

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : UNE ARCHITECTURE PRÉSERVÉE, DES CRÉDITS PARTIELLEMENT REDIMENSIONNÉS	7
A. LE MAINTIEN JUSTIFIÉ D'UNE MISSION DÉDIÉE À LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION	7
1. <i>Une mission conservée sous le pilotage du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration</i>	<i>7</i>
2. <i>L'immigration et l'intégration, une politique interministérielle et transversale</i>	<i>8</i>
3. <i>La préservation de la maquette budgétaire</i>	<i>8</i>
B. DES DÉPENSES RÉÉVALUÉES DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE	9
1. <i>La forte augmentation du plafond triennal lié à la réévaluation de l'asile</i>	<i>9</i>
2. <i>Des dépenses d'intervention « pilotables » en baisse</i>	<i>10</i>
3. <i>Une mission de plus en plus tournée vers les dépenses d'intervention en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile</i>	<i>11</i>
II. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE PRISE EN COMPTE DE LA RÉALITÉ DES DÉPENSES D'ASILE	13
A. UN PROGRAMME ORIENTÉ VERS LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE	13
B. LA FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DES VISAS	15
C. L'EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SOUTIEN DES DEMANDEURS D'ASILE	16
1. <i>Un contexte général : le maintien d'un flux important de demandes d'asile</i>	<i>16</i>
2. <i>La difficile amélioration des conditions de traitement de la demande d'asile : l'OFPRA et la CNDA</i>	<i>17</i>
3. <i>Les dotations de crédits pour le soutien aux demandeurs d'asile proches de la sincérité budgétaire</i>	<i>20</i>
a) <i>Les CADA : augmentation des places et stabilisation du coût journalier</i>	<i>20</i>
b) <i>L'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente : un redimensionnement réel mais potentiellement insuffisant</i>	<i>22</i>
(1) <i>Une réévaluation conséquente des dotations initiales</i>	<i>22</i>
(2) <i>...qui pourrait se révéler encore insuffisante</i>	<i>25</i>
D. LA BAISSSE CONTINUE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	27
E. LA RELATIVE STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	29

III. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » : UNE DIMINUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS	31
A. LES MOYENS DE L'OFII EN BAISSÉ CONTINUE.....	32
B. LA RÉDUCTION DES FINANCEMENTS DES ACTIONS D'INTÉGRATION.....	36
C. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA SOUS-DIRECTION DE L'ACCÈS A LA NATIONALITÉ FRANÇAISE	37
D. L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS, UNE ACTION QUI N'APPELLE PAS DE REMARQUE PARTICULIÈRE.....	38
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Malgré la suppression, en 2010, du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et en dépit du changement de majorité intervenu à l'issue des élections de mai 2012, **l'existence de la mission « Immigration, asile et intégration » n'a pas été remise en cause.** Au regard de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), il est satisfaisant de constater que la maquette budgétaire et son pilotage administratif par un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), sous l'autorité du ministre de l'intérieur, sont préservés.

2. Les dotations de la mission sont en **forte hausse en 2013** par rapport à 2012, année elle-même marquée par une augmentation importante. Les crédits de paiement passent ainsi de 593,5 millions d'euros en 2012 à **670,9 millions d'euros en 2013, soit une progression de plus de 13 %.** Par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, la hausse s'établit, à périmètre constant, à 30 %.

3. Cette augmentation se reflète dans le **plafond de la loi de programmation triennale pour 2013-2015, porté à 670 millions d'euros pour 2013,** contre 535 millions dans le triennal 2011-2013. Votre rapporteur spécial relève que la prévision de réduction progressive des dépenses, pour atteindre 637 millions d'euros en 2015, est peu crédible à flux de demandes d'asile constant.

4. **La hausse des crédits est le fait des dépenses liées à l'asile** (traitement des demandes et soutien aux demandeurs d'asile), comprises dans l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303 « Immigration et asile ». Les crédits de cette action progressent de 22,5 % par rapport à 2012, pour atteindre 501 millions d'euros. Ainsi, **l'asile représente désormais 75 % des dépenses totales de la mission.**

5. La **subvention pour charges de service public de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA),** financée par l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », **est portée à 37,1 millions d'euros,** soit une hausse de 8 % par rapport à 2012, permettant le recrutement de dix contractuels. A cet égard, **le recrutement de 30 officiers de protection supplémentaires en 2011 et 2012 n'a pas encore entraîné de réduction des délais inquiétants de traitement,** qui s'établissent en moyenne à 179 jours au 30 juin 2012.

6. La dotation pour le financement des **centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)** est fixée à **198 millions d'euros en 2013.** La légère augmentation des crédits par rapport à 2012 correspond à la **création de 1 000 places supplémentaires,** permettant de porter le parc de CADA à 22 410 places à la fin de l'année 2013.

7. Les crédits pour l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente (ATA) connaissent une hausse respective de 37,4 % et de 56,1 % par rapport à 2012, qui devrait permettre de sortir la mission de l'insincérité budgétaire. Toutefois, **les dotations, inférieures aux prévisions d'exécution en 2012, pourraient se révéler insuffisantes** dans un contexte de maintien d'une forte demande d'asile.

8. Les crédits destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière sont en diminution de 11 % par rapport à 2012. La réduction porte sur deux postes principaux : le fonctionnement des centres de rétention administrative, grâce à une rationalisation des coûts, et les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière.

9. Le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française », qui représente moins de 10 % des dépenses de la mission, voit ses crédits diminuer de 5,4 millions d'euros par rapport à 2012 (- 7,5 %). Cette diminution est partiellement compensée par une hausse des fonds de concours en provenance des fonds européens.

10. La subvention pour charge de service public versée à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) se contracte de 1,7 million d'euros (- 12,7 %) par rapport à 2012. Cette baisse, combinée à la réduction du plafond des taxes affectées à l'opérateur, pose la question des **missions** devant être conservées ou abandonnées par l'office. Elle interdit d'envisager le relèvement du niveau de langue visé dans le cadre des formations linguistiques, préconisé par votre rapporteur spécial.

A la date limite de réponse du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'intérieur avait répondu à 54 des 54 questions formulées par votre rapporteur spécial, soit un taux de réponse de 100 %.

I. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : UNE ARCHITECTURE PRÉSERVÉE, DES CRÉDITS PARTIELLEMENT REDIMENSIONNÉS

A. LE MAINTIEN JUSTIFIÉ D'UNE MISSION DÉDIÉE À LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION

1. Une mission conservée sous le pilotage du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

En 2007, la création de la mission « Immigration », à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008, a accompagné celle d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans ce cadre, une nouvelle administration consacrée au pilotage et au suivi de cette politique a été mise en place, regroupant des personnels des ministères du travail, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'économie et des finances et du budget.

Suite à la disparition du ministère dédié en novembre 2010, cette administration a été conservée sous le titre de **Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII)** sous la tutelle du ministre de l'intérieur. Le décret d'attribution du 24 mai 2012 a confirmé cette **autorité du ministre de l'intérieur sur le SGII** s'agissant du nouveau Gouvernement mis en place à l'issue des élections de mai 2012¹.

Ce transfert de tutelle, pas plus que le changement de gouvernement intervenu en 2012, n'ont donc remis en question l'existence du SGII ni modifié son architecture et son rôle dans la conduite de la politique nationale d'immigration. D'un point de vue budgétaire, la responsabilité unique du secrétaire général permet en effet d'assurer la **cohérence des actions et la simplicité de la gestion des crédits entre l'ensemble des dispositifs d'immigration, d'accueil et d'intégration** dont il a la responsabilité. Le SGII souligne ainsi, en réponse au questionnaire budgétaire, que « *le responsable de programme peut gérer de façon plus souple des crédits qui, par ailleurs, peuvent avoir des interactions entre eux (par exemple entre les ressources allouées à l'OFPRA et les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile)* ».

Au total, comme votre rapporteur spécial s'en félicitait déjà lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2011, le maintien d'une mission et de son cadre unique de pilotage par le SGII « *permettra d'assurer un suivi pérenne de la politique d'immigration, dont la mission budgétaire, depuis cinq ans, a illustré la cohérence* »². Au-delà des orientations politiques et des objectifs stratégiques fixés par le nouveau Gouvernement, son utilité en termes d'information et de contrôle du Parlement

¹ Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

² Contribution de Roger Karoutchi, rapporteur spécial, au sein du rapport général n° 658 (2011-2012) de François Marc, rapporteur général, tome II, p. 256.

sur la politique menée justifie pleinement le **maintien d'une mission dédiée** au sein du budget général.

2. L'immigration et l'intégration, une politique interministérielle et transversale

La mission « Immigration, Asile et Intégration » ne représente qu'une part mineure des dépenses de l'État liées à la politique d'immigration. D'après le document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au présent projet de loi de finances, **dix-neuf programmes concourent au total à cette politique publique**, dans des domaines très divers : enseignement supérieur, politique sanitaire, sécurité, accès à la culture, etc. Outre le ministère de l'intérieur, responsable à titre principal de la politique d'immigration, sept autres ministères y contribuent :

- le ministère des affaires étrangères ;
- le ministère de la justice ;
- le ministère de l'économie et des finances ;
- le ministère des affaires sociales et de la santé ;
- le ministère de l'égalité des territoires et du logement ;
- le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ;
- le ministère de la culture et de la communication.

Au total, le DPT évalue à **4,475 milliards d'euros** les crédits consacrés en 2013 à la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'intégration, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2012.

On peut cependant regretter que certains programmes ne figurent toujours pas dans le DPT, en particulier :

- le **programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, au titre des crédits des personnels en charge de la délivrance des visas ;
- le **programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »**, au titre des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun.

3. La préservation de la maquette budgétaire

Comme l'année dernière, la maquette budgétaire est caractérisée par sa **stabilité**, que contribue à expliquer l'existence du SGII comme état-major de tutelle bien identifié.

Les deux programmes de la mission, le **programme n° 303 « Immigration et asile »** et le **programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, sont conservés dans leur ancienne architecture, comportant quatre actions chacun. Ils se caractérisent par un fort déséquilibre en termes de crédits budgétaires, avec un **poids prépondérant des dépenses liées à la garantie du droit d'asile et au soutien des demandeurs d'asile**, regroupés au sein de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303, qui concentre à elle seule 74,7 % de l'ensemble des crédits de la mission dans le présent projet de loi.

La seule modification notable par rapport au projet de loi de finances pour 2012 est le **transfert des crédits de titre 2 (charges de personnel) du SGII depuis le programme n° 303 vers le programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »**. L'action n° 4 « Soutien » du programme n° 303 ne comporte donc plus de crédits de personnel et retrace désormais principalement les dotations de support liées à l'immobilier et aux systèmes informatiques. A cet égard, il n'est pas interdit de voir dans ce transfert des crédits de personnel une forme de pérennisation de l'intégration du SGII au sein du ministère de l'intérieur.

Le maintien de l'architecture du programme est un vrai motif de satisfaction, car il **facilite le suivi de l'évolution des dotations budgétaires**, particulièrement dans un contexte de forte hausse des crédits, comme proposée pour l'exercice 2013.

B. DES DÉPENSES RÉÉVALUÉES DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La loi de finances pour 2012 marquait déjà une rupture avec les lois de finances initiales des années précédentes, avec une augmentation conséquente des crédits (+ 12,6 % en crédits de paiement), concentrée sur les dépenses liées à l'asile du programme n° 303. Cette rupture est confirmée et accentuée par le présent projet de loi de finances, qui procède en particulier à un **nouveau rebasage des crédits liés aux demandeurs d'asile**.

1. La forte augmentation du plafond triennal lié à la réévaluation de l'asile

Le **plafond triennal 2011-2013 prévoyait une baisse progressive des dépenses de la mission de 552 millions d'euros en 2011 à 535 millions d'euros en 2013**. Toutefois, dans un contexte de forte hausse de la demande d'asile, les plafonds du triennal ont été **systematiquement dépassés** lors des deux premières années de l'exercice (2011 et 2012). En particulier, pour 2012, les crédits prévus en loi de finances initiale ont dépassé de 84,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 77,5 millions d'euros en

crédits de paiement (CP) les plafonds fixés par la loi de programmation, soit un dépassement de respectivement 15,3 % et 14 %.

La **nouvelle loi de programmation triennale pour 2013-2015 procède à une augmentation significative des plafonds** de crédits de la mission. Pour l'année 2013, le **plafond est fixé à 670 millions d'euros**, contre 535 millions d'euros dans la loi de programmation 2011-2013 (+ **25,2 %**). Le triennal prévoit cependant une forte baisse lors des prochaines années, pour parvenir à 637 millions d'euros en 2015.

A périmètre et flux de demandeurs d'asile constants, **une telle réduction, s'agissant de dépenses essentiellement contraintes, semble peu crédible**. Pour être effective, elle devrait nécessiter à la fois une amélioration des dispositifs de garantie du droit d'asile pour en limiter structurellement le coût, et une forte réduction des dépenses d'intervention dites « pilotables », notamment celles destinées aux actions d'intégration des étrangers.

Plafonds des crédits de paiement des programmations pluriannuelles

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Plafond des crédits du triennal 2011-2013	552	546	535		
Crédits LFI	561	625	670		
Plafond des crédits du triennal 2013-2015			670	659	637

Source : Commission des finances, d'après les projets annuels de performances

2. Des dépenses d'intervention « pilotables » en baisse

Dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, il a été fixé un **double objectif de réduction de 7 % des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention pilotables**.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la situation apparaît contrastée. Certaines actions connaissent une baisse significative, en particulier **la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, - 13 %)** et **les crédits de fonctionnement de la sous-direction des naturalisations (- 7 %)**.

En revanche, le poids des loyers budgétaires au sein des dépenses de fonctionnement du SGII explique une **diminution plus faible des crédits de fonctionnement globaux (- 4 %)**. De ce point de vue, les objectifs de réduction de ces derniers ne pourront, à terme, être tenus qu'au prix de la mise en œuvre d'une politique de rationalisation immobilière cohérente.

Par ailleurs, l'objectif de réduction des délais de traitement de la demande d'asile explique **l'augmentation des crédits destinés à l'OFPRA**, ainsi que celle de son plafond d'emploi (cf. *infra*).

S'agissant des **dépenses d'intervention pilotables**, c'est-à-dire hors dépenses de guichet, « *l'objectif global est dépassé avec une baisse globale de 8 % en 2013 par rapport à la LFI 2012* », comme l'indique le ministère dans ses réponses au questionnaire budgétaire. Il convient de souligner que ces dépenses couvrent principalement les actions d'intégration du programme n° 104.

Dès lors, **l'augmentation des crédits de la mission est le fait des dépenses d'intervention non pilotables, qui correspondent aux dépenses de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente (ATA)**. Ces deux derniers dispositifs représentent à eux seuls, en 2013, une augmentation de 85 millions d'euros, soit 47 %, par rapport aux dotations pour 2012.

3. Une mission de plus en plus tournée vers les dépenses d'intervention en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile

Le présent projet de loi de finances est marqué par la **réévaluation des dépenses liées à l'asile**, contenues dans l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303 « Immigration et asile ». Cette réévaluation explique la **progression des crédits globaux de la mission, qui s'établissent, pour 2013, à 670,9 millions d'euros en CP contre 593,5 millions en 2012, soit une augmentation globale de 13 %**.

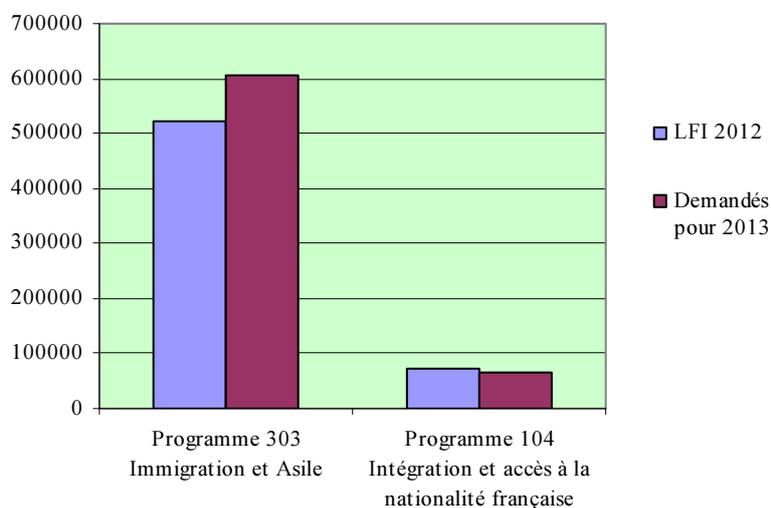
Le rebasage des dépenses d'asile, conduit dans un **objectif de sincérité budgétaire**, impacte l'ensemble des sous-actions, mais plus particulièrement les **deux dispositifs traditionnellement sous-budgétés que sont l'hébergement d'urgence et l'ATA**.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2013 poursuit la **diminution des crédits du programme n° 104, en particulier des actions d'intégration**, déjà engagée depuis plusieurs années, ainsi que celle des dépenses de fonctionnement de l'administration. Il opère également une **diminution des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière**, à travers une baisse des crédits de fonctionnement des centres de rétention administration (CRA) et des frais d'éloignement des étrangers.

Au total, ces évolutions, combinées à l'évolution de la maquette budgétaire qui voit le transfert des crédits de personnel du SGII vers le programme n° 216, accentue encore, par rapport à 2012, la **forte orientation de la mission sur les dépenses liées à l'exercice du droit d'asile**. Comme le montre le graphique ci-dessous, ces dernières représentent près de 75 % des dépenses totales, contre moins de 65 % en 2012.

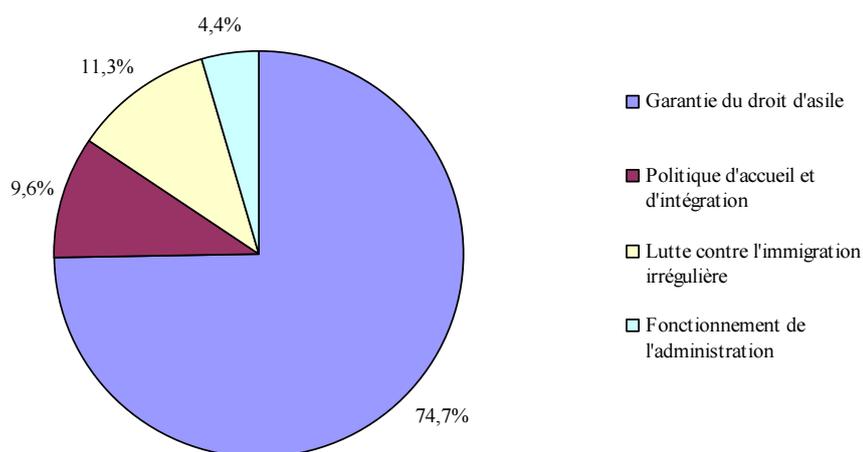
Évolution des crédits de paiement des programmes de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en milliers d'euros)



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Répartition des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

II. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE PRISE EN COMPTE DE LA RÉALITÉ DES DÉPENSES D'ASILE

Le programme n° 303 se distingue, dans le présent projet de loi de finances, par un **rebasage des crédits destinés au financement de la politique d'asile**. Cette réévaluation, qui prolonge celle, insuffisante, effectuée en 2012, est un motif de satisfaction, dans une perspective de sincérité budgétaire.

Elle pose toutefois deux questions. D'une part, cette augmentation **sera-t-elle suffisante** pour répondre aux réalités de la demande d'asile ? Par ailleurs, s'opère-t-elle au **détriment des autres actions du programme** ou au détriment de celles qui permettraient d'en réduire structurellement le coût ?

A. UN PROGRAMME ORIENTÉ VERS LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Le programme n° 303 comprend quatre actions correspondant à des politiques identifiées :

- **l'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »**, qui correspond aux **crédits de la sous-direction des visas**, placée au sein du SGII ;
- **l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, qui recouvre le financement du **traitement de la demande d'asile** en première instance (à travers la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, OFPRA) et l'ensemble des **dispositifs de soutien aux demandeurs d'asile** (centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, allocation temporaire d'attente) ;
- **l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »**, qui porte principalement les crédits destinés au **fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA)** et autres zones d'attente pour les étrangers en situation irrégulière, ainsi que les **frais d'éloignement** de ces derniers ;
- **l'action n° 4 « Soutien »**, qui prend en charge les **dépenses de fonctionnement du SGII**, à l'exclusion des dépenses de personnel du titre 2, désormais portées par le programme n° 216.

Évolution des actions du programme n° 303 en AE et en CP

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale 2012	Projet de loi de finances 2013	Évolution	Loi de finances initiale 2012	Projet de loi de finances 2013	Évolution
Action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »	2,6	1,5	- 42,3 %	2,6	1,5	- 42,3 %
Action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »	408,9	501,1	+ 22,5%	408,9	501,3	+ 22,5 %
Action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	80,7	69,5	- 13,9 %	85,4	76,1	- 10,9 %
Action n° 4 « Soutien »	23,0	24,7	+7,4 %	25,0	26,0	+ 4 %
Total	515,2	596,9	+ 15,9 %	521,9	604,7	+ 15,9%

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

De façon générale, les crédits tels qu'ils sont présentés dans le projet annuel de performances appellent deux principales observations s'agissant des deux actions les plus importantes du programme.

La première est **l'augmentation très significative des crédits destinés à la garantie de l'exercice du droit d'asile**. Ces derniers progressent de **92,2 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la LFI pour 2012, soit une augmentation de 22,5 %**.

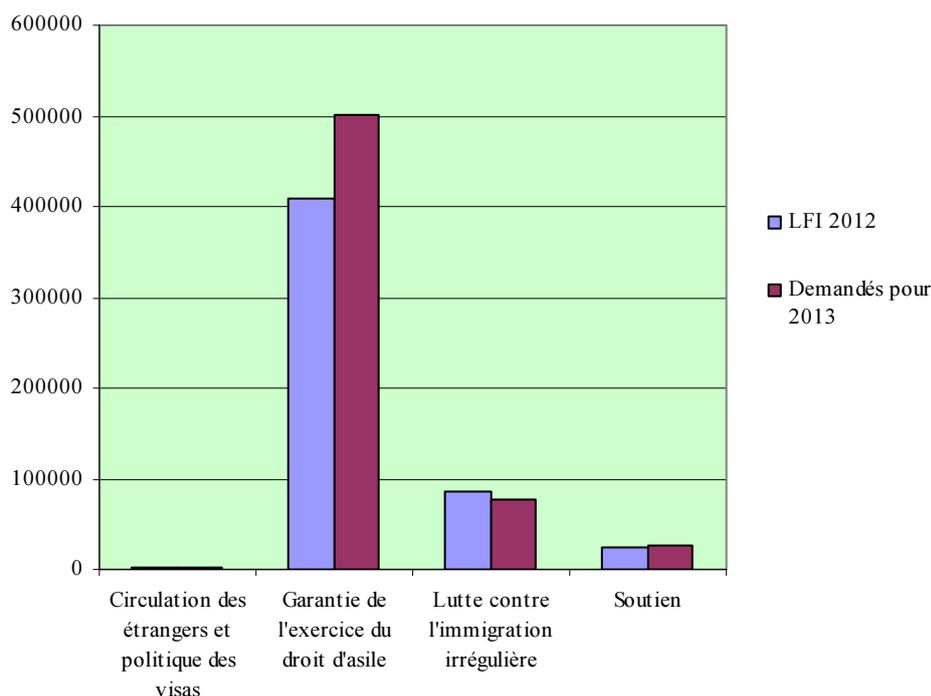
Par ailleurs, le projet est marqué par une **baisse importante des crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière** (- 11,2 millions d'euros en AE et - 9,3 millions d'euros en CP, soit respectivement 13,9 % et 10,9 % de baisse par rapport à la LFI pour 2012).

Au total, l'augmentation globale des crédits du programme (+ 15,9 % par rapport à 2012) masque donc des évolutions contrastées selon les actions, visibles dans le graphique ci-dessous.

En outre, le montant total des **fonds de concours attendus en 2013 sur le programme n° 303 est de 15,2 millions d'euros**, soit un niveau équivalent à l'année 2012, principalement en provenance du Fonds européen pour les réfugiés (FER) et du Fonds européen d'intégration (FEI).

Évolution des crédits de paiement du programme n° 303 « Immigration et asile »

(en milliers d'euros)



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

B. LA FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DES VISAS

Les crédits de l'action n° 1, qui est la moins importante du programme en termes budgétaires, sont destinés au financement de la sous-direction des visas. Ils sont marqués par une **nette diminution par rapport à 2012 (- 1 million d'euros, soit une baisse de 42 %)**.

Cette réduction est liée à la **disparition d'un programme d'investissement**, pour un million d'euros en 2012, consacré aux évolutions du système d'information « Réseau mondial visa » et au renouvellement d'une partie du parc informatique du réseau consulaire.

En revanche, les crédits des autres sous-actions n'appellent pas de remarque particulière, se caractérisant par leur relative stabilité :

- 0,9 million d'euros (AE=CP), contre 0,95 million d'euros en 2012, pour les charges de fonctionnement (hors personnel) de la sous-direction des visas ;
- 0,6 million d'euros (AE=CP) pour les moyens du réseau diplomatique et consulaire en matière de visas.

C. L'EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SOUTIEN DES DEMANDEURS D'ASILE

Les **dépenses liées à la demande d'asile**, portées par l'action n° 2 du programme n° 303, représentent à elles seules **82,8 % des dépenses du programme et 74,7 % de celles de la mission**. Or, elles ont été systématiquement sous-évaluées en lois de finances initiales depuis la création de la mission, dans un contexte de **forte hausse du flux de demandeurs d'asile depuis 2007**. Dans le sillage du projet de loi de finances pour 2012, qui avait procédé à un premier rebasage, le présent projet vise à **redimensionner l'ensemble des dispositifs** et à fixer les dotations de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à des niveaux proches de l'exécution.

1. Un contexte général : le maintien d'un flux important de demandes d'asile

Le principal déterminant des coûts de l'ensemble des dispositifs de traitement des demandes et de soutien des demandeurs d'asile est l'évolution du flux de nouvelles demandes d'asile sur le territoire français. De ce point de vue, le budget 2013 s'inscrit, comme le budget 2012, dans un **plus haut historique**.

Après des années de baisse entre 2004 et 2008, le flux a connu une augmentation importante depuis 2008 à + 34,6 %. En 2011, **57 337 demandes ont été enregistrées**, dont 52 147 premières demandes et 5 190 réexamens ; la demande globale a ainsi augmenté de **+ 8,7 % par rapport à 2010**.

D'après les données recueillies par votre rapporteur spécial, la première moitié de l'année 2012 semble marquer un léger reflux des nouvelles demandes (- 4,2 % par rapport au premier semestre 2011), qui s'est toutefois réduit aux mois de juin et juillet. Par ailleurs, on constate une forte augmentation des demandes de réexamens (+ 22 % sur les sept premiers mois de l'année 2012 par rapport à la même période de l'année 2011). Au total, le SGII estime ainsi que **la progression devrait être contenue, en 2013, autour de + 2 %**.

En tout état de cause, **toute estimation prévisionnelle de la demande d'asile est particulièrement délicate**. En réponse au questionnaire budgétaire, le ministère souligne ainsi que « *l'examen de l'évolution de la demande d'asile au cours des années antérieures ne peut qu'inciter à la prudence, des augmentations sensibles et inattendues ne pouvant être écartées* ». L'évolution des situations politiques dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée ne peut, à cet égard, qu'inciter à souscrire à cette précision.

2. La difficile amélioration des conditions de traitement de la demande d'asile : l'OFPRA et la CNDA

L'action n° 2 porte tout d'abord la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). L'OFPRA est, après l'OFII dont la subvention est portée par le programme n° 104, le principal opérateur de la mission. Créé en 1952, l'office est chargé de **l'instruction de toutes les demandes d'asile** (conventionnel, constitutionnel, protection subsidiaire, anciennement asile territorial) et assure la protection des réfugiés.

Dans le contexte d'une augmentation continue des demandes d'asile, l'enjeu majeur pour l'OFPRA est la **maîtrise, voire la réduction, du délai d'examen des demandes**. Au-delà des aspects humains liés à l'examen d'une demande d'asile, l'office constitue en effet le **premier maillon d'une chaîne de dispositifs (CADA, hébergement d'urgence, ATA) dont les coûts respectifs sont principalement déterminés par la durée de cette instruction**. Ainsi, **chaque mois supplémentaire de délai de traitement représente un coût de près de 16 millions d'euros**, au titre de la prise en charge des demandeurs d'asile en attente d'une décision définitive.

Dans ce cadre, la subvention de l'État à l'OFPRA a connu une augmentation significative entre 2009 et 2012 (+ **14,9 %** sur la période), qui s'est accompagnée d'un renforcement des effectifs de l'opérateur. Cette évolution est accentuée pour 2013, **la subvention étant portée à 37,1 millions d'euros, en augmentation de 2,75 millions (+ 8 %) par rapport à celle versée en 2012**. La progression totale de la SCSP entre 2009 et 2013 est ainsi de 24 %.

Par ailleurs, le plafond d'emplois de l'opérateur est relevé de 455 à 465 ETPT, permettant le **recrutement de dix contractuels supplémentaires affectés sur des postes d'officiers de protection**. Ce renforcement des effectifs fait suite à une hausse du plafond d'emploi de plus de 40 ETPT entre 2010 et 2012 et, en particulier, au recrutement de 30 officiers de protection en 2011. Sur un total de 455 ETPT, l'OFPRA compte, en 2012, 162 agents instructeurs, contre 106 en 2007.

Cette hausse substantielle des moyens financiers et humains alloués à l'opérateur n'a cependant pas permis une réduction des délais de traitement, qui, d'après les informations recueillies par votre rapporteur

spécial, restent, à l'issue du premier semestre 2012, à un niveau moyen très élevé de **179 jours, en légère augmentation par rapport à 2011**, où ils s'établissaient à 174 jours.

En réalité, l'augmentation des moyens a permis de limiter l'impact de la hausse du nombre de demandes sur les délais d'examen, mais elle ne les a pas réduits. De fait, **le stock n'a pas diminué entre 2012 et 2011 et s'établit à 22 994 dossiers**, dont 15 924 de « stock réel », c'est-à-dire le stock considéré comme incompressible correspondant à 2,5 mois d'activité. De même, **la productivité individuelle s'est maintenue à un niveau constant entre 2010 et 2012 à hauteur de 28 décisions par agent et par mois**, soit 1,8 décision par jour travaillé. Ce niveau de productivité de l'OFPPRA, plus élevé que chez nos partenaires européens (1 décision par jour en Allemagne, 0,7 décision en Suède), pourrait être à l'avenir partiellement remis en cause dans la mesure où « *les orientations inscrites dans la future directive « Procédure » devraient faire baisser le niveau de productivité individuelle, notamment en raison des nouvelles contraintes portant sur le déroulement de l'entretien* », d'après le ministère dans ses réponses au questionnaire budgétaire.

Au total, la première moitié de l'année 2012 marque, s'agissant de l'OFPPRA, une légère hausse ou, au mieux, une stabilisation des indicateurs plutôt qu'une orientation à la baisse.

Évolution des principaux indicateurs d'activité de l'OFPRA

	2009	2010	2011	2012	Évolution sur la période 2009-2012	2013
Nouvelles demandes d'asile	47 686	52 762	57 337	28 427 ⁽¹⁾	+19,2 %	-
Stock réel « compressible »	7 895	11 538	14 982	15 924 ⁽¹⁾	+101,7 %	-
Subvention pour charges de service public (en millions d'euros)	29,9	32,0	34,8	34,35	+14,9 %	37,1
ETPT totaux	407	404	440	455	+11,7 %	465
Nombre moyens de dossiers par agent et par mois	NC	28,05	27,66	NC	-	-
Délai moyen de traitement (en jours)	118	145	174	179	+51,7 %	-

(1) Données provisoires au 9 juillet 2012

Source : Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

En revanche, il convient de souligner que **l'évolution est plus positive s'agissant de la Cour nationale du droit d'asile**, juridiction d'appel des décisions de l'OFPRA, qui a été transférée au Conseil d'État en 2010 et dont les crédits sont, à ce titre, désormais portés par le programme n° 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Suite à un plan d'action décidé en 2010 et accentué en 2011, comprenant notamment une politique active de recrutement en 2011 (+ 54 ETPT par rapport à 2010), **le nombre de décisions rendues a connu une forte augmentation (+ 44 %) et le délai prévisible moyen de jugement est passé de 14 mois et 28 jours en 2010 à 9 mois et 5 jours en 2011**, sans que soit réduit le temps moyen passé pour l'examen d'un dossier.

Évolution comparée des conditions d'examen à l'OFPRA et à la CNDA

		2009	2010	2011	2012 ⁽¹⁾
Stock total	OFPRA	14 800	18 936	22 627	22 994
	CNDA	25 845	29 776	26 613	NC
ETPT	OFPRA	412	412	440	455
	CNDA	219	213	246	300
Délai moyen de traitement (en jours)	OFPRA	118	145	174	179
	CNDA	462	448	275	NC

(1) Données provisoires au 9 juillet 2012

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

Au total, votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation des moyens et des effectifs de l'OFPRA en 2013, mais souligne qu'elle ne permettra une baisse effective des délais de traitement, à l'image des résultats obtenus par la CNDA que si elle est accompagnée d'un **suivi de gestion** rigoureux et d'une **anticipation des évolutions de la demande d'asile** et des **évolutions réglementaires** applicables à l'instruction des demandes.

3. Les dotations de crédits pour le soutien aux demandeurs d'asile proches de la sincérité budgétaire

Les demandeurs d'asile sont, après le dépôt de leur demande et jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur cette dernière, pris en charge par la collectivité à travers trois dispositifs principaux : les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente (ATA).

a) Les CADA : augmentation des places et stabilisation du coût journalier

Les CADA constituent le **dispositif de droit commun pour l'accueil des demandeurs d'asile**. Au nombre de 270 sur l'ensemble du territoire français, ils comportent **21 410 places au 31 décembre 2011**, auxquelles il convient d'ajouter les 246 places de centre de transit et les 33 places de centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile. Le parc de CADA s'est fortement développé depuis dix ans, puisqu'il ne comptait que 5 282 places au 1^{er} janvier 2001.

La programmation pour 2013 poursuit cette politique de développement, avec la création de **1 000 places supplémentaires**. Par

ailleurs, lors de son audition auprès de la commission élargie de l'Assemblée nationale le 25 octobre 2012, le ministre de l'intérieur, Manuel Valls, n'a pas exclu de relever encore, en cours d'année 2013, l'objectif de création de places, puisqu'il s'est dit « *prêt à examiner en cours d'année, en fonction de la situation en CADA et de l'hébergement d'urgence, avec [Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement] Cécile Duflot, une éventuelle substitution de crédits entre les deux dispositifs, à coût constant, au **bénéfice de création de places supplémentaires en CADA*** ». Cette politique d'augmentation du nombre de places se justifie non seulement par le contexte de forte hausse des demandeurs d'asile, mais également par l'adaptation du dispositif au public concerné : en effet, les CADA offrent à leurs occupants non seulement un hébergement, mais également un **accompagnement social** personnalisé. Par ailleurs, une place en CADA (24 €) est, en moyenne, moins onéreuse que la combinaison d'une place en hébergement d'urgence (15 €) et de l'ATA (11 €). Pour ces raisons, **il convient d'accélérer et d'amplifier la politique de création de places en CADA**, dans un contexte de maintien d'un flux important de demandeurs d'asile.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les places devraient être principalement créées, pour des raisons budgétaires, par **extension ou rénovation de centres existants**. D'un point de vue géographique, l'attribution des places créées fera l'objet d'une sélection des projets transmis par les préfets de département. En tout état de cause, votre rapporteur spécial souligne que le **problème d'engorgement de la région d'Île-de-France**, qui représente 45 % de la demande d'asile mais seulement 16 % des places en CADA, ne pourra être résolu qu'au prix d'une création importante de places nouvelles, ou de la mise en œuvre d'une politique interrégionale de répartition des demandeurs d'asile. Par ailleurs, d'après les informations qu'il a recueillies, les **régions de l'Est de la France** font actuellement face à un fort afflux de demandeurs d'asile, en particulier en provenance des Balkans, dont il conviendra également de tenir compte dans le cadre de la répartition des nouvelles places.

La création de ces places explique **l'augmentation, modérée, des crédits, qui s'établissent à 198 millions d'euros en 2013 contre 194 millions d'euros en 2012**. La hausse est limitée par la baisse du coût unitaire moyen, qui est prévu à **24 € par jour, contre 24,4 € en 2012 et encore 26,20 € en 2010**. A cet égard, il convient de souligner que la mise en place d'un **référentiel des coûts** semble porter ses fruits, grâce à une prise en compte des caractéristiques de chaque centre pour la fixation des enveloppes budgétaires. Le ministère souligne notamment, dans une réponse au questionnaire budgétaire, que « *le référentiel de coûts révèle qu'en moyenne les CADA de typologie « petit / indépendant / diffus » sont les plus chers, et que ceux de typologie « grand / réseau / collectif » sont les moins chers* ». Rappelons que les CADA sont, pour l'essentiel, gérés par quatre grands réseaux associatifs, avec lesquels le référentiel de coûts a précisément permis

à l'administration d'engager un dialogue budgétaire fondé sur des critères objectifs.

Le taux d'occupation en CADA se maintient au niveau élevé de 90 %, signe à la fois de la forte demande et de la bonne gestion du dispositif national d'accueil par l'OFII qui en est responsable. En revanche, il convient de souligner qu'au 30 juin 2012, les demandeurs d'asile représentaient seulement 78,2 % des places occupées en CADA (16 380). Les places restantes étaient occupées par des réfugiés (9,9 %) et par des déboutés du droit d'asile (11,8 %). Ainsi, l'amélioration des capacités d'accueil des demandeurs d'asile en CADA passe non seulement par le développement du parc de CADA, mais également par la mise en œuvre d'une **stratégie pour fluidifier les sorties de CADA, notamment pour les déboutés ou les réfugiés, vers d'autres dispositifs plus adaptés.**

b) L'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente : un redimensionnement réel mais potentiellement insuffisant

(1) Une réévaluation conséquente des dotations initiales...

L'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente (ATA) constituent des prestations ouvertes aux demandeurs d'asile, en attente d'une décision définitive et n'ayant pu obtenir de place en CADA. Devant la hausse du flux de demandeurs d'asile et l'accroissement des délais de traitement, le public annuellement concerné par ces deux dispositifs et, partant, le coût de ces derniers, n'ont cessé de croître.

Les projets de lois de finances initiales depuis 2008 ont **systématiquement sous-budgété les financements liés à l'accueil des demandeurs d'asile**. Cette situation a été fréquemment rappelée par votre commission des finances et a notamment fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes pour manque de sincérité budgétaire, les évaluations de dépenses étant, par exemple jugés « *irréalistes* » par la note de la Cour sur l'exécution budgétaire pour 2011. L'exercice 2011 a sans doute été, de ce point de vue, emblématique : **l'exécution a été supérieure de 198,1 millions d'euros (soit plus de 210 %) à la dotation initiale**, nécessitant des ouvertures de crédit à trois reprises en cours d'année¹.

Cette situation a justifié un **premier rebasage des crédits lors du projet de loi de finances pour 2012**, l'enveloppe budgétaire initiale augmentant de 50,9 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence (+ 127 %) et de 35,65 millions d'euros pour l'ATA (+ 66 %).

Tout en soulignant l'effort de réévaluation des dépenses d'asile, **votre rapporteur spécial avait noté que les crédits pourraient se révéler encore insuffisants** : « *même si la demande d'asile se stabilise entre les années 2011*

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ; décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ; loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

et 2012, les crédits prévus au présent projet de loi de finances pourraient être inférieurs aux besoins, à hauteur de près de 100 millions d'euros : 45 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et 54 millions d'euros pour l'ATA ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial sur les chiffres provisoires de l'exécution en 2012, cette prévision se confirme : le SGII prévoit en effet **d'abonder, en cours de gestion, l'hébergement d'urgence à hauteur de 47,6 millions d'euros et l'ATA à hauteur de 72,6 millions d'euros.**

Dotations initiales (AE=CP) et exécution de l'hébergement d'urgence et de l'ATA

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011	2012 ⁽¹⁾
Hébergement d'urgence	Dotation en LFI	30,0	30,0	40,0	90,9
	Exécution	72,4	90,0	134,3	138,5
	Abondement en gestion	+ 42,4	+ 60,0	+ 94,3	+ 47,6
ATA	Dotation en LFI	30	53,0	54,0	89,7
	Exécution	68,4	105,0	157,8	162,3
	Abondement en gestion	+ 38,4	+ 52,7	+ 103,8	+ 72,6

(1) Prévision d'exécution

Source : Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

Dans ce contexte, le présent projet de loi de finances procède à une nouvelle augmentation significative des dotations budgétaires consacrées à ces deux dispositifs. Au total, les **crédits augmentent de 84,3 millions d'euros en AE=CP par rapport à 2012**. Sur deux ans, les dotations initiales se sont accrues de 171 millions d'euros, soit une progression de 182 %.

Les **crédits destinés à l'hébergement d'urgence sont prévus à 125 millions d'euros (AE=CP) pour 2013**, contre 90,9 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de près de **34 millions d'euros (+ 37,4 %)**. Ces crédits devraient permettre, en 2013, le financement de 22 920 places dont 2 160 places pour le dispositif à gestion nationale pris en charge par Adoma et 20 760 places pour le dispositif déconcentré géré par les préfets. Le coût moyen unitaire d'une place est estimé à 15 € par jour.

De même, les **crédits destinés à l'allocation temporaire d'attente augmentent de façon conséquente**, passant de 89,7 millions d'euros en 2012 (AE=CP) à **140 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013**

(+ 56,1 %). L'ATA, allocation versée par Pôle Emploi, bénéficie aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de l'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA, lorsque ceux-ci ne peuvent être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission temporaire au séjour. Le montant de l'ATA s'établit actuellement à **11,01 € par jour** (soit 330,30 € par mois de 30 jours). En appliquant un taux de revalorisation de 1,75 %, l'ATA devrait s'établir à 11,17 € par jour en 2013. L'enveloppe budgétaire globale permet donc le versement de l'allocation à **33 000 bénéficiaires en 2013**, au lieu des 21 565 prévus lors du vote de la loi de finances initiale pour 2012.

**Évolution des crédits (AE=CP) de l'hébergement d'urgence
et de l'allocation temporaire d'attente entre 2012 et 2013**

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	Évolution
Hébergement d'urgence	90,9	125	+ 37,4 %
Allocation temporaire d'attente	89,7	140	+ 56,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

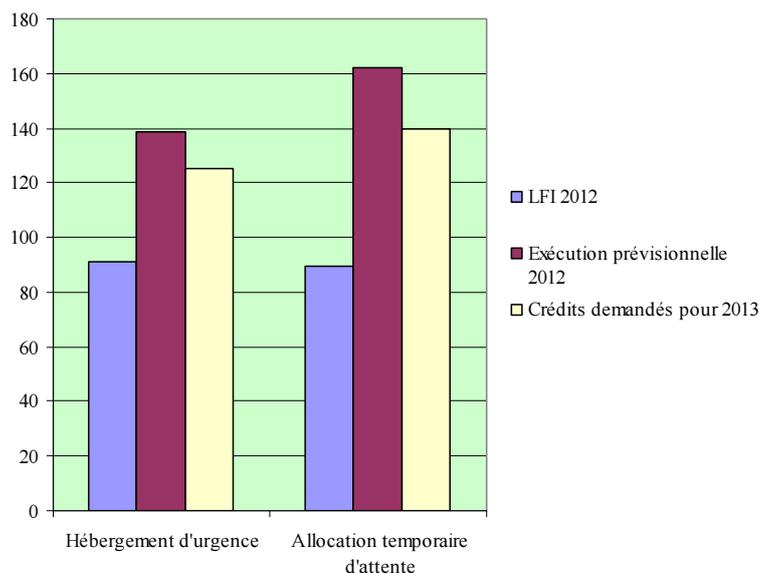
(2) ...qui pourrait se révéler encore insuffisante

Votre rapporteur spécial se félicite du **réel effort de réévaluation des dépenses liées à l'asile** qui permet, pour la première fois, d'approcher les montants de l'exécution de l'année précédente, en l'occurrence de l'exercice 2012. Cette amélioration prolonge celle permise par le projet de loi de finances pour 2012, et améliore ainsi la sincérité budgétaire de la présentation de la mission.

Toutefois, plusieurs éléments incitent à penser que les dotations budgétaires pourraient se révéler encore **insuffisantes en cours de gestion**. Tout d'abord, il convient de souligner que **les crédits proposés restent inférieurs, sur les deux dispositifs, à la prévision d'exécution sur l'année 2012**, comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution des crédits votés et exécutés pour l'hébergement d'urgence et l'ATA

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Plusieurs raisons sont avancées par le ministère pour expliquer ce décalage, en particulier la **relative stabilité des nouvelles demandes d'asile en 2012**, ainsi que la **création de 1 000 nouvelles places en CADA**, la **réduction escomptée des délais de traitement de l'OFPRA** et les **travaux d'optimisation du versement de l'ATA par Pôle Emploi**. Par ailleurs, le SGII poursuit une stratégie en vue de **rationaliser les coûts de l'hébergement d'urgence**, en particulier en déléguant aux préfets la négociation annuelle, avec les partenaires privés, des enveloppes budgétaires et des places disponibles et en promouvant les structures collectives, moins coûteuses.

Toutefois, ces éléments ne devraient pas faire sentir leurs effets avant plusieurs mois. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, « *l'inertie des dépenses liées à la présence des demandeurs d'asile entrés en France [devrait] conduire à prévoir un niveau de dépenses [...] au moins équivalent à celui de l'année précédente* », comme le souligne la Cour des comptes, pour l'exercice 2011, dans sa note d'exécution budgétaire précitée.

De plus, **plusieurs déterminants à la hausse** doivent être pris en compte. Tout d'abord, votre rapporteur spécial souligne l'impact potentiel des **évolutions politiques en cours sur la rive Sud de la Méditerranée**, bien que la France soit, pour l'instant, peu concernée par l'arrivée de demandeurs d'asile de nationalité syrienne, contrairement à l'Allemagne ou à la Suède.

En outre, **le retrait du Kosovo et de l'Albanie de la liste, établie par l'OFPRA sous le contrôle du Conseil d'État, des pays d'origine sûrs**, pourrait produire un allongement des délais d'instruction de ces demandes et avoir un effet dynamique important sur la demande d'asile en provenance de ces deux pays. A titre de comparaison, le retrait du Bangladesh de cette liste avait été suivi d'une augmentation de plus de 90 % de la demande d'asile en provenance de ce pays, d'après les informations transmises par le SGII.

La liste des pays d'origine sûrs

La notion de pays d'origine sûrs a été introduite en droit français par la loi du 10 décembre 2003. Au sens du 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un pays est considéré comme sûr « s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

En application de l'article L.722-1 du même code, **c'est le conseil d'administration de l'OFPRA qui fixe la liste des pays considérés, au niveau national, comme des pays d'origine sûrs.**

Cette disposition affecte essentiellement la procédure de demande d'asile. Les demandeurs d'asile, ressortissants des États figurant sur cette liste, **ne peuvent bénéficier d'une admission au séjour au titre de l'asile.** Leur demande est donc instruite par l'OFPRA dans le cadre de la **procédure prioritaire** et leur recours éventuel devant la Cour nationale du droit d'asile n'a pas de caractère suspensif.

La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine n'exclut pas le principe de l'examen individuel de la demande d'asile par l'OFPRA. L'instruction porte sur le fond de la demande, peut donner lieu à un entretien, et dans certains cas aboutir à une décision d'admission. **Une demande ne peut être rejetée au seul motif que le demandeur est ressortissant d'un pays figurant sur cette liste.**

La liste, régulièrement révisée, comprend actuellement les dix-huit États suivants : Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Macédoine (ARYM), Mali (pour les hommes uniquement), Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Tanzanie et Ukraine.

Enfin, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en date du 27 septembre 2012, conduira la France à **verser l'ATA aux demandeurs d'asile dont la prise en charge est, en vertu du règlement Dublin II¹, renvoyée par la France à un autre État membre**. Les demandeurs d'asile concernés devront bénéficier de l'ATA non plus seulement jusqu'à la décision des autorités françaises, mais jusqu'au début de la prise en charge par l'autre État membre². D'après les données recueillies par votre rapporteur spécial, cette évolution concernerait environ **4 000 demandeurs d'asile par an**, pour une durée généralement supérieure à 3 mois, soit plus de **4 millions d'euros**.

D. LA BAISSÉ CONTINUE DES CRÉDITS DESTINÉS À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Comme lors des lois de finances pour 2011 et pour 2012, **les crédits de l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » se réduisent dans le présent projet de loi de finances, avec des dotations inscrites à 69,6 millions d'euros en AE et 76,1 millions d'euros en CP**, soit une diminution de 13,7 % en AE et de 10,9 % en CP par rapport à celles prévues par la loi de finances pour 2012.

La baisse des crédits est essentiellement supportée par deux postes : **les frais de fonctionnement hôtelier des CRA, qui s'élèvent à 26,3 millions d'euros (AE=CP) en 2013**, contre plus de 30 millions d'euros en 2012, ainsi que **les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière, qui s'établissent à 24,2 millions d'euros (AE=CP) en 2013** contre 32,2 millions d'euros en 2012.

S'agissant du parc de places en CRA, il compte, au 31 juillet 2012, **1 816 places**. Les deux CRA du Mesnil-Amelot sont les derniers centres ouverts, respectivement en août et en septembre 2011, pour une capacité totale de 240 lits. Par ailleurs, ce parc est complété par des locaux de rétention administrative (LRA) gérés par les services de la police, ainsi que par la zone d'attente de Roissy.

Le parc est caractérisé par son **faible taux d'occupation**, de seulement 57,7 % au 30 juin 2012. Les CRA de la région parisienne font figure d'exception, avec des taux d'occupation supérieurs à 85 %.

¹ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

² CJUE, arrêt du 27 septembre 2012, affaire C-179/11 : « un État membre saisi d'une demande d'asile est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par la directive 2003/09 même à un demandeur d'asile pour lequel il décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 [...] de requérir un autre État membre aux fins de prendre en charge ou de reprendre en charge ce demandeur en tant qu'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile ».

Le transfert de la gestion à la police aux frontières, intervenu en 2011 et effectif pour l'ensemble des CRA en février 2012, a permis une première rationalisation dans le fonctionnement hôtelier des centres ; cette évolution devrait être poursuivie dans le cadre de la **rédaction d'un cahier des charges unique** et de la **mutualisation de certains marchés publics** (blanchisserie, plateaux-repas, etc.) avec d'autres directions du ministère de l'intérieur. Un gain de 0,6 € par place et par jour est ainsi attendu en 2013, permettant une **économie de 4 millions d'euros**.

S'agissant de la **prise en charge sociale en CRA**, les prestations, qui sont fournies par les réseaux associatifs, connaissent une légère diminution de leur financement (- 0,8 million d'euros), dans un contexte de renégociation, en 2013, des marchés publics afférents.

Contrairement à l'an passé, la **baisse des crédits n'affecte pas les investissements dans les centres de rétention administrative (CRA)**, qui s'élèvent, pour 2013, à **5,1 millions d'euros en AE** (contre 4,5 millions d'euros en 2012) et **11,6 millions d'euros en CP** (contre 9,2 millions d'euros en 2012). En particulier, votre rapporteur spécial se félicite du début des travaux en vue de la **construction du nouveau CRA de Mayotte**, qui devrait intervenir à la fin de l'année 2012. La livraison de ce centre ne devrait cependant être effective qu'à la fin de l'année 2014.

Les autres travaux d'investissement concernent la **restructuration du CRA de Coquelles**, ainsi que la **mise en conformité des centres** et des zones d'attentes. A cet égard, il convient de rappeler que les CRA de Marseille et de Lyon ont fait l'objet, en 2011, d'incendies d'origine volontaire qui n'ont, heureusement, pas fait de victimes ; des travaux de mise aux normes règlementaires de sécurité en sont, pour l'ensemble du parc, d'autant plus nécessaires.

S'agissant des **frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière**, la **dotations s'élève à 24,2 millions d'euros pour 2013, soit une diminution de 8 millions d'euros par rapport aux crédits alloués pour 2012**. A cet égard, l'infléchissement de la politique gouvernementale semble pourtant limité, le ministre ayant souligné, lors de son audition précitée par la commission élargie de l'Assemblée nationale, qu'il y aurait davantage de reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière en 2012 qu'en 2011.

Au total, la réduction des crédits pose la question de la **stratégie déployée en matière de lutte active contre l'immigration irrégulière**. En effet, l'action continue de ne porter que des prestations en aval, après identification des migrants clandestins, mais elle ne propose pas les moyens pour, d'une part, démanteler les filières clandestines et, d'autre part, procéder à cette identification, rendue, d'ailleurs, plus difficile par l'évolution du régime de la garde à vue pour les migrants en situation irrégulière.

***E. LA RELATIVE STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU
SECRETARIAT GÉNÉRAL***

L'action n° 4 « Soutien » regroupe les crédits de fonctionnement du SGII. A partir du présent projet de loi de finances, les dépenses de personnel du secrétariat général sont toutefois portées par le programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La présente action ne recouvre donc plus que trois types de dépenses :

- les **dépenses de fonctionnement courant**, pour un montant de 4,2 millions d'euros en AE=CP ;
- les **loyers budgétaires**, pour un montant de 5 millions d'euros en AE=CP ;
- les **dépenses liées aux systèmes d'information**, pour 10,6 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP.

De façon générale, ces crédits connaissent, en 2013, une **légère augmentation par rapport à la dotation** (à périmètre constant) prévue en loi de finances pour 2012 (+ 1 million d'euros en CP).

Développement et fonctionnement des systèmes d'information liés à la gestion des procédures d'immigration

(en millions d'euros)

Domaine	Dénomination	Objectif du système d'information	Crédits pour 2013	
			AE	CP
Séjour, immigration	AGDREF, AGDREF 2, ELOI	Traitement interministériel des dossiers des étrangers par l'ensemble des acteurs (préfectures, consulats, police, gendarmerie, OFII, OFPRA, organismes sociaux, etc.) ; introduction de la biométrie ; constitution d'une base de données sur l'évolution des flux migratoires	3,5	4,2
		Asile		
Visas	BIONET, NVIS, RMV	Recueil de données biométriques ; fonctionnement et maintenance de plateformes existantes de visas	4,20	4,57
Contrôle	VISABIO, PARAFE	Système de contrôle biométrique aux frontières	4,50	4,80
Naturalisation	PRENAT	Gestion des dossiers de naturalisation	0,68	0,68
Travail	FRAMIDE	Gestion des procédures de demandes d'autorisation de travail et des déclarations de détachement	0,70	0,50

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

III. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » : UNE DIMINUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

Le second programme de la mission regroupe les **crédits d'intervention consacrés à l'intégration des étrangers**, au travers de quatre actions :

- la **subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** ;
- les **actions d'intégration des étrangers en situation régulière** ;
- le **fonctionnement de la sous-direction des naturalisations** ;
- les **actions d'intégration des réfugiés**.

Ce programme représente, avec **66,2 millions d'euros pour 2013**, seulement **9,9 % des crédits de paiement de la mission**. Comme en 2012, cette part diminue sous le double effet de la diminution de ses dotations entre 2012 et 2013 (**- 5,4 millions d'euros, soit - 7,5 %**) et de la réévaluation concomitante des dépenses d'asile portées par le programme n° 303.

Évolution des crédits de paiement du programme n° 104

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique »	13,3	11,6	- 12,7 %	13,3	11,6	- 12,7 %
Action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »	41,8	38,5	- 7,9 %	41,8	38,5	- 7,9 %
Action n° 14 « Naturalisation et accès à la nationalité »	8,7	1,1	- 86,4 %	1,9	1,7	- 10,5 %
Action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés »	14,7	14,4	- 2,0 %	14,7	14,4	- 2,0 %
Total	78,4	65,6	- 16,3 %	71,6	66,2	- 7,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'ensemble des actions du programme connaissent, en 2013, une baisse de leurs crédits. En particulier, l'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière », qui finance des associations poursuivant des actions d'intégration et de formation des étrangers, voit ses crédits diminuer de 41,8 millions d'euros en 2012 à 38,5 millions d'euros en 2013 (- 7,9 %), alors que sa dotation s'était maintenue en loi de finances pour 2012 par rapport à 2011.

Toutefois, cette baisse globale est partiellement compensée par une **augmentation des fonds de concours** attendus, qui devraient apporter un complément de financement de 14 millions d'euros en 2013, contre 11,5 millions d'euros en 2012.

A. LES MOYENS DE L'OFII EN BAISSSE CONTINUE

Créé par l'article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est le résultat de la fusion de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) et du volet « intégration des étrangers » de l'ACSé. Il dispose d'une **compétence générale en matière d'intégration des étrangers en situation régulière dans les cinq premières années de résidence sur le territoire français.**

Les missions de l'office français de l'immigration et de l'intégration

Conformément à l'article L. 5223-1 du code du travail, l'OFII est chargé « *du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* ».

En pratique, son action peut être regroupée en quatre domaines principaux :

- **l'immigration**, à travers la procédure de validation des visas long séjour valant titres de séjour (VLS-TS) ainsi que la prise en charge de la visite médicale effectuée par tous les primo-arrivants ;

- **l'intégration**, à travers, notamment, la prise en charge des actions de formation linguistique et civique, ainsi que le bilan de compétences professionnelles, prévus par le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ;

- **l'accueil des demandeurs d'asile**, à travers la gestion du dispositif national d'accueil s'agissant des places en CADA, ainsi que la prise en charge du premier accueil des demandeurs ;

- **l'aide au retour et à la réinsertion**, à travers le financement des aides au retour volontaire et des aides au retour humanitaire.

L'action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » comporte uniquement la subvention pour charges de service public destinée à l'OFII. Au cours des premières

années de la création de l'OFII, la subvention effectivement versée a été limitée, dans le but de réduire **l'important fonds de roulement** de l'opérateur. Après une année 2010 particulière, liée à la reprise en charge des missions et des personnels de l'ACSé, la SCSP s'est établie à un niveau considéré comme normal en 2011, à 14,4 millions d'euros en AE=CP.

Évolution du montant de la subvention pour charges de service public de l'OFII

(en millions d'euros)

Année	LFI (CP)	Exécution (CP)
2008	44,1	0
2009	10,3	4,7
2010	15,0	18,6
2011	14,4	14,4
2012	13,3	13,3

Source : Commission des finances, à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

Après une première diminution limitée en 2012, la **SCSP poursuit sa baisse dans le présent projet de loi de finances pour 2013**, puisqu'elle s'établit à **11,6 millions d'euros, soit une diminution de 1,7 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012**.

A cet égard, il convient de souligner que **la SCSP ne représente qu'une part minoritaire, et décroissante, des ressources de l'office** dont le budget est principalement alimenté par des **taxes affectées** acquittées par les étrangers ou leurs employeurs. Ainsi, **84,2 %** du budget de l'OFII est, en 2011, financé par des recettes fiscales affectées ; leur régime, qui a été plusieurs fois modifié depuis trois ans afin d'assurer un financement aux missions nouvelles confiées à l'opérateur (accueil des demandeurs d'asile, validation des VLS-TS), fait l'objet de nouveaux aménagements dans le présent projet de loi de finances, sans que soit affecté le produit global des taxes.

Ce maintien du produit global n'a cependant que peu d'effets pour les ressources de l'OFII, dans la mesure où le montant des taxes affectées a été **plafonné** par la loi de finances pour 2012. Le présent projet de loi prévoit d'ailleurs, dans son article 29, **d'abaisser de 10 millions d'euros le plafond** initialement fixé à 161 millions d'euros. En comparant les plafonds respectifs des différentes taxes avec leur rendement prévisionnel en 2012, **le plafonnement devrait réduire de 17 millions d'euros en 2012, et de 19,5 millions d'euros en 2013, les recettes potentielles de l'OFII**.

Plafonds 2012 et 2013 des taxes affectées à l'OFII

(en millions d'euros)

	Rendement prévisionnel 2012	Plafond 2012	Plafond 2013
Taxe sur les titres de séjour	125	109	108
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	8	7,5	7
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation	4	5,5	4
Taxe sur les employeurs de main d'œuvre étrangère	30	34	29
Contribution spéciale	2	4	1,5
Contribution forfaitaire	0,5	1	0,5
	<i>Montant prévisionnel total des taxes écrêtées</i>	17	19,5

Source : Commission des finances, d'après l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances

Dès lors, l'OFII voit diminuer non seulement sa subvention en provenance de l'État, mais également le montant de ses ressources propres, soit une **baisse globale estimée à 4,2 millions d'euros, sur un budget d'environ 170 millions d'euros.**

Par ailleurs, l'OFII connaît également une **diminution significative de son plafond d'emploi** : ce dernier passe de 820 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2012 à **805 ETPT en 2013**. Cette réduction s'inscrit dans une trajectoire de forte baisse des effectifs, supérieure à la règle du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite, puisque l'office comptait encore 920 ETPT au moment de sa création en 2009. L'OFII n'était, en 2011, pas parvenu à respecter son plafond d'emploi fixé à 835 ETPT en loi de finances initiale. La marche de réduction à 820 en 2012 puis 805 en 2013 n'en est que plus importante, et exigera le non renouvellement de certains contrats à durée déterminée ainsi que la mise en place de mesures de promotion de la mobilité extérieure pour les agents.

En tout état de cause, la réduction des moyens humains et financiers de l'office pose la question de ses **missions**, alors que l'office a vu, ces dernières années, ses compétences s'élargir et ses dispositifs monter en

puissance, à l'image du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). D'après les informations fournies par le ministère à votre rapporteur spécial, la renégociation, en 2013, de la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et l'OFII devrait être l'occasion d'une **redéfinition des missions prioritaires de l'OFII**. Parmi les pistes envisagées, le ministère a évoqué la **suppression du dispositif dit « pré-CAI » de formation à l'étranger** et la fermeture de plusieurs représentations de l'OFII hors de France, ainsi que la **suppression des doublons pour les visites médicales** s'agissant des étudiants et des salariés.

Bien que ce constat rejoigne certaines des préconisations établies par votre rapporteur spécial dans son récent rapport d'information consacré à l'office¹, il tient à souligner que la redéfinition des missions de l'OFII et l'éventuelle réduction de certaines de ses prestations ne sauraient faire l'économie d'une **réflexion globale sur le dimensionnement de la politique française d'intégration**, dont l'OFII est l'acteur majeur. Dans son rapport précité, votre rapporteur spécial a en particulier mis en évidence les limites des formations proposées dans le cadre du CAI, en particulier les **formations linguistiques**, dont le niveau est trop faible pour être un vecteur d'insertion sociale, et la **formation civique**, dont le format ne permet pas la transmission des valeurs de la République.

Les principales préconisations de votre rapporteur spécial sur l'OFII

1/ Élever le niveau de langue requis au niveau A2 puis B1 du cadre européen de référence, contre A1.1 actuellement.

2/ Sanctionner l'échec au diplôme de langue par une obligation de poursuivre la formation.

3/ Instaurer une participation financière des étrangers aux frais de formation linguistique, sur le modèle de l'office fédéral allemand.

4/ Organiser des stages d'intégration intensifs combinant formation linguistique et formation civique.

5/ Renforcer la formation civique.

6/ Adapter la visite médicale aux profils de risques des publics étrangers et supprimer les doublons.

7/ Moduler les aides au retour en fonction de la nationalité et de la situation personnelle de l'étranger.

S'agissant de la formation linguistique, la **création d'un nouveau parcours linguistique** permettant d'accéder directement au niveau A1 ou A2

¹« L'office français de l'immigration et de l'intégration : pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse », rapport d'information n° 47 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances par Roger Karoutchi, octobre 2012.

du diplôme élémentaire de langue française (DELF A1 ou A2), a certes permis de répondre aux besoins d'une partie des migrants qui, déjà alphabétisés, ont la capacité de parvenir plus rapidement à un niveau de langue supérieur. Ainsi, 5 304 signataires du CAI ont obtenu le DELF en 2011, pour 12 473 signataires ayant obtenu le diplôme initial en langue française (DILF A1.1). Cette **diversification des parcours**, combinée à un meilleur contrôle de l'assiduité des élèves, explique la progression de l'indicateur 1.1 du projet annuel de performances qui retrace le taux d'étrangers non francophones bénéficiaires d'une prescription linguistique et qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française. Ce taux progresse ainsi de 60,6 % à 64,8 % entre 2010 et 2011, pour un objectif de 68 % en 2013.

Toutefois, l'instauration de ces parcours n'a pas d'impact sur le **niveau règlementairement visé par les formations, maintenu au seul niveau A1.1**, qui correspond à un niveau d'expression de fin d'école maternelle. A cet égard, **voire rapporteur spécial regrette que même le simple relèvement du niveau de langue recherché au niveau A1 du cadre européen de référence, contre A1.1 aujourd'hui, semble avoir été abandonné** par le ministère du fait des contraintes budgétaires de l'office. A titre de comparaison, le niveau exigé en Allemagne est le niveau B1 du cadre européen de référence.

B. LA RÉDUCTION DES FINANCEMENTS DES ACTIONS D'INTÉGRATION

L'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière » est, en termes budgétaires, la principale action du programme. Cette action recouvre pour l'essentiel le financement des actions menées par les réseaux associatifs dans quatre principaux domaines :

- les **formations linguistiques** ;
- **l'accès à l'éducation** ;
- **l'accès à l'emploi**, à travers la conclusion de partenariats avec les entreprises et la mise en place d'actions de formation professionnelle ;
- le **droit des femmes immigrées** et des **personnes âgées immigrées**.

Cette action représente une dotation de **38,54 millions d'euros en 2013**, dont 30 millions sont constitués de subventions aux associations nationales ou locales. Les crédits sont **en baisse de plus de 3 millions d'euros**, soit 7,9 %, entre la loi de finances pour 2012 et le présent projet de loi de finances. Cette diminution s'inscrit dans l'objectif de réduction de 7 % des dépenses d'intervention « pilotables » ; elle devrait, de ce point de vue, se poursuivre les prochaines années, conformément à la programmation triennale 2013-2015.

Cependant, la baisse des dotations est compensée, en 2013, par une **augmentation des prévisions de rattachement de fonds de concours**, pour un total de 7,7 millions d'euros en provenance du Fonds européen d'intégration, contre 4,6 millions en 2012.

Parmi les initiatives financées par ce programme, il convient de souligner la poursuite de la mise en place des **programmes d'intégration des populations immigrées (PRIPI)**. Les PRIPI, prévus par l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles, permettent de définir, à l'échelle régionale, des priorités d'action stratégiques devant être, ensuite, déclinées par l'ensemble des acteurs locaux. Les PRIPI permettent ainsi, localement, d'orienter et de structurer les crédits régionaux et départementaux du programme n° 104 en matière d'intégration qui étaient, jusqu'en 2009, financés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Par ailleurs, l'action finance une partie du plan de traitement et de réhabilitation des **foyers de travailleurs migrants**, ainsi que des aides spécifiques à certains de leurs résidents, pour un montant total de 11 millions d'euros en AE=CP, en baisse d'un million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012.

Enfin, l'action comporte également une subvention pour charges de service public versée à la **Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)**, située à la Porte Dorée à Paris. Cet établissement public, qui bénéficie de subventions d'autres ministères, en particulier du ministère de la culture chef de file, dispose d'un budget de 6,5 millions d'euros en 2012. La SCSP du programme n° 104 s'élève à 2,6 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, contre 2,78 millions d'euros en loi de finances pour 2012. Cette diminution vise, selon le projet annuel de performances, *« d'une part à prendre en compte l'augmentation attendue des recettes propres de la CNHI (droits d'entrée, mécénat, locations d'espace, coproductions), et d'autre part à faire contribuer l'établissement à la maîtrise des dépenses publiques »*.

C. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA SOUS-DIRECTION DE L'ACCÈS A LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

L'action n° 14 du présent programme comporte exclusivement les **crédits de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française**, dont le siège est à Rezé, près de Nantes.

Depuis la réforme de la procédure de naturalisation intervenue en 2010, les décisions de naturalisation sont prises par décret du Premier ministre sur proposition des préfets, tandis que les décisions défavorables sont prises directement par les préfets. Dans ce cadre, l'administration centrale a pour mission de **piloter et de contrôler le dispositif général, de traiter les**

recours hiérarchiques et contentieux, ainsi que d'élaborer les décrets de naturalisation.

Les crédits de fonctionnement de la sous-direction inscrits au présent programme représentent pour l'essentiel des charges fixes de fonctionnement, en particulier les dépenses immobilières. La diminution des effectifs opérée depuis 2010 a permis une réduction de la surface de bureaux occupée, et contribue ainsi à la contraction des crédits de paiement, qui passent de 1,8 million d'euros en loi de finances pour 2012 à 1,7 million d'euros dans le présent projet de loi. La forte baisse des autorisations d'engagement entre 2012 et 2013 (- 86,4 %) s'explique par le renouvellement du bail pluriannuel, intervenu en 2012.

Lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le 25 juillet 2012, le ministre de l'intérieur Manuel Valls a annoncé la **révision des critères d'octroi de la nationalité française** ; le 18 octobre, il a précisé vouloir revenir au nombre de 100 000 naturalisations par an, contre 66 273 en 2011.

D'après les informations fournies par le ministère, **le relèvement du nombre de naturalisations ne devrait pas avoir d'impact sur les charges de fonctionnement de la sous-direction**. En effet, un dossier de naturalisation nécessiterait un temps de traitement équivalent, quelle que soit la décision finale des autorités.

Cette précision ne vaut cependant qu'à **flux de nouvelles demandes constant**, alors que l'annonce médiatisée du relèvement du nombre de naturalisation et de l'assouplissement des critères d'octroi devrait avoir un effet dynamique non négligeable. Par ailleurs, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la cohérence de ce relèvement du nombre de naturalisations avec la réduction des crédits des actions d'intégration**, qui en fournissent l'incontournable préparation. A cet égard, on peut craindre que les lacunes du système d'intégration, renforcées par les contraintes budgétaires actuelles, ne remettent en cause, dans le cadre de l'assouplissement des critères d'octroi, le niveau linguistique exigé pour une naturalisation, fixé à B1 du cadre européen de référence.

D. L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS, UNE ACTION QUI N'APPELLE PAS DE REMARQUE PARTICULIÈRE

L'action n° 15 du programme n°104 comprend deux sous-actions :

- le **financement des centres provisoires d'hébergement des réfugiés** (CPH), dont la dotation pour 2013 est prévue à 12,2 millions d'euros en AE=CP, contre 12,5 millions en 2012 ;
- les **aides et secours aux réfugiés**, pour 2,2 millions d'euros en AE=CP pour 2013, soit un montant identique à celui prévu en 2012.

Au total, la légère diminution des crédits entre 2012 et 2013 (- 0,3 million d'euros) est compensée par la **progression de même ampleur des fonds de concours attendus**, qui passent de 2,9 millions d'euros en 2012 à 3,2 millions en 2013.

Il convient de souligner que les places en CPH, qui offrent des solutions de sortie de CADA aux étrangers auxquels l'asile a été accordé par l'OFPRA, ont un coût unitaire légèrement supérieur à celui des CADA, puisqu'il s'établit à 30,86 euros pour l'année 2013, contre 24 euros en CADA. Bien que cette différence s'explique principalement par la nature des prestations respectivement fournies dans ces centres, elle est également liée à la **mise en place plus tardive d'un référentiel des coûts** dans les CPH. Ce processus devra donc être poursuivi, afin d'accélérer la baisse du coût unitaire journalier des places.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à **minorer de 315 500 euros (AE = CP) les dotations** de la mission. Cette minoration correspond au solde d'une réduction des crédits à titre reconductible et d'une majoration à titre non reconductible.

I. À TITRE RECONDUCTIBLE

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit une **réduction, à titre reconductible, de 360 000 euros (AE = CP)** des crédits de la mission, au titre du prélèvement effectué, en seconde délibération, sur l'ensemble des missions, et permettant de gager les ouvertures de crédit opérées par ailleurs.

Cette diminution résulte :

- d'une contraction de 300 000 euros au titre du programme n° 303 « Immigration et asile » ;
- et d'une minoration de 60 000 euros au titre du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

II. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'amendement propose par ailleurs une **majoration de crédits, à titre non reconductible, de 44 500 euros (AE = CP)**, imputés comme suit :

- 8 500 euros sur le programme « Immigration et asile » ;
- 36 000 euros sur le programme « Intégration et accès à la nationalité française ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Avant d'en venir à l'examen du projet lui-même, je voudrais faire deux remarques liminaires. La première est que je suis assez embarrassé par ce projet de budget, parce qu'il est examiné alors que de fortes incertitudes existent sur l'évolution de l'asile et des naturalisations notamment. Beaucoup d'annonces sont faites, mais qui n'ont pas de traduction budgétaire immédiate dans le budget qui nous est proposé.

La seconde remarque liminaire a trait au maintien d'une mission spécifique, dédiée à l'immigration, l'asile et l'intégration, ce dont nous devons tous nous féliciter. Cela permet en effet un suivi unique, global et pluriannuel, de cette politique. Mieux encore, est conservé le pilotage unique de la mission par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, désormais placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

J'en viens maintenant au projet de budget lui-même. Tout d'abord, le projet de loi de finances pour 2013 est marqué par une forte hausse des crédits de la mission « Immigration ». En effet, ces dotations augmentent globalement de 13 % par rapport à 2012, et atteignent 670 millions d'euros en crédits de paiement, contre 593,5 millions d'euros en 2012. Pourtant, l'année 2012 avait elle-même vu une forte augmentation des dotations initiales : sur deux ans, la hausse s'établit, à périmètre constant, à plus de 30 % ! Cette augmentation est prise en compte dans le plafond de la loi de programmation triennale pour 2013-2015.

En réalité, l'augmentation des crédits est portée par une seule action : les dépenses liées à l'asile, c'est-à-dire le traitement des demandes et le soutien aux demandeurs d'asile. Ces dépenses représentent désormais 75 % des dépenses totales de la mission.

Je l'avais dit lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, l'an passé : les crédits étaient insuffisants sur cette action. En particulier, il semblait nécessaire d'avoir davantage de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et d'améliorer les délais de traitement des demandes d'asile, qui s'étaient considérablement allongés, auprès de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). De même, les crédits proposés pour l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente (ATA) étaient insuffisants pour faire face à la demande croissante.

C'est pourquoi le projet de budget propose une augmentation des crédits sur l'ensemble de ces actions. On augmente de mille places le parc en CADA, qui atteint ainsi 22 410 unités, ce qui est une bonne chose. On accroît

également, en parallèle, les crédits de l'hébergement d'urgence, qui augmentent de 37 % ; pour l'ATA, l'augmentation est de 56 % par rapport à 2012.

Pour autant, en considération du nombre de demandeurs d'asile, il n'est pas dit que cette majoration des crédits soit suffisante. Il faut prendre en compte la légère hausse, de l'ordre de 2 % en 2012, par rapport aux 58 000 demandes en 2011 – par définition, la hausse en 2013 est inconnue. En tout état de cause, face à cette progression des demandes d'asile, je pense qu'il conviendrait, au-delà des clivages politiques, d'opérer une redéfinition de ce qu'est la demande d'asile, car certains requérants proviennent de pays dont la situation politique ne justifie pas nécessairement l'octroi du statut de réfugié.

Il convient par ailleurs de prendre en compte deux éléments. D'une part, le retrait de deux pays de la liste des pays d'origine sûrs, l'Albanie et le Kosovo, pourrait allonger les délais de traitements. D'autre part, une décision de la Cour de justice de l'Union européenne, en date du 27 septembre 2012, oblige la France à verser l'ATA aux demandeurs d'asile dit « Dublinés », c'est-à-dire ceux qui sont renvoyés par la France à un autre État membre. Cela représente une dépense supplémentaire estimée à 4 millions d'euros.

A coté de cette hausse conséquente des dépenses d'asile, toutes les autres actions de la mission sont en baisse.

Tout d'abord, la lutte contre l'immigration irrégulière, qui ne disposait certes pas de crédits très importants, connaît une baisse de 11 % par rapport à 2012. Cette contraction est portée principalement par les frais des centres de rétention administrative, dont le taux d'occupation est, en effet, très faible : plus de 80 % en Ile de France, mais beaucoup moins partout ailleurs. La baisse concerne aussi les frais d'éloignement des migrants, ce qui n'est pas cohérent avec les déclarations du ministre selon lesquelles le Gouvernement compte poursuivre la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

Deuxième et principale source de préoccupation : les crédits destinés aux actions d'intégration sont en baisse significative, de 7,5 % soit 5 millions d'euros. J'ai présenté, il y a quelques jours, un rapport de contrôle sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Tous les sénateurs présents étaient d'accord avec la conclusion selon laquelle il est nécessaire de renforcer le format et d'accroître les moyens des actions d'intégration menées par l'OFII. C'est notamment le cas pour la formation linguistique, où le niveau visé par les cours de langue – mais non exigé, puisqu'il n'existe pas une obligation d'obtenir le niveau en question – est le niveau A1.1 du cadre européen de référence, soit un niveau de fin de maternelle. Le rapport préconisait de relever progressivement ce niveau à A2 ou B1, comme c'est le cas chez nos principaux partenaires, notamment en Allemagne. De même la formation civique, qui s'effectue sur une seule journée, est insuffisante. Il y a donc un constat partagé d'une nécessité d'allouer des moyens supplémentaires pour permettre une vraie intégration des étrangers.

Pourtant, ce budget prévoit la diminution non seulement de la subvention de l'État, de l'ordre de 1,7 millions d'euros, mais aussi de son plafond d'emplois (-15 ETPT) et du plafond des taxes affectées pour 10 millions d'euros supplémentaires dans le cadre de l'article 26 de la première partie. Ce n'est pas un bon signal pour la politique d'intégration française. C'est pourquoi je propose un amendement à cet article pour limiter la baisse du plafond des taxes affectée à l'OFII.

Dernier sujet : les naturalisations. Le ministre de l'intérieur a annoncé une révision de la politique d'accès à la nationalité française, afin de revenir au nombre de 100 000 naturalisations par an, contre 66 000 en 2011 mais environ 90 000 les années précédentes. L'objectif en lui-même n'est pas en cause, mais il pose deux questions. Tout d'abord, la sous-direction des naturalisations, dont les crédits sont en baisse, saura-t-elle y faire face ? Je reste en effet sceptique quant à l'idée selon laquelle l'augmentation du nombre de naturalisations n'impacterait pas les charges de fonctionnement de l'administration en question. Par ailleurs, il y a un manque de cohérence à vouloir à la fois une augmentation du nombre de naturalisations et une réduction des crédits destinés à l'intégration des étrangers, qui en est le préalable.

Sous le bénéfice de ces observations, et à condition que mon amendement à l'article 26 soit adopté, je vous propose de voter les crédits de la mission. Si, en revanche, la baisse des crédits d'intégration est maintenue, je ne voterai pas, personnellement, ces crédits, car c'est une erreur de faire un effort sur l'asile mais non sur l'intégration.

M. Philippe Marini, président. – L'amendement que vous proposez est à l'article 26, c'est-à-dire en première partie du projet de loi de finances.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – En effet. Il s'agit de limiter la baisse du plafond de taxes affectées à l'OFII. Au-delà des clivages politiques, on ne peut pas découpler le soutien aux demandes d'asile et le traitement des naturalisations d'un côté, et les moyens donnés à l'opérateur en charge de l'intégration, de l'autre côté. Sans les moyens, l'OFII fera encore moins de formation linguistique, encore moins de formation civique, à tel point que l'utilité même de ce parcours d'intégration sera remise en cause.

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement du rapporteur spécial représenterait une perte de recettes pour l'État entre 2 et 3 millions d'euros. Dans le contexte budgétaire actuel, ce n'est pas rien. Nous l'étudierons donc attentivement dans le cadre de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, mais je ne peux pas m'engager aujourd'hui.

Mme Hélène Lipietz, rapporteure pour avis de la commission des lois. – Au cours des auditions effectuées, j'ai été particulièrement frappée par les coûts induits par les refus de naturalisation et de régularisation. En effet, cela augmente le nombre de dossiers devant les tribunaux administratifs, qui font face à un problème général de surcharge. Il faudrait également prendre en compte les dépenses en matière d'escorte policière. Ce sont là des dépenses

réelles, qui ne sont pas visibles dans le bleu budgétaire. Il convient donc de tenir compte de l'ensemble de ces coûts liés à une politique restrictive d'accès aux titres de séjour. Comme l'indique le rapporteur spécial, c'est un budget qui s'inscrit dans une politique en mal d'orientation, alors que les annonces n'ont pas encore permis d'engager les réformes, notamment celle du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

M. Serge Dassault. – Je souhaiterais que soient redéfinis les objectifs en matière d'immigration : qu'est-ce que le droit d'asile ? qu'est-ce qu'un migrant en situation irrégulière ? quelle politique doit-on avoir s'agissant des populations Roms ? Dans le contexte budgétaire actuel, nous n'avons plus les moyens d'accueillir les personnes concernées dans les mêmes proportions, sauf lorsqu'il s'agit, bien sûr, de techniciens ou de main d'œuvre qualifiée. Je ne dis pas qu'il faille réduire ce budget, mais il faut réfléchir à la politique d'immigration que nous voulons et pouvons avoir avec nos moyens budgétaires limités.

M. Jean Arthuis. – Ma question porte sur la situation des étrangers mineurs isolés. Ces derniers, qui sont de plus en plus nombreux, sont confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils généraux. L'une des difficultés est de déterminer l'âge véritable de ces personnes, qui affirment généralement avoir 17 ans ; les radiologies parfois pratiquées semblent indiquer qu'ils sont, souvent, plus âgés que ce qu'ils prétendent, mais, au bénéfice du doute, ils sont confiés à l'ASE et placés dans des foyers pour mineurs, dans des conditions contestables et préjudiciables. J'aimerais que l'on dépose un amendement, au moins d'appel, pour aborder la question de la prise en charge et de l'orientation des étrangers mineurs isolés.

M. Charles Guéné. – Dans le cadre du programme n° 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », je constate qu'une partie des crédits est réservée au traitement de la demande d'asile par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il semble que l'augmentation des crédits et des effectifs ces dernières années ait permis de réduire les délais de traitement, qui sont passés d'environ 15 mois en 2010 à environ 7 mois en 2011. Selon les magistrats administratifs, le goulot d'étranglement se situe au niveau des avocats, qui, en nombre trop restreint, ne peuvent assister à toutes les audiences. Avec un million d'euros supplémentaire sur les UV des avocats, on estime que l'on pourrait gagner un mois de délai de traitement, soit une économie globale de 15 millions d'euros. On le voit, trois budgets sont concernés par cette problématique (Justice, Conseil d'État et Immigration), et il serait utile de croiser nos analyses.

Mme Michèle André. – Lors de l'examen du rapport de contrôle budgétaire du rapporteur spécial, nous avons en effet posé la question des missions de l'OFII. S'agissant de votre amendement, je pense qu'il serait utile d'attendre le résultat de ces réflexions et de redéfinir le champ de compétences de l'OFII, avant d'envisager une modification de ses ressources.

S'agissant des naturalisations, nous sommes saisis dans nos circonscriptions de cas de refus de dossiers qui posent question, par exemple de personnes nées en Algérie dont toute la famille a obtenu la nationalité française. Je pense que ces dossiers, avec les recours engagés devant les tribunaux, pèsent sur les coûts de la mission. Par ailleurs, comme le rapporteur spécial l'a souligné, l'accueil des demandeurs d'asile avait besoin de crédits supplémentaires, et il n'est pas utile d'accompagner cette discussion d'amalgames sur la situation des immigrés. S'agissant des mineurs isolés, c'est un sujet qui est présent depuis près de dix ans, et qui s'est peut-être récemment amplifié.

M. Richard Yung. – Je partage la position de Michèle André sur la nécessité d'avoir une politique d'asile. Sans rappeler la tradition française de l'asile, il est normal qu'un pays comme la France accueille des demandeurs d'asile dans une telle situation. Il ne s'agit pas d'une quelconque « invasion ».

25 postes sont créés dans le réseau consulaire pour la délivrance des visas. A-t-on chiffré l'impact de ces créations en termes de produit des taxes pour l'OFII et l'État ?

Par ailleurs, les prestations fournies par les associations dans les centres de rétention administratives (CRA) font l'objet depuis peu d'une mise en concurrence. Quel est l'impact de cette évolution pour les finances publiques ?

Enfin, s'agissant des taxes affectées à l'OFII, j'ai déjà eu l'occasion de dire que je suis opposé, pour des raisons de principe, à leur augmentation, d'autant plus que certaines sont déjà très élevées, de l'ordre de plusieurs centaines d'euros, alors qu'elles s'appliquent à un public plutôt démuné. Dans votre amendement, vous visez deux taxes : la taxe de primo-délivrance, à l'augmentation de laquelle je suis opposé, et la taxe acquittée par les employeurs, pour laquelle on peut en effet réfléchir à une hausse, puisqu'elle n'est pas payée par ce public défavorisé.

M. Philippe Marini, président. – Pour la clarté du débat, j'attire l'attention sur le fait que l'amendement du rapporteur spécial à l'article 26 ne consiste pas en une augmentation des taxes, mais en une modification de l'affectation de leur produit. Il s'agit de réserver leur produit à l'OFII.

M. Eric Doligé. – Je voudrais revenir sur le problème des mineurs étrangers isolés. On constate une réelle augmentation du nombre de cas : dans le département du Loiret, ils étaient 30 en 2011, mais 170 aujourd'hui, soit un coût de près de 7 millions d'euros pour l'ASE. En matière d'assurance maladie, ils sont certes couverts par la CMU, mais ce sont le plus souvent les départements qui assurent le financement durant les premiers mois. Je rappelle que Claude Bartolone, alors président de conseil général, avait indiqué à Michel Mercier, alors ministre de la Justice, que la prise en charge de ces mineurs relevait de sa responsabilité. De plus, leur âge exact n'étant pas connu, ces mineurs restent souvent dans le dispositif ASE au-delà de leur majorité. Enfin, certains départements, n'ayant pas la possibilité matérielle de

les accueillir, placent des mineurs isolés auprès des structures des départements voisins, ce qui représente non seulement une charge supplémentaire, mais aussi une responsabilité pour ces derniers. Il s'agit de sommes considérables pour certains conseils généraux : il convient donc de définir des systèmes de répartition ou de péréquation entre les départements.

M. Albéric de Montgolfier. – Lors d'une rencontre des présidents de conseils généraux avec l'État, il a été reconnu que la prise en charge des mineurs étrangers isolés était une mission nationale. Elle devrait donc être rattachée à la mission « Immigration ». En conséquence, je demande au rapporteur spécial d'évoquer cette question en séance, et me rallie à la proposition de Jean Arthuis que soit déposé un amendement d'appel à ce sujet.

Mme Marie-France Beaufile. – La question des mineurs étrangers n'est pas un sujet nouveau. Par exemple, en Indre-et-Loire, il existe un site de la mairie de Paris pour accueillir les mineurs étrangers, qui, souvent, sont ensuite recueillis par le département à la majorité et au-delà. Peut-être le phénomène a-t-il cependant pris de l'ampleur récemment, avec des mineurs qui viennent de pays en guerre, notamment du Sud de la Méditerranée, mais aussi d'Europe, d'Espagne, de Grèce ou du Portugal, en raison de la situation économique.

S'agissant des recours, je constate que leur nombre, pour les décisions d'asile et de régularisation, augmente : il convient de veiller à ce que la réduction des délais de traitement ne se fasse pas au prix de la qualité et du soin apporté aux décisions en première instance. Il convient donc que les personnels chargés du suivi de ces dossiers soient correctement formés pour les instruire au mieux ; cela nous permettrait d'accélérer la résolution de situations difficiles, et d'économiser sur certaines dépenses.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – En réponse à Hélène Lipietz et à Charles Guéné, je voudrais souligner qu'il y a, en effet, beaucoup de dépenses réalisées dans le cadre de la politique d'immigration et non retracées par la présente mission : les forces de police dédiées, les magistrats, etc. S'agissant des délais, en effet, toute réduction d'un mois en moyenne du délai de traitement permet d'économiser globalement 15 millions d'euros sur les dispositifs de soutien aux demandeurs d'asile. Pour l'OFPRA, le délai est encore, en moyenne, de 179 jours à la mi-2012. Il y a un effort indéniable à faire sur ce poste, et nous pourrions en mesurer l'efficacité à long terme, en fonction de l'évolution de la demande d'asile.

S'agissant des mineurs isolés, je suis prêt à évoquer la question en séance, voire à déposer un amendement d'appel, par exemple pour demander un système de péréquation entre les départements. C'est un sujet qui est évoqué depuis plusieurs années mais qui n'a pas été traité, expliquant les disparités de situations entre les départements.

S'agissant de l'OFII, Michèle André conseille d'attendre la redéfinition des missions de l'opérateur. Il ne s'agit pas pour nous d'augmenter les taxes, mais de faire en sorte qu'une plus grande partie de leur

produit aille vers l'intégration. Je considère que ce serait un mauvais signal si, en attendant une redéfinition des missions et du niveau des prestations de l'opérateur, on réduisait son budget et ses moyens d'intervention.

Enfin, concernant les recours formés contre les décisions d'asile ou de titres de séjour, il n'y aura réduction des coûts que s'il y a diminution du nombre de demandes d'asile, mais il y a sans doute des efforts à faire en matière de présence des avocats.

M. Philippe Marini, président. – Si vous en êtes d'accord, et avec l'accord du rapporteur général, je propose donc de réserver l'avis de la commission sur les crédits de la mission, dans l'attente de l'examen des amendements à l'article 26 du projet de loi.

A l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen définitif de la mission.

M. François Marc, rapporteur général. – Réunie le 6 novembre, la commission des finances a réservé sa position sur les crédits de la mission, en attente de l'examen de l'article 26 de la première partie de la loi de finances sur le plafond des taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). A l'issue de la seconde délibération, les députés ont adopté un amendement minorant de 0,36 million d'euros les crédits de la mission au titre du gage général. Le rapporteur spécial Roger Karoutchi avait indiqué qu'il conditionnait son vote sur les crédits à l'adoption de son amendement à l'article 26, sur le plafond de taxes affectées à l'OFII. J'observe toutefois que les crédits de cette mission ont été considérablement augmentés par rapport à 2012, et il est nécessaire de donner aux acteurs de l'intégration et de l'asile les moyens de fonctionner. J'en préconise donc l'adoption.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – D'après le rapporteur général, les crédits de la mission augmentent. L'augmentation est en effet considérable sur l'asile. En revanche, l'intégration subit une baisse importante. C'est pourquoi mon amendement abaisse le plafond des taxes affectées à l'OFII. Compte tenu du déséquilibre qui existe entre l'asile et l'intégration, en faveur de laquelle aucun effort n'est fait, je voterai contre l'avis du rapporteur général.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».