

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

*Rapporteur spécial* : M. Pierre BERNARD-REYMOND

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204**

**Sénat : 98 (2008-2009)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
---	----------

### **PREMIÈRE PARTIE : CONSTRUIRE UN OUTIL COHÉRENT, AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION DE NOTRE PAYS**

<b>I. DES OBJECTIFS POLITIQUES AMBITIEUX, UNE MISE EN ŒUVRE ENCORE EN CHANTIER.....</b>	<b>10</b>
---	-----------

<b>A. UN CAP NATIONAL ET EUROPÉEN CLARIFIÉ .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Une politique nationale autour de cinq axes stratégiques .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Une action européenne par nature .....</i>	<i>10</i>
3. <i>Les objectifs du projet annuel de performances constituent la déclinaison de ce cap         politique national et européen .....</i>	<i>11</i>

<b>B. DES OUTILS JURIDIQUES ENCORE EN CHANTIER.....</b>	<b>15</b>
1. <i>La mise en œuvre de la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration,         l'intégration et l'asile .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Des accords de gestion concertée non encore ratifiés .....</i>	<i>17</i>
3. <i>La transposition à venir de deux nouvelles directives .....</i>	<i>17</i>

<b>II. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE IMPORTANTE MODERNISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>18</b>
---	-----------

<b>A. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE À PILOTER .....</b>	<b>18</b>
1. <i>Une mission ministérielle « Immigration, asile et intégration » de 513,8 millions         d'euros... ..</i>	<i>18</i>
2. <i>Mais 2,6 milliards d'euros sont consacrés à la politique française de l'intégration et         de l'immigration .....</i>	<i>22</i>

<b>B. UN MINISTÈRE JEUNE, MAÎTRE D'ŒUVRE D'UNE IMPORTANTE MODERNISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>24</b>
1. <i>Un ministère de l'immigration désormais constitué .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une administration d'état-major qui doit avoir pleine autorité sur les services         déconcentrés et les opérateurs .....</i>	<i>24</i>
3. <i>Un pilotage pour une indispensable modernisation administrative .....</i>	<i>25</i>

### **DEUXIÈME PARTIE : UN PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » SOUS TENSION**

<b>I. LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE PREVISION BUDGETAIRE QUI N'EST PAS SOUTENABLE EN 2009 .....</b>	<b>27</b>
---	-----------

<b>A. L'IMPORTANCE DE LA DÉPENSE PREVISIONNELLE LIÉE À L'ASILE .....</b>	<b>27</b>
--	-----------

<b>B. LE CONTEXTE NOUVEAU LIÉ À L'ASILE .....</b>	<b>29</b>
1. <i>Une augmentation récente de la demande d'asile après plusieurs années de baisse.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Des délais d'instruction devant la Cour nationale du droit d'asile qui repartent à la         hausse .....</i>	<i>30</i>

<b>C. UNE TENSION SUR LA DÉPENSE QUI EXIGE UNE REPONSE BUDGÉTAIRE ADAPTÉE .....</b>	<b>32</b>
---	-----------

1. Une exécution 2008 tendue .....	32
2. Une exécution 2009 qui n'apparaît pas tenable .....	33
<b>II. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE ET LES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE.....</b>	<b>35</b>
A. UNE POLITIQUE NÉCESSAIRE AU COÛT SIGNIFICATIF .....	35
1. Une politique nécessaire.....	35
2. Quel coût complet pour les reconduites à la frontière? .....	36
B. APPROFONDIR L'EFFORT EN FAVEUR DES RETOURS VOLONTAIRES .....	38
<b>III. LES FONCTIONS « SOUTIEN » : MODERNISER LES ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE L'IMMIGRATION.....</b>	<b>39</b>
A. UNE ADMINISTRATION CENTRALE À REGROUPER SUR UN SEUL SITE.....	39
B. L'IMPORTANCE DE L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE.....	40
<b>TROISIÈME PARTIE :</b> <b>LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »</b>	
<b>I. UNE POLITIQUE FRANÇAISE DE L'INTÉGRATION QUI RESTE À PRÉCISER .....</b>	<b>43</b>
A. UN PROGRAMME QUI SUBIT D'IMPORTANTES EFFETS DE PÉRIMÈTRE .....	43
1. L'Accés sort du périmètre de la mission .....	43
2. Les crédits du programme.....	44
B. JUSQU'OUÙ ALLER, POUR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DANS LA DÉMARCHE D'INTÉGRATION ? .....	45
1. Le contrat d'accueil et d'intégration : réussir l'entrée en France des personnes étrangères.....	45
2. Une intégration par l'emploi ou le logement qui dépasse l'action du ministère .....	47
<b>II. UN OPÉRATEUR UNIQUE DONT LE BON FONCTIONNEMENT EST IMPÉRATIF.....</b>	<b>47</b>
A. UN ORGANISME MULTI-TÂCHES, QUI DOIT SE RECENTRER SUR SON ACTION EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS.....	47
B. UN BUDGET DE L'ANAEM HORS LA VUE DU PARLEMENT ? .....	48
1. Un opérateur financé désormais quasi exclusivement par des ressources propres, hors la vue du Parlement .....	49
2. Un fonds de roulement très important .....	49
3. Les précisions apportées sur le budget 2009.....	51
<b>LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>53</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 62 RATTACHÉ.....</b>	<b>55</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 63 RATTACHÉ.....</b>	<b>63</b>
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>65</b>

<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>71</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>73</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La politique française de l'immigration et de l'intégration se caractérise par deux réussites en 2009 : **l'indéniable succès de la Présidence française de l'Union européenne** dans le domaine de l'immigration et de l'intégration et le **lancement de chantiers particulièrement structurants** dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

2. Cette politique représenterait **2,6 milliards d'euros en 2009** dont seulement 20 % attachés à la mission « Immigration, asile et intégration ». Ces chiffres émanent du document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration », issu d'un amendement de votre commission des finances, et dont la création dans des délais rapides doit être saluée.

3. La réforme de la Cour nationale du droit d'asile, tant différée dans le passé, et son rattachement au Conseil d'Etat, constituent un progrès important, qui doivent permettre une amélioration des délais de jugement.

4. La **prévision budgétaire attachée à l'agence nationale des étrangers et des migrants (ANAEM)** doit permettre au Parlement de constater la nécessité de verser une subvention pour charge de service public ou de relever les taxes qui lui sont affectées pour faire face à des besoins qui montent en puissance.

5. Les **crédits consacrés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et à l'allocation temporaire d'asile apparaissent sous-dotés de manière importante**, ce qui rend l'exécution 2009 du programme 303 difficilement soutenable. Si la demande d'asile se stabilise en 2009, le besoin complémentaire par rapport au projet de loi de finances serait de l'ordre de 45,2 millions d'euros soit 75 % de la dotation initiale. Si la demande d'asile progressait encore de 10 % en 2009, le besoin complémentaire par rapport au projet de loi de finances serait de l'ordre de 55,8 millions d'euros représentant 93 % de la dotation initiale.

6. **Le développement de l'aide au retour volontaire doit être conforté**, afin d'offrir aux personnes en situation irrégulière un retour dans leur pays dans les meilleures conditions possibles. Le coût de l'aide au retour volontaire est très en-deçà de celui d'une reconduite à la frontière par le biais des centres de rétention administrative, qu'une première estimation, à affiner, **évalue à environ 20.970 euros par personne reconduite**.

7. L'indicateur de reconduites à la frontière doit être accompagné de **données sur les reconduites effectives**.

8. La négociation de **contrats d'objectifs** avec les opérateurs de la mission, Office français de protection des réfugiés et apatrides et avec l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations est un impératif.

9. **Le développement des applications informatiques** doit faire l'objet d'une évaluation préalable, notamment en termes de retour sur investissement, comme le permet désormais la méthode interministérielle d'évaluation préalable MAREVA.

10. La qualité d'accueil des consulats et des préfectures est un élément incontournable de la modernisation du service public des étrangers.

11. La réforme des taxes sur l'immigration est une nécessité, à laquelle votre rapporteur spécial entend apporter sa contribution.

## **PREMIÈRE PARTIE : CONSTRUIRE UN OUTIL COHÉRENT, AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION DE NOTRE PAYS**

La mission « Immigration, asile et intégration » est composée de deux programmes, le programme 303 « Immigration et asile » et le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Elle est à la fois :

- un vecteur pour la **constitution d'un service public des étrangers cohérent**, destinée à améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des personnes étrangères que la France souhaite accueillir sur son territoire ;

- la **déclinaison d'une stratégie fondamentalement européenne**, telle que l'a défini le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen du 16 octobre 2008, à l'initiative de la France. De ce point de vue, ce pacte, tout comme la conférence ministérielle sur l'intégration les 3 et 4 novembre 2008 et la conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement du 25 novembre 2008 constituent d'importants succès de la Présidence française de l'Union européenne, à mettre au crédit du ministère ;

- **l'application d'une politique souhaitée par le Président de la République**, et précisée dans sa lettre de mission en date du 9 juillet 2007 au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;

- en matière d'intégration, l'expression d'une **difficulté de périmètre administratif**, entre la mise en œuvre d'un premier accueil en faveur des personnes étrangères, en matière de droits et de devoirs, de logement, d'emploi, assuré par le ministère de l'immigration, et une politique plus transversale, « au long cours », d'insertion dans la société française, qui ne relève pas de la présente mission. Cette dernière politique, dite d'insertion et de lutte contre les discriminations, et ses outils de droit commun, n'est aujourd'hui **pas spécifiquement tournée vers les personnes étrangères**, incluses dans l'ensemble plus vaste des « personnes en difficulté sociale » et des « victimes d'exclusion ou de discriminations ».

## **I. DES OBJECTIFS POLITIQUES AMBITIEUX, UNE MISE EN ŒUVRE ENCORE EN CHANTIER**

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 détermine clairement les objectifs politiques assignés à la présente mission, dont la déclinaison passe parfois par la mise en œuvre, encore inachevée, de dispositions juridiques.

### ***A. UN CAP NATIONAL ET EUROPÉEN CLARIFIÉ***

Le cap en matière d'immigration et d'asile est à la fois fixé dans un cadre national et européen, grâce, notamment, à l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen du 16 octobre 2008.

#### **1. Une politique nationale autour de cinq axes stratégiques**

La politique de l'immigration française se décline selon **cinq axes stratégiques**, énumérés dans cet ordre par le projet annuel de performances :

- maîtriser les flux migratoires en maintenant les efforts en faveur de la lutte contre l'immigration illégale, et notamment contre les filières qui exploitent les étrangers et leur détresse, contre le travail illégal et les fraudes ;

- poursuivre une politique volontariste afin de mieux organiser l'immigration légale et de rééquilibrer les flux migratoires, au profit de l'immigration professionnelle ;

- favoriser l'intégration à la communauté nationale de tous les immigrés légaux, qui y ont vocation, en agissant tant sur l'apprentissage du français que sur l'accès au logement et à l'emploi ;

- continuer de mener une politique respectueuse de notre tradition d'accueil des réfugiés politiques, l'asile demeurant pour la France un impératif juridique autant qu'une exigence morale ;

- contracter des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement avec les pays d'origine.

#### **2. Une action européenne par nature**

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen du 16 octobre 2008 fixe lui, en parfaite cohérence avec les objectifs ci-dessus, une **quintuple ambition aux Etats de l'Union européenne** :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre, afin de favoriser l'intégration ;

- lutter contre l'immigration irrégulière, en faisant respecter sur l'ensemble de l'espace européen la règle selon laquelle un migrant en situation irrégulière a vocation soit à partir volontairement, soit à être reconduit dans son pays ;

- mieux protéger l'Europe en améliorant l'efficacité des contrôles aux frontières grâce à un recours volontariste aux technologies modernes comme la biométrie, des objectifs plus ambitieux pour l'agence Frontex et une plus grande coopération entre les Etats membres et les Etats limitrophes ;

- poser les fondements d'une Europe de l'asile, qui reste à bâtir, notamment en facilitant les échanges d'information et d'expérience entre les administrations nationales responsables de l'examen des demandes d'asile, grâce notamment à un bureau d'appui européen ;

- construire un partenariat avec les pays d'origine et de transit, au service de leur développement, favorisant ainsi la dimension économique de la migration en améliorant les possibilités pour les migrants de favoriser l'investissement productif dans leurs pays d'origine.

### **3. Les objectifs du projet annuel de performances constituent la déclinaison de ce cap politique national et européen**

De manière cohérente, ces axes stratégiques font l'objet d'objectifs et d'indicateurs de performances dans les deux programmes de la présente mission. S'agissant du programme 303 « Immigration et asile », on compte 5 objectifs, déclinés en 10 indicateurs. En ce qui concerne le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », on compte 2 objectifs et 2 indicateurs.

**Les objectifs et indicateurs de performances de la présente mission**

<b>Programme « immigration et asile »</b>	<b>Programme « intégration et accès à la nationalité française »</b>
<p><b>Favoriser l'immigration du travail</b>                      Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant des décisions de refus d'autorisations de travail traités dans l'année                      Pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail (hors nouveaux Etats membres de l'UE)</p> <p><b>Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile</b>                      Pourcentages d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure                      Pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure</p> <p><b>Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur</b>                      Nombre, délai et coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPPA</p> <p><b>Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière</b>                      Coût moyen d'une reconduite à la frontière                      Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière                      Nombre d'interpellations d' « aidants »                      Nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail</p> <p><b>Optimiser les moyens de fonctionnement</b>                      Ratio d'efficience bureautique</p>	<p><b>Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers</b>                      Taux d'étrangers (non francophones) signataires du contrat accueil et intégration qui obtiennent le diplôme initial de langue française</p> <p><b>Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation</b>                      Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par équivalent temps plein travaillé d'agent instructeur</p>

Source : projet annuel de performances pour 2009

De manière globale, sur ces indicateurs, il est possible de formuler les trois remarques suivantes :

**- sur l'immigration économique :**

Dans le projet de loi de finances pour 2008, notre collègue André Ferrand, alors rapporteur spécial de la présente mission, avait souhaité l'introduction d'un objectif, et d'un indicateur, correspondant à un axe fort du Président de la République, visant à augmenter la **part de l'immigration économique** jusqu'à 50 % des flux totaux d'immigration. **Ce souhait a été entendu** : au sein du programme 303 « Immigration et asile », figure désormais un indicateur relatif au « pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail (hors nouveaux Etats membres de l'Union

européenne »<sup>1</sup>. **Ce pourcentage, qui était de 10,4 % en 2006 et de 13,3 % en 2007, devrait atteindre 20 % en 2008 : il reste donc encore très en-deçà de la « cible » fixée pour 2012 à 50 %.** Notre collègue André Ferrand a publié **un récent rapport d'information<sup>2</sup> qui ouvre des pistes pour favoriser l'immigration de travail et dont les préconisations feront l'objet d'un suivi de la part de votre commission des finances.**

Conformément à une politique qui vise à l'attractivité économique de notre pays, notre collègue s'interrogeait sur l'éventualité de la publication d'un indicateur relatif au nombre de cartes « compétences et talents », puisqu'un suivi interne à l'administration le permet. Pour 2008, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale, et du développement solidaire, avait fixé un objectif de délivrance de 2.000 cartes, 1.000 par le biais des préfectures et 1.000 par le biais des ambassades. L'objectif a été décliné régionalement, et désormais aussi entre les différents postes à l'étranger. Selon les derniers chiffres obtenus par votre commission des finances, on comptait **à la date du 30 septembre 2008 326 cartes délivrées par les préfectures ou les consulats.**

Selon notre collègue, dans son rapport d'information précité, plusieurs raisons expliquent ce relatif insuccès :

*« La première tient à un certain retard dans la mise en œuvre de la carte, et à une **promotion insuffisante, voire quasi-nulle à l'exception de certains consulats, réalisée par les postes à l'étranger.** Or la répartition des objectifs entre préfectures et consulats (50-50) ne correspond pas au public cible de la carte, qui se trouve évidemment pour l'essentiel à l'étranger. C'est donc d'abord des ambassades que dépendra le succès de la carte. Force est de constater qu'elles n'ont pas encore complètement « joué le jeu », d'où l'organisation d'une réunion de sensibilisation d'une trentaine d'ambassadeurs le 2 juin 2008.*

*« La deuxième raison tient à la **grande richesse des cartes existantes, et à la création concurrente, selon les préfectures, de cartes à destination des étudiants et des scientifiques.***

*« La troisième raison tient au **caractère restrictif des critères d'attribution de la carte actuelle.** Pas moins de 13 cas de figures précis sont*

---

<sup>1</sup> L'indicateur prend en compte l'immigration durable, et exclut donc du dénominateur les titres délivrés aux étudiants. Le numérateur prend lui en compte les premiers titres de séjour octroyés pour des raisons professionnelles ainsi que les changements de statut d'étudiant vers celui de salarié. L'indicateur ne peut mesurer l'accès à l'emploi des personnes admises au séjour pour d'autres raisons que le travail. Leur intégration professionnelle reste pourtant un défi à relever : ainsi, selon l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), **61,4 % des signataires du contrat d'accueil et d'intégration en 2006 déclaraient avoir eu une activité professionnelle avant leur arrivée en France, mais 30,6 % seulement déclaraient en exercer une en France.**

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 414 (2007-2008). « Immigration professionnelle : difficultés et enjeux d'une réforme ».

prévus<sup>1</sup>. Pour la carte « compétences et talents » n'a pas ainsi été retenue la procédure en vigueur dans d'autres pays anglo-saxons d'une sélection fondée sur un système « à points ». Surtout, les dispositions applicables aux ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire sont aujourd'hui dissuasives : **une durée de trois ans non renouvelable et la nécessité de présenter, à l'appui de la demande de la carte, un projet de codéveloppement**. S'agissant du premier point, le ministère de l'immigration paraît conscient du problème, puisque **les accords de gestion concertée des flux migratoires permettent de renouveler la carte au-delà des trois ans**. S'agissant du deuxième point, **il paraîtrait plus légitime de laisser de la liberté au talent étranger** : celui-ci aura visiblement à cœur de porter un jour un projet de codéveloppement, mais il n'est pas évident que cela soit le cas dès son arrivée en France. En réalité, il n'est pas possible de mener deux politiques distinctes avec le même instrument : la carte « compétences et talents » est un outil d'attractivité, pas de codéveloppement. Ce sont les accords de gestion concertée des flux migratoires qui permettent d'éviter les éventuels « pillages des cerveaux ».

**« D'ici la fin de l'année, si l'atonie dans la demande de la carte « compétences et talents » se confirmait, il conviendrait d'une part d'assouplir les critères d'attribution et d'autre part de « toiletter » le régime juridique applicable aux ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire. »**

#### **- sur la qualité de l'accueil dans les consulats et les préfetures**

La politique de l'immigration est une politique fondamentalement qualitative. Votre commission des finances avait, l'an passé, appelé de ses vœux la mise en place d'un **indicateur qualitatif sur l'accueil dans les services des visas et des préfetures**, sur la base d'enquêtes. Elle remarquait qu'une population qualifiée viendrait d'autant plus volontiers sur notre territoire si notre service public d'accueil des étrangers, qui souffre actuellement de la comparaison avec celui d'autres pays développés, était de qualité. On peut considérer que ces indicateurs ont vocation à figurer dans les projets annuels de performances « Action extérieure de l'Etat », pour les consulats et leurs services des visas, et « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour les préfetures. Aucun d'indicateur qualitatif n'est proposé au sein de la dernière mission en ce qui concerne les services aux étrangers. Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » figure désormais un

---

<sup>1</sup> Ainsi, pour les sportifs, les critères sont les suivants : pour les sports olympiques individuels, le demandeur devra avoir été champion national dans son pays d'origine l'année sportive précédant la demande ou avoir participé comme membre titulaire aux championnats continentaux ou mondiaux. Pour les sports olympiques collectifs, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les sports non olympiques, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les entraîneurs et techniciens, le demandeur devra entraîner de manière permanente l'équipe nationale ou en 1<sup>ère</sup> division. L'expression « de manière permanente » signifie pour la saison sportive précédente et celle en cours. La notoriété professionnelle particulière d'un sportif permet de déroger à ces règles.

indicateur de délai moyen d'obtention d'un visa de court séjour, ce qui constitue un élément appréciable.

Pour autant, **le délai de traitement des visas de long séjour constitue un point noir dans les consulats**. A Dakar, selon le ministère des affaires étrangères et européennes, plus de 1.300 dossiers de long séjour, notamment au titre du regroupement familial ou de l'asile étaient en cours d'instruction en juin 2008, dont 300 à 400 dossiers en attente, bien qu'ils aient fait l'objet d'un accord préfectoral au titre du regroupement familial. Les dossiers les plus anciens remontent à trois ans ou plus. Cet état de fait tient à la vérification systématique des actes d'état civil<sup>1</sup> (plus de 2.500 levées d'actes en 2007 au service des visas), rendue longue et difficile depuis que les autorités sénégalaises n'autorisent plus la consultation directe de leurs registres. Ces délais extrêmement longs, alors qu'ils s'appliquent à des dossiers devant permettre aux étrangers de mener en France « une vie familiale normale », doivent conduire à une réelle mobilisation des services consulaires.

#### **- sur les reconduites à la frontière :**

La politique de reconduite à la frontière des personnes étrangères en situation irrégulière s'enrichit progressivement d'actions incitatives, notamment sur un plan financier, en faveur des retours volontaires. **Ces retours volontaires représentent, en 2008, de l'ordre d'un tiers des reconduites à la frontière**. Par rapport à ce que peut représenter l'enfermement en centre de rétention, et la reconduite forcée, la politique de retour volontaire paraît évidemment préférable, pour des raisons bien compréhensibles. Elle permet une réinstallation dans le pays d'origine dans de bien meilleures conditions. On a donc toutes raisons de souhaiter que cette action monte en puissance : **il serait judicieux de se fixer des objectifs dans ce domaine**, qui donneraient lieu à un sous-indicateur par rapport à l'indicateur « Nombre de mesures de reconduite effectives à la frontière ». Bien qu'incitative sur un plan financier, le coût budgétaire d'une telle politique est d'ailleurs sans commune mesure avec celui de la rétention administrative.

### ***B. DES OUTILS JURIDIQUES ENCORE EN CHANTIER***

Les nouveaux outils que le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire entend mettre en œuvre sont issus pour l'essentiel, soit des décisions de la révision générale des politiques publiques (RGPP), soit de la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Il devrait aussi prochainement transposer deux nouvelles directives : la directive dite « retour » et une directive qui pourrait être adoptée le 27 novembre 2008

---

<sup>1</sup> Le pourcentage de fraude documentaire sur les dossiers détecté par le consulat général, selon le ministère des affaires étrangères et européennes, serait estimé à 30 %.

visant à introduire une « carte bleue » en faveur des travailleurs étrangers qualifiés, qui sera évidemment à « articuler » avec la carte « compétences et talents ».

### **1. La mise en œuvre de la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, l'intégration et l'asile**

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile prévoyait 9 décrets d'application, dont 7 ont déjà été pris. En particulier, parmi les outils juridiques nécessaires à la politique suivie par M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, en matière d'accueil des personnes étrangères, on relève le décret en Conseil d'Etat n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement. Ce décret publié le 1<sup>er</sup> novembre 2008 détermine :

- les **modalités de mise en œuvre du bilan de compétences professionnelle**, aujourd'hui expérimenté dans trois régions, organisé par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) à l'intention des signataires du contrat d'accueil et d'intégration ;

- les **modalités du nouveau contrat d'accueil et d'intégration pour la famille**, dans le cadre d'une procédure de regroupement familial, également placé sous la responsabilité de l'ANAEM ;

- les conditions **de l'évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République pour les conjoints étrangers de Français et les candidats au regroupement familial avant l'obtention de leur visa**.

Deux décrets en Conseil d'Etat n'ont pas été pris malgré leur importance :

- le décret d'application de l'article 10 de la loi précitée qui permet la délivrance d'un visa à un conjoint de Français valant premier titre de séjour ;

- le décret d'application de l'article 13 de la loi précitée permettant la mise en œuvre, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2009, des mesures d'identification des personnes par leurs empreintes génétiques préalablement à une demande de visa.

Dans la loi de finances initiale pour 2008 figurait au titre de la mission « Immigration, asile et intégration » 7 millions d'euros pour le bilan de compétences désormais prévu dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, 2,8 millions d'euros pour les formalités liées à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration à l'étranger pour les candidats au regroupement familial, 600.000 euros pour les cours de français délivrés aux personnes bénéficiant du regroupement familial et aux conjoints de

Français et 150.000 euros pour la mise en œuvre de la faculté ouverte aux candidats au regroupement familial de faire valoir leur filiation par le biais d'un test génétique, en absence de document d'état-civil.

Ces dotations n'ont pas été consommées au titre des dix premiers mois de l'exercice 2008 faute de mise en œuvre des règlements d'application. Il faut donc relever le décalage entre le temps du Parlement et du politique, et le temps nécessaire à l'adoption des mesures réglementaires. Ce décalage se doit d'être comblé.

## **2. Des accords de gestion concertée non encore ratifiés**

Des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement ont été signés jusqu'à présent avec :

- le Sénégal, le 23 septembre 2006, accord complété par un avenant signé le 25 février 2008 ;
- le Gabon, le 5 juillet 2007 ;
- le Congo Brazzaville, le 25 octobre 2007 ;
- le Bénin, le 28 novembre 2007 ;
- la Tunisie, le 28 avril 2008 ;
- l'Ile Maurice, le 23 septembre 2008 ;
- le Cap Vert, le 25 novembre 2008.

Des négociations sont actuellement en cours avec l'Egypte, le Mali ou encore les Philippines. Jusqu'à présent, un seul accord, celui avec le Gabon, a vu sa ratification autorisée le 12 juin 2008 par le Parlement : il faut environ un an pour passer de la signature d'un accord à la ratification. **Dès lors, la mise en œuvre des accords de gestion concertée sera nécessairement progressive. Une ratification devrait intervenir au Sénat pour certains des accords précités le 10 décembre 2008.**

## **3. La transposition à venir de deux nouvelles directives**

La directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour », adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008, nécessitera un nouveau projet de loi de transposition. Outre la fixation d'une durée maximale<sup>1</sup> de rétention des personnes en situation irrégulière (six mois maximum, mais extensible de douze mois supplémentaires dans certains cas) qui ne paraît pas concerner notre pays, très en-deçà de ce plafond (32 jours), la directive instaure une approche en deux étapes : la décision de retour ouvre une période de « retour volontaire » qui peut être suivie d'une « décision d'éloignement ».

---

<sup>1</sup> La durée de rétention pouvait être illimitée dans certains Etats membres.

Elle définit des standards de conditions de vie à garantir dans les centres de rétention, parmi lesquels le droit à une assistance médicale et à l'éducation pour les enfants. Le fonds européen pour le retour, mis en place pour la période 2008-2013 et doté de 676 millions d'euros, pourra être utilisé pour financer l'aide juridique aux immigrants illégaux. L'utilisation du fonds était suspendue à l'adoption de la directive « retour ».

Une autre directive, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, qui introduit notamment une « carte bleue » européenne, sur le modèle de la « green card » américaine, est en cours d'adoption et devrait déboucher également sur un projet de loi de transposition.

## II. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE IMPORTANTE MODERNISATION ADMINISTRATIVE

La mission « Immigration, asile et intégration », créée en loi de finances initiale pour 2008, constitue la traduction budgétaire de la mise en place du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dont les attributions ont été fixées par un décret du 31 mai 2007. Si elle ne regroupe pas l'ensemble des crédits consacrés à la politique française de l'immigration et de l'intégration, cette mission est le **support budgétaire des actions de modernisation administrative en cours dans ce domaine**, en application des préconisations du Parlement et de la révision générale des politiques publiques.

### A. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE À PILOTER

#### 1. Une mission ministérielle « Immigration, asile et intégration » de 513,8 millions d'euros...

##### a) Présentation de la mission

Les crédits présentés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, d'un montant de 511,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 513,8 millions d'euros en crédits de paiement, constituent une **première étape d'intégration des dépenses des administrations publiques** concourant à la politique de l'immigration et de l'intégration du gouvernement. Le plafond d'emploi du ministère de l'immigration s'établit pour 2009 à **613 emplois** en équivalents temps plein (ETPT)<sup>1</sup>. Deux programmes figurent au sein de la mission :

- le **programme 303 « immigration et asile »** pour **433,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **436 millions d'euros en crédits**

---

<sup>1</sup> Ils figurent sur le programme 303.

**de paiement.** Il regroupe les crédits relatifs aux centres de rétention administrative, aux reconduites à la frontière, au fonctionnement de l'administration centrale des visas, à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Il inclut également les fonctions « support » l'administration centrale du ministère de l'immigration, en particulier les crédits consacrés aux développements de nouvelles applications informatiques. Le responsable de ce programme est M. Patrick Stefanini, secrétaire général du ministère de l'immigration ;

- **le programme 104 «intégration et accès à la nationalité française»** pour **77,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.** Il finance l'accueil des étrangers par la voie du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), ou l'intégration par le biais d'associations financées par le programme. Il inclut également les dépenses de l'administration centrale de la naturalisation, les secours et l'hébergement provisoire des réfugiés, ainsi que les dépenses en faveur des foyers de travailleurs migrants. Le responsable de ce programme est M. Christophe Bay, directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.

La mission fait l'objet de mouvements de crédits significatifs :

- l'Acsé, agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, n'est plus un opérateur de la présente mission. 40 millions d'euros de subventions qui lui étaient versés sont transférés sur le programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement » : ce transfert, ainsi que la réduction de la subvention à l'ANAEM de 44,6 millions d'euros en 2008 à 15 millions d'euros en 2009 expliquent en large partie la diminution des crédits du programme 104 qui passent de 179,3 millions d'euros en 2008 à 77,8 millions d'euros en 2009 ;

- la dotation à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, 17,5 millions d'euros en 2008) est transférée du programme 303 vers le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » : ce transfert correspond à la séparation entre OFPRA et CNDA, et au rattachement de la juridiction au Conseil d'Etat. Il s'agit d'une réforme majeure accomplie par le ministère de l'immigration qui conforte les garanties apportées en France au droit d'asile ;

- 2,6 millions d'euros sont transférés du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat » vers le programme 303 au titre du système d'information Réseau mondial Visa, comme l'avait souhaité votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, ainsi que 10 ETPT de la commission de recours contre les décisions de refus des visas d'entrée en France.

Enfin, dans le cadre du budget triennal 2009-2011, les crédits de paiement de la présente mission, et de ses deux programmes devraient évoluer comme suit :

**Budget triennal 2009-2011 de la mission « Immigration, asile et intégration »**  
(en millions d'euros)

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Programme 303	436,0	434,5	428,4
Programme 104	77,8	80,0	80,2
<b>Total de la mission</b>	<b>513,8</b>	<b>514,5</b>	<b>508,6</b>

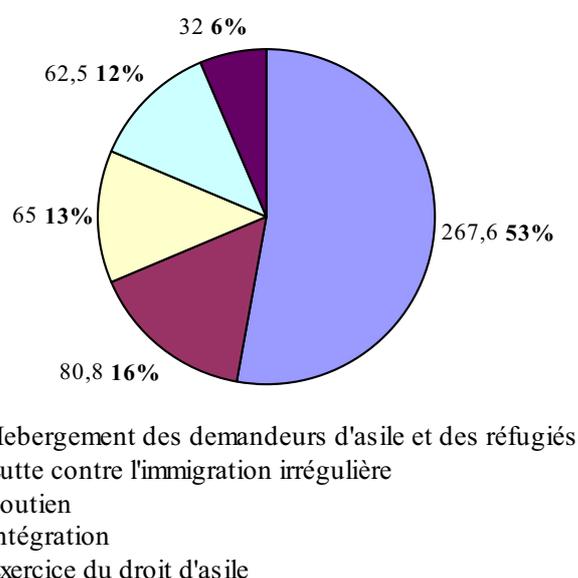
Source : projet annuel de performances 2009

*b) Ventilation de la dépense*

Si l'on met à part les crédits de soutien, la mission « Immigration, asile et intégration » se répartit en quatre grands types de dépense : l'exercice du droit d'asile, l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, la lutte contre l'immigration irrégulière et l'intégration. Les crédits de paiement consacrés à **l'hébergement des demandeurs d'asile ainsi qu'aux centres d'hébergement provisoires des réfugiés** représenteraient en 2009 **53 % de la mission**. Pour l'essentiel, la mission concentre des crédits d'intervention à vocation sociale.

**Répartition des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »<sup>1</sup>**

(en millions d'euros et en %)



Source : projet annuel de performances pour 2009/commission des finances

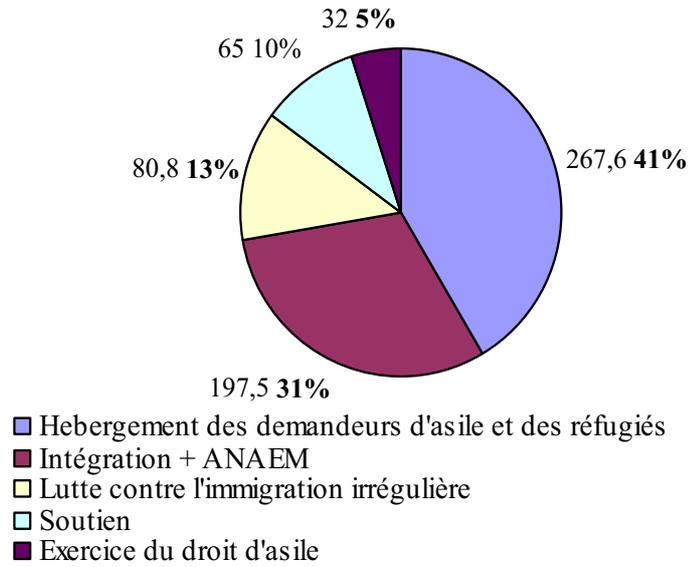
La présentation budgétaire sous-estime le montant des actions consacrées à l'accueil et à l'intégration des personnes étrangères. Cette action est, en effet, déléguée en large partie à l'Agence nationale de l'accueil des

<sup>1</sup> Les centres provisoires d'hébergement des réfugiés figurent avec l'hébergement des demandeurs d'asile.

étrangers et des migrations (ANAEM) qui est notamment l'opérateur du ministère de l'immigration pour le contrat d'accueil et d'intégration.

**Répartition des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration » y compris budget de l'ANAEM estimé à 150 millions d'euros en 2009**

(en millions d'euros et en %)



Source : projet annuel de performances pour 2009/commission des finances

Cet opérateur est financé principalement par des ressources extrabudgétaires, issues de taxes sur l'immigration (90 millions d'euros en 2008, jusqu'à 110 millions d'euros en 2009). Son budget pourrait atteindre de l'ordre de 150 millions d'euros en 2009, si l'on suppose que sera versée la subvention pour charge de service public de 15 millions d'euros et qu'un prélèvement sur le fonds de roulement, qui représente de l'ordre de 50 millions d'euros aujourd'hui, sera opéré.

*c) L'importance des opérateurs*

La particularité de la mission « Immigration, asile et intégration » est de **gérer peu de crédits « en propre » mais de déléguer une large partie de ceux-ci à des opérateurs de l'Etat, ou des associations qui se trouvent *de facto*, mais parfois à leur corps défendant, en position d'opérateur de la mission. Les deux opérateurs principaux de la mission représentent en emplois deux fois les effectifs du ministère de l'immigration.**

**La mission « Immigration, asile et intégration » et ses opérateurs**

<b>Mission « Immigration, asile et intégration »</b>	
Peu de crédits de paiement gérés en propre, à l'exception des dépenses de soutien ; délégation aux opérateurs et à des associations opérateurs	513,8 millions d'euros, redistribués en large partie ci-dessous ; 613 ETPT
<b>Opérateurs de la mission</b>	
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ; Contrat d'objectifs et de moyens à renouveler.	Subvention pour charge de service public de 29 millions d'euros ; 412 ETPT
Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Futur office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Pas encore de contrat d'objectifs et de moyens.	Subvention pour charge de service public de 15 millions d'euros ; 90 millions d'euros de ressources propres en 2008 ; 110 en 2009 ; Un fonds de roulement disponible de Un budget de l'ordre de 150 millions d'euros. 890 ETPT
<b>Les quasi-opérateurs</b>	
ADOMA <sup>8</sup> : hébergement des personnes étrangères ; Société d'économie mixte.	Subvention pour la réhabilitation de foyers de travailleurs migrants de 12 millions d'euros.
Associations de soutien aux demandeurs d'asile et aux réfugiés	Centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, plateformes d'accueil, centres provisoires d'hébergement des réfugiés. Total : 270,6 millions d'euros.
Mission d'aide à l'exercice des droits des étrangers dans les centres de rétention administrative (article R. 553-14 du CESEDA) : CIMADE (appel d'offre en cours)	78,97 ETPT ; 4,6 millions d'euros, soit 57.790 euros par ETPT.
<b>Autres missions (Conseil et contrôle de l'Etat)</b>	
Cour nationale du droit d'asile	18,1 millions d'euros ; 268 ETPT.

*Source : documents budgétaires/commission des finances*

**2. Mais 2,6 milliards d'euros sont consacrés à la politique française de l'intégration et de l'immigration**

Le document de politique transversale, créé à l'initiative de votre commission des finances en loi de finances initiale pour 2008, et dont la première version est annexée au projet de loi de finances pour 2009, souligne que la France consacrera en 2009 **2,6 milliards d'euros de crédits de paiement à sa politique de l'immigration et de l'intégration**. Ce montant est en très légère baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Encore ce montant ne tient-il pas compte des opérateurs de l'Etat financés par des ressources extrabudgétaires, à commencer par l'ANAEM. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les prévisions d'engagement de l'ANAEM au 31 décembre 2008, telles qu'estimées à la date

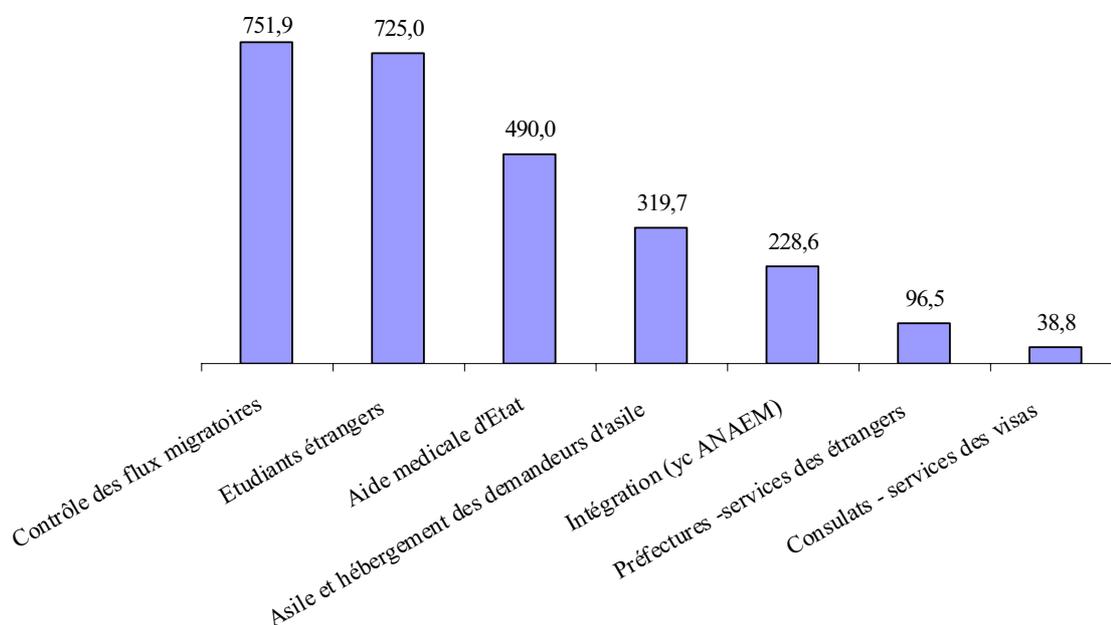
<sup>8</sup> Du latin « ad », qui signifie « vers », et « domus », qui signifie « maison ». Ex-SONACOTRA

du 31 octobre 2008, représenteraient 135 millions d'euros et on peut estimer son budget à environ 150 millions d'euros en 2009.

Le document de politique transversale ne précise pas le nombre d'emplois consacrés à cette politique. Elle n'associe pas moins de 12 programmes différents, placés sous l'autorité de neuf ministres différents. Seulement deux programmes ressortent de la mission « Immigration, asile et intégration » pilotée sur un plan budgétaire par le ministère de l'immigration, asile et intégration. **Cette dernière mission ne représente que 20,5 % des crédits de paiement de la politique transversale.**

**Ventilation des dépenses de la politique française de l'immigration  
(y compris ANAEM, hors crédits de soutien)**

*(en millions d'euros)*



*Source : document de politique transversale « politique française de l'immigration et de l'intégration »*

Le contrôle des flux migratoires, qui ressort principalement de la mission « Sécurité » constitue le premier poste de dépense, juste avant l'accueil des étudiants étrangers.

Il convient, par ailleurs, de noter l'importance budgétaire de l'aide médicale d'Etat, dont la dotation qui figure sur le programme « Protection maladie » de la mission « Santé » devrait passer de 413 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 à 490 millions d'euros en 2009.

## **B. UN MINISTÈRE JEUNE, MAÎTRE D'ŒUVRE D'UNE IMPORTANTE MODERNISATION ADMINISTRATIVE**

### **1. Un ministère de l'immigration désormais constitué**

Selon les termes du décret précité n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre, celui-ci est chargé :

*« - en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers ;*

*- en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, de la lutte contre le travail illégal des étrangers ;*

*- conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas. ».*

Il est **compétent en matière d'exercice du droit d'asile** et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées. Il est **responsable de l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir** et est chargé de l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations immigrées en France.

Pour l'exercice de ses attributions, le ministre a autorité, conjointement avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et, en tant que de besoin, sur la direction générale de la police nationale, conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, sur la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et conjointement avec le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, sur la direction de la population et des migrations.

Ainsi, si le ministre dispose d'attributions étendues, la définition de **compétences partagées** sur plusieurs aspects de la politique de l'immigration, et l'existence de **cas d'autorité conjointe** sur un certain nombre de services a conduit à des précisions dans le cadre de la RGPP.

### **2. Une administration d'état-major qui doit avoir pleine autorité sur les services déconcentrés et les opérateurs**

Le ministère de l'immigration est d'abord une administration d'état major : celle-ci est confrontée au double défi d'être à la fois une **administration destinée à produire des textes et des règlements**, et un **outil de pilotage de services** aux cultures très fortement hétérogènes, dans l'objectif de renforcer une performance encore perfectible. **Le défi consiste à agréger des administrations aux cultures de travail éparses et aux traditions parfois antagonistes.** C'est tout l'enjeu d'une politique de

l'immigration efficiente, mise en œuvre de manière ordonnée par les services de l'Etat.

Si l'ANAEM est un opérateur de la présente mission, la subvention pour charge de service public budgétée en loi de finances lui est rarement versée, et l'établissement public peut mener son action « en toute autonomie » grâce à ses ressources propres. **Aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a encore été signé avec cet établissement qui constitue la préfiguration du futur office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). La transformation de l'ANAEM devra faire l'objet d'une lettre de mission claire.**

Surtout, le faible nombre des effectifs au sein de la mission témoigne de l'absence de services déconcentrés directement intégrés au sein du ministère de l'immigration : les agents des services des visas, ceux des services des étrangers des préfectures, des services de la main d'œuvre étrangère (SMOE) du ministère du travail ainsi que de la police de l'air et des frontières **ne figurent pas au sein de la mission.**

La RGPP a néanmoins produit des clarifications nécessaires.

Au sein des préfectures peuvent désormais être constitués, si le besoin s'en fait sentir, des « pôles immigration ».

En matière de visa, la RGPP a reconnu la responsabilité opérationnelle du ministère de l'immigration, même si les effectifs des services des visas ne figurent pas au sein de son budget. La mission « Immigration, asile et intégration » s'est vue transférée la gestion informatique des visas. La répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats doit faire l'objet chaque année d'une décision conjointe des ministères de l'immigration et des affaires étrangères et européennes.

S'agissant de la gestion des centres de rétention administrative, qui dépendent soit de la gendarmerie nationale, soit de la police nationale, soit de la police de l'air et des frontières, celle-ci devrait être transférée à une entité unique.

### **3. Un pilotage pour une indispensable modernisation administrative**

La Cour des comptes, dans son rapport relatif à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, insistait en 2004 sur la **nécessité d'un pilotage fort des structures administratives**, pour deux raisons au moins :

- la très grande complexité des problèmes rencontrés, leurs dimensions nationales et internationales, administratives et judiciaires, ainsi que le caractère à la fois massif et urgent des questions à résoudre ;

- le nombre d'administration concernés.

Le rapport montrait que, dans un domaine sensible, l'absence de pilotage -jusqu'à la création du présent ministère - n'avait pas été étrangère à l'incapacité à définir une politique claire de l'immigration. Elle avait également favorisé le cloisonnement des politiques ministérielles et l'autonomisation des divers établissements et institutions chargés des différents dossiers, sans que les moyens de leur cohérence soient toujours réunis.

Tel est l'héritage administratif sur lequel repose le chantier lié à la construction d'une administration de l'immigration. **Il s'agit de décroiser les administrations et les méthodes de travail.**

C'est à quoi s'est employé la RGPP, dont les principales mesures prises figurent ci-après :

- automatisation progressive des contrôles aux frontières par l'installation de sas automatiques de contrôle dans les grands aéroports ;

- suppression des unités de la police aux frontières dans des départements dans lesquels son activité est faible ;

- externalisation des procédures périphériques en matière de visas (prises de rendez-vous pour les demandeurs, recueil des données nécessaires, remise des passeports) afin de concentrer davantage les effectifs sur un contrôle plus qualitatif ;

- mise en place auprès des préfets d'une cellule experte en matière de contentieux des étrangers pour améliorer le taux de réussite des reconduites à la frontière ;

- instruction et délivrance de visas de long séjour valant titre de séjour ;

- remise de la carte de séjour lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration à l'ANAEM ;

- mise en cohérence des systèmes d'information relatifs à l'immigration ;

- suppression de la double instruction des demandes de naturalisation par les préfetures et la sous-direction de l'accès à la nationalité française (- 9 ETPT en 2010, - 11 en 2011, - 20 au-delà) ;

- transformation de l'ANAEM en Office de l'immigration et de l'intégration (OFII) : transfert de 60 ETPT en provenance de l'Acse en 2009, suppression en parallèle de 30 ETPT en 2009, de 50 ETPT en 2010 et de 20 ETPT en 2011.

## **DEUXIÈME PARTIE : UN PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » SOUS TENSION**

Le présent programme 303 regroupe **433,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 436 millions d'euros en crédits de paiement. Il est doté de 613 ETPT.**

Il regroupe, d'une part, les emplois transférés de plusieurs ministères en charge jusqu'alors de la police et de la circulation des étrangers, du droit au séjour, du droit d'asile et de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, et, d'autre part, les crédits de fonctionnement des centres de rétention administrative, les dépenses d'éloignement, les dépenses d'intervention notamment en matière d'hébergement en CADA<sup>9</sup> des demandeurs d'asile et les fonctions support du ministère de l'immigration.

Le programme compte un opérateur, l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui instruit les demandes d'asile.

Le montant total des fonds de concours attendu est de 8,7 millions d'euros en 2009, au titre principalement des fonds européen « retour » (coopération européenne en matière de gestion des retours ; 6 millions d'euros) et « frontières extérieures (système européen de surveillance des frontières extérieures et du réseau européen permanent de patrouilles aux frontières méridionales ; 2,7 millions d'euros).

### **I. LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE PREVISION BUDGETAIRE QUI N'EST PAS SOUTENABLE EN 2009**

#### ***A. L'IMPORTANCE DE LA DÉPENSE PREVISIONNELLE LIÉE À L'ASILE***

La dépense liée à l'exercice du droit d'asile s'établirait en 2009 à 287,6 millions d'euros. Seulement 29 millions d'euros sont consacrés au traitement de la demande d'asile par l'OFPRA.

Les autres dépenses sont liées à l'hébergement des demandeurs, à leur accompagnement social et à leurs conditions d'existence. La justification au premier euro des crédits pour 2009 repose, d'une part, sur une stabilisation des flux de demandeurs d'asile par rapport à 2008, à partir d'une estimation pour 2008 de 37.000 demandes qui sera dépassée, et, d'autre part sur une durée de procédure d'instruction de la demande d'asile de 12 mois.

---

<sup>9</sup> Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

Elle se décompose entre :

**- 3 millions d'euros au titre des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (2,6 millions d'euros) et du financement d'associations (400.000 euros).** Dans les départements recevant un flux significatif de demandeurs d'asile, l'Etat organise en effet leur accueil, traditionnellement par le biais d'associations, et propose des prestations d'accueil, d'information et de conseil. Les crédits consacrés à cette action sont en baisse, car les prestations offertes par les associations sont progressivement transférées à l'ANAEM. Les crédits prévus correspondent donc aux situations dans lesquelles l'ANAEM n'est pas encore en mesure d'assurer une mission de premier accueil des demandeurs d'asile. Il conviendra d'évaluer l'impact du transfert du premier accueil des demandeurs d'asile des associations vers un opérateur de l'Etat ;

**- 195,6 millions d'euros au titre des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).** On compte 274 centres d'accueil pour 20.689 places. Il n'est pas prévu de créer de nouvelles places de CADA en 2009, mais une relance de la programmation des places de CADA est retenue au titre des exercices 2010 et 2011 (500 places à la mi-année). 50 % des places sont aujourd'hui gérées par quatre opérateurs ou associations : AFTAM (association pour la formation des travailleurs africains et malgaches), ADOMA, France Terre d'Asile et Forum réfugiés. Les coûts de personnel représentent 39 % des centres d'accueil, compte tenu d'un taux d'encadrement d'un ETP pour dix personnes prévu par la circulaire du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA. Le coût moyen d'hébergement de référence est de 25,90 euros par jour<sup>10</sup> ;

**- 30 millions d'euros au titre des dispositifs d'hébergement d'urgence** d'une capacité estimée à 4.222 places, dont 1.500 places au niveau national, destinées à accueillir à titre transitoire des demandeurs d'asile avant leur admission en CADA ou sortant de ces centres, ainsi que les personnes qui n'ont pas droit à l'hébergement dans ces centres, comme les personnes placées en « procédure prioritaire » ou celles dont la demande a déjà été examinée par un autre pays de l'Union européenne (« procédure dite Dublin »). Le coût moyen d'hébergement de référence est de 17,96 euros par jour ;

**- 30 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente** versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande, y compris du recours, en application de la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003. Le montant de l'allocation, gérée par l'UNEDIC et les ASSEDIC, réservée aux personnes ne pouvant être hébergées en CADA, faute de place disponible, est de 315,86 euros par mois en 2009, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 7.643.

---

<sup>10</sup> Par comparaison, on note que le coût moyen d'hébergement est de 38,84 euros dans les centres de rétention administrative.

Pour 2009, l'objectif serait d'héberger en CADA 85 % des demandeurs d'asile en cours de procédure. Cet objectif ne sera sans doute pas tenu en raison de l'évolution actuelle de la demande d'asile et de l'allongement, non anticipé, des délais de procédure devant la Cour nationale du droit d'asile.

Les dépenses très importantes liées à l'hébergement des demandeurs d'asile dépendent en effet de trois paramètres dont deux devraient être mieux maîtrisés :

- **l'évolution de la demande d'asile ;**
- **la durée de traitement de la demande d'asile et des recours ;**
- **le taux d'occupation des centres par des personnes ayant droit à y résider.**

Ce dernier point est évidemment important. Il fonde des objectifs et indicateurs de performances pertinents, présentés à l'appui du présent programme. Le pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure serait en 2008 de 77,8 %, avec un objectif de 85 % en 2009 et une cible de 90 % en 2010. La meilleure gestion des CADA oblige à régler les modalités de sortie, d'une part, des personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié, et d'autre part des déboutés du droit d'asile.

## ***B. LE CONTEXTE NOUVEAU LIÉ À L'ASILE***

### **1. Une augmentation récente de la demande d'asile après plusieurs années de baisse**

A la fin du mois de septembre 2008, on enregistrait au titre des neuf premiers mois de l'année **29.455 demandes d'asile**, soit une moyenne mensuelle de 3.284 dossiers. La demande était en hausse de 12,6 % par rapport aux chiffres établis sur la même période en 2007. **D'ici la fin de l'exercice 2008, la demande d'asile pourrait s'établir en hausse de 15 % par rapport à 2007.**

En 2007, l'OFPPRA avait enregistré 35.520 demandes<sup>11</sup> (réexamens et mineurs accompagnants compris) soit une baisse de 9,7 % par rapport à l'année précédente. Le rythme de la baisse de la demande globale qui était de 33,6 % entre 2005 et 2006 s'était donc nettement ralenti au cours de l'année 2007, amorçant ainsi la reprise de l'année 2008.

Alors que le projet annuel de performances repose sur l'hypothèse de 37.000 demandes d'asile en 2008, et d'une stabilisation de la demande en 2009, **la réalité pourrait plus vraisemblablement se situer autour de 40.800 demandes.**

---

<sup>11</sup> Et instruit 37.500 dossiers.

**Le taux d'accord sur les demandes, à la fin du mois de septembre 2008, était de 16,5 %, et le taux global d'admissions après recours devant la Cour nationale du droit d'asile de 35,1 %.** Ce taux est en très nette hausse par rapport à 2007 où l'OFPRA avait admis sous sa protection 3.401 demandeurs, soit un taux d'accord en première instance de 11,6 %, contre 7,8 % en 2006. Le taux global d'admission (somme des décisions d'accord de l'Office et des décisions d'annulation de la CNDA) était passé de 19,5 % en 2006 à 29,9 % en 2007. Ces chiffres soulignent le « sérieux » des dossiers de demande d'asile déposés aujourd'hui.

Par définition, le flux de demandes d'asile est difficilement prévisible et soumis à des aléas d'ordre géopolitique, voire climatique. Parmi les facteurs d'explication de la tendance actuelle, dont il est difficile de savoir si elle devrait se confirmer au cours des prochains mois, on relève **une augmentation des dossiers pour les 10 premiers pays d'origine de la demande d'asile, dont la Russie et le Sénégal, une forte demande en provenance du Mali, une explosion de la demande d'asile dans les départements français d'Amérique (+ 56 % par rapport à la même période de l'année précédente) et à Mayotte.**

## **2. Des délais d'instruction devant la Cour nationale du droit d'asile qui repartent à la hausse**

Les objectifs fixés dans le projet annuel de performances pour l'OPFRA, sur le présent programme, et pour la Cour nationale du droit d'asile, sur le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », sont les suivants :

### **Objectifs de délai : instruction des dossiers par l'OPFRA et des recours par la Cour nationale du droit d'asile**

*(en mois et jours)*

	2006 (réalisation)	2007 (réalisation)	2008 (prévision du PAP)	<b>2008 (réalité actuelle)</b>	2009 <i>(objectif)</i>	2011 (objectif)
OFPRA	110 jours	105 jours	100 jours	<b>104 jours</b>	<i>95 jours</i>	90 jours
CNDA	12 mois 3 jours	10 mois et 21 jours	10 mois	<b>13 mois et 21 jours</b>	<i>8 mois et 15 jours</i>	6 mois

*Source : projets annuels de performances*

Si l'OFPRA est en mesure de tenir ses objectifs, à quelques jours près, il n'en est pas de même de la Cour nationale du droit d'asile, dont **les délais moyens d'examen des recours sont passés entre 2007 et 2008 de 357 jours à 415 jours, soit 13 mois et 21 jours, contre un objectif fixé en 2008 de 10 mois.**

La nature particulière des procédures liées au droit d'asile explique qu'il est difficile de descendre en-deçà d'un **délai moyen de 90 jours pour une instruction de demande d'asile à l'OFPRA** et d'un **délai moyen de 6 mois pour la Cour nationale du droit d'asile**.

Mais cette dernière juridiction est bien **au-delà des délais incompressibles**. Elle explique la situation par un effort de résorption du stock des dossiers anciens en 2008, qui devrait conduire à une amélioration de la situation en 2009<sup>12</sup>. Il convient également de prendre en compte le nombre de dossiers « plaidés » par un avocat. Le taux de dossier « plaidé » est de 66 % en 2008 et les dossiers « plaidés » connaissent une durée moyenne d'examen de 15 mois et 25 jours, au-delà de la durée moyenne globale d'instruction. Le nombre de dossiers « plaidés » devrait atteindre les 100 % au cours des prochains mois : à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, en application d'une directive européenne, les requérants pourront tous bénéficier de l'aide juridictionnelle, y compris ceux entrés sur le territoire de façon irrégulière.

La réduction des délais à la CNDA constitue un enjeu majeur. **Faut-il le rappeler, une bonne justice n'est pas une justice lente**. Les délais jouent en défaveur du demandeur « de bonne foi », qui attend pour faire valoir ses droits, et bénéficier de la protection de la France en sa qualité de réfugié. En attendant la décision, les personnes n'ont pas le droit de travailler, et ne peuvent subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. Les délais bénéficient au contraire aux demandeurs de « mauvaise foi » qui détournent la demande d'asile de son objectif premier pour en faire un moyen de maintien sur le territoire.

Au sein de la Cour nationale du droit d'asile, la diminution des incidents de procédure et du nombre de renvois constitue une voie à explorer pour améliorer les délais, d'autant que la conjonction de la hausse prévisible des recours, liés à l'augmentation des demandes d'asile en 2008, et de celle du nombre d'affaires « plaidés » grâce à l'aide juridictionnelle, constitue un vecteur d'inflation non négligeable.

A l'OFPRA, les efforts de réduction des délais semblent avoir porté leurs fruits et **la priorité peut donc porter, dans le même temps, sur l'amélioration de la qualité de l'instruction des dossiers**, conformément aux recommandations de notre collègue Adrien Gouteyron en sa qualité de rapporteur spécial dans son rapport de contrôle sur la gestion des demandes d'asile de juin 2006<sup>13</sup>. Il s'agit, notamment, d'améliorer encore l'information sur les pays d'origine et de sécuriser, sur un plan juridique, les décisions prises par l'OFPRA afin de réduire les risques d'annulation par la Cour nationale du droit d'asile.

---

<sup>12</sup> L'ancienneté moyenne des dossiers en stock serait aujourd'hui de 8 mois et 28 jours.

<sup>13</sup> Cf. le rapport d'information n° 401 (2005-2006) : « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».

L'augmentation du nombre de demandes d'asile devra avoir des effets sur la dotation triennale de l'OFPRA. Celle-ci pourrait être définie par le contrat d'objectifs et de moyens signée avec le ministère de l'immigration. **La subvention pour charge de service public doit être actualisée en fonction de l'évolution de la demande**, afin d'éviter que ne se reconstitue des stocks importants de dossiers en instance. La résorption des stocks, dans le passé, a conduit à des pics de recrutements de contractuels, avec des conséquences sur la qualité de l'instruction de la demande, et sur le climat social de l'office, ce qu'il conviendra d'éviter de reproduire.

### ***C. UNE TENSION SUR LA DÉPENSE QUI EXIGE UNE REPONSE BUDGÉTAIRE ADAPTÉE***

**Le délai de traitement des demandes d'asile a une incidence budgétaire forte** en ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile puisqu'un mois de délai supplémentaire par rapport à la prévision représente un coût pour les finances publiques de **24 millions d'euros par an**.

#### **1. Une exécution 2008 tendue**

La prévision budgétaire liée à l'hébergement des demandeurs d'asile avait été réalisés sur la base d'une baisse des flux de demandes de 10 %, et sur une hypothèse de délai de procédure de 10 mois (13 mois avec le délai légal de sortie des CADA). Cette estimation ne s'est pas réalisée.

Par rapport à une dotation prévisionnelle de 35,3 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et de 28,04 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente, des ouvertures de crédits supplémentaires ont été nécessaires sur l'exercice 2008. **Le décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits a en effet ouvert 36 millions d'euros supplémentaires, dont 24 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente et 12 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence**. Ces crédits ont été gagés par des annulations de crédits sur le programme 104 : la subvention pour charge de service public à l'ANAEM ne sera pas versée en 2008 car les recettes propres de l'organisme, et l'importance de son fonds de roulement, excèdent les besoins constatés.

La hausse devrait encore être plus importante : l'exécution prévue est de 52,6 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et de 51 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente, soit une augmentation de 63,5 % par rapport à la dotation initiale.

**L'hébergement des demandeurs d'asile : écart entre prévision et exécution en 2008**

(en millions d'euros)

	Prévision 2008	Réalisation prévue (gage : non versement de la subvention ANAEM)
Hébergement d'urgence	35,30	52,6
Allocation temporaire d'attente	28,04	51,0
<b>Total</b>	<b>63,34</b>	<b>103,6 (+ 63,5 %)</b>

Source : loi de finances 2008 et décret d'avance

Dans son avis sur le projet de décret d'avance précité, en date du 16 octobre 2008, votre commission des finances avait invité le gouvernement « à tenir compte de l'évolution de la demande d'asile en 2008 afin de mieux évaluer son impact sur les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile en 2009 ».

**2. Une exécution 2009 qui n'apparaît pas tenable**

Votre rapporteur spécial a souhaité obtenir des simulations sur la charge budgétaire prévisible pour 2009 au titre de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente, en fonction d'éléments plus réalistes que ceux figurant dans le projet annuel de performances. Sur la base, prudente, d'une augmentation des demandes d'asile en 2008 de 10 %, et d'une durée actuelle des procédures de 100 jours à l'OFPRA et de 400 jours devant la CNDA, on aboutit aux évaluations de dépense suivantes en 2009 :

- si la demande d'asile se stabilise en 2009, le besoin complémentaire par rapport au projet de loi de finances proposé à votre commission des finances serait de l'ordre de 23,4 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et de 21,8 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente, soit un total de **45,2 millions d'euros, représentant 75 % de la dotation initiale** ;

- si la demande d'asile progressait encore de 10 % en 2009, le besoin complémentaire par rapport au projet de loi de finances proposé à votre commission des finances serait de l'ordre de 28,8 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et de 27 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente, soit un total de **55,8 millions d'euros, représentant 93 % de la dotation initiale**.

**Besoins supplémentaires de crédits de paiement pour 2009 par rapport à la dotation 2009 en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2008	Hypothèses d'évolution de la demande d'asile			Besoin total 2009 <sup>14</sup>			Besoin complémentaire/PLF		
		Stabilité en 2009	+ 10% en 2009	+ 15% en 2009	Stabilité en 2009	+ 10 % en 2009	+ 15 % en 2009	Stabilité en 2009	+ 10 % en 2009	+ 15 % en 2009
Hébergement d'urgence	52,6	8.151	8.966	9.374	53,4	58,8	61,4	23,4	28,8	31,4
Allocation temporaire d'attente	51,0	12.638	13.902	14.534	51,8	57,0	59,6	21,8	27,0	29,6
Total								<b>45,2</b>	<b>55,8</b>	<b>61,0</b>

*Source : ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire sur la base des hypothèses de votre commission des finances*

La dotation proposée pour 2009 au titre de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente n'est donc pas soutenable. Or, les marges de manœuvre de la mission « Immigration, asile et intégration » seront plus faibles en 2009 qu'en 2008 car la subvention à l'ANAEM, qui peut ne pas être versée en cours d'année, a été ramenée de 44,6 millions d'euros en loi de finances pour 2008 à 15 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

Un dégel des crédits du programme 303 sera donc indispensable en 2009 conformément à l'exposé général des motifs du projet de loi de finances qui prévoit que « *le dispositif [lié à la mise en réserve de précaution] pourra être aménagé en cours de gestion pour tenir compte du caractère obligatoire de certaines dépenses. Pour les programmes d'intervention sur lesquels l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, les crédits mis en réserve seront libérés, sauf diminution du nombre de bénéficiaires des dispositifs* ». **Ce dégel ne sera sans doute pas suffisant et devra conduire le gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaire sur le programme 303 gagés sur des annulations de crédits d'autres missions du budget général.**

<sup>14</sup> En tenant compte de la réévaluation du coût moyen, soit 17,96 par jour et par personne pour l'HU, et d'une revalorisation de 1,6 % sur le coût de l'allocation temporaire d'attente.

## II. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE ET LES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE

### A. UNE POLITIQUE NÉCESSAIRE AU COÛT SIGNIFICATIF

#### 1. Une politique nécessaire...

La lettre de mission du Président de la République assigne au ministre de l'immigration de prendre « *les dispositions nécessaires pour simplifier considérablement les procédures d'éloignement* » et de se fixer « *des objectifs exigeants en termes de reconduite à la frontière* ». En conséquence, des objectifs en termes de reconduites effectives à la frontière sont définis.

Selon M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire lors de son audition devant la commission élargie de l'Assemblée nationale en date du 29 octobre 2008 : « *je précise que si nous fixons des objectifs chiffrés, c'est pour rendre le message compréhensible. Quand une autorité dit : « Attention, si vous venez sans y être autorisé, sans respecter notre législation, cela risque de mal se passer », le message est inaudible. Mais si elle dit : « Si vous venez sans nous demander l'autorisation, 25 000 d'entre vous repartiront », alors, le message est compris ; non seulement ici, mais aussi dans les pays d'origine – où je me rends fréquemment pour discuter avec les associations et expliquer pourquoi nous agissons ainsi* ».

L'atteinte de ces objectifs dépend fortement de la capacité à mobiliser des services déconcentrés, police et gendarmerie d'une part, inspection du travail d'autre part, qui ne figurent pas, au plan budgétaire dans la présente mission.

La prévision pour 2008, de 26.000 reconduites à la frontière, devrait être dépassée. Pour 2009, l'objectif est de 30.000 reconduites à la frontière. Il faut, néanmoins, souligner qu'un tel indicateur de performance satisfèrait pleinement le besoin d'information du Parlement s'il était complété par le **taux de mise en œuvre effective des mesures d'éloignement par rapport aux procédures engagées.**

Comme le montre le tableau ci-dessous, **l'écart est toujours important entre le nombre de mesures de reconduites à la frontière prononcées et celles qui sont finalement exécutées.** Il s'explique notamment par des difficultés croissantes pour obtenir des « laisser passer » consulaires de la part d'un certain nombre de pays.

Mesures de reconduites à la frontière : prononcées et exécutées

	2005		2006		2007		Premier semestre 2008	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	5.278	2.250	4.697	1.892	3.580	1.544	1.421	720
OQTF <sup>15</sup>					42.263	1.816	18.280	1.546
APRF	61.595	14.897	64.609	16.616	50.771	11.891	24.076	5.655
Arrêts d'expulsion	285	252	292	223	258	206	130	83
Décisions de réadmission	6.547	2.442	11.348	3.681	11.138	4.428	5.779	2.820
Départs volontaires				1.149		3.311		6.386
<b>Totaux</b>	<b>73.705</b>	<b>19.841</b>	<b>80.672</b>	<b>23.831</b>	<b>112.010</b>	<b>23.196</b>	<b>49.686</b>	<b>17.210</b>

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

L'objectif de reconduite à la frontière se double d'indicateurs complémentaires, liés au nombre d'interpellations « d'aidants » qui passerait selon le document présenté au Parlement de 4.800 en 2008 à 5.000 en 2009.

Le nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail pourrait fortement progresser. L'objectif est de 110.000 (contre 105.000 en 2008) mises en cause globales pour infraction à la législation sur les étrangers, avec une cible supérieure à 120.000 en 2010.

## 2. Quel coût complet pour les reconduites à la frontière?

Au titre des reconduites à la frontière figurent **80,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Ces coûts sont très importants, mais ne prennent pas en compte l'ensemble de ceux liés à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, comme le coût des « escortes » de police et de gendarmerie. La dépense inscrite au sein du programme se répartit entre :

- **28,8 millions d'euros au titre du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA)** pour 1.410 places gérées par la police et 620 par la gendarmerie. Le coût moyen à la place est, selon le projet annuel de performances, de 38,84 euros par jour. Il faut noter que, pour des raisons de simplicité budgétaire, les coûts d'investissement liés à l'achèvement du plan triennal prévu au 1<sup>er</sup> semestre 2009 visant à la réalisation de nouveaux centres ne sont pas imputés sur le présent programme, mais restent au sein de la mission « Sécurité » ;

<sup>15</sup> OQTF : obligation de quitter le territoire français. APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

- **42 millions d'euros au titre des frais d'éloignement (billets d'avion, de train ou de bateau)**, pour un coût élevé de 2.186 euros par reconduite ;

- **10 millions d'euros** au titre de la prise en charge sanitaire et sociale dans les centres de rétention administrative ;

- **5 millions d'euros en crédits de paiement au titre de l'exercice des droits des personnes placées en centre de rétention administrative.** Par convention, l'association CIMADE met, en 2008, à la disposition des personnes retenues dans les centres de rétention administrative, 78,97 ETPT, soit 57.790 euros par intervenant.

En « coûts complets », les frais d'éloignement d'une personne en situation irrégulière représentent des montants importants, dont votre rapporteur spécial propose une première évaluation évidemment imparfaite, en attendant un audit plus précis.

En ajoutant aux 80,8 millions d'euros inscrits sur le programme 303 les coûts de garde et d'escorte des centres de rétention administrative, on parvient à un montant important.

**Selon le document de politique transversale, la gendarmerie nationale consacrerait 60,2 millions d'euros en 2009 à sa mission au titre des centres de rétention administrative.** Or elle n'assure une présence que pour environ 18 % du total des places des centres de rétention administrative.

La mission « Sécurité » ne fournit pas le détail des moyens affectés à la reconduite à la frontière par la police nationale. Mais en considérant que cette mission assume les 82 % restants des places en centres de rétention administrative, on peut considérer que le coût total de la garde et de l'escorte en centre de rétention administrative reviendrait à un montant de l'ordre de 334,4 millions d'euros.

Au total, **le coût des reconduites à la frontière serait de l'ordre de 415,2 millions d'euros**, à ramener au nombre de personnes concernées, que l'on peut estimer en 2009, sur la base d'un ratio deux tiers/un tiers (répartition entre reconduites « forcée » et retours volontaires), à 19.800 personnes. Dans ce cas, le coût budgétaire prévisionnel des reconduites à la frontière s'établirait à environ **20.970 euros par personne reconduite.**

**Ce montant moyen doit sans doute être affiné**, mais donne un **ordre de grandeur pertinent**, d'autant qu'il ne prend pas en compte les services des préfetures compétents dans ce domaine, l'aide juridictionnelle attribuée aux personnes retenues, ainsi que le coût du contentieux devant les tribunaux liés à la rétention administrative et à la reconduite à la frontière.

Il faut souligner l'importance de bâtir une comptabilité analytique précise sur l'ensemble des actions de l'Etat, telle que prévue par la LOLF, y compris en matière d'immigration : elle doit s'appliquer en priorité à la mission « Sécurité ». Les 611 millions d'euros de crédits de paiement

consacrés par le programme 176 « Police nationale » ont en effet vocation à être détaillés, afin de mieux appréhender la dépense liée à la garde des centres de rétention et aux escortes.

La connaissance des coûts est évidemment essentielle à une politique de lutte contre l'immigration irrégulière efficace. Outre qu'elle permet de justifier tout l'intérêt de l'effort consacré par le ministère aux retours volontaires, elle doit aussi déboucher sur des réformes consistant à **confier la gestion de 7 centres de rétention administrative gérés par la gendarmerie à la police de l'air et des frontières, afin de réduire les coûts**. Cette réforme, pourtant décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, a été confronté à des blocages significatifs, qui ne doivent remettre en cause le calendrier initial.

### **B. APPROFONDIR L'EFFORT EN FAVEUR DES RETOURS VOLONTAIRES**

Les retours volontaires représentent une part très substantielle des reconduites à la frontière intervenues en 2008. Ceux-ci seraient passés de 7 % des reconduites en 2007 à plus d'un tiers en 2008.

Il convient de distinguer l'aide au retour volontaire de l'aide au retour humanitaire.

**L'aide au retour volontaire (ARV)** prévoit, outre l'organisation du retour, par la prise en charge du billet de transport aérien et du transport secondaire à l'arrivée dans le pays de retour, **une aide financière de 2.000 euros pour un adulte seul**, 3.500 euros par couple, 1.000 euros par enfant mineur jusqu'au 3<sup>ème</sup> inclus et 500 euros à partir du 4<sup>e</sup> enfant. L'aide est versée en trois montants fractionnés : 30 % en France avant le départ, 50 % six mois après le retour et 20 % 12 mois après le retour.

**L'aide au retour humanitaire (ARH)** s'applique pour l'essentiel aux ressortissants communautaires, et à ceux qui ne peuvent bénéficier de l'aide au retour volontaire. Elle prévoit également l'organisation du retour et une aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant.

#### **Evolution et répartition des aides au retour 2005-2008**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008 (au 31/10)</b>
Aide au retour volontaire	53	1.978	2.040	1.867
Aide au retour humanitaire	361	397	2.898	8.710
<b>Total</b>	<b>414</b>	<b>2.375</b>	<b>4.949</b>	<b>10.577</b>

*Source : agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations*

**L'effort en cours en faveur du retour volontaire des personnes en situation irrégulière peut encore être renforcé.** Il doit porter notamment sur

l'aide au retour volontaire, dont le nombre de bénéficiaires évolue légèrement à la hausse en 2008 (sur la base des données relatives aux 10 premiers mois de l'année). Cette politique est en effet nettement préférable pour les personnes concernées à la mise en rétention, et doit s'accompagner d'une sensibilisation plus efficace des personnes concernées. Sur un plan budgétaire, elle apparaît d'un coût bien moindre que celle des reconduites à la frontière « sous contrainte ».

**Les nationalités principalement concernés par les aides au retour (au 30.10.2008)**

Aide au retour volontaire		Aide au retour humanitaire	
Chine	275	Roumanie	7.028
Algérie	204	Bulgarie	834
Russie	158		
Serbie Montenegro	107		
Irak	93		

*Source : agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations*

### **III. LES FONCTIONS « SOUTIEN » : MODERNISER LES ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE L'IMMIGRATION**

Au titre de l'action « soutien » du ministère figurent 62,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65 millions d'euros en crédits de paiement, dont près de 36 millions d'euros sont consacrés à la masse salariale du ministère.

#### **A. UNE ADMINISTRATION CENTRALE À REGROUPER SUR UN SEUL SITE**

3,4 millions d'euros de loyers budgétaires sont prévus en 2009 au titre des implantations du ministère de la rue de Barbet de Jouy, de la rue de Bellechasse et de la rue de Grenelle, dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement à Paris. Ils doivent permettre de regrouper l'ensemble des services parisiens du ministère à proximité du cabinet du ministre, alors qu'environ 250 agents sont actuellement répartis sur six sites parisiens. Cette implantation commune des services, à moindre coût par rapport à la location provisoire de locaux rue de Rennes, dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement à Paris, doit permettre de simplifier le travail des agents du ministère et leurs liaisons informatiques. Elle paraît de nature à **créer une culture de travail commune à des agents qui proviennent à l'origine de ministères très différents.**

Votre commission des finances a entendu sur ce point M. Patrick Stefanini, secrétaire général du ministère, le 5 juin 2008.

### ***B. L'IMPORTANCE DE L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE***

Les crédits informatiques du présent programme 303 représentent en 2009 14,2 millions en autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement.

La partie la plus importante de ces crédits est dévolue à **l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France** (projet ADGREF2 ou Grégoire), pour 8,67 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,67 millions d'euros en crédits de paiement en 2009. La totalité du projet, engagé depuis 2008, représenterait un budget de 30 millions d'euros sur la période 2008-2012. Le projet vise :

- au traitement interministériel des dossiers des étrangers par les préfetures, avec un périmètre étendu aux consulats, services de police et unités de gendarmerie, opérateurs (ANAEM, OFPRA), organismes sociaux ANPE/UNEDIC;

- à l'introduction de la biométrie dans la perspective d'un titre de séjour biométrique ;

- et à la constitution d'une base de données statistique sur l'évolution des flux migratoires.

Dans son rapport public annuel pour 2008, au titre de l'analyse des suites données à ses travaux, la Cour des comptes a considéré que ce projet était *« limité dans sa conception : il organise des échanges dématérialisés de données avec les outils informatiques des autres procédures mais ne s'attache pas à la constitution d'un système d'information global, même si l'utilisation d'un identifiant unique devrait permettre de rapprocher, pour une même personne, les informations recueillies pour les besoins des différentes procédures. Enfin, sur une question aussi sensible que celle des flux d'immigration, l'usage à des fins statistiques de fichiers de gestion rend nécessaire d'enrichir ceux-ci de données qui ne sont pas strictement nécessaires à la gestion, en organisant un partage clair des utilisations de gestion et des travaux statistiques. Or des informations essentielles pour connaître l'immigration ne sont pas recueillies, comme le nombre des mineurs étrangers, la date d'entrée effective sur le territoire, fût-elle déclarative, ou la qualification professionnelle des migrants »*.

En réponse, le ministère de l'immigration a fait valoir que *« tout retard supplémentaire dans le remplacement de l'actuelle application de gestion des ressortissants étrangers en France, s'accompagne d'une augmentation du risque de voir cet applicatif tomber complètement en panne ce qui perturberait gravement l'activité de délivrance de titres de séjour, et que dès lors il est préférable de faire d'abord porter l'effort sur la*

*reconstruction de l'existant et de n'envisager des évolutions plus ambitieuses que dans un second temps. Le ministère de l'immigration et de l'intégration ne considère pas qu'il soit indispensable de concentrer dans GREGOIRE la totalité des informations nécessaires à la définition de la politique de l'immigration et de l'intégration. Par exemple, s'agissant de la qualification professionnelle des immigrants, mentionnée par la Cour, sauf si ces données individuelles devenaient nécessaires à la prise de décisions relatives, par exemple, à l'individualisation de l'accueil des étrangers admis au séjour dans notre pays il ne paraît pas utile de collecter des données exhaustives, car les informations de cette nature, saisies sur une base purement déclarative et émises par des personnes ne maîtrisant pas toujours notre langue, ne présenteraient qu'une fiabilité faible au regard de celles d'enquêtes spécifiques, par sondage ».*

Il convient de relever au titre des autres investissements informatiques :

- 1,6 million d'euros pour intégrer le système d'information « Réseau mondial visa » dans le schéma de cohérence globale des systèmes d'information du ministère;

- 2,3 millions d'euros pour le projet VISABIO qui consiste à développer des systèmes de contrôle biométriques aux frontières;

- 1,1 million d'euros pour la mise en place progressive du projet PARAFES, dont le but est la mise en place de sas automatisés de passage aux frontières aux aéroports de Roissy et d'Orly.



## TROISIÈME PARTIE :

### LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

Le présent programme 104 regroupe **77,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, contre 179,3 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2008, en raison d'importants changements de périmètre.

Le programme regroupe les crédits d'intervention consacrés aux actions d'insertion, la subvention pour charge de service public à l'ANAEM, les crédits en faveur des aides au retour ou à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine, et les dépenses de fonctionnement de la sous-direction des naturalisations, délocalisée en province, à Rezé depuis 1987.

Des fonds de concours à hauteur de 10,8 millions d'euros sont attendus sur le programme au titre du fonds européen d'intégration (6,4 millions d'euros) et du fonds européen pour les réfugiés (4,4 millions d'euros).

Une dépense fiscale est inscrite pour mémoire sur le programme. Non chiffrée, car d'un montant très faible, elle concerne une exonération d'impôt sur le revenu de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

## I. UNE POLITIQUE FRANÇAISE DE L'INTÉGRATION QUI RESTE À PRÉCISER

### *A. UN PROGRAMME QUI SUBIT D'IMPORTANTES EFFETS DE PÉRIMÈTRE*

#### **1. L'Acsé sort du périmètre de la mission**

Une subvention à l'agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (Acsé) était inscrite sur le présent programme en 2008, pour un montant de l'ordre de 98,9 millions d'euros.

A la suite des décisions prises dans le cadre de la RGPP, **l'Acsé a été recentrée sur les actions à mener dans le cadre du plan banlieue**. Les crédits qui lui sont consacrés ont été transférés à hauteur de 40 millions d'euros en crédits de paiement au programme 147 « Équité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement ».

60 ETPT de l'agence ont néanmoins été transférés à l'ANAEM, sans dotation budgétaire correspondante. **L'intégration de ces agents au sein d'un organisme dont la culture de travail est très différente de la leur n'ira pas sans difficulté** et exigera du « doigté » dans le dialogue social.

## 2. Les crédits du programme

Il convient de relever au sein du présent programme la présence de crédits, pour 3 millions d'euros, correspondant à la **subvention versée à la cité nationale de l'histoire de l'immigration**, établissement public administratif sous la tutelle des ministères chargés de la culture, de l'intégration, de l'éducation nationale et de la recherche, et doté d'un budget global de fonctionnement de 7,4 millions d'euros.

12 millions d'euros sont inscrits au titre des **centres provisoires d'hébergement des réfugiés** (au nombre de 28, pour 1.083 places), ce qui pourrait être insuffisant si le nombre de réfugiés venait à augmenter dans l'année à venir.

2 millions d'euros sont prévus au titre de la rémunération des étrangers stagiaires de la formation professionnelle (une dotation de 8 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances pour 2007) et 30,5 millions d'euros au titre de la promotion sociale et professionnelle des étrangers. Si elle regroupe des crédits de secours aux réfugiés (2,4 millions d'euros), elle prévoit aussi **28,1 millions d'euros afin de soutenir l'action d'une quarantaine d'organismes en faveur de l'intégration, de la lutte contre le racisme et la discrimination à l'embauche et dans l'emploi des personnes immigrées ou issues de l'immigration**. Selon le projet annuel de performances, « *l'année 2009 devrait voir un recentrage de certaines actions trop généralistes vers des objectifs plus ciblés d'intégration* ». Dans son rapport précité sur l'immigration professionnelle<sup>16</sup>, notre collègue André Ferrand avait appelé à mieux utiliser l'effet de levier des subventions aux associations pour favoriser une insertion professionnelle effective.

1,5 million d'euros sont prévus pour l'aide au retour à la réinsertion des migrants âgés, vivant seuls, dans leur pays d'origine en application de l'article 58 et de la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion.

Enfin, 1,8 million d'euros sont consacrés aux frais de fonctionnement au titre des naturalisations hors masse salariale.

---

<sup>16</sup> Rapport d'information n° 414 (2007-2008). « Immigration professionnelle : difficultés et enjeux d'une réforme ».

## ***B. JUSQU'OU À ALLER, POUR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DANS LA DÉMARCHE D'INTÉGRATION ?***

Le transfert de crédits de l'Acsé vers la mission « Ville et logement », et la baisse des crédits consacrés à l'intégration qui lui est liée, conduit à s'interroger sur la nature de la responsabilité du ministère de l'immigration en matière d'intégration. Celui-ci paraît destiné à concentrer son action sur le premier accueil des personnes étrangères : la question de l'intégration, qui est plus vaste, est mise en œuvre dans le cadre de politiques plus transversales, qui conduisent à ne pas « discriminer » les personnes étrangères par des outils spécifiques.

### **1. Le contrat d'accueil et d'intégration : réussir l'entrée en France des personnes étrangères**

Le contrat d'accueil et d'intégration constitue la pierre angulaire de l'action de l'Etat en matière d'accueil des personnes étrangères en France.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu la signature du contrat d'accueil et d'intégration obligatoire pour les étrangers admis pour la première fois au séjour en France ou qui entrent régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui disposent d'un titre de séjour d'au moins un an. Toutefois, en sont dispensés ceux des étrangers ainsi définis qui ont effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans.

Le contrat vise à initier les personnes ayant vocation à demeurer sur le sol national aux institutions, à l'organisation et aux valeurs de la République française et, selon leur niveau de maîtrise du français, à leur permettre de bénéficier d'une formation linguistique. L'ANAEM est le maître d'œuvre du contrat d'accueil et d'intégration.

**Concrètement**, les personnes étrangères ont vocation à se rendre dans les plateformes d'accueil et d'intégration de l'ANAEM pour bénéficier :

- d'une formation de 30 minutes sur les valeurs de la République ;
- de 30 minutes de bilan personnel, comprenant un test de langue oral de 5 minutes, qui peut aboutir à la prescription d'un cours de langues de 400 heures sur un an ;
- de la vision d'un film intitulé « Vivre en France » ;
- d'une visite médicale obligatoire ;
- si possible de la remise du titre de séjour, en fonction des délais de fabrication de celui-ci, qui peuvent atteindre trois semaines.

En ce qui concerne la formation linguistique, la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile prévoit que les tests de

langue et les cours de français seront réalisés à l'étranger pour les candidats au regroupement familial. Sur un plan professionnel, le texte prévoit un bilan systématique de compétences, aujourd'hui en cours d'expérimentation dans trois régions.

6.750 séances d'accueil ont été organisées en 2007 sur les plateformes d'accueil de l'ANAEM sur le territoire métropolitain dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Elles ont permis de recevoir 101.770 personnes 99,5 % d'entre elles (101.217) ont signé un contrat d'accueil et d'intégration.

**Une formation linguistique a été prescrite à 25,8 % de ces signataires**, soit 26.121 personnes, pour une durée moyenne de 293 heures de formation. Le volume global d'heures prescrites s'est élevé à 7.646.911.

La formation linguistique dispensée aux migrants étant, depuis 2007, sanctionnée par un diplôme, le diplôme initial de langue française (DILF), 180 sessions d'examens ont été organisées, à partir de mai 2007, permettant à 2.949 personnes d'obtenir ce diplôme.

Ont été par ailleurs organisées en 2007, 4.323 séances de formation civique (formation obligatoire pour les signataires) et 1.661 sessions d'information sur la vie en France.

Au cours du premier semestre 2008, on constate un léger tassement dans le nombre de signataires du contrat (-1,1 %), lié l'évolution des flux migratoires. L'augmentation constatée du niveau d'études des primo-arrivants induit en 2008 **une diminution du nombre de bénéficiaires de formations linguistiques, qui ne constituent plus que 21,7 % des signataires**. En revanche, entre janvier et juin 2008, 5.572 migrants ont obtenu le DILF, soit une estimation en 2008 de 11.000 DILF.

En termes de coût global, les projections à fin 2008 des engagements et mandatements constatés au cours des 7 premiers mois sur les formations dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration, conduisent à estimer que, sur les 66 millions d'euros inscrits au budget de l'ANAEM, près de 52 millions d'euros devraient être engagés par passation de bons de commande d'heures de formation, et 37,2 millions d'euros seront payés, le solde des paiements étant reporté sur 2009.

Sur ces paiements en 2008, 5,6 millions d'euros devraient financer les séances de formation civique et d'information sur la vie en France, 28,9 millions d'euros environ seront consacrés au financement des formations linguistiques et 2,7 millions d'euros à l'organisation des examens DILF.

Le décalage dans le temps entre la prescription des formations, et leur réalisation effective, conduit à un fort décalage entre engagements et paiements. **Afin de vérifier la soutenabilité de la dépense, la mise en place d'une comptabilité d'engagement efficace constitue une nécessité.**

## **2. Une intégration par l'emploi ou le logement qui dépasse l'action du ministère**

Hors subvention à l'ANAEM, les actions en faveur de l'intégration ou de la lutte contre la discrimination financées par le présent programme représentent seulement 28,1 millions d'euros, ce qui peut paraître faible au regard des autres dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration ». La lutte contre les exclusions ou la lutte contre les discriminations dépasse la seule situation faite aux ressortissants étrangers qui entrent sur notre territoire. Les difficultés d'emploi, de revenu, de logement des personnes étrangères sont donc principalement combattues dans le cadre de dispositifs de droit commun, conformément d'ailleurs au principe de non-discrimination. **Ceci ne doit pas empêcher le ministère de l'immigration d'imaginer des mécanismes ciblés d'intégration efficaces. En l'espèce, on doit considérer qu'ils restent largement à inventer.**

## **II. UN OPÉRATEUR UNIQUE DONT LE BON FONCTIONNEMENT EST IMPÉRATIF**

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008, notre collègue André Ferrand, alors rapporteur spécial de la présente mission, s'était interrogé sur la répartition des tâches entre l'ANAEM et l'Acsé, notamment en ce qui concerne la formation linguistique. Il notait : *« en théorie, la répartition des tâches est claire : à l'ANAEM le contrat d'accueil et d'intégration, et donc l'accueil et les formations aux primo-arrivants ; à l'Acsé l'intégration, c'est-à-dire la formation linguistique des personnes présentes sur le sol français depuis plus d'un an. En pratique, cette distinction est peu opérante, puisque les personnes concernées sont au final les mêmes, et que les opérateurs, qui gagneraient d'ailleurs à être professionnalisés, sont en large partie identiques »*. La création d'un opérateur unique de l'immigration, le futur office de l'immigration et de l'intégration répond à cette remarque.

### **A. UN ORGANISME MULTI-TÂCHES, QUI DOIT SE RECENTRER SUR SON ACTION EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS**

D'une certaine manière, l'ANAEM, **préfiguration de l'OFII, constitue un « ministère de l'immigration » à elle toute seule**, tant l'étendue des actions qui lui sont assignées est importante. Elle est l'organe d'exécution du ministère de l'immigration, ce qui exige un fonctionnement irréprochable. Créée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'ANAEM est un établissement public administratif de l'Etat, qui a succédé à l'office des migrations internationales (OMI). Elle a aujourd'hui des compétences relatives :

- à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'emploi des Français à l'étranger.

Elle est également chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.

Certaines compétences anciennes, comme l'introduction de travailleurs étrangers en France, restées en déshérence depuis 1974, sont **réactivées pour relancer une immigration de travail**, conformément aux initiatives prises par M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Le développement **d'un guichet de service unique** pour l'ensemble des prestations offertes aux étrangers s'installant en France mérite également d'être encouragé.

Mais, par ailleurs, **l'ANAEM propose une aide à l'expatriation de Français recherchant un emploi à l'étranger, qui recouvre au total 29 ETPT**. Cette mission a entraîné la création de représentations dans plusieurs pays. Elle est remplie avec des résultats inégaux, alors même que d'autres structures, publiques et privées, offrent désormais le même type de service. L'agence cofinance par exemple avec l'ANPE une structure de 21 ETPT, intitulée « Espace Emploi International », dont un espace important installé à Paris. Cette mission n'a plus lieu d'être au sein du budget du futur office de l'immigration et de l'intégration. Votre rapporteur spécial vous propose en conséquence un **amendement de suppression de ces crédits**.

#### ***B. UN BUDGET DE L'ANAEM HORS LA VUE DU PARLEMENT ?***

**Le projet annuel de performances ne présente pas au Parlement de budget prévisionnel de l'ANAEM pour 2009** : tous les projets annuels de performances présentent, s'agissant des opérateurs, les budgets prévus au titre de l'année 2008. Ces documents ne permettent donc pas d'apprécier **la réalité du besoin de la subvention pour charge de service public de 15 millions d'euros qui lui est demandée, et la nécessité des 18 à 20 millions d'euros de taxes supplémentaires qu'il est prévu d'affecter à l'établissement public**. Ce manque de transparence budgétaire, qui n'est pas spécifique à

l'ANAEM, mais concerne l'ensemble des opérateurs de l'Etat ne doit pas être le symptôme d'une « agencisation de l'Etat » mal contrôlée, selon l'expression de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général. **Un tel manque de transparence serait évidemment critiquable, car elle empêcherait le Parlement d'exercer ses prérogatives budgétaires.**

### **1. Un opérateur financé désormais quasi exclusivement par des ressources propres, hors la vue du Parlement**

Une dotation de 15 millions d'euros est prévue pour l'ANAEM en 2009. **Votre rapporteur spécial s'est interrogé pour savoir si elle serait réellement versée**, et sur la nécessité d'inscrire de tels crédits sur le programme 104, sauf à considérer que ces crédits constituent « une réserve de précaution » pour faire face à la dérive des dépenses qui pourrait être constatée par ailleurs sur le programme 303, au titre de l'hébergement des demandeurs d'asile.

**En 2006 (22,4 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), en 2007 (49 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), et en 2008 (41,9 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), la subvention pour charge de service public de l'Etat n'a en effet pas été versée.**

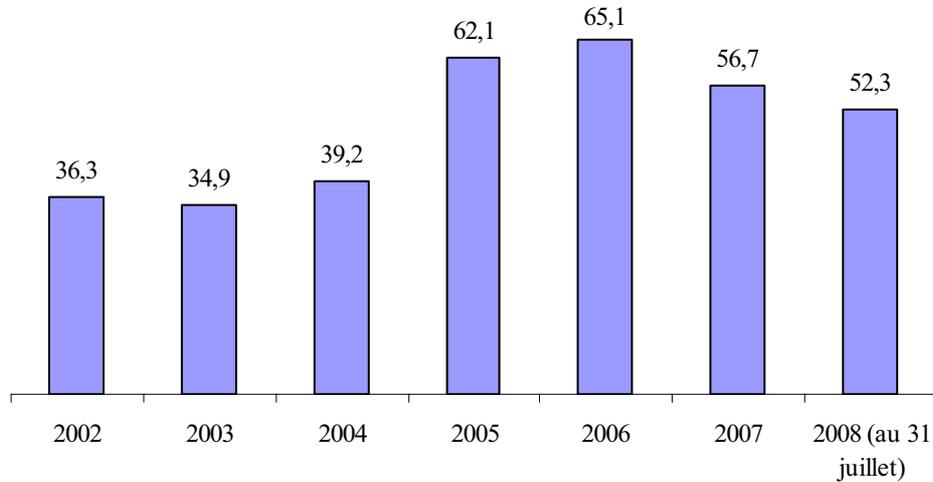
### **2. Un fonds de roulement très important**

Malgré une prise de conscience louable, la comptabilité d'engagement et la comptabilité analytique de l'agence restent perfectibles. La qualité de la prévision budgétaire peut être encore développée. Il s'agit de savoir si les ressources budgétaires ou extrabudgétaires de l'ANAEM sont conformes à ses besoins.

**Le fonds de roulement « de précaution » est apparu longtemps très élevé, et bien au-delà des besoins réels de l'agence.** Malgré l'absence de versement des dotations de l'Etat durant trois années consécutives, le fonds de roulement n'a pas été significativement réduit et reste bien au-delà des normes prudentielles applicables aux établissements publics (de l'ordre de 30 jours de fonctionnement).

### Fonds de roulement de l'ANAEM

(en millions d'euros)



Source : ANAEM

Ce fonds de roulement s'explique, en partie, par la conclusion de marchés pluriannuels de formation linguistique, mais qui ne doivent pas conduire *a priori* à constituer et à développer des réserves de précaution au sein des agences de l'Etat.

En 2007, le rythme de consommation des crédits d'intervention, au titre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) transféré à l'agence début 2007 et des dispositifs d'aides au retour, plus lent que prévu initialement, alors que les recettes propres de l'établissement s'avéraient supérieures aux prévisions, a permis un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 8,3 millions d'euros.

Le même retard d'exécution de la dépense a pu être constaté en 2008, dans l'attente de décrets d'application relatifs au bilan de compétences, au contrat d'accueil et d'intégration des familles, ainsi qu'aux cours de langues à l'étranger. **Néanmoins, en fin d'exercice, le fonds de roulement devrait s'établir à 21,4 millions d'euros**, en nette diminution, en raison du non versement de la subvention de l'Etat.

Par rapport au budget primitif de 2008 tel qu'issu de la décision modificative, qui prévoyait une dépense de 156 millions d'euros, le niveau des engagements devrait être de 135 millions d'euros et celui des mandatements de 123,6 millions d'euros. **La dotation consacrée au contrat d'accueil et d'intégration, estimée à hauteur de 66 millions d'euros dans le budget initiale, n'a été consommée qu'à hauteur de 56 %**, en raison des retards réglementaires précités. On peut regretter aussi que la dotation consacrée à l'aide au retour volontaire (7,9 millions d'euros), apparaisse également

sous-consommée : le niveau des engagements est de 3,9 millions d'euros en 2008.

### 3. Les précisions apportées sur le budget 2009

A la demande de votre rapporteur spécial, le ministère de l'immigration a été en mesure, ce dont il convient de se féliciter, de produire un budget prévisionnel de l'ANAEM permettant d'étayer la nécessité de recourir à une subvention de charge de service public en 2008, et à un relèvement des taxes affectées. Le budget de fonctionnement prévisionnel apparaît déficitaire à hauteur de 10,6 millions d'euros, ce qui aboutirait à un prélèvement sur le fond de roulement d'un même montant. Le fonds de roulement serait alors ramené à 10,8 millions d'euros, soit un niveau compatible avec la règle prudentielle conduisant à fixer le fonds de roulement à deux mois de fonctionnement.

#### Budget de fonctionnement prévisionnel 2009 de l'ANAEM<sup>17</sup>

(en millions d'euros)

<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>152,2</b>
Personnel	46,7
Fonctionnement	14,7
Interventions	80,5
Autres dépenses	3,8
Provision contribution spéciale	6,4
<b>Recettes</b>	<b>141,6</b>
Fonds de concours	8,3
Subvention de la mission « Immigration, asile et intégration »	18,9
Taxes et timbres	102,9
Contribution spéciale	8
Reprise sur contribution spéciale	1,6
Autres recettts	1,9
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>- 10,6</b>

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Au titre des dépenses d'intervention supportées par l'opérateur figure évidemment au premier chef le **contrat d'accueil et d'intégration, avec 64 millions d'euros en autorisations d'engagement et 57,7 millions d'euros en crédits de paiement**. L'exécution de cette dépense prévisionnelle dépendra de la montée en puissance des nouveaux dispositifs : 1,5 million d'euros de crédits de paiement devrait être consacré à la démarche d'accueil et d'intégration à l'étranger. 14 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre du bilan de compétences.

<sup>17</sup> Non encore adopté par le conseil d'administration de l'ANAEM qui se réunit le 1<sup>er</sup> décembre 2008.



## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. A l'initiative de notre collègue André Ferrand, alors rapporteur spécial de la présente mission, votre commission des finances, en application de l'article 58-2 de la LOLF, a demandé à la Cour des comptes **une enquête sur la gestion des centres de rétention administrative.**

2. Votre rapporteur spécial, outre les travaux de contrôle qu'il pourra accomplir, souhaite que les opérateurs de la mission fassent l'objet d'**audits réguliers.**

3. **La gestion des centres de rétention administrative par une entité unique constitue une nécessité**, qu'il convient de ne pas différer. De même, la constitution d'un guichet unique pour l'ensemble des prestations offertes aux étrangers s'installant en France constitue une modernisation nécessaire.

4. Les deux derniers décrets d'application de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile doivent être publiés rapidement.

5. La suppression des crédits alloués à l'ANAEM, à hauteur de 1,5 million d'euros, pour **l'aide à l'expatriation des travailleurs français**, action qui ne rentre plus dans ses missions, permet de **résorber une fraction de la sous-dotation constatée au titre de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente des demandeurs d'asile.**

6. Le tarif de la taxe pesant sur les employeurs pour l'embauche d'un travailleur permanent étranger n'est pas adapté et pourrait avantageusement être remplacé par un tarif proportionnel, en fonction de la rémunération versée.

7. Les taxes sur l'immigration affectées à l'ANAEM doivent être **indexées sur l'inflation** afin que leur tarif ne soit pas progressivement frappé d'obsolescence.

8. **La contribution spéciale sur les employeurs indécents qui emploient illégalement des travailleurs étrangers doit être doublée**, comme le proposait d'ailleurs le rapport de notre collègue André Ferrand sur l'immigration professionnelle.



## EXAMEN DE L'ARTICLE 62 RATTACHÉ

### DÉTERMINATION DES RESSOURCES PROPRES DU FUTUR OPÉRATEUR EN CHARGE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION

#### I. LE DROIT EXISTANT

L'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2008 recensait un montant estimé à 72 millions d'euros en 2008 au titre des taxes et redevances affectées à l'ANAEM. Ces taxes et redevances, recouvrées par voie de timbre, figurent dans le tableau ci-après :

#### Les taxes et redevances affectées à l'ANAEM (prévision 2008)

(en millions d'euros)

Redevance due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente et saisonnière	7
Taxe applicable lors du renouvellement des autorisations de travail aux travailleurs étrangers	22
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	3
Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière	3
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour	22
Taxe applicable aux demandes de validation d'accueil	15

Source : annexe voies et moyens au projet de loi de finances 2008

Selon les estimations de l'ANAEM, le rendement de ces redevances et taxes devrait plutôt être proche de 90 millions d'euros en 2008. Ces taxes et redevances sont acquittées auprès de l'ANAEM par l'achat d'un timbre spécifique.

Les tarifs de ces différentes taxes et redevances sont les suivants :

Délivrance du premier titre de séjour	
Etrangers bénéficiaires d'une carte de séjour temporaire et/ou d'une carte de résident	275 euros (entre 200 et 340 euros)
<i>Exonérations : salariés, regroupement familial, retraités, titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle avec plus de 20 % d'incapacité permanente, réfugiés, étrangers malades requérant des soins en France, ressortissants algériens, membres de l'Union européenne, ressortissants suisses, anciens combattants</i>	
Etudiants	55 euros (entre 55 et 70 euros)

<b>Regroupement familial</b>	
Introduction simultanée de l'ensemble de la famille sur le territoire français	265 euros
Regroupement familial d'un demandeur réfugié	160 euros
<b>Attestation d'accueil</b>	
Toutes attestations d'accueil	45 euros
<b>Taxes employeurs pour l'introduction d'un travailleur étranger/changement de statut</b>	
Travailleurs permanents	Salaire brut inférieur à 1.525 euros : 893 euros ; Salaire brut supérieur à 1.525 euros : 1.161 euros.
Autorisations provisoires de travail	Droit commun : 168 euros ; Stages : 58 euros.
Saisonniers	<i>Agriculture</i> Contrat < 2 mois : 158 euros ; Contrat > 2 mois - < 4 mois : 194 euros ; Contrat > 4 mois - < 6 mois : 336 euros ; <i>Industrie et commerce : 400 euros</i>
<b>Contribution spéciale de l'employeur en cas d'embauche d'un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France</b>	
Seuil de 500 fois le salaire horaire minimum garanti	Application par l'ANAEM : Droit commun : 1.000 fois mais ; En pratique, abaissement à 500 euros si la seule infraction est l'absence de titre de travail. Récidive : 5.000 fois le salaire horaire minimum garanti
<b>Renouvellement des autorisations de travail</b>	
Renouvellement de la carte de résident et du titre de séjour temporaire portant les mentions « salarié ou « vie privée et familiale »	70 euros
<i>Exonérations : retraités, commerçants, réfugiés, professions artistiques et culturelles, ressortissants algériens, pays de la charte sociale européenne, Union européenne</i>	

Source : ANAEM

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article simplifie le régime des taxes affectées à l'ANAEM **et supprime un certain nombre d'exonérations.**

**La taxe pour délivrance d'un premier titre de séjour (article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, CESEDA) concerne désormais également les entrées dans le cadre du regroupement familial,** qui n'est plus soumise à une redevance spécifique. Le montant de cette taxe resterait fixé par décret entre 200 et 340 euros pour les titres suivants : carte de séjour temporaire, carte de résident, carte de séjour « compétences et talents ». Elle s'établirait entre 100 et 170 euros pour les étrangers entrés en France au titre du regroupement familial en tant qu'enfants mineurs.

Le montant de la taxe serait fixé entre 55 et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant », « stagiaire », « salarié », « salarié en mission » ou « vie privée et familiale », et ceux souffrant d'une incapacité permanente supérieure ou égale à 20 % assortie du versement d'une rente au titre d'un accident du travail et d'une maladie professionnelle<sup>18</sup>.

Les exonérations suivantes seraient maintenues : carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » délivrée aux apatrides, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux étrangers dont l'état de santé le justifie, carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle aux travailleurs temporaires et saisonniers, carte de résident délivrée, sous condition de régularité du séjour, aux étrangers ayant combattu pour la France, aux réfugiés et aux apatrides résidant depuis plus de trois ans en France.

La délivrance d'un visa de long séjour valant titre de séjour donnerait lieu à perception de la taxe correspondant au titre de séjour concerné à laquelle s'ajouteraient les frais de visas.

La taxe pour renouvellement des titres de séjour et la fourniture de duplicata, prévue par le même article du CESEDA, serait fixée par décret entre 55 et 110 euros. Cette fourchette serait fixée entre 15 et 30 euros pour les étudiants. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne seraient pas soumis à cette taxe.

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

En ce qui concerne la taxation des embauches de travailleurs étrangers, il est rappelé (**article L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, CESEDA**) que tout employeur qui embauche un travailleur étranger acquitte, lors de la première entrée en France de cet étranger ou lors

---

<sup>18</sup> *Suppression de l'exonération, de même que pour les ressortissants algériens.*

de sa première admission au séjour en qualité de salarié, une taxe dont le régime apparaît allégé :

– en cas d'embauche pour un **emploi saisonnier**, le montant de la taxe serait modulé en fonction de la durée de l'embauche, à raison de 50 euros par mois d'activité salariée ;

– en cas d'embauche pour un **emploi temporaire compris entre trois et douze mois**, le montant de la taxe serait fixé par décret entre 50 et 300 euros ;

– en cas d'embauche d'un **travailleur permanent**, le montant de la taxe dépendrait du niveau du salaire versé : 900 euros pour un salaire inférieur ou égal à 1,5 SMIC et 1.600 euros au-delà.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient de saluer l'effort de simplification réalisé en ce qui concerne les taxes affectées à l'ANAEM, et l'allègement sensible de la fiscalité applicable à l'immigration professionnelle, tant saisonnière que permanente. Ainsi, le seuil de taxation des embauches de travailleurs étrangers permanents au tarif de 1.600 euros est relevé à une rémunération de 1,5 SMIC contre un salaire de 1.525 euros aujourd'hui.

Plusieurs interrogations demeurent néanmoins :

- on peut tout d'abord se demander si l'autorisation donnée par le législateur de fixer par décret un tarif dans une fourchette entre 200 et 340 euros, pour les taxes applicables à la délivrance d'un premier titre de séjour, ne le conduit pas à se dessaisir de ses prérogatives en matière de fiscalité, issues de l'article 34 de la Constitution, d'autant que le gouvernement n'informe pas le Parlement dans l'exposé des motifs du niveau où il entend fixer la taxe. Le tarif envisagé serait de 300 euros ;

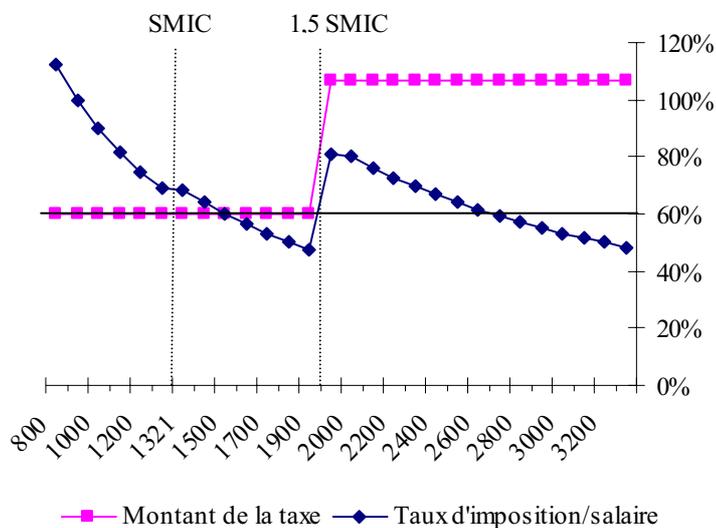
- en matière de fiscalité des travailleurs, votre rapporteur spécial constate que les emplois saisonniers sont désormais soumis à une taxe proportionnelle. **Une même taxation proportionnelle des emplois permanents pourrait éviter les effets de seuil qui paraissent significatifs dans le régime proposé, comme le souligne le graphique ci-dessous.** Selon le rapport précité de notre collègue André Ferrand relatif à l'immigration professionnelle<sup>19</sup>, « *pour les administrations interrogées, le montant des redevances et taxes dues par les entreprises a un impact très variable sur leur décision de recourir à de la main d'œuvre étrangère. Il paraît marginal dans le cas de l'embauche de travailleurs qualifiés, mais assez dissuasif dans le cas de l'embauche de travailleurs peu qualifiés, pour lesquels le total des taxes et redevances représente de l'ordre d'un mois de salaire. Certaines fédérations*

---

<sup>19</sup> Rapport d'information n° 414 (2007-2008). « Immigration professionnelle : difficultés et enjeux d'une réforme ».

professionnelles ont souligné que le paiement des taxes dues à l'ANAEM représentait un vrai risque économique, puisqu'elles ne sont pas, par définition, remboursées si le salarié ne convient pas au terme de sa période d'essai. Selon les consulats français présents dans les nouveaux Etats membres soumis à dispositions transitoires, de nombreux employeurs préfèrent faire appel à la prestation de service internationale<sup>20</sup> afin d'éviter les taxes et redevances correspondant aux introductions de travailleurs ». Votre rapporteur spécial vous propose donc **un amendement visant à fixer la taxe sur les embauches de salariés permanents à 60 % de la rémunération versée.**

Taux effectif de taxation en fonction de la rémunération



Source : commission des finances

- aucune actualisation n'est prévue en ce qui concerne la **contribution spéciale versée par les employeurs de main d'oeuvre en situation irrégulière**, dont le seuil de taxation est égal à 500 fois le taux horaire du minimum garanti (3,31 euros) soit 1.655 euros. En cas de récidive, le montant de la contribution spéciale est porté à 5.000 fois le taux horaire du minimum garanti.

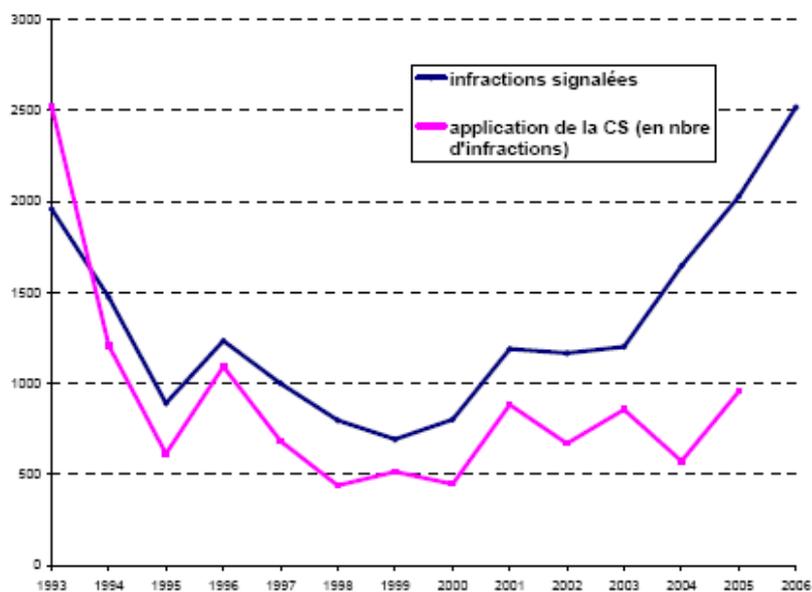
Cette contribution spéciale a pendant longtemps été mal recouvrée. La commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine avait ainsi souligné dans son rapport « *le difficile recouvrement de la contribution spéciale due à l'ANAEM. Si cette amende peut, en théorie, avoir un effet dissuasif, sa mise en oeuvre s'est révélée peu effective depuis plusieurs années. Le taux de recouvrement de la contribution est particulièrement faible, puisqu'il n'excède pas 20 %* ».

<sup>20</sup> Procédure de détachement de travailleurs par une entreprise étrangère dans le cadre d'une prestation de services.

Le législateur a toutefois, en loi de finances pour 2007, donné à l'administration de nouveaux moyens juridiques (privilège sur les biens meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent, créance d'un rang équivalent à celui dont bénéficie le Trésor) pour assurer un recouvrement effectif de cette contribution. Le présent amendement vise ainsi tout d'abord à interroger le gouvernement sur l'efficacité actuelle du recouvrement de la taxe, au titre de laquelle l'ANAEM ne percevrait, sur l'exercice 2008, que 3 millions d'euros.

**1993-2006 : contribution spéciale versée par les employeurs de main d'oeuvre en situation irrégulière et infractions signalées**

(en nombre)



Source : rapport d'activité de l'ANAEM 2006

Mais, dès lors que les moyens juridiques existants permettent un bon recouvrement de la taxe, on doit se demander s'il ne convient pas de relever la contribution spéciale en proposant un **amendement portant le taux de la contribution spéciale de 500 fois le taux horaire du minimum garanti à 1.000 fois**. En effet, **le montant versé par un employeur indélicat n'apparaît pas sensiblement différent de la taxe acquittée par un employeur qui respecte ses obligations légales lorsqu'il emploie un salarié étranger (900/1.600 euros selon le salaire versé)**. Il convient donc de mieux différencier la fiscalité applicable aux embauches légales de salariés étrangers des sanctions administratives qui s'appliquent aux employeurs indélicats.

- enfin, votre rapporteur spécial souligne que **les droits de timbre ou assimilés présentent le défaut, en fiscalité, de n'être que rarement actualisés**. Il s'ensuit des tarifs souvent datés, voire archaïques, sans rapport avec les politiques poursuivies par les organismes qui en bénéficient.

Lorsqu'une revalorisation intervient en loi de finances, elle est souvent brutale, afin de compenser le retard pris dans l'actualisation du tarif. En conséquence, il vous propose un **amendement** prévoyant une indexation automatique des droits de timbre applicables aux personnes étrangers en fonction de l'inflation. Cette revalorisation serait périodique, appliquée tous les trois ans.

**Votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.**



## EXAMEN DE L'ARTICLE 63 RATTACHÉ

### RÉVISION DES CATÉGORIES DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE (ATA)

#### I. LE CONTEXTE ACTUEL

Le décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'allocation temporaire d'asile en faveur des demandeurs d'asile a été partiellement annulé par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 juin 2008.

L'article L. 5423-8 du code du travail, prévoit que *« peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente les ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolu dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressources »*.

L'article L. 5423.9 du code du travail dresse la liste des personnes qui ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente.

Le Conseil d'Etat a annulé deux dispositions du décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 précité, qui en application du 1° de l'article L. 5423-9 du code du travail, excluaient, à l'exception des *« cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides »*, du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente :

- les ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs ;

- les ressortissants des pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève (les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, la personne ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité).

Le Conseil d'Etat a annulé ces dispositions pour non-conformité à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, qui s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile. L'article 13 de cette directive dispose que *« les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile »* et que *« les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de*

*garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs ».*

Il a également remis en cause l'article R. 5423-22 du code du travail prévoyant que « *le droit à l'allocation temporaire d'attente ne peut être ouvert qu'une fois* » au motif que, s'agissant des demandeurs d'asile sollicitant le réexamen de leur demande, l'article L. 5423.9 du code du travail précité ne prévoyait pas une exclusion de ces personnes de l'allocation temporaire d'attente.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article tire les conséquences de l'annulation partielle du décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'allocation temporaire d'asile de deux façons :

- il rend les ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs et les ressortissants des pays pour lequel ont été mises en oeuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1er de la convention de Genève éligibles à l'allocation temporaire d'attente afin de se conformer à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 ;

- il exclut du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, présentent une demande de réexamen à l'OFPRA, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Cet article, outre qu'il permet de se conformer à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, contribue à éviter à l'OFPRA de se trouver confronté à de multiples demandes de réexamen de dossiers de demande d'asile, qui constitue souvent une manœuvre dilatoire pour se maintenir sur le territoire.

La disposition permettrait une économie sur le budget de l'Etat de 6 millions d'euros.

**Votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET  
INTEGRATION

N°	1
----	---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. Pierre Bernard-Reymond au nom de la commission des finances

---

ARTICLE 33  
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Immigration et asile</b> Dont Titre 2	1.500.000		1.500.000	
<b>Intégration et accès à la nationalité française</b> Dont titre 2		- 1.500.000		- 1.500.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.500.000</b>	<b>1.500.000</b>	<b>1.500.000</b>	<b>1.500.000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

## **OBJET**

Cet amendement vise à recentrer l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'établissement public appelé à lui succéder sur ses missions. L'aide à l'expatriation des travailleurs français, tout comme l'aide à l'emploi des Français établis hors de France, n'apparaissent pas comme son cœur de métier, et sont déjà par ailleurs pris en compte, soit par l'ANPE ou la maison des Français de l'étranger, en France, soit par les consulats à l'étranger. En conséquence, l'amendement réduit la subvention pour charges de service public à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations de (action n° 11 : accueil des étrangers primo-arrivants du programme 104) à hauteur de 1,5 million d'euros correspondant aux emplois concernés (29 ETPT).

L'amendement redéploie ces crédits sur l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 afin de faire face aux besoins au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : les crédits prévus sont notoirement inférieurs aux besoins pour l'année 2009.



PROJET DE LOI DE FINANCES  
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET  
INTEGRATION

N°	2
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. Pierre Bernard-Reymond au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 62

(article L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Après le quatrième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le montant de cette taxe est égal à 60 pour cent du salaire versé à ce travailleur étranger.

### OBJET

Le présent amendement vise à éviter les effets pervers liés à la taxe acquittée par l'employeur au titre de l'embauche d'un travailleur étranger permanent lors de son entrée en France ou lors de sa première admission au séjour en qualité de salarié. Malgré les améliorations proposées par l'article 62, la taxe se caractérise aujourd'hui par un taux encore significatif pour les salaires à temps partiel payés au niveau du SMIC. Composée de deux paliers de taxation, elle comporte un effet de seuil important à 1,5 SMIC. Afin d'en moderniser le régime, il est donc proposé de substituer au tarif actuel un taux proportionnel.

Pour tenir compte des bouleversements en cours au titre de l'exercice 2009, qui doit voir la transformation de l'ANAEM en OFII, il est proposé que ce nouveau mode de calcul ne s'applique qu'au premier janvier 2010.



PROJET DE LOI DE FINANCES  
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET  
INTEGRATION

N°	3
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. Pierre Bernard-Reymond au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 62

Après le I de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

*I bis.* - Les montants prévus aux articles L. 311-13 et L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont revalorisés tous les trois ans dans la même proportion que l'évolution des prix à la consommation constatée sur la période et arrondis à l'unité supérieure. La revalorisation triennale prend effet au premier janvier de l'année concernée.

### OBJET

Les droits de timbre présentent le défaut, en fiscalité, de n'être que rarement actualisés. Il s'ensuit des tarifs souvent datés, voire archaïques, sans rapport avec les politiques poursuivies par les organismes qui en bénéficient. Lorsqu'une revalorisation intervient en loi de finances, elle est souvent brutale, afin de compenser le retard pris dans l'actualisation du tarif. En conséquence, il est proposé une indexation automatique des droits de timbre applicables aux personnes étrangers en fonction de l'inflation. Cette revalorisation serait périodique, appliquée tous les trois ans.



PROJET DE LOI DE FINANCES  
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET  
INTEGRATION

N°	4
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. Pierre Bernard-Reymond au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 62

Après le I de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

*I ter.*- L'article L. 8253-1 du code du travail est ainsi modifié :

A.- Le montant : « 500 fois » est remplacé par le montant : « mille fois ».

B.- Après les mots « l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations » sont insérés les mots : « ou de l'établissement public appelé à lui succéder ».

### OBJET

L'employeur qui a employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France doit verser à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations une contribution spéciale au moins égale à 500 fois le taux horaire du minimum garanti (3,31 euros) soit 1.655 euros. En cas de récidive, le montant de la contribution spéciale est porté à 5.000 fois le taux horaire du minimum garanti.

Cette contribution spéciale a pendant longtemps été mal recouvrée. La commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine avait ainsi souligné dans son rapport « *le difficile recouvrement de la contribution spéciale due à l'ANAEM. Si cette amende peut, en théorie, avoir un effet dissuasif, sa mise en oeuvre s'est révélée peu effective depuis plusieurs années. Le taux de recouvrement de la contribution est particulièrement faible, puisqu'il n'excède pas 20 %* ». Le législateur a, en loi de finances pour

2007, donné à l'administration de nouveaux moyens juridiques (privilège sur les biens meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent, créance d'un rang équivalent à celui dont bénéficie le Trésor) pour assurer un recouvrement effectif de cette contribution. Le présent amendement vise ainsi tout d'abord à interroger le gouvernement sur l'efficacité actuelle du recouvrement de la taxe, au titre de laquelle l'ANAEM ne percevrait, sur l'exercice 2008, que 3 millions d'euros.

L'amendement, dès lors que les moyens juridiques existants doivent permettre un bon recouvrement de la taxe, vise à relever la contribution spéciale en la doublant. En effet, **le montant versé par un employeur indélicat n'apparaît pas sensiblement différent de la taxe acquittée par un employeur qui respecte ses obligations légales lorsqu'il emploie un salarié étranger (900/1.600 euros selon le salaire versé). Il convient donc de mieux différencier la fiscalité applicable aux embauches légales de salariés étrangers des sanctions administratives qui s'appliquent aux employeurs indélicats.**

L'amendement permet par ailleurs de sécuriser la contribution sur un plan juridique en prévoyant que celle-ci est versée à l'ANAEM ou à l'établissement public appelé à lui succéder.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION ADOPTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION**

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant les crédits de 3.196.408 euros destiné à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

### **III. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à majorer à titre non reconductible de 4.500 euros les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2008 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et les articles 62 et 63 rattachés.

**M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, a rappelé que cette mission, créée par la loi de finances pour 2008, constituait le support budgétaire du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Il a indiqué qu'elle n'était pas la seule à concourir à la politique française de la politique de l'immigration et de l'intégration : ses crédits de paiement – 513,8 millions d'euros en 2009 – ne représentent que 20 % de l'ensemble des dépenses consacrées à cette politique. Au total, la politique française de l'immigration et de l'intégration atteindrait, selon le document de politique transversale, 2,6 milliards d'euros en 2009.

Il a observé que cette mission était :

- un facteur de constitution d'un service public des étrangers cohérent, afin d'améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des personnes étrangères que la France souhaite recevoir sur son territoire ;

- la déclinaison d'une stratégie fondamentalement européenne, telle que l'avait définie le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen du 16 octobre 2008, à l'initiative de la France ;

- l'application d'une politique souhaitée par le Président de la République, telle que précisée dans la lettre de mission en date du 9 juillet 2007 adressée au ministre de l'immigration.

Enfin, il a noté une difficulté de périmètre administratif, entre la mise en œuvre d'un premier accueil des personnes étrangères assurée par le ministère de l'immigration, et une politique plus transversale d'insertion dans la société française, qui ne relevait pas de la mission.

**M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, a précisé que la mission, qui se composait de deux programmes, présentait trois caractéristiques :

- 53 % de la dépense (267,6 millions d'euros) est liée à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés ;

- le ministère délègue l'essentiel de ses crédits à des opérateurs de l'Etat (l'OFPRA, qui instruit les demandes d'asile, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui est l'organe exécutif du ministère, ou une société d'économie mixte, l'ADOMA, ex-SONACOTRA, compétente pour le logement des travailleurs migrants) ;

- la mission regroupe 613 emplois, soit uniquement les effectifs d'une administration d'état-major, les services déconcentrés ne figurant pas au sein de la présente mission. Le ministère doit donc exercer son autorité sur des services aux cultures hétérogènes, afin de renforcer la cohérence de la politique de l'immigration et de l'intégration, et son efficacité.

**M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, a ensuite formulé ses principales observations.

Il a souligné que la prévision budgétaire pour l'ANAEM n'apparaissait pas plus satisfaisante en 2009 qu'elle ne l'avait été en 2008, puisqu'elle ne permettait pas au Parlement de constater la nécessité d'une subvention pour charge de service public de 15 millions d'euros, ou celle d'un relèvement des taxes affectées, à hauteur de 18 à 20 millions d'euros, pour faire face à des besoins sur lesquels il existait un réel manque de visibilité. Ce manque de transparence budgétaire, non spécifique à l'ANAEM, mais concernant l'ensemble des opérateurs de l'Etat, était bien le symptôme d'une « agencisation de l'Etat » mal contrôlée.

Puis il a observé que les crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile apparaissaient sous-dotés, ce qui rendait l'exécution du budget 2009 difficilement soutenable : ces sous dotations concernent l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et l'allocation temporaire d'attente. En effet, en 2008, on a assisté à deux phénomènes :

- après une période de plusieurs années de forte baisse, la demande d'asile s'accroît de manière sensible et non anticipée. A la fin du mois de septembre 2008, on enregistrait une hausse de 12,6 % par rapport à la même période en 2007. D'ici à la fin 2008, la demande d'asile pourrait donc augmenter de 15 % par rapport à 2007 ;

- les délais de jugement de la Cour nationale du droit d'asile augmentent (ils sont passés de 357 jours en 2007 à 415 jours en 2008, alors qu'on attendait au contraire une baisse).

Il a montré que ces paramètres avaient un impact sur la dépense consacrée à l'hébergement des demandeurs d'asile, impact qui n'avait été prévu, ni pour 2008, ni pour 2009. Si en 2008, la question avait été résolue par l'ouverture de crédits supplémentaires dans le cadre d'un décret d'avance, gagé par le non versement de la subvention à l'ANAEM, pour 2009, la situation est beaucoup plus délicate.

Aussi, si la demande d'asile se stabilisait en 2009, le besoin supplémentaire de financement serait de 45,2 millions d'euros, et si elle progressait encore de 10 % en 2009, ce besoin serait de 55,8 millions d'euros.

Enfin il a évoqué les reconduites à la frontière, indiquant que le développement de l'aide au retour volontaire devait être conforté : le coût de l'aide au retour volontaire est très en deçà de celui d'une reconduite à la frontière, qu'une première estimation, à affiner, permettait d'évaluer à 20.970 euros par personne, bien au-delà du coût d'un départ volontaire. Il a

précisé que ces retours volontaires représentaient en 2008 de l'ordre d'un tiers des reconduites à la frontière, mais qu'il était possible de faire davantage.

Compte tenu de ces éléments, M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, a proposé tout d'abord un amendement portant sur les crédits, visant à recentrer l'ANAEM, et l'établissement public appelé à lui succéder, sur ses missions et donc à réduire la subvention pour charge de service public d'1,5 million d'euros et à redéployer ces crédits pour faire face aux besoins au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

Puis **M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de la mission ainsi modifiés.

Enfin, il a présenté les deux articles rattachés.

L'article 62 simplifie le régime des taxes sur l'immigration familiale et de travail, et supprime un certain nombre d'exonérations. Il l'a jugé opportun dans son principe et conforme aux orientations de la commission sous réserve de trois amendements :

- le premier pour éviter les effets pervers liés à la taxe acquittée par l'employeur au titre de l'embauche d'un travailleur étranger permanent. Afin d'en moderniser le régime, il a proposé de substituer au tarif actuel un taux proportionnel ;

- le deuxième pour corriger un défaut structurel des droits de timbre, en proposant leur indexation automatique sur l'inflation ;

- le troisième relatif à la contribution spéciale s'appliquant à l'employeur ayant embauché un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France, afin de doubler cette contribution spéciale.

S'agissant de l'article 63, tirant les conséquences d'un arrêt du Conseil d'Etat du 18 juin 2008 relatif à l'allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asile et qui donne une base légale à une disposition réglementaire, il en a proposé l'adoption sans modification.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Philippe Dallier** s'est étonné qu'il existe encore des « poches » de surbudgétisation. Il a exprimé ses réserves quant à un éventuel relèvement de la contribution spéciale, en rappelant qu'au moment de la régularisation d'un salarié en situation irrégulière, les préfetures imposaient comme préalable aux employeurs le paiement de cette contribution, et qu'il s'ensuivait de la part de certaines entreprises la tentation de déposer leur bilan afin d'échapper à la taxation. Il a donc souhaité que la mesure proposée n'ait pas de conséquences négatives pour les salariés concernés. Il ne fallait donc pas lier la décision de régularisation d'un salarié en situation irrégulière au paiement par l'employeur de la contribution spéciale.

**M. Jean Arthuis, président**, a invité le rapporteur spécial à vérifier si la sanction administrative était déductible des résultats des entreprises.

**M. Denis Badré**, évoquant les reconduites à la frontière, a considéré que le coût élevé de ces dernières devait pouvoir être réduit.

**M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial**, a rappelé que le montant de la contribution spéciale payée par les employeurs indélégués était proche de celui versé par les entreprises qui embauchaient des personnes en situation régulière. Il a souligné que l'amendement visait à interroger le Gouvernement sur le recouvrement effectif de la taxe. S'agissant des reconduites à la frontière, il a rappelé que leur coût était supérieur à celui présenté par les documents budgétaires, qui ne prenaient en compte que le prix des billets d'avion. Il a fait valoir que les premières estimations qu'il avait réalisées n'intégraient pas les crédits publics consacrés au contentieux des étrangers et à l'aide juridictionnelle.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que cette mission paraissait contrevenir à l'exigence de sincérité posée par la LOLF, car certaines dotations sont sous-évaluées, tandis que d'autres lignes budgétaires apparaissent sur-dotées.

Après que la commission eut adopté l'amendement portant modification de crédits et trois amendements sur l'article 62 rattaché, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et l'article 62 ainsi modifiés, ainsi que l'article 63 sans modification.**

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à **l'adoption avec modification des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, à l'adoption avec modifications de l'article 62** visant à déterminer les ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration **et à l'adoption sans modification de l'article 63** tendant à réviser les catégories de bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA).