

N° 108

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

### IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

*Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



---

## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>   |              |
| <b>I. UN BUDGET TRIENNAL EN HAUSSE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE<br/>DES RÉFORMES DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION .....</b>  | <b>7</b>     |
| <b>A. LES RÉFORMES ATTENDUES EN 2015, PANACÉES D'UNE NOUVELLE<br/>STRATÉGIE D'IMMIGRATION ? .....</b>   | <b>7</b>     |
| 1. <i>Accélérer le traitement de l'asile, centraliser la gestion de l'asile et renforcer le parcours<br/>d'intégration des étrangers : la réforme de l'asile et la réforme de l'immigration .....</i> | <i>7</i>     |
| a) La réforme de l'asile .....  | 7            |
| b) La réforme du droit des étrangers .....  | 8            |
| 2. <i>Des réformes coûteuses à court terme .....</i>  | <i>9</i>     |
| 3. <i>Des premiers éléments, insuffisants, de budgétisation des réformes .....</i>  | <i>11</i>    |
| <b>B. UNE HAUSSE DU BUDGET TRIENNAL PROBABLEMENT INSUFFISANTE .....</b>   | <b>12</b>    |
| <b>II. UNE MISSION STABLE, CONCENTRÉE SUR LES DÉPENSES LIÉES AUX<br/>DEMANDES D'ASILE .....</b>   | <b>14</b>    |
| <b>A. UNE MAQUETTE RELATIVEMENT STABLE.....</b>   | <b>14</b>    |
| <b>B. UNE CONCENTRATION SUR LES DÉPENSES D'ASILE.....</b>   | <b>15</b>    |
| <b>C. UNE POLITIQUE PLUS LARGE QUE LA SEULE MISSION « IMMIGRATION,<br/>ASILE ET INTÉGRATION ».....</b>  | <b>17</b>    |
| <b>ANALYSE PAR PROGRAMME</b>  |              |
| <b>I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE ».....</b>  | <b>19</b>    |
| <b>A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR L'ASILE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE .....</b>  | <b>19</b>    |
| <b>B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ASILE : DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES, UNE<br/>BUDGÉTISATION INSUFFISANTE À FLUX CONSTANT .....</b>  | <b>21</b>    |
| 1. <i>Les prévisions d'évolution des demandes d'asile .....</i>   | <i>21</i>    |
| 2. <i>La poursuite de l'effort sur les moyens de l'OFPRA pour réduire les délais d'examen des<br/>demandes d'asile .....</i>  | <i>23</i>    |
| 3. <i>L'hébergement en CADA : la pérennisation des places créées en 2013 et 2014 .....</i>  | <i>25</i>    |
| 4. <i>L'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente : des budgétisations<br/>divergentes .....</i>   | <i>27</i>    |
| a) Une exécution budgétaire 2014 difficile .....  | 27           |
| b) Un même public, des évolutions divergentes pour un financement qui restera<br>probablement insuffisant .....   | 29           |

|  |           |
|--|-----------|
| C. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LA STABILITÉ DE LA POLITIQUE MENÉE ET LA DIFFICULTÉ D'UNE RÉORIENTATION VERS L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE..... | 32        |
| D. DES CRÉDITS DE SOUTIEN EN LÉGÈRE BAISSÉ, À L'EXCEPTION DES DÉPENSES INFORMATIQUES CROISSANTES.....  | 33        |
| <b>II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » .....</b>  | <b>34</b> |
| A. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION : STABILITÉ DES CRÉDITS, AUGMENTATION DES MISSIONS .....   | 35        |
| B. LA CONCENTRATION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION SUR LA FORMATION LINGUISTIQUE .....  | 37        |
| C. DES ACTIONS D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS LIMITÉES AUX CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT .....   | 38        |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>   | <b>43</b> |

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Immigration, asile et intégration » ne connaît pas d'évolution significative de sa maquette, dans l'attente **des deux réformes de l'asile et du droit des étrangers**, qui devraient être adoptées par le Parlement dans le courant de l'année 2015.

2. Ces deux réformes visent à modifier la procédure d'asile afin de **renforcer certaines garanties procédurales** conformément aux directives européennes et **d'accélérer le traitement de la demande d'asile** (procédure accélérée, irrecevabilité, etc.). Elles visent également à **organiser de façon centralisée l'attribution des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**, à **internaliser au sein de l'OFII le premier accueil** des demandeurs d'asile, et à confier à ce dernier la gestion d'une **allocation renouvelée pour les demandeurs d'asile**. Enfin, s'agissant de l'intégration des étrangers, la réforme aura pour objet de refondre le parcours d'intégration en **renforçant l'exigence de niveau de langue** pour l'obtention de la carte de résident.

3. **Le budget triennal 2015-2017 prévoit une augmentation limitée des crédits de seulement 8 millions d'euros entre 2015 (666 millions d'euros) et 2017 (674 millions d'euros)**. Cette évolution, qui anticipe la réduction des coûts de l'asile espérée suite à la mise en œuvre de la réforme, est toutefois **peu réaliste** au regard de l'évolution de la dépense lors des derniers exercices.

4. S'agissant du programme 303, **un effort important en crédits (+7 millions d'euros) et en effectifs (+ 55 ETPT) est porté en faveur de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)** chargé de l'examen des demandes d'asile. Cet effort vise à compenser les nouvelles exigences procédurales, mais surtout à réduire le délai de la demande, qui est encore de 205 jours au 1<sup>er</sup> juillet 2014 contre un objectif de 90 jours.

5. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la dernière tranche du plan de **création de 4 000 places en CADA** sera effective, portant le total de places à environ 25 700, pour un total de crédits en hausse à 220,8 millions d'euros.

6. L'exécution budgétaire 2014 de **l'hébergement d'urgence** et de **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, prestations subsidiaires pour les demandeurs d'asile non accueillis en CADA, est difficile. Des **besoins complémentaires de 136,8 millions d'euros**, dont 97 millions d'euros au titre de l'ATA, sont nécessaires. L'assainissement de cette situation en loi de finances rectificative est nécessaire pour éviter tout effet « boule de neige » qui mettrait en péril l'exercice 2015.

7. Ces deux dispositifs connaissent pour le budget 2015 des **évolutions divergentes**. Avec 132,5 millions d'euros, la dotation d'hébergement d'urgence s'approche pour la première fois de la réalité des besoins (environ 150 millions d'euros en 2014). En revanche, avec environ 110 millions d'euros, la dotation d'ATA reste très inférieure à la consommation prévisionnelle 2014 (185 millions d'euros, hors report de charges 2013). **La budgétisation, manifestement inférieure aux besoins, est insincère.**

8. **Les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière sont stables, à environ 73 millions d'euros**. La réorientation de la rétention vers **l'assignation à résidence** notamment pour les familles, avec une ligne d'un million d'euros seulement, semble difficile à mettre en œuvre compte tenu de la nécessité de garantir la reconduite à la frontière des étrangers concernés.

9. S'agissant du programme 104, les crédits de **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, avec une subvention de l'État de 10,8 millions d'euros et des taxes affectées plafonnées à 140 millions d'euros, et ses effectifs, avec 801 ETPT, sont **stables**. Cependant, cette stabilité masque une **réorientation des interventions vers les nouvelles missions confiées par la réforme de l'asile**, notamment le premier accueil des demandeurs. Ainsi, la mission d'intégration des étrangers en situation régulière, première mission de l'OFII, s'en trouve réduite.

10. **Les crédits d'intégration des étrangers sont en légère baisse mais sont concentrés, en 2014 et 2015, sur la formation linguistique**, afin de préparer l'entrée en vigueur de l'obligation d'atteinte du niveau A2 pour l'obtention de la carte de résident pluriannuelle. Même concentrés sur l'apprentissage de la langue, ces crédits ne sont pas suffisants pour assurer l'intégration des étrangers en situation régulière.

11. Les crédits destinés aux **centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)** sont en augmentation et s'établissent à **16,2 millions d'euros**, compte tenu de la budgétisation des dispositifs connexes d'accueil des réfugiés. L'absence de pilotage par l'État de ces structures et de stratégie en matière d'intégration des réfugiés justifiera une réforme, sur la base des conclusions du contrôle budgétaire réalisé par votre rapporteur spécial.

12. Les **modifications apportées par l'Assemblée nationale**, qui augmentent les crédits de l'asile pour financer des places d'hébergement d'urgence à Calais en première délibération (+ 3,5 millions d'euros), avant de les réduire dans le cadre des économies budgétaires en seconde délibération (- 14,8 millions d'euros), aggravent l'insincérité budgétaire des dépenses d'asile.

*Au 10 octobre 2014, date limite fixée par la LOLF, 50 réponses sur 51, soit environ 98 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

---

## ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

### I. UN BUDGET TRIENNAL EN HAUSSE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION

#### A. LES RÉFORMES ATTENDUES EN 2015, PANACÉES D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE D'IMMIGRATION ?

##### 1. Accélérer le traitement de l'asile, centraliser la gestion de l'asile et renforcer le parcours d'intégration des étrangers : la réforme de l'asile et la réforme de l'immigration

Le 23 juillet 2014, le conseil des ministres a adopté **deux projets de loi** qui ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui ont vocation à refondre la politique publique portée par les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

###### a) La réforme de l'asile

Le premier de ces textes est le **projet de loi relatif à la réforme de l'asile**. Ce projet de loi fait suite à un travail de concertation nationale entre l'État et les acteurs, notamment associatifs, de l'asile, mené en 2013 sous l'égide de notre collègue Valérie Létard et de notre collègue député Jean-Louis Touraine<sup>1</sup>. Le constat de départ de cette réforme rejoint celui mis en évidence par de nombreux autres rapports parlementaires, dont celui de nos collègues députés Jeanine Dubié et Arnaud Richard au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, et ceux présentés par votre rapporteur spécial<sup>3</sup> : un **système d'asile engorgé**, incapable de faire face à l'afflux des demandeurs d'asile dont la très grande majorité sont en réalité poussés par des motivations économiques. L'allongement des délais d'examen des demandes et la saturation des dispositifs standards d'hébergement des réfugiés a ainsi conduit, dans les dernières années, à une augmentation du coût du système d'asile, et, dans le même temps, à une moindre acceptabilité sociale et politique, sans parvenir à protéger efficacement ceux qui répondent véritablement aux critères de l'asile.

---

<sup>1</sup> Cette concertation a donné lieu à un rapport : « Rapport sur la réforme de l'asile », remis au ministre de l'intérieur le 28 novembre 2013.

<sup>2</sup> Rapport 1879 (XIV<sup>e</sup> législature) sur « l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile », 10 avril 2014.

<sup>3</sup> Rapport 105 (2013-2014) « L'allocation temporaire d'attente : pour une refonte globale de la gestion de l'asile », 30 octobre 2013.

Par ailleurs, la réforme de l'asile vise également à **transposer les deux directives européennes** qui harmonisent, tout en les renforçant, les garanties offertes par les États membres aux demandeurs d'asile<sup>1</sup>.

En conséquence, la réforme présente **deux principaux axes** :

- **Elle modifie les procédures applicables devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).**

De **nouvelles garanties procédurales** sont apportées, conformément aux exigences posées par la directive : examen de la vulnérabilité du demandeur ; présence d'un tiers à l'entretien devant l'OFPRA ; caractère suspensif du recours contre les décisions de l'OFPRA.

Dans le même temps, le **traitement des demandes les moins fondées sera accéléré** : procédure d'irrecevabilité ; clôture du dossier et perte des droits en cas de non coopération ; procédure accélérée élargie (remplaçant la procédure prioritaire actuelle, limitée aux seules demandes issues des pays d'origine sûrs).

L'objectif est de parvenir à une durée moyenne de traitement de la demande de trois mois devant l'OFPRA et de six mois devant la chambre d'appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

- **Elle revoit les conditions d'accueil (hébergement, allocations) des demandeurs d'asile**, afin qu'elles soient, selon l'exposé des motifs du projet de loi « *plus justes et plus équitables mais aussi, dans une certaine mesure, plus directives* ».

Il s'agit notamment de mettre en place, sous l'égide de l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII), un **système d'orientation contraignante des demandeurs d'asile** vers des dispositifs d'hébergement dans d'autres régions que celles où ils se présentent. Pour répondre aux demandes, l'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) devra être la norme. Par ailleurs, l'allocation versée aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA, aujourd'hui **l'allocation temporaire d'attente (ATA), sera modifiée et familialisée.**

*b) La réforme du droit des étrangers*

Également adopté le 23 juillet 2014 par le conseil des ministres, **le projet de loi relatif au droit des étrangers en France** s'articule autour de **trois principaux axes.**

- Le premier vise à **rénover le parcours d'intégration des étrangers en situation régulière.**

---

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



En particulier, il vise à mettre en place un contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration des primo-arrivants. Dans ce cadre, l'objectif d'apprentissage de la langue française est renforcé. Par ailleurs, ce parcours est mieux articulé à la délivrance des titres de séjours de longue durée.

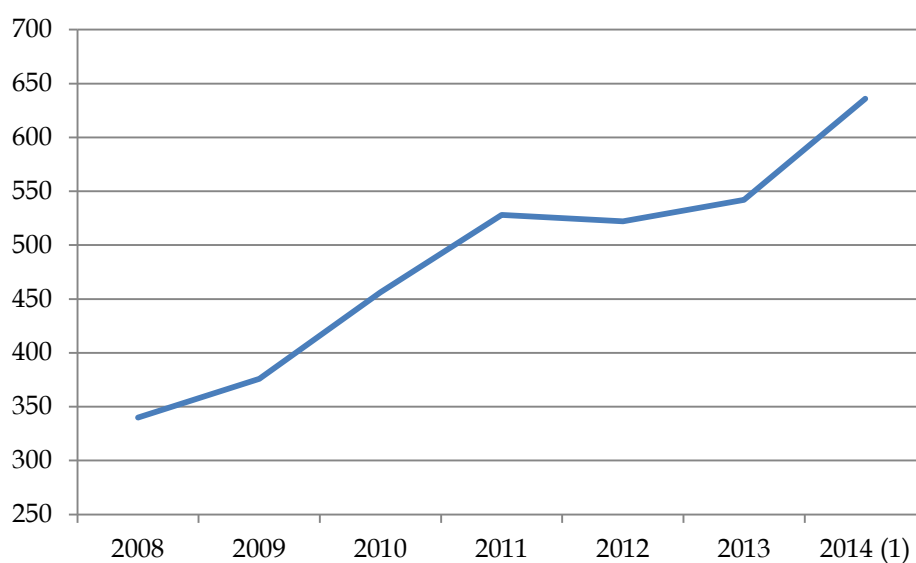
- Le deuxième axe est d'**améliorer l'attractivité de la France** en simplifiant le parcours des étudiants étrangers et en créant une carte « propre aux talents internationaux ».
- Enfin, le troisième axe de la réforme est relatif aux **étrangers en situation irrégulière**, afin d'ajuster la procédure de reconduite à la frontière pour la mettre en conformité avec les nouvelles exigences européennes, en particulier en mettant la priorité à l'assignation à résidence plutôt que le placement en rétention.

## 2. Des réformes coûteuses à court terme

L'engorgement du système d'asile constaté depuis plusieurs années s'est traduit par une **explosion des dépenses du programme 303** (action 2 : « Garantie du droit d'asile »), passant de 340 millions d'euros en 2008 à **probablement plus de 600 millions d'euros en 2014**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Évolution des dépenses exécutées liées à l'asile du programme 303 depuis 2008

(en millions d'euros)



(1) 2014 : dépense prévisionnelle au 15 septembre 2014 sur la base des éléments fournis dans les réponses au questionnaire budgétaire ; reports de charge de 2013 compris.

Source : commission des finances

Dans ce contexte, les deux réformes de l'asile et de l'immigration ont également **des impacts, sinon des motivations budgétaires**. Elles sont à cet égard de nature à emporter des conséquences en sens contraires.

Ainsi, la réforme de l'asile pourrait certes permettre à terme de réduire les dépenses liées à l'asile, en particulier si elle parvient à **réduire effectivement les délais d'examen des demandes devant l'OFPRA et la CNDA**. En effet, ce sont ces délais qui conditionnent la durée au cours de laquelle les demandeurs ont droit aux dispositifs d'accueil des CADA ou, alternativement, à l'hébergement d'urgence et à l'ATA. Plus l'examen sera rapide, plus la durée moyenne d'hébergement et de versement de l'allocation sera courte, et plus le coût de l'asile sera réduit.

Par ailleurs, le dispositif de répartition interrégionale des demandeurs d'asile implique que le refus d'un transfert vers une autre région entraînera la perte des droits (hébergement et allocation).

Cependant, **d'autres dispositions sont plus coûteuses**. Ainsi, l'accroissement des **garanties procédurales** au sein de l'OFPRA, en particulier la présence obligatoire d'un tiers (avocat, représentant d'une association) à l'entretien du demandeur avec l'officier augmentera les coûts de l'Office. De même, le **caractère systématiquement suspensif des recours** risque de pousser encore davantage à la multiplication des recours et à l'allongement des délais d'examen.

Enfin, la réforme de l'immigration, en élevant à juste titre l'exigence de maîtrise de la langue française, conduira à une **augmentation des dépenses de formation linguistique au sein de l'OFII puis, dans un deuxième temps, par les associations actives** dans le domaine de l'intégration et financées par le programme 104.

Au total, **l'effet « budgétaire » de la réforme reste incertain**. À court terme, elle risque de porter les crédits plutôt à la hausse, avec l'augmentation immédiate des moyens de l'OFPRA et de l'OFII pour faire face aux nouvelles exigences et missions. À long terme, elle peut être source d'économie à condition de parvenir à maîtriser les délais d'examen des demandes. En définitive, il ne faut pas tout attendre de la mise en œuvre des réformes : c'est à condition d'une **évolution des esprits et des priorités stratégiques**, qui remette l'intégration des étrangers en situation régulière au cœur de notre politique d'immigration, que la question de l'immigration pourra perdre une partie de la passion, sinon du danger politique qu'elle représente aujourd'hui.

### 3. Des premiers éléments, insuffisants, de budgétisation des réformes

**Le projet de loi de finances pour 2015 ne porte que des traces minimales de ces réformes**, qui devraient être adoptées définitivement par le Parlement au cours de l'année 2015.

Quatre principales évolutions dans la budgétisation sont présentées comme des premiers effets des deux réformes.

- Afin de répondre aux nouvelles garanties procédurales et de poursuivre le mouvement de réduction des délais d'examen, **les crédits et les effectifs de l'OFPPRA sont en hausse conséquente par rapport à la loi de finances pour 2014**. Ainsi, la subvention pour charges de service public à l'opérateur progresse de 6,7 millions d'euros pour atteindre 46 millions d'euros. Surtout, à rebours des efforts demandés à l'ensemble des opérateurs de l'État, son plafond d'emploi est relevé de 55 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

- **Les crédits destinés aux CADA sont en légère augmentation** (+ 7 millions d'euros), pour tenir compte de la pérennisation en année pleine des 4 000 nouvelles places créées en 2013 et 2014. A l'inverse, les crédits destinés à l'hébergement d'urgence et, surtout, à l'ATA, refluent à des niveaux très significativement inférieurs à la consommation constatée en 2013 et prévisionnelle pour 2014. À cet égard, le projet de loi de finances pour 2015 semble anticiper une réorientation des publics vers les CADA et, partant, une réduction des dépenses de l'ATA et de l'hébergement d'urgence qui, pourtant, ne pourra être intégralement mise en œuvre dès 2015.

- Au sein des crédits d'hébergement des étrangers en situation irrégulière, soit 23 millions d'euros, une ligne spécifique de 1 million d'euros est prévue pour **l'assignation à résidence**, qui doit devenir la norme de la rétention administrative. Elle semble cependant insuffisante pour correspondre à la réorientation qu'exigent les textes européens.

- Enfin, **les intitulés des actions du programme 104 relatif à l'intégration sont modifiés**, afin de tenir compte de l'idée, promue par la réforme de l'immigration, d'une **intégration en deux phases** : la première phase, plus contraignante, est suivie par l'OFII autour du contrat personnalisé dans le cadre de l'« accueil des étrangers primo-arrivants » (action 11) ; la seconde phase, mise en œuvre par le milieu associatif en fonction des situations individuelles de chaque étranger, correspond à l'action 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants ». Cependant, **les conséquences strictement budgétaires de la réforme de l'immigration ne sont pas tirées**. En particulier, les moyens de l'OFII ne sont pas augmentés malgré les nouvelles missions qui lui sont confiées par la réforme de l'asile (orientation des demandeurs d'asile ; versement de l'allocation) et,

surtout, malgré le relèvement du niveau de langue exigé des étrangers primo-arrivants au terme de leur parcours d'intégration.

### **B. UNE HAUSSE DU BUDGET TRIENNAL PROBABLEMENT INSUFFISANTE**

**Le budget triennal pour les années 2015 à 2017 prévoit une légère hausse des dépenses**, avec un plafond passant de 666 millions d'euros en 2014 à **674 millions d'euros en 2017**. Cette faible augmentation, de huit millions d'euros sur la période, traduit certes une trajectoire de dépenses plus crédible que celle développée dans le précédent budget triennal, qui prévoyait une baisse irréaliste des crédits. Votre rapporteur spécial l'avait d'ailleurs souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 qui accompagnait la présentation du triennal 2013-2015 : « *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* ».

Cependant, **le plafond de dépense de 2017 reste inférieur de plus de 30 millions d'euros à la dépense constatée en 2013 et de plus de 100 millions d'euros à la dépense prévisionnelle 2014**, comme l'illustre le tableau ci-dessous. En conséquence, il y a tout lieu de penser que la sous-budgétisation chronique des dépenses, en particulier celles liées à l'asile, soit poursuivie lors des deux prochains exercices.

#### **Plafonds des crédits de paiement des programmations pluriannuelles**

*(en millions d'euros)*

|  | 2013 | 2014               | 2015       | 2016 | 2017 |
|--|------|--------------------|------------|------|------|
| <b>Plafond des crédits du triennal 2013-2015</b> | 670  | 659                | <b>637</b> |      |      |
| <b>Crédits LFI</b>                               | 670  | 665                | <b>666</b> |      |      |
| <b>Exécution</b>                                 | 705  | 796 <sup>(1)</sup> |            |      |      |
| <b>Plafond des crédits du triennal 2013-2015</b> |      |                    | <b>666</b> | 669  | 674  |

(1) Exécution 2014 prévisionnelle, sur la base des dépenses prévisionnelles actualisées d'asile actualisées au 15 septembre 2014.

Source : Commission des finances

En tout état de cause, il convient de souligner que **la principale hypothèque sur le niveau de la dépense de la présente mission est la dynamique de la demande d'asile**. Si elle se maintient à des niveaux comparables aux années 2013 et 2014 (entre 60 000 et 70 000 demandes d'asile déposées chaque année), les crédits de CADA, d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente, qui en sont directement tributaire et qui représentent la plus grande part des crédits de la mission, ne pourront que difficilement être réduits. Seule une amélioration très significative des délais de traitement des demandes d'asile pourrait laisser entrevoir une diminution sensible des dépenses.

À cet égard, votre rapporteur spécial constate que les années 2013 et, surtout 2014, marquent une **augmentation significative des demandes d'asile au sein de l'Union européenne**. En particulier, le nombre de demandeurs **en provenance des pays du Moyen-Orient**, au premier rang desquels la Syrie et l'Irak, seraient en forte augmentation. Ainsi, en 2014, 435 000 nouveaux demandeurs d'asile ont été recensés dans l'Union européenne, contre environ 330 000 en 2013. Les Syriens sont, avec 12 % des demandeurs, la première nationalité des demandeurs d'asile.

Cependant, **la France n'est pas la première destination de ces migrants**. En particulier, c'est l'Allemagne qui est devenue de loin, en 2014, la première destination, avec 127 000 demandeurs d'asile, soit près de 30 % de l'ensemble des demandeurs de l'Union, et une progression de plus de 63 % par rapport à l'année 2013. Cette évolution semble se poursuivre en 2014 puisque sur les neuf premiers mois de 2014, le nombre de demandeurs a encore progressé de 57 % en Allemagne<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsbericht September 2014.

## II. UNE MISSION STABLE, CONCENTRÉE SUR LES DÉPENSES LIÉES AUX DEMANDES D'ASILE

### A. UNE MAQUETTE RELATIVEMENT STABLE

L'architecture de la mission « Immigration, asile et intégration » est globalement stable par rapport à la loi de finances pour 2014. Elle reste constituée de deux programmes seulement :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui porte notamment les dépenses liées aux demandes d'asile et les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui porte les crédits de l'intégration des étrangers en situation régulière, en particulier la subvention de l'État à l'OFIL, les crédits d'intégration des étrangers et les dépenses liées à l'hébergement des réfugiés.

**Deux mesures de transfert mineures** sont à noter. Au programme 303, l'action 4 porte les dépenses de fonctionnement de la direction générale des étrangers en France, « état-major » de la politique d'immigration et d'intégration rattaché au ministère de l'intérieur. Or, à compter de 2015, dans le cadre du déménagement des services parisiens vers un site unique, les **loyers budgétaires** seront désormais portés par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Cela correspond à une diminution d'environ 5 millions d'euros des crédits de paiement de cette action.

Au programme 104, les **crédits de fonctionnement de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration** disparaissent pour être désormais rassemblés au sein du programme 224 de la mission « Culture » (2,4 million d'euros en 2014).

Il convient de noter que, sans que cela emporte de modification de périmètre ni d'évolution des crédits qui leur sont destinés, **les actions du programme 104 reçoivent de nouveaux intitulés** qui visent, selon les termes du projet annuel de performances, à mieux correspondre aux nouvelles « phases » d'intégration des étrangers conformément au projet de loi relatif à l'immigration précédemment mentionné :

- l'action 11 « Accueil des primo-arrivants » portera la première phase du parcours d'intégration, pris en charge par l'OFII ;

- l'action 12 « Action d'intégration des étrangers en situation régulière » portera la seconde phase de ce parcours, en accompagnant les étrangers vers le niveau de langue supplémentaire (A2) qui constituera désormais une condition de délivrance de la carte de résident ;

- l'action 14 « Naturalisation et accès à la nationalité française » porte les crédits de la sous-direction de la naturalisation, qui « constitue l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi » selon les termes du projet annuel de performances.

- l'action 15 « Accompagnement des réfugiés » continue, quant à elle, de financer l'hébergement et l'accompagnement social des personnes à qui le statut de réfugié a été accordé.

En procédant à ces modifications d'intitulés, **le Gouvernement s'engage à peu de frais dans la réforme qu'il initie**. Votre rapporteur spécial ne peut que regretter que la programmation budgétaire ne prévoie pas en conséquence l'augmentation significative des moyens dédiés à l'intégration, qui conditionnera la réussite de ce parcours rénové, en particulier s'agissant du niveau de langue exigé des étrangers.

#### ***B. UNE CONCENTRATION SUR LES DÉPENSES D'ASILE***

D'un point de vue budgétaire, la répartition des crédits de la présente mission est très inégale, le programme 303 représentant plus de 90 % des crédits de la mission demandés pour 2015. Ce déséquilibre est d'ailleurs renforcé par le présent projet de loi de finances, puisque les dépenses d'asile continuent d'augmenter, tandis que celles liées à l'intégration continuent de se réduire, comme l'illustre le tableau récapitulatif ci-dessous.

### Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en euros)

|  | Autorisations d'engagement |                    |                    |              |
|--|----------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|  | Exécution 2013             | LFI 2014           | PLF 2015           | Variation    |
| <b>Programme 303 - Immigration et asile</b>                            | 635 790 435                | 586 657 000        | 596 882 140        | 1,48%        |
| <i>Action 1 - Circulation des étrangers et politique des visas</i>     | 485 620                    | 1 495 000          | 1 420 000          | -5,02%       |
| <i>Action 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile</i>              | 542 231 015                | 498 547 000        | 509 731 000        | 2,24%        |
| <i>Action 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière</i>               | 62 182 634                 | 63 410 000         | 63 627 000         | 0,34%        |
| <i>Action 4 - Soutien</i>  | 30 891 166                 | 23 205 000         | 22 104 140         | -4,74%       |
| <b>Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française</b> | 79 475 744                 | 60 765 700         | 59 077 000         | -2,78%       |
| <i>Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants</i>               | 13 424 696                 | 10 985 300         | 10 765 594         | -2,00%       |
| <i>Action 12 - Accompagnement des étrangers primo-arrivants</i>        | 40 185 137                 | 34 378 334         | 30 985 478         | -9,87%       |
| <i>Action 14 - Accès à la nationalité française</i>                    | 6 234 995                  | 1 256 500          | 1 159 800          | -7,70%       |
| <i>Action 15 - Accompagnement des réfugiés</i>                         | 19 630 916                 | 14 145 566         | 16 166 128         | 14,28%       |
| <b>Total 2015 pour la mission</b>                                      | <b>715 266 179</b>         | <b>647 422 700</b> | <b>655 959 140</b> | <b>1,32%</b> |

|  | Crédits de paiement |                    |                    |              |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|  | Exécution 2013      | LFI 2014           | PLF 2015           | Variation    |
| <b>Programme 303 - Immigration et asile</b>                            | 629 895 763         | 597 457 000        | 606 456 140        | 1,25%        |
| <i>Action 1 - Circulation des étrangers et politique des visas</i>     | 606 857             | 1 495 000          | 1 420 000          | -5,02%       |
| <i>Action 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile</i>              | 542 259 489         | 498 547 000        | 509 731 000        | 2,24%        |
| <i>Action 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière</i>               | 63 450 027          | 73 411 000         | 73 802 000         | 0,53%        |
| <i>Action 4 - Soutien</i>  | 23 579 390          | 24 004 000         | 21 503 140         | -10,42%      |
| <b>Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française</b> | 75 092 142          | 61 329 200         | 59 640 000         | -2,75%       |
| <i>Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants</i>               | 13 424 696          | 10 985 300         | 10 765 594         | -2,00%       |
| <i>Action 12 - Accompagnement des étrangers primo-arrivants</i>        | 40 142 403          | 34 378 334         | 30 985 478         | -9,87%       |
| <i>Action 14 - Accès à la nationalité française</i>                    | 1 899 431           | 1 820 000          | 1 722 800          | -5,34%       |
| <i>Action 15 - Accompagnement des réfugiés</i>                         | 19 625 612          | 14 145 566         | 16 166 128         | 14,28%       |
| <b>Total 2015 pour la mission</b>                                      | <b>704 987 905</b>  | <b>658 786 200</b> | <b>666 096 140</b> | <b>1,11%</b> |

Source : commission des finances

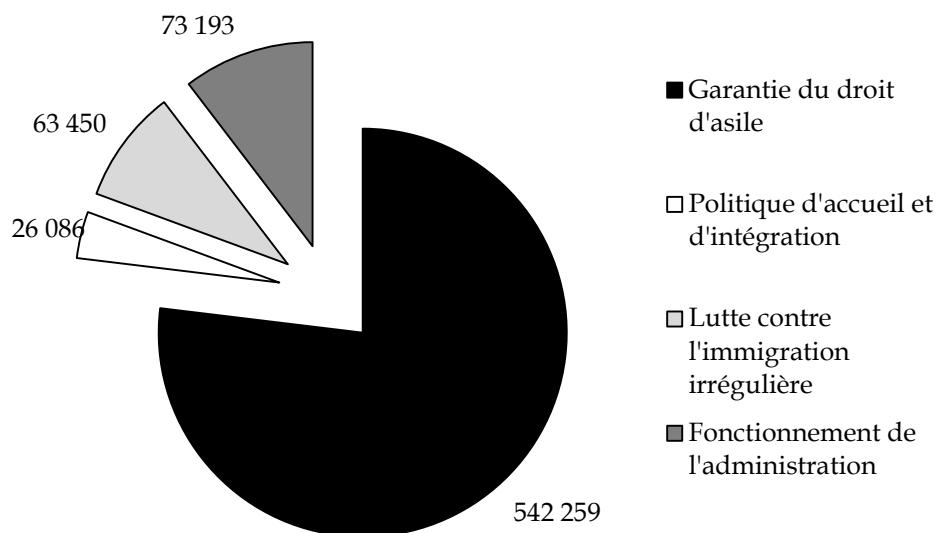


Le projet de loi de finances pour 2015 ne fait ainsi que **renforcer la concentration de la mission sur quelques dispositifs d'intervention, au premier rang desquels les dispositifs contraints liés à l'accueil des demandeurs d'asile** (CADA, hébergement d'urgence, ATA), qui représentent plus des trois quarts des dépenses de la mission, ainsi que les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière (frais de fonctionnement des centres de rétention administrative, accompagnement social des étrangers en situation irrégulière, frais de reconduite à la frontière).

Cette répartition témoigne de **l'urgence d'une réforme qui permette d'assurer la soutenabilité financière** de la présente mission en réduisant la dépense liée à l'asile par un traitement plus efficace des demandes déposées.

### Répartition des crédits de paiement demandés pour 2015

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances

### C. UNE POLITIQUE PLUS LARGE QUE LA SEULE MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Si le décret d'attribution du 24 mai 2012 confirme que le ministère de l'intérieur est chargé à titre principal de la mise œuvre des politiques publiques en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, **sept autres ministères** mènent des actions qui y sont rattachées :

- le **ministère des affaires étrangères et du développement international**, en particulier au titre de la politique des visas dans les consulats ;
- le **ministère de la justice**, notamment au titre de la justice des étrangers ;
- le **ministère des finances et des comptes publics**, à travers notamment la question de l'immigration économique ;
- le **ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**, en particulier au titre de l'aide médicale d'État (AME), mais aussi de la lutte contre les exclusions et la pauvreté (par exemple le revenu de solidarité active qui bénéficie aux réfugiés) ;
- le **ministère de la ville, de la jeunesse et des sports**, au titre notamment de l'hébergement et de l'accès au logement ;
- le **ministère du travail**, notamment au titre des autorisations de travail et de la lutte contre le travail illégal ;
- le **ministère de la culture et de la communication** au titre de la politique linguistique et de la tutelle sur la Cité nationale de l'histoire de l'immigration de la Porte Dorée ;
- le **ministère de l'éducation nationale**, à travers la scolarisation et l'intégration des jeunes migrants.

En outre, il convient de souligner que le Conseil d'État, auquel est rattachée la Cour nationale du droit d'asile, est également partie prenante, du point de vue contentieux, de l'admission et de l'intégration des étrangers.

Au total, le document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » estime à **environ 4,4 milliards d'euros** les dépenses de l'État en 2015 liées à l'immigration et à l'intégration des étrangers.

## ANALYSE PAR PROGRAMME

### I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

#### A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR L'ASILE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Le programme 303 « Immigration et asile », qui est, budgétairement, le programme le plus important de la présente mission, est composé de quatre actions :

- **l'action 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »**, qui porte les crédits de fonctionnement de la sous-direction des visas, placée au sein de la direction générale des étrangers en France ;

- **l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, qui rassemble les crédits destinés au traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et l'ensemble du financement des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'asile (centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, allocation temporaire d'attente) ;

- **l'action 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »**, qui porte principalement les crédits destinés au fonctionnement des centres et lieux de rétention administrative (CRA), ainsi que les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ;

- **l'action 4 « Soutien »**, qui porte les dépenses de fonctionnement de la direction générale des étrangers en France, à l'exclusion des dépenses de personnel et, désormais, des loyers budgétaires.

De façon générale, les crédits sont prévus **en légère progression par rapport à 2014 (+1,25 %)**. Cette hausse est essentiellement portée par les crédits destinés à la garantie de l'exercice du droit d'asile, qui augmentent de 2,24 %. A l'inverse, les dépenses d'administration (sous-direction des visas et direction générale des étrangers en France) sont en forte diminution, tandis que les crédits dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière sont stables.

### Évolution des actions du programme 303 en AE et en CP

(en millions d'euros)

|  | Crédits de paiement |             |             |           |
|--|---------------------|-------------|-------------|-----------|
|  | Exécution 2013      | LFI 2014    | PLF 2015    | Variation |
| <b>Programme 303 - Immigration et asile</b>                        | 629 895 763         | 597 457 000 | 606 456 140 | 1,25%     |
| <i>Action 1 - Circulation des étrangers et politique des visas</i> | 606 857             | 1 495 000   | 1 420 000   | -5,02%    |
| <i>Action 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile</i>          | 542 259 489         | 498 547 000 | 509 731 000 | 2,24%     |
| <i>Action 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière</i>           | 63 450 027          | 73 411 000  | 73 802 000  | 0,53%     |
| <i>Action 4 - Soutien</i>  | 23 579 390          | 24 004 000  | 21 503 140  | -10,42%   |

|  | Autorisations d'engagement |             |             |           |
|--|----------------------------|-------------|-------------|-----------|
|  | Exécution 2013             | LFI 2014    | PLF 2015    | Variation |
| <b>Programme 303 - Immigration et asile</b>                        | 635 790 435                | 586 657 000 | 596 882 140 | 1,48%     |
| <i>Action 1 - Circulation des étrangers et politique des visas</i> | 485 620                    | 1 495 000   | 1 420 000   | -5,02%    |
| <i>Action 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile</i>          | 542 231 015                | 498 547 000 | 509 731 000 | 2,24%     |
| <i>Action 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière</i>           | 62 182 634                 | 63 410 000  | 63 627 000  | 0,34%     |
| <i>Action 4 - Soutien</i>  | 30 891 166                 | 23 205 000  | 22 104 140  | -4,74%    |

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

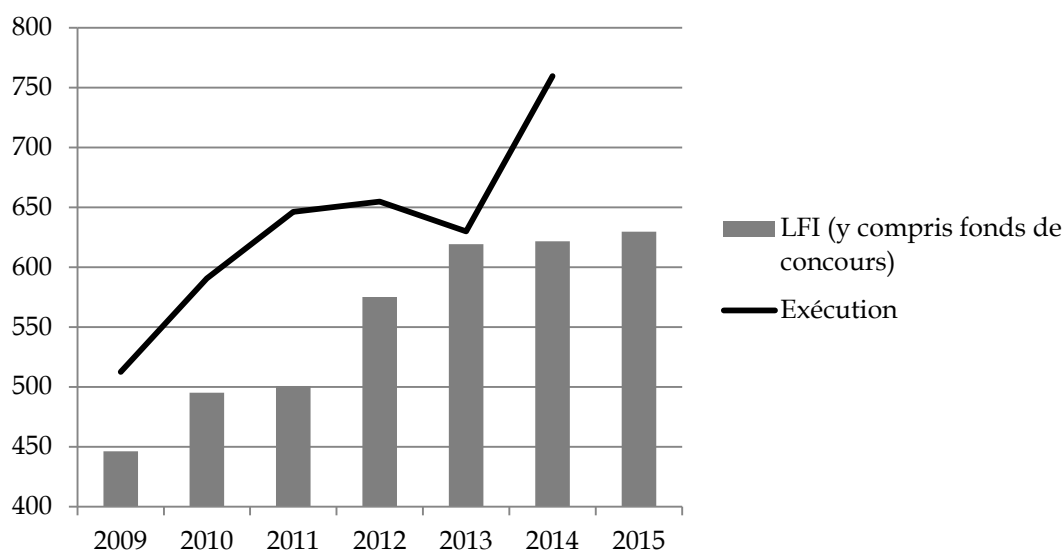
**Cependant, ces évolutions de crédits doivent être relativisées pour deux principales raisons.**

La première est qu'ils ne tiennent pas compte des fonds de concours, qui constituent pourtant une ressource d'appoint essentielle pour les actions du présent programme. Ainsi, les fonds de concours attendus pour 2015 sont chiffrés par le projet annuel de performances à **36,8 millions d'euros**, contre 19,2 millions d'euros en 2014. Cette forte augmentation entre les deux exercices s'explique notamment par le fait que le début de la nouvelle programmation budgétaire européenne 2014-2020 semble conduire souvent, en 2015, à solder les crédits restants du programme antérieur tout en recevant les premières dotations des nouveaux programmes européens.

La seconde raison, plus fondamentale, a trait aux écarts entre les crédits prévus en loi de finances initiale et l'exécution réelle des dépenses, qui lui est systématiquement bien supérieure sur ce programme 303, en particulier s'agissant des crédits liés à la demande d'asile. En conséquence, et comme l'illustre le graphique ci-dessous, la comparaison des crédits prévus en loi de finances initiale d'une année sur l'autre est moins éclairante que l'analyse de la dynamique des dépenses constatées.

### Prévision et consommation des crédits de paiement du programme 303

(en millions d'euros)



NB : l'exécution 2014 est une exécution prévisionnelle sur la base des dépenses actualisées d'asile au 15 septembre 2014, tenant compte notamment d'un besoin de 40 millions d'euros sur l'hébergement d'urgence et de 98 millions d'euros sur l'allocation temporaire d'attente (y compris le report de charges 2013 sur 2014).

Source : commission des finances

## B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ASILE : DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES, UNE BUDGÉTISATION INSUFFISANTE À FLUX CONSTANT

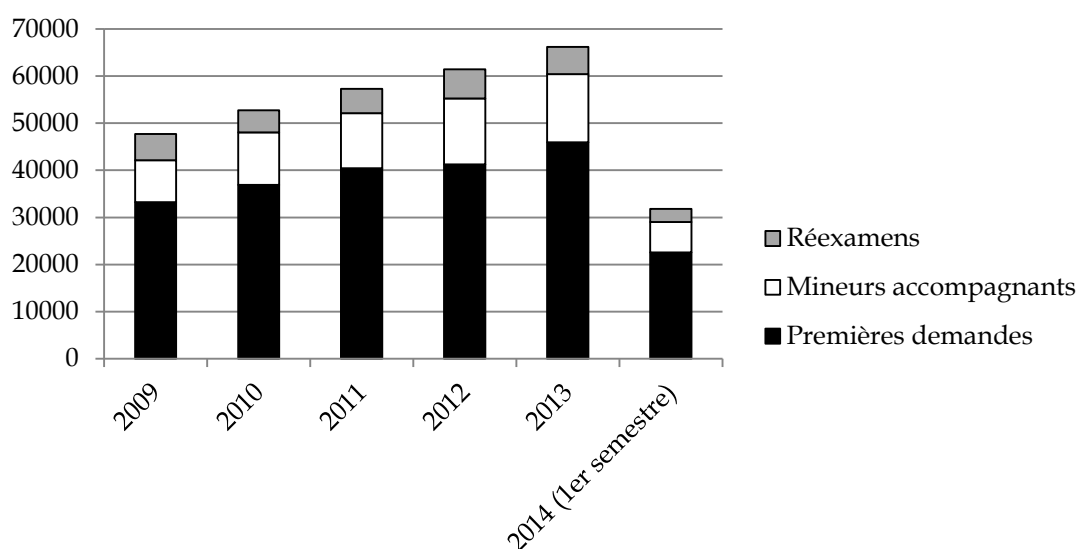
### 1. Les prévisions d'évolution des demandes d'asile

L'action 2 du présent programme, relative à la « Garantie de l'exercice du droit d'asile », est **l'action budgétairement la plus importante de la mission**. En effet, **sur l'exécution 2013, elle représente à elle seule 76,9 % des crédits de paiement consommés dans le cadre de la mission**.

Or, la dépense de l'action 2 est **principalement tributaire de l'évolution de la demande d'asile**, sur laquelle les pouvoirs publics ont peu de prise car elle est essentiellement liée à la situation internationale. Or, **entre 2007 et 2013, la demande d'asile a connu une augmentation forte et régulière, qui s'est établie à environ 87 % sur la période**. En 2013, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a enregistré **66 251 demandes**, dont 45 925 premières demandes. Les cinq principaux pays d'origine sont **la République démocratique du Congo, le Kosovo, l'Albanie, le Bangladesh et la Russie**. Le classement des pays d'origine est relativement stable et, contrairement à la situation en Allemagne notamment,

ne fait pas apparaître d'évolution significative en provenance des pays du Moyen-Orient, en particulier de Syrie. **Sur le premier semestre 2014, la demande d'asile semble refluer, avec une diminution de 4,4 % du nombre de demandeurs** par rapport aux six premiers mois de l'année 2013. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, sur les neuf premiers mois de l'année, la demande est en baisse de 4 % par rapport à 2013.

### Évolution de la demande d'asile en France



Source : commission des finances

Ce reflux en 2014 s'expliquerait notamment par **les effets du classement de trois pays, l'Albanie, le Kosovo et la Géorgie, dans la liste des pays d'origine sûrs** déterminée par le conseil d'administration de l'OFPRA. Le signal envoyé par ce classement a conduit certaines filières en provenance de ces pays à se réorienter vers d'autres États. Cependant, le Conseil d'État a annulé, en octobre, l'inscription du Kosovo, arguant de l'absence d'institutions étatiques solides et de la persistance des violences politiques à l'encontre de certaines minorités<sup>1</sup>. Ainsi, **le flux en provenance du Kosovo pourrait repartir à la hausse dans le dernier trimestre 2014 et en 2015.**

En tout état de cause, **le nombre de demandeurs d'asile en France est à comparer à celui actuellement constaté en Allemagne et en Suède**, qui ont vu le nombre de demandeurs augmenter respectivement de 69 % et de 23 % entre 2012 et 2013, et encore de 59 % pour les neuf premiers mois de l'année 2014 pour l'Allemagne. Avec 136 000 demandes d'asile enregistrés

<sup>1</sup> Décision du Conseil d'État du 10 octobre 2014, Association ELENA et autres Association FORUM RÉFUGIÉS-COSI.

sur les neuf premiers mois de l'année et une estimation entre 150 000 et 200 000 demandes d'asile déposées sur l'ensemble de 2014, **l'Allemagne retrouve des niveaux d'accueil de demandeurs d'asile qu'elle n'avait plus connu depuis le milieu des années 1990**, dans le contexte des guerres en ex-Yougoslavie. Les premières nationalités des demandeurs sont les Syriens, les Serbes et les Afghans.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cet afflux en Allemagne s'explique par le fait que ce pays n'a pas mené les **réformes restreignant le droit d'asile**, qui ont été faites dans la plupart des États de l'Union européenne, dont la France qui s'apprête à les renforcer. En outre, **l'existence d'une forte communauté syrienne** en Allemagne, de l'ordre de 50 000 personnes (contre environ 5 000 en France), explique l'orientation outre-Rhin des flux de réfugiés syriens.

Pour prévoir les dépenses 2015, le Gouvernement s'est fondé sur une **prévision de 64 200 demandes d'asile**. Bien qu'une évolution à la hausse ne soit pas exclue au regard des tensions internationales, cette hypothèse semble malgré tout réaliste.

S'agissant des crédits, il est prévu une **augmentation d'environ 1 % des crédits** de l'action 2 par rapport à la loi de finances pour 2014. Cette faible hausse, portée par la subvention de l'OFPRA, les CADA et surtout l'hébergement d'urgence, sera cependant, selon toute vraisemblance, **insuffisante**. Le montant prévu pour 2015 reste en effet inférieur de près de 5 % au montant exécuté en 2013.

|   | Crédits de paiement |             |             |           |
|---|---------------------|-------------|-------------|-----------|
|   | Exécution 2013      | LFI 2014    | PLF 2015    | Variation |
| <b>Action 2 Garantie de l'exercice du droit d'asile</b> | 533 735 066         | 503 500 000 | 509 231 000 | 1,14%     |
| <i>Subvention OFPRA</i>                                 | 37 100 000          | 39 300 000  | 46 000 000  | 17,05%    |
| <i>CADA</i>   | 197 400 000         | 213 800 000 | 220 800 000 | 3,27%     |
| <i>Hébergement d'urgence</i>                            | 149 994 626         | 115 400 000 | 132 500 000 | 14,82%    |
| <i>Allocation temporaire d'attente</i>                  | 149 240 440         | 135 000 000 | 109 931 000 | -18,57%   |
| <i>Autres</i>   | 502 637             | 230 000     | 500 000     | 117,39%   |

Source : commission des finances

## 2. La poursuite de l'effort sur les moyens de l'OFPRA pour réduire les délais d'examen des demandes d'asile

Les dépenses liées à l'asile les plus importantes sont celles relatives à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs. Le niveau de ces dépenses contraintes est conditionné par deux éléments : le nombre de demandeurs, et la durée de traitement de leurs demandes. Si le nombre de demandeurs est très largement le résultat de facteurs exogènes, **les pouvoirs publics peuvent**

en revanche essayer de réduire la durée de traitement par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, secondairement, de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour limiter les coûts<sup>1</sup>.

Créé en 1952, l'OFPRA est chargé de l'instruction de toutes les demandes d'asile (conventionnel, constitutionnel, protection subsidiaire, anciennement asile territorial) et assure la protection des réfugiés. En 2014, l'Office semble parvenir à stabiliser le délai moyen de traitement et le stock de dossiers en instance qui n'avaient cessé de croître depuis 2009, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Le délai moyen de traitement, qui s'établit à **205 jours au 30 juin 2014**, reste cependant très loin de l'objectif assigné à l'office dans le contrat d'objectifs et de moyens, rappelé par le projet de loi de réforme de l'asile, soit **trois mois (90 jours)**.

#### Évolution des données de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA

|   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 1 <sup>er</sup> semestre 2014 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------------------|
| <b>Stock global</b>                                     | 15 000 | 19 000 | 22 500 | 24 500 | 29 900 | 29 800                        |
| <b>Nombre de dossier traité</b>                         | 35 331 | 37 667 | 42 249 | 46 020 | 46 684 | 25 080                        |
| <b>Délai moyen de traitement des dossiers (en jour)</b> | 118    | 145    | 174    | 186    | 204    | 205                           |

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

La stabilisation des conditions de traitement des demandes d'asile s'explique par la conjugaison du **relatif ralentissement de la demande d'asile** constatée au premier semestre 2014 et de l'effet de **l'augmentation du nombre d'agents de l'OFPRA**. Ainsi, le nombre d'équivalents temps plein de l'opérateur est passé de 412 en 2010 à 467 en 2014. La subvention pour charges de service public, portée par l'action 2 du programme 303, a suivi la même évolution, passant de 32 millions d'euros à 39,3 millions d'euros en 2014.

**Le projet de budget 2015 prévoit la poursuite et l'accélération de cette tendance de renforcement des moyens alloués à l'Office.** Ainsi, le

<sup>1</sup> Ainsi, nos collègues Jean-Claude Frécon et Pierre Bernard-Reymond avaient chiffré à 16,25 millions d'euros le coût de prise en charge d'un mois supplémentaire de délai de traitement à la Cour nationale du droit d'asile (rapport d'information 9 (2010-2011) : « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents »).



**plafond d'emplois est augmenté de 55 ETPT.** La subvention pour charges de service est également **portée à 46 millions d'euros, soit une hausse de 17 % sur un an.** L'augmentation de la subvention s'explique par :

- l'évolution tendancielle des dépenses de l'opérateur, pour 1 million d'euros ;

- l'augmentation de la masse salariale suite au relèvement du plafond d'emplois, soit 3,1 millions d'euros ;

- l'extension des locaux et des dépenses d'équipement pour accueillir ces nouveaux effectifs, soit 1,4 million d'euros ;

- les dépenses supplémentaires d'activité et de fonctionnement (interprétariat, frais postaux, etc.) liées à l'augmentation attendue du nombre de dossiers traités, pour 1,2 million d'euros.

Cette hausse très importante des dépenses, surtout si on la compare aux efforts demandés aux opérateurs de l'État, signale certes l'attention particulière portée par le Gouvernement à la réduction des délais de traitement de la demande d'asile. Cependant, il s'agit également d'**assurer la conformité de la procédure d'examen aux exigences de la directive européenne « Procédures »** précitée, qui impose notamment la présence d'un tiers (avocat, représentant d'une association) lors de l'entretien entre le demandeur et l'officier de protection.

Interrogé en ce sens par votre rapporteur spécial, le Directeur général des étrangers en France a indiqué que **11 des 55 ETPT supplémentaires étaient destinés à la mise en œuvre des nouvelles exigences procédurales.**

**Votre rapporteur spécial approuve le choix budgétaire de renforcement significatif des moyens de l'Office :** il s'agit là d'une décision nécessaire pour faire face non seulement aux nouvelles exigences procédurales mais aussi à l'afflux des demandes d'asile constatées lors des dernières années, au stock de demandes en instance et au coût budgétaire d'un retard de traitement. Toutefois, il conviendra de s'assurer que les modifications qui seront introduites par la réforme de l'asile seront à la fois absorbées par les services de l'Office, mais surtout **véritablement utilisées dès lors que la situation du demandeur le justifie, s'agissant du traitement des demandes abusives** (nouvelle procédure accélérée, procédure d'irrecevabilité, etc.).

### **3. L'hébergement en CADA : la pérennisation des places créées en 2013 et 2014**

Conformément à la directive européenne « Accueil » précitée, **les États membres sont tenus de fournir aux demandeurs d'asile des conditions minimales d'accueil**, en particulier sous la forme d'un

hébergement et d'un accompagnement. Pour répondre à cette exigence et dans le cadre de l'aide sociale, la France a fait le choix de **fournir aux demandeurs d'asile, dans la mesure du possible, des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).**

Les CADA sont des structures gérées par des associations, soit sous forme d'hébergement collectif, soit sous forme d'appartements diffus, et qui combinent l'hébergement, la fourniture de repas et un accompagnement social. En fonction de la structure retenue, des publics accueillis (personnes isolées, familles, etc.) mais également des prestations fournies (interprétariat, animateurs, etc.), **les CADA présentent des coûts unitaires différents.** Au 31 juin 2014, les CADA représentent un **total de 24 689 places, répartis dans 258 centres.**

Le parc de CADA s'est accru en 2013 et 2014. En 2013, 2 047 places ont été créées, dans le cadre de 69 projets. En 2014, 33 projets ont été retenus pour une capacité de 1 018 places. **Ainsi sur les deux années, 3 065 places ont été créées, soit une augmentation de 14 % par rapport à 2012.**

L'objectif de cette augmentation était à la fois de faire face à la **saturation globale du dispositif** (induisant des coûts supplémentaires sur l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente, dispositifs de substitution), et de **réorienter le parc de CADA vers les territoires sous-dotés**, soumis à une moins forte pression en termes d'afflux de demandeurs. Ainsi, le Gouvernement a indiqué, dans les réponses au questionnaire budgétaire, que « *la quasi-totalité des projets présentés dans des territoires considérés comme prioritaires, tels que Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Limousin, Poitou-Charentes, a été retenue. La sélection a également permis de retenir un grand nombre de projets en Aquitaine, en Auvergne, en Bourgogne, en Bretagne, dans le Centre, en Languedoc-Roussillon, en Midi-Pyrénées, en Pays-de-Loire et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)* ». Par ailleurs, 1 000 nouvelles places environ devraient être créées pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Cette évolution est **cohérente avec le projet de réforme de l'asile**, qui veut réaffirmer le CADA comme solution prioritaire d'accueil des demandeurs. En effet, non seulement les prestations fournies sont **plus adaptées** au public, avec un accompagnement spécifique, mais encore **le coût budgétaire d'une place en CADA (24,5 euros) est sensiblement inférieur au coût de la combinaison d'une place en hébergement d'urgence (16,5 euros par place et par jour) et de l'allocation temporaire d'attente (11 euros par jour)**, qui sont fournies aux demandeurs à qui une place en CADA n'a pu être offerte.

L'attribution des places en CADA est gérée dans le cadre du **dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)**, sous l'égide de l'OFII qui ne dispose aujourd'hui que d'un nombre limité de places à attribuer. Le projet de loi de réforme de l'asile vise à **renforcer ce DNA, en particulier en permettant à l'OFII de décider de l'attribution de l'ensemble du parc** et de proposer des places dans des régions autres que celles de

résidence du demandeur d'asile. À cet égard, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux la mise au point d'un **indicateur de performance** qui indique le pourcentage de places en CADA ayant été attribuées par l'OFII dans le cadre du DNA.

Au total, d'un point de vue budgétaire, **la dotation au titre des CADA s'établit à 220,8 millions d'euros, soit une hausse de 7 millions d'euros par rapport à 2015**, lié à la pérennisation des places créées en 2013 et en 2014.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au-delà de la création de places et l'augmentation des crédits en conséquence, **la réussite de la réforme dépendra également de la capacité des gestionnaires et des pouvoirs publics à améliorer le taux de rotation des places**, en particulier en assurant la fluidité des sorties des personnes (réfugiés et, surtout, déboutés) vers d'autres dispositifs.

#### **4. L'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente : des budgétisations divergentes**

Lorsqu'un demandeur d'asile n'a pu être accueilli dans le dispositif de droit commun des CADA - en particulier s'il est placé en procédure prioritaire ou si sa demande relève d'un autre État membre (demandeur dit « dubliné ») -, il bénéficie de **deux dispositifs complémentaires : l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente**.

L'hébergement d'urgence, proposé de façon subsidiaire aux CADA, s'articule autour de deux dispositifs :

- un **dispositif national, géré par la société d'économie mixte Adoma**, pour environ 10 % des places, soit 2 160 places ;
- un **dispositif déconcentré**, géré par chaque préfet de département sur la base d'une dotation annuelle, pour environ 90 % des places, soit 19 840 places. C'est ce dispositif qui fait l'objet de fortes tensions dans certains départements, expliquant des abondements complémentaires en cours de gestion.

L'allocation temporaire d'attente, quant à elle, est versée aux demandeurs d'asile qui n'ont pas pu être hébergés en CADA mais qui n'avaient pas refusé l'offre de prise en charge qui leur avait été présentée lors de leur admission au séjour. Indépendante de la situation familiale, elle est d'un **montant de 11,35 euros par jour**, soit 340,50 euros par mois.

##### *a) Une exécution budgétaire 2014 difficile*

**Ces deux dispositifs accessoires représentent à eux deux une dépense supérieure à la dépense liée aux CADA**. Ainsi, de simple « variable d'ajustement », ce double dispositif est devenu massif, à la fois en termes de

public concerné (entre 22 000 et 25 000 bénéficiaires en moyenne annuelle selon la prévision 2015) et de coût budgétaire.

Votre rapporteur spécial constate que **l'exécution budgétaire 2014, s'agissant de ces deux dispositifs, semble particulièrement difficile**. En sus de la dépense annuelle, supérieure aux prévisions, il convient d'ajouter **le report de charges de l'exécution 2013 sur 2014 au titre de l'allocation temporaire d'attente, pour un montant de 41,7 millions d'euros**. La sous-budgétisation de ces deux lignes était prévisible et avait été critiquée par votre rapporteur spécial lors de l'examen de la loi de finances pour 2014. La **nécessité d'un abondement en gestion** a été à nouveau soulignée par votre rapporteur spécial lors de l'examen de la loi de règlement pour 2013 : *« pour éviter l'effet « boule de neige » d'accumulation exponentielle des reports de charges d'un exercice sur l'autre (...) votre rapporteur spécial souhaite qu'un abondement adéquat soit réalisé en cours de gestion 2014, idéalement au sein d'une loi de finances rectificative »*. Le directeur général des étrangers en France a confirmé à votre rapporteur spécial qu'il attendait un abondement significatif permettant d'assainir complètement la situation budgétaire de l'ATA.

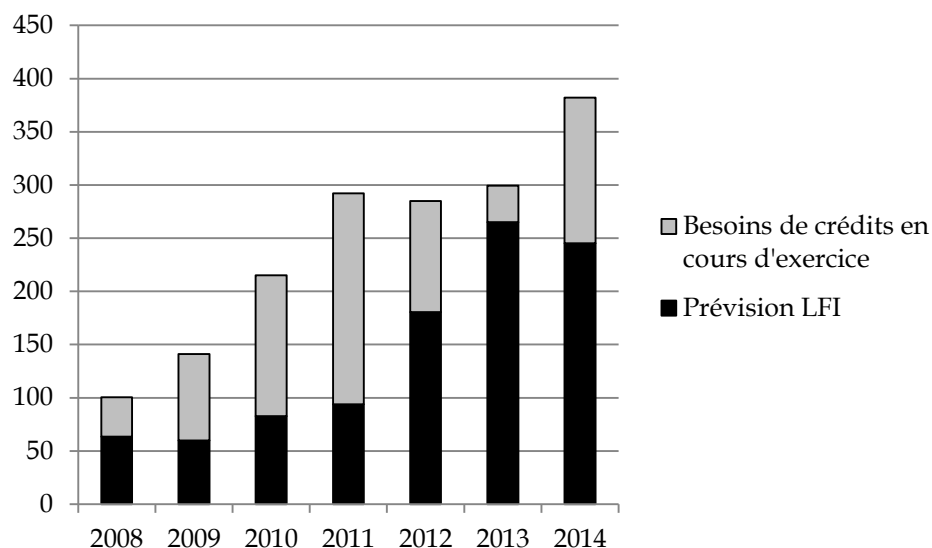
Cet assainissement est d'autant plus nécessaire qu'à compter de 2015, **l'OFII reprendra la gestion de l'ATA aujourd'hui confiée au Pôle Emploi**. Or, l'OFII ne dispose pas, contrairement à Pôle emploi, de la surface financière lui permettant d'absorber les retards de paiement par l'Etat des factures liées à l'ATA ; en effet, même si le versement effectif de l'allocation sera confié à un organisme public encore non identifié, ce sera bien l'office qui sera responsable de la gestion budgétaire. Il sera donc absolument nécessaire, dès 2015, de mettre fin aux reports de charges d'une année sur l'autre pour assurer le changement de gestionnaire dans de bonnes conditions.

D'après les éléments recueillis par votre rapporteur spécial, **le montant prévisionnel total des besoins de crédits complémentaires pour les deux dispositifs en 2014 s'élèveraient à 136,8 millions**, dont 97,2 millions d'euros au titre de l'ATA et 39,6 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence - en particulier dans certains départements ayant demandé dès septembre 2014 des crédits complémentaires (Basse-Normandie, Lorraine, Rhône-Alpes, qui les ont obtenus, et Ile-de-France ou Nord-Pas de Calais, notamment).

**Cette insuffisance de crédits poursuit celle constatée de façon systématique lors des six exercices précédents**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Prévision et consommation des crédits d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente du programme 303

(en millions d'euros)



NB : pour l'année 2014, il s'agit des besoins prévisionnels de crédits au 1<sup>er</sup> octobre 2014, sur la base des éléments fournis par les réponses au questionnaire budgétaire.

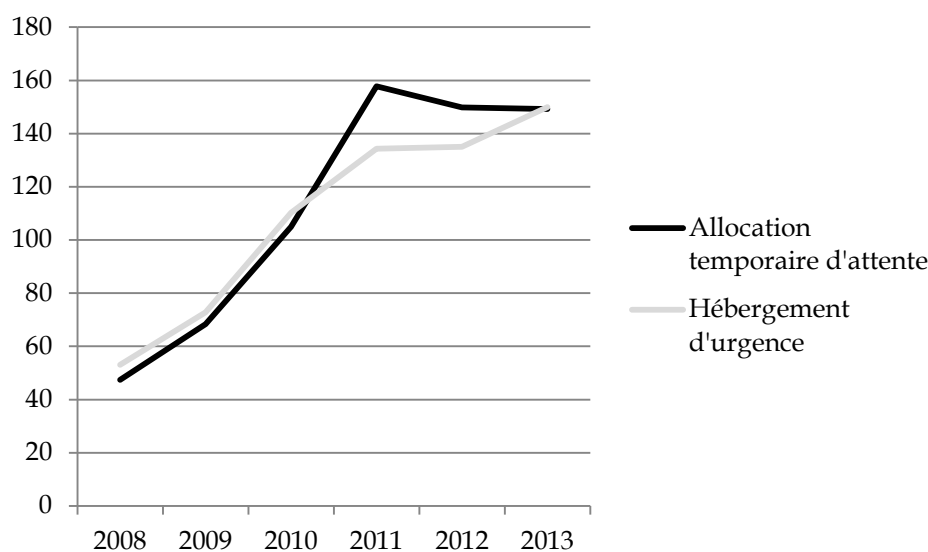
Source : commission des finances

*b) Un même public, des évolutions divergentes pour un financement qui restera probablement insuffisant*

Comme il a été indiqué plus haut, hébergement d'urgence et allocation temporaire d'attente sont deux dispositifs subsidiaires au CADA qui, par définition, ont des publics qui se recouvrent très largement. Dès lors, **les évolutions des dépenses au titre de ces deux dispositifs sont également très proches**, comme le montre la courbe ci-dessous.

### Évolution des dépenses réelles d'ATA et d'hébergement d'urgence depuis 2008

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

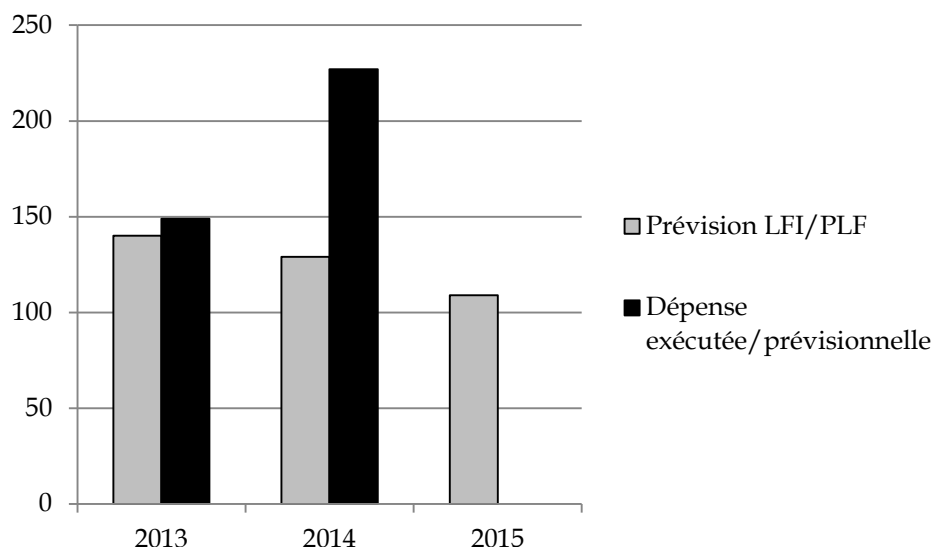
Au regard de cette évolution relativement parallèle des dépenses, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les raisons de la différence de budgétisation prévue pour l'un et l'autre de ces dispositifs pour 2015.**

En effet, le dispositif d'hébergement d'urgence est doté à hauteur de 132,5 millions d'euros, soit 17 millions d'euros de plus que la dotation initiale de 2014. Si cette prévision de dépense reste inférieure à la dépense constatée en 2013 (150 millions d'euros), ainsi qu'à celle prévisionnelle pour 2014 (155 millions d'euros), elle témoigne en tout état de cause d'une **meilleure prise en compte de la réalité des besoins.**

En revanche, **les crédits destinés à l'allocation temporaire d'attente s'établissent à 109,9 millions d'euros pour 2015**, en diminution de 25 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2014. **Ils sont inférieurs de 40 millions d'euros à l'exécution 2013. Surtout, ils sont inférieurs de plus de 75 millions d'euros à la dépense prévisionnelle 2014, qui s'établit à 185,3 millions d'euros** (ou 227 millions d'euros en tenant compte du report de charges de 41,7 millions d'euros de l'année 2013).

### Prévision et exécution des dépenses d'ATA

(en millions d'euros)



NB : pour l'année 2014, il s'agit des besoins prévisionnels de crédits au 1<sup>er</sup> octobre 2014, sur la base des éléments fournis par les réponses au questionnaire budgétaire.

Source : commission des finances

Certes, le Gouvernement indique, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que la **réduction du délai d'examen** des demandes d'asile – qui, sur la base des données du premier semestre 2014, doit encore être confirmée –, ainsi que **l'augmentation du nombre de places en CADA**, devrait réduire le coût de l'allocation temporaire d'attente. En outre, le directeur général des étrangers en France a indiqué que **la suppression de l'ATA pour les demandeurs « en fuite »**, prévue par l'article 31 de la loi 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, devrait représenter une économie d'environ 10 millions d'euros.

Enfin, le directeur général des étrangers a indiqué à votre rapporteur spécial que **la transformation de l'ATA en « Allocation de demande d'asile » (ADA) pourrait permettre une économie supplémentaire**, en fonction des modalités définitives de l'allocation.

Cependant, au regard du calendrier d'examen du projet de loi au Parlement, il est peu probable que l'évolution de l'ATA puisse entrer en vigueur et produire des effets budgétaires significatifs avant la fin de l'année 2015 ou le début de l'année 2016. **Sauf diminution drastique du délai de traitement des demandes à l'OFPRA, la baisse du coût de l'ATA en 2015 devrait donc être limitée.**

En tout état de cause, il est très improbable, malgré les restrictions qui peuvent être apportées à l'allocation temporaire d'attente, que

l'hébergement d'urgence et l'ATA connaissent deux évolutions en sens contraires, dès lors que leur public est identique et que leurs architectures et leurs coûts unitaires n'ont pas significativement évolué. En outre, **il n'est pas crédible, compte tenu de l'inertie propre au système d'asile et ce même en faisant l'hypothèse d'une baisse significative du nombre de demandeurs d'asile et des délais de traitement, de prévoir une réduction de plus de 40 % du coût de l'allocation temporaire d'attente d'une année sur l'autre.**

En conséquence, votre rapporteur spécial estime que la budgétisation de l'allocation temporaire d'attente est **manifestement insincère.**

### ***C. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LA STABILITÉ DE LA POLITIQUE MENÉE ET LA DIFFICULTÉ D'UNE RÉORIENTATION VERS L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE***

**Les crédits de l'action 3 de lutte contre l'immigration irrégulière portent deux principaux dispositifs :**

- les **centres de rétention administrative (CRA)**, locaux de rétention administrative (LRA) et zones d'attente. Cela comprend les crédits de fonctionnement hôteliers de ces centres, l'investissement immobilier, la prise en charge sanitaire et l'accompagnement social des personnes en CRA ;

- les **frais d'éloignement** des migrants en situation irrégulière.

Les crédits prévus pour 2015 sont **globalement stables** par rapport à la loi de finances pour 2014, avec une très légère augmentation de seulement 0,5 %.

S'agissant des CRA, les crédits destinés au fonctionnement hôtelier sont stables à 25,5 millions d'euros, pour 27 centres et 4 LRA, ainsi que la zone d'attente de Roissy. Il convient cependant de signaler que **des crédits spécifiques sont prévus pour l'assignation à résidence, soit 1 million d'euros.** Cette évolution correspond à la volonté de faire de l'assignation à résidence le principe de placement des familles d'étrangers en situation irrégulière, conformément aux exigences de la directive 2008/115/CE dite directive « Retour ». La faiblesse de la ligne budgétaire semble cependant indiquer que **cette réorientation annoncée dès le début du quinquennat reste, en pratique, difficile à mettre en œuvre.**

Le projet annuel de performances prévoit en 2015, comme lors des précédents exercices, **des crédits de paiement pour la construction du centre de rétention administrative à Mayotte.** Il s'agit du deuxième CRA dans ce département d'outre-mer qui fait face à un afflux important d'immigrants clandestins en provenance notamment des Comores voisines ; ce CRA était d'autant plus nécessaire que l'offre hôtelière limitée de l'île ne permet pas de solution alternative pour l'hébergement et le suivi des étrangers avant reconduite à la frontière.



Cependant, la construction du centre, qui devait être achevée en 2014, se poursuivra en 2015 : en effet, en raison d'intempéries et de grèves, un retard important a été pris dans le chantier, qui conduit le Gouvernement à solliciter à nouveau près d'un million d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP.

S'agissant des **frais d'éloignement** des migrants en situation irrégulière, ils sont **stables à 21,4 millions d'euros**. Le nombre de mesures de reconduite à la frontière exécutées, qui sont réalisées par la direction centrale de la police aux frontières, s'est élevé à 20 853 en 2013, soit 1 000 de moins qu'en 2012. La dépense se décompose comme suit :

- les frais de **billetterie centrale** (avion, train ou bateau), pour un montant de 15,3 millions d'euros, complété par des fonds de concours européens à hauteur de 4,3 millions d'euros ;
- la location d'un **aéronef** mobilisé pour des trajets vers l'Europe, notamment les Balkans, pour 2 millions d'euros ;
- des **dépenses de déplacement local** (terrestre, maritime ou aérien), notamment dans les départements d'outre-mer, pour 4 millions d'euros.

#### ***D. DES CRÉDITS DE SOUTIEN EN LÉGÈRE BAISSE, À L'EXCEPTION DES DÉPENSES INFORMATIQUES CROISSANTES***

Enfin, le programme 303 comprend deux actions portant des **crédits de fonctionnement de l'administration** :

- l'action 1 « Circulation des étrangers et politique des visas » ;
- l'action 4 « Soutien ».

Les crédits de l'action 1 s'inscrivent en légère baisse, à 1,42 million d'euros, contre 1,49 millions d'euros en 2014. Ils traduisent ainsi **l'effort général effectué sur les crédits de fonctionnement des administrations**.

S'agissant de l'action 4, dont les crédits sont prévus à 21,5 millions d'euros, la baisse d'1 million d'euros entre 2014 et 2015 est en réalité trompeuse. En effet, elle résulte de l'impact de la mesure de transfert des loyers budgétaires vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». **Hors mesure de transfert, les crédits augmentent de 4 millions d'euros**, cette hausse étant portée par **les dépenses informatiques** dans le cadre d'une « modernisation du système d'information des étrangers en France » qui devrait se prolonger sur plusieurs années. Il s'agira essentiellement de moderniser le traitement des visas, compte tenu de la forte demande en provenance des pays émergents.

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

Le programme 104 regroupe les **crédits d'intervention consacrés à l'intégration des étrangers et des réfugiés et s'articule autour de quatre actions dont l'intitulé a été rénové pour tenir compte de la réforme de l'immigration en cours d'examen à l'Assemblée nationale :**

- l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants », qui porte la **subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;**

- l'action 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants », qui finance les **actions d'intégration des étrangers en situation régulière hors OFII ;**

- l'action 14 « Accès à la nationalité française », qui porte les crédits **de fonctionnement de la sous-direction des naturalisations ;**

- l'action 15 « Accompagnement des réfugiés », qui finance les **actions d'intégration des réfugiés** et, en pratique, essentiellement les **centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH).**

Ce programme représente, avec **59,6 millions d'euros prévus en 2015, seulement 8,9 % des crédits de paiement de la mission.** La diminution des crédits se poursuit donc, puisque les dotations étaient de 79,4 millions d'euros en 2010 et encore de 61,3 millions d'euros en 2014. Il convient de souligner que **les fonds de concours sont cependant en forte hausse**, puisque 13,6 millions d'euros en sont attendus, contre 7,6 millions d'euros en 2014.

### Évolution des crédits de paiement du programme 104

(en millions d'euros)

|  | Crédits de paiement |            |            |           |
|--|---------------------|------------|------------|-----------|
|  | Exécution 2013      | LFI 2014   | PLF 2015   | Variation |
| <b>Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française</b> | 75 092 142          | 61 329 200 | 59 640 000 | -2,75%    |
| <i>Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants</i>               | 13 424 696          | 10 985 300 | 10 765 594 | -2,00%    |
| <i>Action 12 - Accompagnement des étrangers primo-arrivants</i>        | 40 142 403          | 34 378 334 | 30 985 478 | -9,87%    |
| <i>Action 14 - Accès à la nationalité française</i>                    | 1 899 431           | 1 820 000  | 1 722 800  | -5,34%    |
| <i>Action 15 - Accompagnement des réfugiés</i>                         | 19 625 612          | 14 145 566 | 16 166 128 | 14,28%    |

|  | Autorisations d'engagement |            |            |           |
|--|----------------------------|------------|------------|-----------|
|  | Exécution 2013             | LFI 2014   | PLF 2015   | Variation |
| <b>Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française</b> | 79 475 744                 | 60 765 700 | 59 077 000 | -2,78%    |
| <i>Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants</i>               | 13 424 696                 | 10 985 300 | 10 765 594 | -2,00%    |
| <i>Action 12 - Accompagnement des étrangers primo-arrivants</i>        | 40 185 137                 | 34 378 334 | 30 985 478 | -9,87%    |
| <i>Action 14 - Accès à la nationalité française</i>                    | 6 234 995                  | 1 256 500  | 1 159 800  | -7,70%    |
| <i>Action 15 - Accompagnement des réfugiés</i>                         | 19 630 916                 | 14 145 566 | 16 166 128 | 14,28%    |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

#### A. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION : STABILITÉ DES CRÉDITS, AUGMENTATION DES MISSIONS

Créé par l'article 67 de la loi 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)** 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.**

En particulier, l'office finance, au sein du parcours d'intégration, les formations linguistiques et civiques et organise les visites médicales obligatoires, le bilan de compétences professionnelles, etc.

Il est financé par **trois principales ressources** :

- des **taxes affectées**, correspondant aux droits de timbre acquittés par les étrangers ou aux taxes sur la main d'œuvre étrangère due par les entreprises, pour un montant d'**environ 140 millions d'euros en 2014** ;

- une **subvention pour charges de service public de l'État**, portée par le présent programme, pour un **montant de 10,9 millions d'euros en 2014** ;

- **diverses ressources**, en particulier les crédits du fonds européen « Réfugiés, Intégration et Retour ».

**L'OFII voit ses ressources stabilisées entre 2014 et 2015.** En effet, le plafond de ressources affectées, fixé à 140 millions d'euros, n'est pas abaissé par le présent projet loi de finances. En outre, la subvention pour charges de service public est stable, puisqu'elle est prévue à 10,8 millions d'euros en 2015, soit une diminution de seulement 0,1 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. De même, **le plafond d'emplois, à 801 équivalents temps plein, n'est pas modifié.**

Cette stabilisation des crédits ne tient toutefois pas compte de la **suppression totale de la subvention 2014 à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2014**, qui a réduit de 10 millions d'euros les crédits du programme 104, réduction portée en pratique par l'OFII qui va devoir prélever sur son fond de roulement.

En tout état de cause, **les moyens prévus pour 2015 ne suffiront pas pour permettre à l'Office de remplir les nouvelles missions qui lui sont confiées par les deux réformes mentionnées précédemment.**

En effet, ces deux textes induisent pour l'OFII d'importantes évolutions :

- le **premier accueil des demandeurs d'asile**, ainsi que la primo-évaluation des demandeurs pour estimer leur « vulnérabilité » et adapter ainsi la solution d'hébergement proposée ;

- la **gestion de l'ensemble du parc de places en CADA** de façon centralisée pour l'attribution des places aux demandeurs d'asile ;

- la **gestion de la nouvelle allocation de demande d'asile**, qui se substituera à l'allocation temporaire d'attente ;

- le **renouvellement du parcours de l'étranger primo-arrivant** et, en particulier, le relèvement au niveau A1 (contre A1.1 aujourd'hui) du niveau de langue exigé des étrangers après un an en France.

Ainsi, la stabilité du plafond d'emplois (801 ETPT) masque en réalité une **nouvelle répartition des effectifs vers les missions relatives à l'asile**, en particulier le premier accueil. Ainsi, 52 ETPT supplémentaires en régions et 9 ETPT supplémentaires en central seront affectés aux missions liées à l'asile, d'après les informations fournies à votre rapporteur spécial.

Certes, des marges de manœuvre existent, par exemple en rationalisant la visite médicale pour certaines catégories d'étrangers (étudiants notamment). En outre, certaines subventions aux associations devraient diminuer fortement suite à la mise en place d'un guichet unique

internalisé s'agissant du premier accueil des demandeurs d'asile (8,5 millions d'euros d'après les réponses au questionnaire budgétaire).

Toutefois, votre rapporteur spécial estime qu'il sera nécessaire, lors du projet de loi de finances pour 2016 qui devrait voir la pleine entrée en vigueur de la réforme, de **prévoir un financement significativement rehaussé de l'OFII**. Le projet de loi relatif au droit des étrangers identifie correctement la nécessité de renforcer l'intégration des étrangers, en commençant par le socle fondamental que constitue l'apprentissage réel de la langue à un niveau suffisant pour travailler en France : dès lors, le financement du principal opérateur en charge de cette mission devra être adapté en conséquence. **L'intégration ne peut plus être le parent pauvre de notre politique publique d'immigration.**

#### ***B. LA CONCENTRATION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION SUR LA FORMATION LINGUISTIQUE***

**L'action 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants » est, en termes budgétaires, la principale action du programme.** Les crédits de paiement prévus au titre de cette action sont **en baisse sensible**, puisqu'ils passent de 34,3 millions d'euros à 30,9 millions d'euros. Cette diminution s'explique essentiellement par une **mesure de transfert**, à savoir la disparition de la subvention pour charges de service public au bénéfice de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) de la Porte Dorée, pour 2,4 millions d'euros. Son financement sera ainsi désormais porté intégralement par le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

L'action recouvre d'abord, pour 21,5 millions d'euros (en légère baisse de 0,4 million d'euros), des **actions d'intégration des étrangers**. Il s'agit, en pratique, de **subventions à des associations** et au soutien de projets d'accompagnement des étrangers. Le projet annuel de performances indique que **cette action financera désormais la « deuxième phase » de l'intégration des étrangers** ; elle prendra ainsi **le relais de l'OFII** au terme de la première année d'intégration pour compléter la formation, notamment linguistique, des étrangers.

À cet égard, le directeur général des étrangers en France a indiqué à votre rapporteur spécial que **l'exercice budgétaire 2014 et, plus encore, l'exercice budgétaire 2015, seront l'occasion de concentrer les crédits alloués vers la formation linguistique**, qui devra constituer le cœur de l'action d'intégration. Cette évolution, à laquelle votre rapporteur spécial souscrit, est cohérente avec l'objectif affiché par le projet de loi relatif au droit des étrangers, qui prévoit que la délivrance de la carte de résident sera conditionnée à l'atteinte du niveau A2 du cadre européen de référence.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial considère que ces crédits demeurent **insuffisants pour assurer une intégration réussie** des

étrangers qui, chaque année, sont accueillis en France. À cet égard, la réduction d'un million d'euros de ces crédits opérée par l'Assemblée nationale en seconde délibération ne fait qu'aggraver cette insuffisance.

Par ailleurs, **l'action finance également, pour 9,5 millions d'euros en AE=CP, la réhabilitation (engagée en 1997) des foyers des travailleurs migrants**, qui sont progressivement transformés en résidences sociales – ce qui permet de solvabiliser les résidents par les aides personnalisées au logement, mais implique des travaux importants de mise aux normes. Plus précisément, l'action ne finance pas les dépenses d'investissement ainsi réalisées, mais les **surcoûts liés à ces travaux** (baisse des loyers perçus par les gestionnaires, accompagnement social, aide transitoire au logement, etc.).

### *C. DES ACTIONS D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS LIMITÉES AUX CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT*

L'action 15 du programme 104 porte les crédits qui prolongent l'action 2 du programme 303, puisqu'elle **finance les actions mises en œuvre pour les réfugiés**, une fois leur qualité reconnue par une décision de l'OFPRA ou de la CNDA. À cet égard, il est frappant de constater **la disproportion entre les moyens alloués pour les demandeurs d'asile**, qui s'élèvent à plus de 509 millions d'euros et **les moyens qui sont destinés à l'intégration de ceux qui, parmi ces demandeurs, se sont vus reconnaître la qualité de réfugiés** et, partant, ont vocation à demeurer en France, voire à accéder à la nationalité française, pour seulement 16,2 millions d'euros en 2015.

En pratique, l'action 15 finance exclusivement les **centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)** et les dispositifs remplissant des missions équivalentes. **La dotation pour 2015 s'établit à 16,2 millions d'euros, contre 14,1 millions d'euros en 2014 (+ 14 %).**

Les CPH sont des centres d'hébergement, qui ressortissent de la réglementation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et qui sont destinés à l'accueil et à l'accompagnement des réfugiés. Avec un total de **1 083 places réparties dans 28 centres collectifs ou diffus**, les CPH n'accueillent toutefois qu'une **faible proportion des personnes à qui le statut de réfugié est annuellement reconnu** (environ 10 000 personnes). En principe, les CPH accueillent les personnes les plus vulnérables, mais l'attribution des places, en pratique, résulte d'une discussion locale entre la direction départementale de la cohésion sociale et les associations gestionnaires, qui imposent souvent leurs propres critères.

Le coût moyen journalier à la place est estimé en 2015 à **29,55 euros** ; il existe cependant de très fortes disparités de coûts entre les différents centres, qui résultent notamment d'une grande **hétérogénéité dans les prestations fournies**.

L'augmentation significative des crédits résulte du fait que, **pour la première fois, est budgétée en 2015 la dotation pour les centres complémentaires aux CPH qui accomplissent les mêmes missions sans en avoir le statut.** Il s'agit de deux centres :

- le **dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS)**, géré par France Terre d'Asile et qui fournit des appartements collectifs en région parisienne ; il représente en réalité le plus important dispositif d'hébergement des réfugiés en région parisienne, avec 300 places (et non 220 places comme indiqué par erreur dans le projet annuel de performances) ;

- le **dispositif « CADA Insertion des réfugiés » (CADA-IR)** géré par l'association Forum réfugiés, en région lyonnaise.

En comptant d'autres actions plus ponctuelles (bourses étudiantes, soutien associatif, etc.), **cette dotation complémentaire s'élève à 4,49 millions d'euros en 2015.**

Dans le cadre de son contrôle budgétaire en cours sur les CPH et les dispositifs associés d'accueil et d'intégration des réfugiés, votre rapporteur spécial a pu constater la **très forte hétérogénéité des dispositifs mis en place et, surtout, l'absence totale de pilotage stratégique par l'État**, qui se contente de verser des subventions, globalement stables, aux associations gestionnaires. On ne peut à cet égard que **regretter qu'il n'y ait pas, en matière d'intégration des réfugiés - qui doit pourtant être l'aboutissement réussi d'un processus d'asile - de politique de l'État aussi structurée et déterminée qu'en matière d'accueil temporaire des demandeurs d'asile.**





## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à **augmenter de 3,5 millions d'euros, en AE=CP, les crédits du programme 303** afin de **financer 500 places d'hébergement d'urgence supplémentaires**.

Cette augmentation vise en pratique à répondre à la situation spécifique de Calais, qui connaît depuis plusieurs mois un afflux d'étrangers en situation irrégulière, dont certains ont demandé l'asile. Ainsi, la ministre Pascale Boistard, Secrétaire d'État chargée du droit des femmes, a précisé qu'à Calais « *le nombre de migrants en situation irrégulière dépasse aujourd'hui 2 200 personnes ; il était de 400 en début d'année et de 1 500 à la fin de l'été, ce qui est supérieur à la situation qui prévalait en 2009* ». Elle a souligné que « *parmi ces migrants, plus de 500 personnes ont formulé une demande d'asile* ». En conséquence, « *cette situation met sous forte tension les capacités d'hébergement existantes* », ce qui a conduit le Gouvernement à abonder de 3,5 millions d'euros les crédits de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303.

Cependant, **en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a, dans le cadre des économies réalisées sur le budget général, adopté un autre amendement, également présenté par le Gouvernement, visant à **minorer de 15,8 millions d'euros en AE=CP les dotations de la mission**, soit :

- **14,8 millions d'euros sur le programme 303**, baisse dont le Gouvernement estime qu'elle sera « *permise par une meilleure maîtrise des interventions notamment liée à l'entrée en vigueur du projet de loi Asile en cours de discussion au Parlement* » ;

- **1,0 million d'euros sur le programme 104**, grâce à un « *recentrage des dépenses d'intervention relatives à l'intégration des étrangers en situation régulière* ».

Votre rapporteur spécial ne peut que constater la contradiction des évolutions de crédits proposés par le Gouvernement et adoptés par l'Assemblée nationale en première et en seconde délibération. En effet, l'augmentation de crédits de 3,5 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence, répond à une **préoccupation réelle, sinon à une urgence, dans la ville de Calais**. Or, elle a été **immédiatement remise en question par l'annulation de crédits, quatre fois supérieure, effectuée en seconde délibération sur les mêmes dispositifs d'asile**.

En outre, cette réduction de dépenses sur l'asile ne peut qu'**aggraver l'insincérité du budget proposé**. À cet égard, comme cela a été souligné plus tôt, la réforme de l'asile en cours d'examen ne pourra avoir d'effets significatifs sur la dépense d'asile dès l'année 2015.

Enfin, la réduction d'un million d'euros des crédits d'intégration poursuit une logique déjà dénoncée par votre rapporteur spécial, et qui consiste à **baisser progressivement des dépenses d'intervention pourtant essentielles à l'intégration des étrangers que la France a fait le choix d'accueillir et, partant, à la cohésion nationale.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et entend sa communication sur son contrôle budgétaire relatif aux centres provisoires d'hébergement (CPH).

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – J'annonce d'emblée que je demanderai à la commission de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », car je ne suis pas convaincu de la sincérité du budget qui nous est présenté et j'attends des éclairages complémentaires du Gouvernement. On peut avoir des visions différentes sur le droit d'asile ; il n'est pas possible de continuer à sous-évaluer les budgets pour constater en fin d'année qu'il manque 30 % de crédits. Certains responsables reconnaissent ce manque de sincérité, le mettant sur le compte d'une politique d'affichage destinée à faire taire les critiques. Je souhaite que le Gouvernement modifie son budget sur le droit d'asile, et je présenterai en séance un amendement sur les crédits d'intégration. Toute politique d'immigration est vouée à l'échec, à partir du moment où l'on ne consacre pas suffisamment de moyens à l'intégration.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous reverrons donc ces crédits mardi.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Malgré un budget modeste (666 millions en 2015), la mission « Immigration, asile et intégration » occupe un rôle majeur dans nos débats politiques et sociaux. L'année prochaine, avec un an de retard, le Sénat devrait être saisi de deux réformes en cours d'examen à l'Assemblée nationale : la réforme de l'asile et celle du droit des étrangers. L'objectif de la réforme de l'asile est double et en partie contradictoire : accélérer la procédure de demande d'asile et, en même temps, donner plus de garanties procédurales aux demandeurs. La mise en place de ces réformes devrait marquer toute la période du budget triennal 2015-2017. La prévision d'évolution des dépenses n'est pas réaliste au regard des derniers exercices. C'est pourquoi, le budget ne me paraît pas sincère.

Le programme 303, dans son volet consacré à la demande d'asile représente plus de 75 % des dépenses de la mission. Ces dépenses ont connu une explosion depuis 2008. En 2013, 67 000 personnes ont demandé l'asile en France. C'est un chiffre historiquement très élevé. Au premier semestre de 2014, ce nombre reflue légèrement. Le reclassement du Kosovo sur la liste des pays d'origine pourrait cependant relancer les demandes d'asile en provenance de ce pays vers la France.

Les moyens de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) – bras armé de l'État en matière de droit d'asile – sont augmentés en crédits (- 7 millions d'euros) et en effectifs (+ 55 équivalents

temps pleins (ETP)). Cela pourrait réduire le délai de la demande, qui est encore de 205 jours au 1<sup>er</sup> juillet 2014 contre un objectif affiché de 90 jours. Je doute toutefois que nous l'atteindrons, malgré les effectifs supplémentaires. Quant aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les 4 000 places prévues y ont été créées en 2013 et 2014 et la subvention est portée à plus de 220 millions d'euros.

Les quelque 40 000 demandeurs d'asile qui ne peuvent pas être accueillis en CADA ont droit à l'hébergement d'urgence - notamment des nuitées d'hôtel - et à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Sur ces deux dispositifs, l'exécution budgétaire 2014 est explosive. Des besoins complémentaires de 40 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, et de près de 100 millions d'euros pour l'ATA sont attendus. Pourquoi le Gouvernement ne prend-il pas en compte le nombre des demandeurs d'asile ? Une erreur de 100 millions d'euros n'est pas possible. Il s'agit d'un effet d'affichage. On nous annonce le remplacement de l'ATA par un dispositif plus familial, l'allocation de demande d'asile (ADA), mais cette évolution ne devrait pas faire baisser la dépense. Or, le Gouvernement prévoit que la dépense diminue de 227 millions d'euros en 2014 à 110 millions d'euros en 2015. Diviser par deux les dépenses d'allocation, en un an, avec autant de demandeurs d'asile et pas plus de places en CADA tiendrait du miracle !

Les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière restent stables à 73 millions d'euros. Je m'étonne que seulement un million d'euros soit prévu pour l'assignation à résidence, pourtant présentée comme l'alpha et l'oméga de la future politique. Sur près de 70 000 demandeurs d'asile, plus de 50 000 essuient un refus, dont une grande majorité reste en France, en situation irrégulière. On ne peut pas développer l'assignation à résidence avec un million d'euros. La faiblesse de cette ligne budgétaire montre que le Gouvernement ne se donne pas les moyens financiers de ses choix politiques.

Je ne suis pas opposé à une politique migratoire raisonnable. Mais, que dire du financement du programme 104 relatif à l'intégration des étrangers ? Il faudrait donner à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) les moyens d'accomplir sa mission - formation linguistique et civique et accompagnement des étrangers en situation régulière. Or, après des baisses de plafond de taxes affectées en 2013, en 2014, la loi de finances rectificative a supprimé la subvention de 10 millions d'euros que l'État versait à l'OFII, qui doit gérer l'ATA à la place de Pôle emploi. La réforme du droit des étrangers en France conditionne la délivrance du titre de séjour à la connaissance de la langue française au niveau A2. Mais jusqu'alors, l'assiduité suffisait. Sera-t-elle désormais vérifiée par un examen ? Par manque de moyens l'on se contentera sans doute de valider la présence à des cours obligatoires... Je présenterai à titre personnel un amendement pour transférer 10 millions du programme 303 vers le programme 104, afin de renforcer les moyens de l'OFII en matière de

formation linguistique, pierre angulaire d'une intégration réussie. Certes, le budget du programme 303 est déjà insuffisant. Un peu plus, un peu moins, le Gouvernement devra abonder le programme en cours d'année et prendra ses responsabilités... La loi de finances ne doit pas masquer les réalités.

Enfin, la dernière ligne du budget est consacrée aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH). J'appelle votre attention sur le faible montant de la dotation, de 16 millions d'euros, soit 3 % du total de la mission. C'est peu pour des gens qui ont obtenu le statut de réfugiés et qui obtiendront vraisemblablement la naturalisation. Drôle de manière de les faire entrer dans la nation française ! Un vrai droit d'asile ne repose pas sur un traitement quantitatif, mais qualitatif. Sans moyens, on n'intègre pas bien, d'où ma proposition de réserver la position de la commission sur ces crédits, dans l'attente d'explications supplémentaires du Gouvernement.

Mon contrôle budgétaire a porté sur les CPH. On en dénombre vingt-huit sur le territoire national, soit 1 083 places. Chaque année, environ 10 000 personnes obtiennent le statut de réfugié en France. La durée moyenne de séjour dans un CPH étant de dix mois, 80 à 85 % des réfugiés n'ont pas d'hébergement en CPH. Pour la plupart, après les CADA ou l'hébergement d'urgence, ils trouvent un logement de droit commun. La majorité du public en CPH (88 %) est constituée de familles. Les nationalités les plus représentées sont les Russes (essentiellement des Tchétchènes), les Syriens, les Afghans, les Sri Lankais et les Kosovars. Tout comme les CADA, les CPH sont gérées par des associations, à une exception près, un CPH de 40 places géré par la mairie de Nantes. Ces centres peuvent être des structures collectives ou diffuses, avec des appartements, individuels ou partagés, pris à bail par les associations. En 2015, 16 millions d'euros leur sont consacrés au sein du programme 104. En comparaison, 220 millions d'euros sont budgétés pour les CADA. L'effort financier est clairement réalisé en priorité sur les demandeurs d'asile, et non sur les réfugiés.

Au cours de mes auditions à Paris, et des deux visites de CPH effectuées, j'ai constaté cinq problèmes dans la gestion des CPH. Le premier constat, c'est l'absence d'évolution depuis quinze ans. Le nombre de places est stable, autour de 1 000 places, alors qu'il a quadruplé dans les CADA. Les règles qui régissent les CPH sont inadaptées, figurant dans une circulaire ministérielle obsolète, datant de 1996...

Deuxième constat : la disparité des prestations fournies par les différents CPH. Laisse à lui-même, chacun a développé ses propres activités depuis vingt ans, sans homogénéisation par l'État. Ainsi, alors que certains CPH offrent un simple hébergement avec accompagnement ponctuel, d'autres prévoient un accompagnement social fort, d'autres encore un soutien psychologique ou des formations linguistiques ; celui de Massy que j'ai visité, dispose même d'un terrain de sport...

Troisième constat : les coûts varient d'un centre à l'autre. Ils s'échelonnent de 24 à 39 euros par jour et par place, sans aucune justification d'un tel écart. Quatrième constat : des dispositifs, également financés par l'État, concurrencent les CPH dans leur mission, sans en avoir le statut, ainsi le « Dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires » (DPHRS) en Île-de-France, géré par France Terre d'Asile, et le CADA-IR, géré par Forum Réfugié, en Rhône-Alpes. Certaines associations favorisent également l'intégration des réfugiés par l'accès au logement et à l'emploi, comme le dispositif ACCELAIRE en Rhône-Alpes. Cinquième et dernier constat : l'attribution des places dans les CPH est erratique et s'effectue sur la base de critères non harmonisés. Le processus reste opaque.

Dans son ensemble, le dispositif donne l'impression d'une nébuleuse CPH, plus ou moins autogérée par les associations. L'État s'est contenté de fournir des subventions, sans pilotage stratégique, sans harmonisation des prestations, sans orientation des réfugiés. Le ministère est conscient de l'insuffisance de pilotage et demandeur de propositions de réforme.

Il importe de recentrer les crédits et les dispositifs sur l'objectif d'intégration des réfugiés, qui ont vocation à rester longtemps sur le territoire national. Il serait également utile de définir, au sein de l'OFII, un parcours d'intégration des personnes réfugiées, adaptant le parcours d'intégration des étrangers en situation régulière.

Trois conditions sont essentielles pour réussir la première phase d'intégration : l'hébergement, la langue et l'emploi. En conséquence, je préconise de conserver le statut de CPH en le réservant aux seules structures collectives. À terme, seuls les réfugiés les plus vulnérables y seraient orientés. Pour favoriser l'intégration des autres réfugiés, il faudrait les autoriser, comme c'est le cas en Belgique et aux Pays-Bas notamment, à rester dans les CADA jusqu'à quatre ou cinq mois après la décision de l'OFPPA, puis les insérer dans le droit commun.

Les associations ont un rôle à jouer, moins comme gestionnaires de structures que dans le cadre de l'accompagnement et du suivi des réfugiés. Elles n'applaudissent pas à ces propositions. Cependant, malgré le travail humain essentiel qu'elles fournissent, elles ne peuvent pas compenser le terrible désengagement de l'État : je recommande une vraie réflexion sur les CPH.

**M. Philippe Dallier.** – Est-il vraiment justifié de différencier les CADA et les CPH ? Après tout, ce sont des locaux qui ont une fonction d'accueil et que gèrent des associations. Du temps où les accords collectifs entre l'État et les bailleurs sociaux fonctionnaient, un pourcentage d'appartements était réservé aux réfugiés. Ces appartements existent-ils toujours ou le droit au logement opposable (DALO) a-t-il tout phagocyté ?

**M. Maurice Vincent.** – L'approche financière doit coller à la réalité sur ce sujet qui va prendre de plus en plus d'ampleur, au regard de

l'évolution du monde. Le rapport signale une progression considérable du nombre des demandeurs d'asile dans l'Union européenne - 435 000 en 2013. La France n'est pas le premier pays d'accueil ; elle est devancée par l'Allemagne.

Mon expérience passée de maire m'a montré combien le problème était difficile à résoudre sur le terrain. La saturation est incontestable dans certains territoires, les villes, notamment. Les difficultés ne sont pas seulement budgétaires. Dans la Loire, où Saint-Etienne est saturée, nous nous sommes heurtés au refus des collectivités locales, toutes orientations politiques confondues. J'ai cru comprendre que la réforme de l'OFPRA raccourcirait la durée d'examen des dossiers, allégeant ainsi la pression sur les CADA. Vous ne semblez pas y croire. Est-ce parce que les effets ne se feront sentir que dans quelques années ? Il est peu probable que le nombre de demandeurs d'asile diminue dans les années à venir. Comment résoudre le problème de l'inégalité de leur répartition sur notre territoire ? Peut-on envisager des moyens plus coercitifs pour que les collectivités locales accueillent ces demandeurs d'asile et désengorger les villes ? Vous avez parlé d'un million d'euros au sujet de l'OFII...

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** - Dix millions d'euros de subventions ont été supprimés.

**M. Maurice Vincent.** - La situation ne s'améliorera pas sans un effort de coordination des politiques au niveau européen. Nous allons devoir faire face à des flux importants de réfugiés. Le problème des réfugiés syriens, par exemple, ne sera pas réglé avant longtemps. Nous sommes d'accord pour réserver à ce stade notre position sur les crédits de la mission. Au-delà de ce rapport, des solutions restent à trouver pour éviter d'aggraver le problème.

**M. Michel Canevet.** - Je salue l'excellente manière que vous avez eue d'aborder le dossier et l'orientation dynamique que vous avez su lui donner. La répartition territoriale est un enjeu à ne pas négliger. Dans le Finistère, nous accueillons des mineurs étrangers, isolés de leurs familles. Cinquante places ont été créées l'an dernier, cinquante autres durant le premier semestre 2014, et trente autres sont prévues en 2015. Pour 130 places, nous aurons une dépense de quatre millions d'euros en un an et demi, que je ne suis pas sûr de pouvoir assumer. Des crédits ont été prévus pour accompagner l'effort des départements. Au total, c'est un budget considérable qui est consacré à l'accueil des étrangers.

**M. Richard Yung.** - Où est la coopération européenne ? On laisse l'Espagne se débrouiller à Ceuta et Melilla, les Italiens régler la situation à Lampedusa. Il n'y a ni convergence, ni solidarité européennes. Quant à la Grèce, elle supprime tout simplement les centres de rétention, et repousse les demandeurs d'asile vers d'autres pays. Ce sont des politiques de Gribouille !

La réforme du droit d'asile raccourcira le délai d'examen des demandes de dix-huit à neuf mois, et sera plus dirigiste pour l'hébergement. Certes il y faut des moyens, mais cela me semble raisonnable. Quelle est l'origine de votre scepticisme, que je suppose fondé ? Cinquante ou soixante postes en plus à l'OFPRA et autant à l'OFII, c'est déjà bien par les temps qui courent !

**M. Jean-Claude Boulard.** – La raison du scepticisme du rapporteur, c'est qu'il connaît bien le dossier ! Afficher un délai de six mois au pays des droits de la défense n'est pas raisonnable. Il n'est pas vrai que cela coûtera moins cher. La preuve en est l'écart actuel entre prévision et réalisation. De temps en temps, il faut se dire la vérité, la réforme se mettra en place très progressivement : la lucidité mène à la prudence...

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – J'aurais préféré, tout en étant en désaccord avec une politique, pouvoir reconnaître que les moyens lui correspondent. Or l'on suit une politique sans s'en donner les moyens. Cela ne peut que susciter le scepticisme et l'amertume dans les collectivités et l'opinion publique.

Je suis d'accord avec Philippe Dallier : favoriser les CADA au détriment des CPH, sans argent, ce serait mettre un cautère sur une jambe de bois, ou presque. Les CADA sont malgré tout plus encadrés et les 4 000 places annoncées sont là. L'État ne sait pas gérer les CPH. Je me suis rendu dans un centre d'Île-de-France, car la direction ministérielle ne sait pas ce qui s'y passe. Je m'en suis étonné : ce n'est qu'à quelques kilomètres de Paris, et pourtant la direction n'a aucun retour. Les responsables du CPH ont un contact avec tel service de la préfecture, telle direction, reçoit des noms, demande des subventions... Mais il n'y a aucune remontée centralisée d'information, aucun suivi national. Comment cela est-il possible ?

Même s'il n'y en a pas assez, les CADA sont plus contrôlés, plus accompagnés, tandis que les CPH ont été laissés en déshérence : il n'y a pas de critères, pas de liste de réfugiés prioritaires parce que plus fragiles. Si nous maintenons les CPH, il faudra résoudre le problème du financement de l'intégration et les encadrer davantage.

La convention qui prévoit un pourcentage de logements réservés aux réfugiés existe toujours, mais elle n'est plus appliquée. L'État ne l'impose plus : les associations se débrouillent pour sortir les réfugiés des CADA et des hébergements hôteliers.

Ai-je une approche financière d'un problème qui n'est pas que financier, monsieur Vincent ? S'il est bon de formuler un objectif, encore faut-il qu'il soit réaliste. Or, dans le même texte qui prévoit 55 postes supplémentaires à l'OFPRA et des délais de trois mois pour ce dernier et six mois pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le Gouvernement augmente les garanties, autorise l'intervention plus régulière des avocats, organise des recours, etc. Si à droit constant, nous pouvions espérer qu'un



personnel plus nombreux pouvait réduire les délais, ce n'est plus le cas quand le système devient plus complexe. Tant qu'il y aura 65 000 à 70 000 demandeurs d'asile et si nous n'évitons pas cette complexification, le délai ne sera pas réduit.

Cette prétention est d'autant plus ridicule que le texte arrivera au Sénat en début d'année : la réforme ne sera appliquée au mieux qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. La plupart des réfugiés sont hébergés en Île-de-France et en Rhône-Alpes, faute de places d'hébergement suffisantes dans les autres régions, sans compter, il est vrai, les réticences de certaines collectivités.

Chacun réclame une politique coordonnée au niveau européen ou mondial, mais en réalité, les pays moins concernés essaient d'éviter une action qui les contraindrait. Cela reste donc l'affaire du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de l'Espagne. Les autres nous laissent nous débrouiller. La Grèce a vidé ses centres de rétention ? Oui : les États en difficulté financière profitent du désordre en Europe pour laisser filer les demandeurs d'asile dans l'espace Schengen et laisser les autres États en assumer les conséquences.

Il est difficile de forcer la répartition territoriale : souvent, les demandeurs ont des réseaux, de la famille. L'Allemagne a ainsi reçu de très nombreuses demandes de Syriens, bien plus que nous - moins que les 5 000 dont parlait le Président de la République. C'est sans doute que lors de leur passage en Turquie, ils sont pris en charge par des réseaux kurdes qui les envoient en Allemagne. La France reçoit des Tchétchènes, des Albanais, des Kosovars. Ce dernier pays avait été ajouté à la liste des pays d'origine sûrs, mais il en a été retiré à la suite d'un recours. Le Gouvernement y a ajouté des pays comme l'Albanie. Il est normal que des pays qui ont un régime démocratique y figurent.

Il faut dire la vérité sur ce que cela coûte. Il n'y a rien de pire que d'afficher des chiffres faux. L'ATA - ou l'ADA, quel que soit son nom - ne sera pas divisée par deux en 2015 ; en fin d'année prochaine, vous verrez fleurir les articles de presse disant que les coûts ont explosé... Cela ne me paraît pas de bonne politique.

**Mme Michèle André, présidente.** - Nous donnons acte de la communication du rapporteur spécial et, conformément à sa préconisation, nous réservons les crédits de la mission.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».**

**Elle a donné acte à M. Roger Karoutchi, rapporteur, de sa communication sur les centres provisoires d'hébergement.**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le mardi 18 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », précédemment réservés.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Roger Karoutchi, retenu, propose de ne pas adopter les crédits la mission « Immigration, asile et intégration ». Ceux-ci avaient été réservés dans l'attente des réponses du ministre, mais elles n'ont pas rassuré notre rapporteur spécial. De plus, l'Assemblée nationale a adopté des mesures contradictoires. Lors d'une première délibération, le Gouvernement a proposé d'augmenter de 3,5 millions d'euros les crédits de l'asile pour répondre à l'urgence la situation à Calais. Mais lors d'une seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 15,8 millions d'euros les crédits de la mission, toujours à l'initiative du Gouvernement ...

**M. Philippe Dallier.** – C'est l'application du coup de rabot !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Absolument ! Mais il faut être cohérent. Comment annoncer 500 places d'accueil supplémentaires à Calais et diminuer en même temps les crédits ! On manque d'évaluation. D'autres interrogations concernent aussi l'enseignement du français ou la gestion de l'asile. Pour toutes ces raisons, Roger Karoutchi propose de ne pas adopter les crédits.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

\*

\* \*

Réunie le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».