvent mis en œuvre dans les CUCS et en co-financement avec l'ACSé. Mais le recentrage des moyens sur les primo-arrivants entamé dès 2014 y aurait mis fin, du moins du côté de l'office.

Pour le reste, relevaient jusqu'alors de la mission budgétaire :

– les dotations consacrées au plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et au financement de l'aide transitoire de logement (en complément d'autres financeurs) ;

– les postes (cofinancés) d'agents de développement local d'intégration (ADLI) qui interviennent comme personnes ressources et médiatrices pour la mise en œuvre des actions locales ;

– et une multitude d'actions, à gestion nationale ou déconcentrée - *via* les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI). Elles visaient leur promotion sociale et professionnelle, avec en première priorité l'apprentissage du français.

B. L'INEXORABLE RÉGRESSION DES MOYENS

Depuis plusieurs années, les dotations du programme 104 sont les premières victimes des exigences de maîtrise des dépenses, supportant une sous-consommation systématique pour contrebalancer la dérive d'autres lignes budgétaires. Elles sont aussi les premières à contribuer aux efforts d'économie.

(1) La proportion est de 8,2 % dans les unités urbaines de référence – UUR. Les ZUS comptent par ailleurs 10,2 % de Français par acquisition pour 5,9 % dans les UUR selon les estimations INSEE/SGCIV RP 2006.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX ACTIONS D'INTÉGRATION

(en millions d'euros)

AE	2009	2010	2011	2012	2013	LFI 2014	PLF 2015
Action 11-Subv.OFII : exécution	8,5	22,9	17,9	15,5	13,4	(12,4)	(15,3)
<i>Action 12 : prévisions</i>	<i>64,9</i>	<i>70,4</i>	<i>44,9</i>	<i>46,4</i>	<i>46,3</i>	<i>37,5</i>	<i>(36,9)</i>
Action 12 : exécution	66,1	62,6	40,5	42,6	40,1	-	-
Action 15-Réfugiés : exécution			17,9	18,4	19,7	(17,2)	(19,3)
Total budget État : exécution	74,6	85,5	76,3	76,5	73,2	(67,1)	(71,5)
<i>dont fonds de concours européens</i>	<i>10,2</i>	<i>6,4</i>	<i>8,8</i>	<i>10,8</i>	<i>13,8</i>	<i>(7,8)</i>	<i>(13,6)</i>
S/total hors Réfugiés	-	-	58,4	58,1	53,5	(49,9)	(52,2)

Source : rapports et projets annuels de performance. Prévisions yc. fonds de concours.

Si les crédits alloués à la rénovation des foyers de travailleurs migrants ont été préservés et même consolidés, le renfort plus substantiel des fonds européens ne parvient à compenser ni la diminution des dotations votées sur les actions 11 et 12 du programme, ni celle de leurs consommations, qui s'accroissent chaque année au détriment de ces actions « non obligatoires ».

Ces dotations sont complétées par les autres ressources (notamment fiscales) de l'OFII. Sur un total d'interventions de 84,6 millions d'euros prévus en 2014, celui-ci consacrerait 60,6 millions d'euros aux actions en faveur de l'accueil et de l'intégration (hors accueil des demandeurs d'asile et procédures administratives de l'immigration). Elles échappent à la tendance réductrice parce qu'il s'agit de dépenses de guichet. Leur niveau suit les flux.

Pour la seule mission *Immigration, asile et intégration*, cela représente un budget global de plus de 98 millions d'euros prévus pour l'intégration en 2014.

S'y ajoutent les dotations aux opérateurs relevant de la politique de la ville (environ 57,9 millions d'euros pour les dispositifs spécifiques selon le Document de politique transversale pour 2015 ⁽¹⁾), ainsi que des politiques financées par les budgets de l'Éducation nationale (environ 104,5 millions d'euros selon la même source), de la Culture (environ 31), du Travail (autour de 12), etc.

(1) Cependant les chiffres ne distinguent pas forcément les « étrangers » des populations à « besoins particuliers » auxquelles répondent les actions financées.

C. LA NÉCESSAIRE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. Le projet gouvernemental de refondation de la politique française d'intégration

Indépendamment de la conjecture, il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'évaluer régulièrement l'efficacité des politiques menées et la bonne utilisation des ressources nationales. Cela n'avait pas été fait en ce domaine depuis longtemps. Mais désormais, face à la nécessité de réduire les dépenses publiques, l'enjeu est aussi de déterminer comment faire mieux avec moins.

Si 2014 a vu se préciser les nouvelles bases de la politique française d'intégration (les priorités ont été redéfinies et les moyens recentrés avec la volonté concomitante de raviver la mobilisation interministérielle), c'est parce que 2013 a été une année de prospection et d'évaluation.

2013 a été plus généralement une année de réflexion sur ses enjeux : après un rapport général commandé à M. Thierry Tuot, président de sous-section au Conseil d'État, cinq groupes thématiques ont poursuivi leurs travaux sur la refondation de cette politique et ont présenté leurs conclusions et recommandations entre novembre et décembre ⁽¹⁾.

2. L'évaluation des principaux dispositifs

Parallèlement, la politique d'accueil et d'intégration a fait l'objet d'un large processus d'évaluation : ont été effectuées une évaluation du dispositif d'accueil des personnes étrangères primo-arrivantes au titre de la Modernisation de l'action publique (MAP) et une évaluation externe des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et du dispositif « *Ouvrir l'école aux parents* ». Une mission parlementaire a également étudié la situation des personnes immigrées âgées ⁽²⁾.

a. L'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants par l'IGA et l'IGAS ⁽³⁾.

Les rapporteurs considèrent que les thématiques du contrat d'accueil et d'intégration (apprentissage de la langue, initiation aux valeurs de la République, présentation des démarches pratiques à accomplir et aide à la recherche d'emploi) sont tout à fait pertinentes.

(1) Cf. *Rapport sur la refondation des politiques d'intégration* La grande Nation. Pour une société inclusive, remis au Premier ministre le 1^{er} février 2013 ; *Faire société commune dans une société diverse*, Ahmed Boubeker et Olivier Noël, 5 novembre 2013 ; *Vers une politique française de l'égalité*. Rapport du groupe de travail Mobilités sociales, Fabrice Dhume et Khalid Hamdani, novembre 2013 ; *L'habitat, facteur d'intégration*, Chaynesse Khirouni et Chantal Talland, octobre 2013 ; Rapport du groupe Protection sociale, Bénédicte Madelin et Dominique Gentil, 29 octobre 2013.

(2) *Rapport d'information n°1214 de M. Alexis Bachelay au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés*, Assemblée nationale, juillet 2013.

(3) *Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales*.

Mais les modalités de leur mise en œuvre dans le cadre du contrat en limitent l'impact : les prestations sont trop standardisées, les ambitions de la formation linguistique trop faibles et l'aide à l'accès à l'emploi inefficace. En outre, l'articulation avec les dispositifs de droit commun n'est pas visible au migrant. Cette politique d'accueil est par ailleurs insuffisamment articulée avec les autres actions concourant à l'intégration des migrants et ses moyens sont en nette diminution.

Les inspecteurs généraux ont donc recommandé :

1. que tous les migrants soient pris en charge à leur arrivée en France afin de leur donner les principales clés pour leur intégration dans la société ;

2. de privilégier en même temps le recours aux dispositifs de droit commun – recommandant notamment l'abandon du bilan de compétences qui fait doublon avec l'entretien individuel de diagnostic relevant de Pôle emploi. Ils suggèrent plutôt un atelier collectif sur les techniques de recherche d'emploi et préconisent surtout le renforcement significatif de l'apprentissage du français : en s'appuyant également sur les dispositifs de formation professionnelle de droit commun, en augmentant l'objectif à atteindre et en modulant la délivrance des titres de séjour au niveau atteint ;

3. et de traiter chaque cas de façon plus individualisée : notamment en repérant dès que possible les migrants en situation sociale fragile. L'OFII n'étant pas en capacité de les prendre en charge, les rapporteurs préconisent qu'ils les orientent vers le dispositif d'action sociale des conseils généraux ;

4. Enfin, prenant acte des carences des PRIPI, ils ont préconisé la mise en place de « *schémas (locaux) d'accueil et d'intégration des primo-arrivants* » qui associent tous les acteurs pour plus de cohérence, de visibilité et une meilleure gouvernance partenariale et locale.

b. L'évaluation des PRIPI et des plans départementaux (PDI) afférents par un cabinet missionné par le ministère.

Les rapporteurs ont constaté que, malgré des objectifs ambitieux, tout a fait pertinents et correctement expliqués par le ministère, la nouvelle vague de PRIPI (lancés en 2009-2010) n'a pas réussi :

– à mobiliser tous les acteurs qui devraient être concernés (notamment les collectivités locales ou les services de l'État chargés des dispositifs de droit commun) ;

– ni à articuler les actions d'intégration avec les dispositifs de droit commun (ni avec les dispositifs d'accueil des primo-arrivants, remarquent, pour leur part, les inspections générales) ;

– ni, dans la majorité des régions, à développer un vrai volet Emploi. Le cloisonnement et la sectorisation rendent malaisées les passerelles entre politiques d’emploi et d’intégration.

Enfin, est quasi-absente l’interrogation des mécanismes institutionnels générateurs d’effets discriminatoires, voire ségrégatifs. Quant aux autres grands champs d’action :

– les rapporteurs ont relevé des effets souvent très positifs sur les quatre publics spécifiquement visés jusqu’alors par la politique d’intégration (sans qu’il s’agît toutefois du résultat exclusif de la démarche PRIPI) : les jeunes de 16-18 ans, les parents d’élèves, les immigrés en milieu rural et les immigrés âgés. Les initiatives en direction de ce dernier public montrent en outre une certaine efficacité à mobiliser les divers acteurs ;

– s’agissant de leur principal champ d’action, la formation linguistique, une partie des PRIPI ont engagé des démarches visant à mettre l’offre existante en cohérence, mais elles basculent difficilement dans l’opérationnel. Elle est en outre rarement articulée avec une visée professionnelle ;

– l’Éducation nationale s’est fortement engagée sur les opérations « *Ouvrir l’école aux parents* » mais ces dernières n’ont pas d’impact sur le fonctionnement même de l’institution scolaire.

Les rapporteurs ont enfin souligné une évaluation insuffisante des actions.

Ces carences s’expliquent en grande partie par le manque de moyens et le manque d’implication des préfets comme des collectivités locales – mais aussi par la difficulté à appréhender la notion d’intégration, son approche et ses objectifs souhaitables, voire sa légitimité. Le rapport de M. Thierry Tuot soulignait également « *l’impossible définition des destinataires des politiques d’intégration* ». Aussi les rapporteurs proposent-ils de parler plutôt de « *politique d’inclusion des personnes (d’origine) immigrée(s) et de l’accès aux droits* » et considèrent que la clarification des objectifs et notions qui sous-tendent la politique d’intégration, accompagnée d’un travail de partage d’un référentiel local commun, serait un préalable à toute réforme.

Seraient également des préalables indispensables des précisions sur le rôle des parties prenantes du système d’intervention et le renforcement des moyens en matière d’animation locale, de diagnostic, de suivi et de d’évaluation. Pour leur part, les rapporteurs ne croient pas à la réussite d’une relance des PRIPI et PDI, mais soutiennent le principe d’une reconfiguration en profondeur du système d’intervention et ont proposé un scénario construit autour de trois propositions centrales :

1. Préserver une politique spécifique en faveur des immigrés en la recentrant sur un objectif d'accès aux droits – une fois créées les conditions d'un bon accueil des primo-arrivants. Les rapporteurs distinguent ces deux étapes, mais contestent la pertinence de réserver ces dispositifs aux immigrés déjà installés depuis au moins cinq ans. Les primo-arrivants devraient pouvoir en bénéficier.

Il s'agirait de recentrer cette politique sur les processus institutionnels générateurs d'inégalités et sur les conditions d'accès aux biens et services dont peut disposer tout citoyen, et pas seulement sur la réponse à des « besoins » ou des « déficits » individuels (maîtrise de la langue, niveau de formation, parentalité...) comme à présent. Il s'agirait plus exactement de dépasser la logique de « réparation » pour travailler à l'accessibilité de ces droits et à la « mise en capacité » des populations. Le rapport Tuot voyait de la stigmatisation dans la définition de dispositifs réservés. Les rapporteurs du bilan PRIPI observent seulement que les actions d'accompagnement aujourd'hui financées – pour combler les manques et déficits supposés - sont spécifiquement réservées aux immigrés alors que d'autres populations non immigrées peuvent présenter les mêmes caractéristiques.

2. Reconsidérer le pilotage de cette nouvelle politique d'accès aux droits. Les rapporteurs soulignent le handicap que représente le portage de cette politique par le ministère de l'Intérieur, mais écartent le retour à un rattachement à la politique de la ville ou au ministère des Affaires sociales, en raison notamment de l'enjeu de la mobilisation interministérielle. Ils suggèrent donc la création d'une entité auprès du Premier ministre qui serait chargée du pilotage opérationnel en continu de cette politique par un conventionnement avec divers acteurs, ainsi que du pilotage des appels à projets nationaux.

3. Substituer à la logique actuelle de programmes globaux une logique de projets ciblés et différenciés territorialement... mais en maintenant un financement national direct des associations intervenant sur l'ensemble du territoire. Ils rejoignent ainsi la préoccupation du rapport Tuot du « *sauvetage et de la pérennisation du tissu associatif* ».

Le rapport maintient la distinction actuellement faite entre les actions relevant d'une gestion nationale, ciblant des publics (sous réserve toutefois de faire monter en qualité les interventions et de capitaliser les expériences), et celles gérées de manière « déconcentrée » et mises en œuvre par des configurations flexibles d'acteurs et à des échelles territoriales différenciées, qui seraient plus largement axées sur l'objectif de changements institutionnels. Cette double approche impose d'organiser des connexions entre les différents niveaux d'interventions pour permettre l'observation, le partage des connaissances et le transfert des bonnes pratiques. Mais les rapporteurs n'en précisent pas la déclinaison opérationnelle.

Le rapport Tuot recommandait quant à lui une approche par des politiques plus globales (politiques de la ville, éducation prioritaire...) susceptibles d'être « adaptées » sans être « réservées », mais qui sont aussi plus territorialisées et où les collectivités joueraient un rôle très renforcé pour contrecarrer « *l'émiettement* » actuel des centres de décision.

3. La feuille de route du 11 février 2014

Tirant les enseignements de ces divers travaux, le Premier ministre a présenté les grandes lignes de la refondation de la politique française d'intégration lors d'une réunion interministérielle convoquée le 11 février 2014.

Le principe directeur en est, selon ses termes, d'« *agir en profondeur pour réduire les inégalités* ». Mais il n'est pas question d'introduire des « *droits spécifiques pour telle ou telle catégorie de citoyens* ».

En termes de gouvernance, la gestion de la politique d'intégration devrait être confiée à une « instance de coordination » qui agira au niveau interministériel.

Enfin, la réunion interministérielle doit produire une feuille de route « *pour l'égalité républicaine et l'intégration* » bâtie autour de deux piliers :

1. l'accueil des primo-arrivants, qui restera sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. L'objectif donné par le Premier ministre est une plus grande efficacité de l'apprentissage de la langue française et de la transmission du socle républicain et une meilleure articulation avec la délivrance des titres de séjour et l'accès à la nationalité ;

2. la structuration d'une gouvernance centrale pour le reste des actions. Plusieurs options sont possibles : création d'un ministère, d'un commissariat général, d'un haut-commissaire ou d'un délégué interministériel ⁽¹⁾ – qui pourrait travailler avec des fonds en provenance de plusieurs ministères.

La stratégie en faveur des personnes étrangères déjà installées en France est présentée comme un plan d'action pour l'égalité des droits et la lutte contre les discriminations autour de 28 mesures visant à :

– agir sur le « plafond de verre » dans les parcours éducatifs et professionnels ;

– assurer l'égalité d'accès aux droits sanitaires et sociaux ;

– et conforter l'égalité comme première valeur du modèle républicain de service public.

(1) Le précédent Haut conseil à l'intégration, créée en 1989, a été supprimé en décembre 2012.

D. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

D'abord, **le Rapporteur spécial tient à saluer l'implication des équipes qui suivent les dispositifs soutenus par le programme 104, et leur efficacité à faire beaucoup avec peu de moyens, comme il salue aussi l'énergie et le dévouement des multiples acteurs qui les mettent en œuvre.**

Cela étant, il a pu lui-même constater certains fonctionnements peu satisfaisants qui appelaient, de fait, des améliorations.

● S'agissant des actions actuellement développées dans le cadre des PRIPI, pour commencer, **ces « défauts » résultent souvent du manque de coordination interministérielle et de l'éparpillement des sources de financement, et donc des pilotages.**

Le Rapporteur spécial a ainsi noté :

– le saupoudrage des financements et un manque d'objectifs clairs et bien priorisés (jusqu'à récemment, du moins), pourtant d'autant plus nécessaires que les moyens sont rationnés ;

– trop de cloisonnements entre les politiques publiques portées au niveau national, qui excluent nombre de bénéficiaires potentiels;

Est notamment regrettable le manque de passerelles entre le dispositif d'accueil des primo-arrivants et les actions dédiées aux plus anciens immigrés. Certains peuvent avoir besoin de plus de temps pour s'insérer dans la société, mais une fois sortis de la catégorie « primo-arrivants », leur suivi est interrompu et on ne les aide pas à basculer sur d'autres dispositifs. *A contrario*, les primo-arrivants n'accédaient pas aux dispositifs non prévus dans leur contrat d'accueil et d'intégration, même s'ils pouvaient leur être utiles immédiatement ;

– un criant défaut d'articulation entre les dispositifs portés par l'État et ceux relevant de la compétence des acteurs locaux. Il n'y a, en particulier, pas ou peu d'articulation des PRIPI avec les CUCS – comme en témoignent l'ACSé, la DRJSCS⁽¹⁾ de Bourgogne et divers opérateurs associatifs –, ni même d'information réciproque sur ce que chacun développe. Cela peut créer autant de redondances que de carences. C'est aussi à l'origine d'un foisonnement de dispositifs peu lisible pour les publics visés.

Même si, localement, les acteurs peuvent travailler à tisser des interconnexions entre les différentes politiques et les différents niveaux d'intervention, pour éviter au moins les doubles financements, la démarche n'est pas systématique partout. Et elle se heurte à des difficultés pratiques comme des

(1) Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

organisations administratives et financières différentes. Dues au fait, par exemple, que les crédits du programme 104 sont confiés au niveau régional et que ceux de la politique de la ville (programme 147) le sont au niveau départemental – sans parler les marchandages qui peuvent s’opérer entre préfets de région et préfets départementaux.

On peut aussi citer le décalage de calendriers auquel se heurtent les intervenants des opérations « *Ouvrir l’école aux parents* » : alors que celles-ci se déroulent tout au long d’une scolarité, donc à cheval sur deux années, les engagements de crédits se font dans le cadre comptable d’un même exercice.

On observera enfin que cette tâche, supplémentaire, de coordination exige du temps quand les effectifs manquent pour gérer de nombreux dispositifs ;

– le peu de relations avec l’OFII local, alors que l’opérateur pilote des actions pouvant toucher leurs publics. Avec sa montée en responsabilité sur l’accompagnement des primo-arrivants, il devient indispensable de construire un vrai partenariat ;

– le manque d’évaluation des résultats (sauf démarche exceptionnelle), pourtant primordiale. Le Rapporteur spécial s’étonne notamment que le ministère se contente des données financières sur l’usage des crédits sans solliciter des informations plus qualitatives, même aussi élémentaires que le nombre des bénéficiaires ;

Les gestionnaires témoignent qu’à défaut de mesurer l’impact des actions sur les publics, une certaine démobilitation peut s’installer ; en outre, faute d’analyse objective, il leur est difficile de remettre à plat les projets suivis et d’encourager la créativité pour imaginer de nouvelles réponses qui optimisent l’utilisation des ressources publiques. Les dispositifs sélectionnés sont souvent simplement reconduits d’une année sur l’autre ;

– un manque de visibilité sur les objectifs, les champs d’action possibles et les financements à venir qui pénalise autant les opérateurs que les services locaux de l’État. Ceux-ci n’avaient – jusqu’à récemment encore - pas eu communication de la feuille de route ni des nouvelles orientations de la politique d’intégration, et leurs demandes d’éclaircissements sur l’avenir des PRIPI, leur futur périmètre de responsabilités ou la répartition des crédits restaient sans réponse de la part du ministère.

De manière générale, les services déconcentrés souffrent de l’absence d’un vrai dialogue avec les services centraux, tout en constatant qu’il est possible de procéder différemment à l’instar de la Direction générale de la cohésion sociale qui consulte en amont les gestionnaires locaux sur les projets de circulaires pour savoir si elles sont praticables. Cette méthode permet aux gestionnaires de s’approprier les réformes, d’anticiper les adaptations nécessaires – et de gagner du temps, ultérieurement, sur l’interprétation et l’explicitation des nouvelles directives. Enfin, cette méthode donne aux responsables locaux le sentiment de participer davantage à l’élaboration de la loi. Un exemple à méditer.

– une programmation pluriannuelle battue en brèche par des financements trop aléatoires quant à leurs montants, et des révisions drastiques des priorités annoncées tardivement. L’appel à projets pour les actions nationales financées par l’action 12 en 2014, diffusé alors que l’exercice concerné était déjà entamé, en est un exemple criant.

Enfin, sur la méthode des PRIPI eux-mêmes, les acteurs territoriaux constatent à son crédit qu’elle favorise une réelle mobilisation des acteurs locaux, des échanges et des réflexions communes. Mais elle manque d’un véritable pilotage à l’échelle nationale, et tirerait sans doute profit d’un resserrement des priorités.

- Quant à l’actuel dispositif d’accueil des primo-arrivants, le Rapporteur spécial ne revient pas sur l’inadaptation de la journée d’apprentissage des valeurs françaises ou l’inefficacité des bilans de compétence, dénoncées par tous.

Il ne revient pas non plus sur l’insuffisance avérée des formations linguistiques, la facilité avec laquelle les dispenses sont accordées et la faiblesse du niveau à atteindre.

Il tient toutefois à insister sur le regret, exprimé par tous les acteurs, que ces formations linguistiques ne soient pas davantage liées aux besoins professionnels et a reçu de nombreux témoignages sur la complexité et l’opacité des dispositifs de formation linguistique financés par l’OFII, tant dans les procédures d’appels à projets ou de labellisation que dans les prestations et méthodes pédagogiques référencées.

D’ailleurs, face aux difficultés constatées, le ministère dit avoir entrepris une revue complète des offres de formations linguistiques au regard de l’analyse des besoins réels. Avec l’OFII, il est en train d’élaborer un nouveau cahier des charges, qui n’imposera plus de label, et réfléchit aux futures modalités de vérification de la qualité des prestations.

II. LE CIBLAGE DES PRIMO-ARRIVANTS

A. LA STRATÉGIE DU PROJET DE LOI RELATIVE AUX DROITS DES ÉTRANGERS

La réforme de la politique d’accueil des étrangers primo-arrivants, qui s’engage avec le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, entend améliorer la qualité de l’accueil des étrangers pour accroître leurs chances d’intégration dans la société française. L’objectif est d’instaurer un véritable parcours d’accueil et d’intégration fixé par un contrat personnalisé et caractérisé par un relèvement du niveau d’exigences linguistiques en lien avec la délivrance des titres de séjour. Dans ce contexte, le projet de loi prévoit d’adapter les prestations de l’actuel contrat d’accueil et d’intégration pour mieux prendre en compte les besoins de migrants, tout en renforçant leur engagement dans le respect d’un parcours d’accueil et d’intégration. Il est censé instaurer un équilibre entre les droits et les devoirs.

La réforme envisagée se fonde sur la notion de parcours, qui inscrirait l'accueil des étrangers dans :

– une durée de cinq ans. Elle correspondrait au délai nécessaire pour bénéficier, à l'issue d'une première année, d'une carte de séjour pluriannuelle et, après quatre ans, accéder à la carte de résident. Par ailleurs, après cinq ans de résidence en France, un étranger pourrait demander à bénéficier de la nationalité française. Aujourd'hui, la durée de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui constitue l'instrument principal de la politique d'accueil des migrants, est d'un an renouvelable ;

– une approche plus individualisée des besoins. Les prestations de l'actuel CAI ont été jugées trop standardisées au regard de l'évolution des besoins des migrants, qui peuvent aussi évoluer dans le temps ;

– une élévation du niveau linguistique au niveau A.1., puis au niveau A.2. du cadre européen commun de référence pour les langues ;

– un souci d'orientation : à partir d'une évaluation plus individualisée des besoins, la fonction d'orientation des migrants, tant vers des prestations spécifiques que vers les réponses de droit commun, doit être renforcée avec comme objectif de faire connaître les dispositifs existants et d'identifier les plus adaptés. Il n'est pas question de suivi personnalisé, qui exigerait un niveau de moyens humains hors d'atteinte, mais elle pourra se traduire, non seulement, par la réponse aux questions pratiques des candidats à l'immigration, mais aussi par un effort de coordination avec les services territoriaux ;

– une articulation effective avec la politique de délivrance des autorisations de séjour. Dans la pratique, le non-respect du CAI était sans effet sur le renouvellement du titre de séjour. Le Gouvernement considère que l'instauration d'un véritable parcours d'accueil et d'intégration doit impliquer des étapes juridiquement sanctionnées. Ainsi, l'objectif est de faire de la délivrance du titre pluriannuel (au bout d'un an) puis de la carte de résident (au bout de cinq ans) les deux étapes sanctionnant l'engagement du migrant dans son parcours d'intégration et le respect de ses obligations (notamment son assiduité).

B. DES MOYENS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS ?

L'action 12 de la mission est désormais dédiée au financement d'actions territoriales qui déclineront les prestations du nouveau contrat d'accueil, en les adaptant aux réalités locales, et les compléteront en tant que de besoin. Le Gouvernement a ainsi fait **le choix de mobiliser la quasi-totalité des capacités financières du programme 104 sur l'accompagnement des primo-arrivants** (environ 26 millions d'euros en 2015), qui devient sa priorité centrale en matière d'intégration, convaincu à juste titre que beaucoup de difficultés peuvent se créer ou se dénouer dans les premières années d'une installation.

Ce recentrage viendra donc consolider les interventions de l'OFII en faveur de l'intégration des nouveaux résidents étrangers (près de 61 millions d'euros programmés en 2014). Ce renforcement des financements est indispensable pour répondre aux ambitions fortes de la nouvelle politique d'intégration, en particulier s'agissant de l'élévation des exigences linguistiques. Toutefois, on peut se demander s'il sera suffisant.

Le Rapporteur spécial s'interroge en particulier sur la capacité de l'OFII à faire face à ses futures charges. Car, malgré ces relais, l'OFII sera plus que jamais au cœur du dispositif. De même qu'en matière d'accueil des demandeurs d'asile (*cf. supra*), il sera notamment investi de nouvelles missions, parfois lourdes et délicates⁽¹⁾.

Or, selon les propres termes de son directeur général, ces réformes seront « *un tsunami* » pour l'opérateur et ses personnels, exigeant d'eux d'importants efforts de formation pour s'adapter à une reconversion parfois radicale de leurs métiers.

En contrepartie, l'office abandonnera peu de ses anciennes charges. Comme cela a déjà été souligné, certains arbitrages ne sont même pas encore arrêtés : ainsi, l'implication de l'OFII dans le contrôle médical des primo-arrivants est toujours en discussion. D'ailleurs, ni les régimes de sécurité sociale, ni la médecine du travail ne sont forcément en capacité d'absorber environ 20 000 visites par an. Or, le recentrage de l'office sur des objectifs de santé publique devait lui permettre de libérer des emplois (et des financements) pour les redéployer sur les nouvelles missions.

Pour autant, l'OFII ne recevra pas davantage de ressources en 2015⁽²⁾ et son plafond d'emploi est seulement maintenu au niveau actuel de 790 ETP pour couvrir l'ensemble du territoire national.

Pour préparer la mise en œuvre de la réforme à venir, dont l'objectif est de refondre les prestations existantes, des groupes de travail ont été créés en interne, au deuxième semestre 2014, pour formuler des propositions dans trois ateliers thématiques :

1. L'atelier « Formations des auditeurs » sera chargé de mener une réflexion sur le contenu et la durée des modules de formation destinés aux auditeurs chargés de l'accueil des primo-arrivants. En vue d'assurer les nouvelles missions et notamment la dimension « individuelle » de l'entretien, il conviendra d'organiser des formations pour les personnels en charge de l'accueil des primo-arrivants.

2. L'atelier « Entretien et organisation » aura pour mission de définir les modalités de l'entretien individuel personnalisé, de définir les conditions organisationnelles nécessaires.

(1) L'appréciation des niveaux linguistiques des candidats à l'installation en France sera tout de même confiée à des prestataires extérieurs dont c'est le métier.

(2) Lors de son audition du 5 novembre, le ministre a toutefois annoncé que la programmation pluriannuelle prévoyait un renforcement budgétaire des dotations allouées aux formations linguistiques.

3. L'atelier « Prestations » mènera une réflexion sur les nouvelles modalités en matière de prestations destinées aux primo-arrivants.

2015 est abordée comme une année de transition progressive.

En contrepartie des efforts qui leur sont demandés, l'office a obtenu la possibilité d'offrir un statut pérenne à ses personnels, une réévaluation indemnitaire qui les aligne sur les agents des préfectures et de nouveaux droits sociaux.

C. LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER LES ASSOCIATIONS

- L'enjeu de l'accompagnement des reconversions.

Les associations sont indispensables au déploiement des actions d'intégration ou d'insertion. Mais la réduction des contributions nationales les fragilise fortement. Et désormais, il leur est demandé de revoir leurs actions pour s'aligner sur les nouvelles priorités, ou de s'adresser à d'autres financeurs.

Déjà, le renouvellement annuel des appels à projets nationaux et leurs fréquents changements de cap leur interdisaient d'inscrire leur action et leur organisation dans la durée.

Le changement radical, sans délai, et sans véritable explication sur ses implications, des objectifs dès 2014 a ainsi représenté un véritable traumatisme pour ces acteurs en menaçant directement le financement d'actions déjà lancées.

Il revient bien évidemment à l'État de définir les orientations et de les faire évoluer si nécessaire. Néanmoins, **il serait de meilleure gestion d'anticiper davantage les évolutions, et d'accompagner les acteurs dans ces transitions.** C'est un enjeu de survie pour les opérateurs associatifs, tout autant que d'efficacité pour les politiques mises en œuvre, que de leur laisser un temps convenable pour reconstruire une action adaptée – non bricolée – et réorganiser au mieux leurs moyens.

De même, un gestionnaire dégage plus aisément des économies quand il peut programmer son projet sur plusieurs années, notamment parce qu'en disposant d'une visibilité à moyen terme sur ses capacités financières, il peut pérenniser ses emplois et négocier avec ses partenaires. **Il est plus que jamais nécessaire de construire une véritable programmation pluriannuelle des dispositifs, avec son pendant indispensable, une évaluation qualitative régulière,** gage d'efficacité et de bon usage des ressources publiques.

- L'enjeu de l'utilisation des fonds européens.

À partir de 2014, une nouvelle programmation 2014-2020 a démarré avec la création du nouveau Fonds asile, migration et intégration (FAMI) mais les négociations au niveau européen se sont poursuivies une grande partie de l'année, interdisant sa mobilisation et déstabilisant les associations qui attendaient ces

contributions pour boucler leurs budgets d'interventions. Le ministère a alors sollicité de l'Union européenne l'autorisation de faire des avances en utilisant les soldes des précédents fonds (notamment les Fonds européen pour les réfugiés, Fonds européen pour le retour, Fonds européen d'intégration et Fonds européen pour les frontières extérieures), mais cet incident a introduit un facteur d'incertitude et d'instabilité supplémentaire.

Plus généralement, **les associations souffrent d'une gestion encore fluctuante de ces fonds européens**. Auditionnées par le Rapporteur spécial, elles admettent la nécessité de rationaliser les dépenses et de rendre des comptes sur leur utilisation de ces fonds, mais plusieurs ont déploré :

– une variation de l'interprétation des règles d'utilisation et de gestion des fonds qui a pu les contraindre à rembourser les avances reçues. Variation dont le ministère porterait parfois la responsabilité sans qu'il en assume ensuite les conséquences financières ;

– une démultiplication des niveaux de contrôle, auquel le ministère contribue sans qu'il y ait toujours coordination, ni cohérence dans les exigences ;

– une complexité de ces contrôles sans que la France ne paraisse intervenir au niveau européen pour dénoncer les excès ou la méconnaissance des auditeurs opérant pour l'Europe ;

– des déblocages inférieurs aux prévisions, sans que le ministère, qui a incité les opérateurs à développer leurs interventions sur ces bases, ne compense le manque à gagner.

Au point que certaines pensent à renoncer à solliciter ces compléments européens. Ce serait regrettable alors que la France est le troisième pays à contribuer aux fonds de concours européens et que ces ressources sont précieuses en période de réduction des budgets nationaux.

Interpellé par le Rapporteur spécial, le ministère reconnaît que les contrôles des fonds européens posent divers problèmes : ils sont très décalés dans le temps. Ainsi, les audits des rattachements pour 2011 et 2012 viennent seulement de s'achever. Ils additionnent plusieurs niveaux de contrôle, depuis ceux commandités par les services communautaires à ceux missionnés par l'autorité nationale délégitaire. Or, les interprétations des règles varient beaucoup selon les pays et selon les auditeurs. Mis en concurrence, ces derniers ont, en outre, tendance à faire de la surenchère. Ce système-gigogne peut ainsi aboutir à une remise en cause d'interprétations initialement validées par les services ministériels et imposer des remboursements sur les avances perçues. La Direction générale des étrangers en France (DGEF) s'est efforcée de trouver des solutions conventionnelles avec les associations quand le ministère était à l'origine du flou réglementaire dans ses propres interprétations ou dans les documents qu'il a transmis. La DGEF travaille par ailleurs auprès des contrôleurs, parfois trop tatillons, pour qu'ils ne rajoutent plus de la complexité à l'exercice.

Le ministère dit s'être efforcé, d'autre part, de gérer la période de transition des concours européens pour qu'elle soit plus soutenable pour les associations : il a ainsi obtenu de la Commission européenne la possibilité d'utiliser les soldes des anciens fonds pour procéder à des avances au titre du FAMI. 57 premières conventions ont été conclues en octobre, portant sur 5 à 6 millions d'euros.

La DGEF travaille enfin à améliorer le fonctionnement du futur FAMI. La nouvelle possibilité de programmer les versements sur 3 ans par convention devrait déjà ouvrir de meilleures perspectives aux opérateurs. Parallèlement, la DGEF renforce son accompagnement des associations : une cellule dédiée a été créée depuis deux ans pour les aider à construire de meilleurs dossiers de candidature ; des réunions sont organisées régulièrement pour leur expliquer le nouveau fonds, et les préparer aux évolutions.

III. UNE MOBILISATION INTERMINISTÉRIELLE PLUS QUE JAMAIS INDISPENSABLE POUR LES IMMIGRÉS PLUS ANCIENS

Le Gouvernement a ainsi décidé que la mission *Immigration, asile et intégration* ne contribuera plus au financement d'actions en faveur des étrangers déjà installés en France, à l'exception de quelques programmes survivant en faveur des réfugiés ou, éventuellement, par la redistribution de crédits du FAMI.

La prise en charge des réfugiés n'est elle-même que temporairement assurée pas des structures ou des acteurs financés par le programme 104, pour se reporter, en principe dès que possible, sur les dispositifs de droit commun. De la même façon, la réforme de l'accompagnement des primo-arrivants a l'ambition de mobiliser plus largement ceux-ci. Pour les autres, ceux qui résident en France depuis plus de cinq ans, le transfert de charges sera total.

Dans le principe, le Rapporteur spécial ne peut que saluer la fin du saupoudrage des financements et la clarification des priorités du programme 104. Il applaudit également la volonté affichée par le ministère de travailler à créer des synergies entre les divers dispositifs existants, à favoriser une meilleure coordination pour éviter les doublons comme les manques, et à développer de vrais outils de pilotage et d'évaluation pour les actions relevant de sa responsabilité.

Il est probable que les dispositifs de droit commun sont plus outillés, plus compétents, mieux dotés et ont une meilleure couverture territoriale que ne le permettaient les moyens de la mission.

Mais, sans revenir sur le fait que certaines thématiques ne sont traitées que par des politiques limitées territorialement, alors que les besoins peuvent se rencontrer en-dehors, **le Rapporteur spécial se demande comment certaines**

spécificités seront désormais prises en compte : celles qui n'entrent pas forcément dans le champ des dispositifs existants, ou celles auxquelles les dispositifs existants ne répondent pas de manière adéquate.

Les associations font remarquer, par exemple, que les prestations du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) sont inadaptées aux étrangers qui viennent d'obtenir le statut de réfugiés après, souvent, plusieurs années « hors circuits ordinaires » pendant lesquelles ils n'ont pas eu de vrai apprentissage linguistique. On peut espérer des progrès d'une meilleure individualisation des prises en charge, mais la réforme du contrat d'accueil ne précise pas si les nouveaux réfugiés pourront en bénéficier pleinement alors que la question des titres de séjour ne se pose pas de la même façon. En outre, la complexité de leurs parcours et la large méconnaissance par les services généralistes des droits découlant de leurs statuts ⁽¹⁾ peut justifier un accompagnement renforcé non prévu par le CAI. Sans parler des familles de réfugiés qui, n'ayant jamais été prises en charge par l'OFII, ont souvent des difficultés à se repérer dans les démarches administratives. Or, l'on sait que l'enveloppe du programme 104 dédiée aux réfugiés ne couvre pas l'ensemble de ces besoins.

Soulèvent aussi des difficultés particulières les primo-arrivants qui ayant entre 16 et 18 ans ne sont plus soumis à une obligation de scolarisation, mais n'ont pas un niveau d'éducation similaire à celui des Français de leur génération et ne maîtrisent pas notre langue. Leur situation est d'autant plus complexe que, mineurs, ils n'ont pas accès aux aides sociales.

On peut également évoquer les immigrés âgés installés depuis longtemps en France, dont plusieurs rapports ont démontré les difficultés sociales persistantes, soulignant en retour l'importance et l'efficacité des mesures d'accompagnement.

On peut s'étonner plus généralement que le programme 104 n'assure plus de formations linguistiques à destination des étrangers installés depuis plus de cinq ans. Elles ont pourtant leur utilité. Qui les prendra en charge à l'avenir ? Avec quelles dotations ?

Enfin, qu'advient-il du projet d'instance de coordination interministérielle ? Davantage de coordination est indispensable. Mais il ne faudrait pas que la future instance soit plus faible à agir que l'actuelle Direction générale des étrangers en France (DGEF), tant dans ses moyens financiers que dans son pouvoir à mobiliser les autres ministères.

Autant de questions qui n'ont pas encore reçu de réponse.

(1) Résultant en particulier de la grande variabilité des documents délivrés par les préfetures.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 5 novembre 2014 à 16 heures 15 ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.

*Suivant l'avis favorable de M. Laurent Grandguillaume, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.*

*
* *

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Intérieur – Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- M. Luc Derepas, directeur général ;
- M. Jean de Croone, adjoint au directeur de l'immigration ;
- Mme Christine Wils-Morel, chef de service, adjointe à la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité ;
- Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, cheffe du service de l'asile ;
- M. Alain Citot, sous-directeur du pilotage et des systèmes d'information ;
- Mme Laëtitia Belan, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire.

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. Pascal Brice, directeur général.

Office français de l'immigration et d'intégration (OFII)

- M. Yannick Imbert, directeur général.

Coordination française du droit d'asile (CFDA)

- M. Christophe Levy, secrétaire général de la Coordination ;
- M. Gérard Sadik pour le Comité inter mouvements auprès des évacués (CIMADE).

Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM)

- M. Jean-François Merle, président ;
- M. Christian Laruelle, directeur ;
- Mme Martine Bendahan chargée des actions d'intégration

France Terre d’asile

- M. Pierre Henry, directeur général
- M. Mathieu Tardis, responsable du secrétariat général.

Forum réfugiés

- M. Mohamed Diab, directeur Intégration-santé ;
- M. Laurent Delbos, responsable du plaidoyer.

* * *

Sur le seul thème du contrôle 2014 : les politiques d’intégration

Ministère de l’Intérieur – Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- Mme Muriel Nguyen, directrice de la DAAEN (direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité) ;
- Mme Christine Wils-Morel, chef de service.

Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (Acsé)

- Mme Naïma Charaï, présidente du conseil d’administration ;
- Frédéric Callens, son directeur de cabinet et directeur de la lutte contre les discriminations et l’accès aux droits.

DRJSCS (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) de Bourgogne

- Mme Brigitte Dempt, directrice régionale ;
- Mme Guillemette Rabin-Costy, responsable du pôle Cohésion sociale, jeunesse et vie associative et responsable de l’élaboration du PRIPI de Bourgogne et du suivi de sa mise en œuvre, et son équipe ;

Rencontre du **CESAM** de Dijon, association développant des formations linguistiques à destination des étrangers.

Rencontre du **CIC FM** (Centre interculturel conseil Formation Médiation), association intervenant notamment en faveur des immigrés âgés à Chalon-sur-Saône.

*

* *

ANNEXE N° 2 : ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en euros)

<i>Y compris fonds de concours et attribution de produits</i>		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
Numéro et intitulé du programme ou de l'action		AE	CP	AE	CP	AE	CP
151	Français à l'étranger et affaires consulaires	349 235	349 235	375 541	375 541	373 757	373 757
03	Instruction des demandes de visa	349 235	349 235	375 541	375 541	373 757	373 757
307	Administration territoriale	151 949 000	151 949 000	152 929 963	152 929 963	152 690 925	152 690 925
02	Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	151 949 000	151 949 000	152 929 963	152 929 963	152 690 925	152 690 925
216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	50 646 516	50 434 420	51 343 819	51 343 819	50 401 382	50 401 382
06	Affaires juridiques et contentieuses	14 199 153	13 987 057	10 000 000	10 000 000	11 000 000	11 000 000
08	Immigration, asile et intégration	38 447 363	36 447 363	41 343 819	41 343 829	39 401 382	39 401 382
165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	62 748 919	32 324 682	35 104 746	33 818 561	34 173 327	33 742 355
07	Cour nationale du droit d'asile	62 748 919	32 324 682	35 104 746	33 818 561	34 173 327	33 742 355
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	26 660 759	28 405 543	28 466 669	28 466 669	30 967 811	30 967 811
02	Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	26 660 759	28 405 543	28 466 669	28 466 669	30 967 811	30 967 811
147	Politique de la ville	55 717 751	55 717 751	59 083 225	59 083 225	57 942 500	57 942 500
01	Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	53 636 867	53 636 867	58 173 225	58 173 225	57 942 500	57 942 500
03	Stratégie, ressources et évaluation	2 080 884	2 080 884	910 000	910 000		
140	Enseignement scolaire public du premier degré	60 772 884	60 772 884	63 158 303	63 158 303	62 654 961	62 654 961
03	Besoins éducatifs particuliers	60 772 884	60 772 884	63 158 303	63 158 303	62 654 961	62 654 961
141	Enseignement scolaire public du second degré	36 933 674	36 933 674	41 574 182	41 574 182	41 870 214	41 870 214
06	Besoins éducatifs particuliers	36 933 674	36 933 674	41 574 182	41 574 182	41 870 214	41 870 214
104	Intégration et accès à la nationalité française	79 475 743	75 092 140	60 776 700	61 340 200	59 077 000	59 640 000
11	Accueil des étrangers primo-arrivants (<i>libellé modifié</i>)	13 389 596	13 389 596	10 985 300	10 985 300	10 765 594	10 765 594
12	Accompagnement des étrangers primo-arrivants (<i>libellé modifié</i>)	40 140 905	40 098 170	34 378 334	34 378 334	30 985 478	30 985 478
14	Accès à la nationalité française (<i>libellé modifié</i>)	6 234 995	1 899 431	1 256 500	1 820 000	1 159 800	1 722 800
15	Accompagnement des réfugiés (<i>libellé modifié</i>)	19 710 247	19 704 943	14 156 566	14 156 566	16 166 128	16 166 128
303	Immigration et asile	635 790 434	629 895 762	586 657 000	597 457 000	596 882 140	606 456 140
01	Circulation des étrangers et politique des visas	485 631	483 452	1 495 000	1 495 000	1 420 000	1 420 000
02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	542 350 700	542 379 173	498 547 000	498 547 000	509 731 000	509 731 000
03	Lutte contre l'immigration irrégulière	62 038 259	64 570 316	63 410 000	73 411 000	63 627 000	73 802 000
04	Soutien	30 915 844	22 462 821	23 205 000	24 004 000	22 104 140	21 503 140

Y compris fonds de concours et attribution de produits		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
101	Accès au droit et à la justice	15 452 530	15 452 530	17 545 000	17 545 000	16 755 000	16 755 000
01	Aide juridictionnelle	15 423 099	15 423 099	17 515 000	17 515 000	16 725 000	16 725 000
02	Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	29 431	29 431	30 000	30 000	30 000	30 000
150	Formations supérieures et recherche universitaire	2 004 095 212	2 004 095 212	1 955 805 322	1 955 805 322	1 955 098 445	1 955 098 445
183	Protection maladie	757 000 000	757 000 000	605 000 000	605 000 000	669 000 000	669 000 000
02	Aide médicale de l'État	757 000 000	757 000 000	605 000 000	605 000 000	669 000 000	669 000 000
152	Gendarmerie nationale	15 285 963	15 396 199	13 671 908	13 778 861	13 817 612	13 786 989
01	Ordre et sécurité publics	1 922 518	1 936 642	1 665 256	1 678 452	1 682 057	1 678 279
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	12 408 980	12 499 364	11 043 278	11 130 785	11 154 695	11 129 640
04	Commandement, ressources humaines et logistique	954 465	960 193	963 374	969 624	980 860	979 070
176	Police nationale	665 210 733	665 210 733	657 374 361	657 374 361	649 691 980	649 691 980
04	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	665 210 733	665 210 733	657 374 361	657 374 361	649 691 980	649 691 980
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociale, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	6 899 595	6 899 595	5 918 639	5 918 639	6 925 176	6 925 176
18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	6 899 595	6 899 595	5 918 639	5 918 639	6 925 176	6 925 176
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	11 919 008	11 157 132	11 879 178	12 126 522	11 989 621	12 129 206
Total		4 636 907 956	4 597 086 647	4 346 664 556	4 357 096 168	4 410 311 851	4 420 126 841

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration – Document de politique transversale pour 2015.

Ministère de l'Intérieur	1 598 358 389	1 587 978 254	1 522 753 751	1 534 224 204	1 522 561 039	1 532 667 416
Affaires étrangères	349 235	349 235	375 541	375 541	373 757	373 757
Premier ministre	62 748 919	32 324 682	35 104 746	33 818 561	34 173 327	33 742 355
Culture	26 660 759	28 405 543	28 466 669	28 466 669	30 967 811	30 967 811
Ville	55 717 751	55 717 751	59 083 225	59 083 225	57 942 500	57 942 500
Éducation nationale	97 706 558	97 706 558	104 732 485	104 732 485	104 525 175	104 525 175
Justice	15 452 530	15 452 530	17 545 000	17 545 000	16 755 000	16 755 000
Enseignement supérieur et rech.	2 004 095 212	2 004 095 212	1 955 805 322	1 955 805 322	1 955 098 445	1 955 098 445
Santé	757 000 000	757 000 000	605 000 000	605 000 000	669 000 000	669 000 000
Travail et emploi	11 919 008	11 157 132	11 879 178	12 126 522	11 989 621	12 129 206
Politiques sociales	6 899 595	6 899 595	5 918 639	5 918 639	6 925 176	6 925 176