

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. André FERRAND

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PREMIÈRE PARTIE : UN HÉRITAGE ADMINISTRATIF À RATIONALISER ET À MODERNISER.....	7
I. LE RECENSEMENT PARTIEL DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION	7
A. COMMENT TRADUIRE SUR UN PLAN BUDGÉTAIRE LE DÉCRET D'ATTRIBUTION DU 31 MAI 2007 ?	7
B. LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION EST, À CE STADE, UNE ADMINISTRATION D'ETAT-MAJOR	11
C. UN HÉRITAGE ADMINISTRATIF À RATIONALISER	12
II. DES OBJECTIFS CLAIRS ET LISIBLES, QUI RESTENT À COMPLÉTER DANS LES PROCHAINS PROJETS DE LOI DE FINANCES	15
A. LES OBJECTIFS ATTACHÉS AU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES	15
B. LES COMPLÉMENTS À TROUVER D'ICI LE PROCHAIN PROJET DE LOI DE FINANCES.....	16
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »	19
I. UN PROGRAMME DÉDIÉ À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE ET À LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE	19
A. DEUX CAPS CLAIRS EN MATIÈRE D'ASILE ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIÈRE	19
B. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE EMERGER DES OBJECTIFS EN TERMES D'IMMIGRATION, DE TRAVAIL ET D'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE PAYS POUR LES PLUS QUALIFIÉS.....	23
II. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES. 25	
A. L'IMPORTANCE DE LA DÉPENSE LIÉE À L'ASILE	25
B. LE COÛT DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE IMPLIQUE DES ACTIONS PRÉVENTIVES.....	26
C. UNE ADMINISTRATION CENTRALE À BÂTIR	27
TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	29
I. L'AUTRE VOLET DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'IMMIGRATION.....	29
A. LE CONTREPOINT NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION	29

B. L'IMPORTANCE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION DANS LE DISPOSITIF	30
C. UNE EFFICACITÉ À FAIRE VALOIR EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	32
II. LE DÉFI D'UN PILOTAGE RENFORCÉ DES OPERATEURS DE L'ETAT EN MATIÈRE D'INTÉGRATION.....	35
A. L'ANAEM (L'AGENCE NATIONALE D'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS)	35
B. L'ACSÉ (L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES)	38
EXAMEN DE L'ARTICLE 45 RATTACHÉ.....	41
LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	43
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	45
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Définir un **objectif de performances lié à l'immigration économique** et à l'attractivité du territoire, décliné en indicateurs, pour le projet de loi de finances pour 2009.

2. **Mettre en place une administration de l'immigration économique cohérente et efficace.**

3. **Simplifier les procédures** applicables aux personnes étrangères en termes d'accueil, dans une logique de « titre unique » et de « guichet unique ».

4. **Décloisonner les applications informatiques** ayant trait à la gestion de la politique de l'immigration.

5. **Créer un document de politique transversale** organisant le recensement de l'ensemble des crédits dévolus à la politique de l'immigration et de l'intégration.

6. **Renforcer la tutelle financière** sur les opérateurs de l'Etat en matière d'intégration afin d'améliorer le pilotage de leurs crédits.

7. **L'ADOMA¹ constitue un opérateur essentiel de la mission** qui doit apparaître en tant que tel dans le projet annuel de performances.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » modifiés par trois amendements² figurant en annexe, ainsi que l'article 45 rattaché sans modification.

¹ Du latin « ad », qui signifie « vers », et « domus », qui signifie « maison ». Ex-SONACOTRA

² Deux amendements modifient des crédits et le troisième porte article additionnel après l'article 45.

PREMIÈRE PARTIE : UN HÉRITAGE ADMINISTRATIF À RATIONALISER ET À MODERNISER

I. LE RECENSEMENT PARTIEL DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION

La mission « Immigration, asile et intégration » ne recense pas l'ensemble des crédits de l'Etat dévolus à l'immigration et à l'intégration. **Aucune évaluation budgétaire exhaustive n'est à ce jour disponible.** Déjà, dans son rapport public de novembre 2004 relatif à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, la Cour des comptes n'avait pas été en mesure de procéder à un tel chiffrage. Ceci conduit votre rapporteur spécial à envisager la **création d'un document de politique transversale** « Immigration », dont ce serait précisément l'objet.

A. COMMENT TRADUIRE SUR UN PLAN BUDGÉTAIRE LE DÉCRET D'ATTRIBUTION DU 31 MAI 2007 ?

1. Les compétences du ministre de l'immigration

La mission « Immigration, asile et intégration », **créée** dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2008, constitue la traduction budgétaire du **nouveau** ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

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

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

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

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

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

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

Ainsi, si le ministre dispose d'attributions étendues, la définition de **compétences partagées** sur plusieurs aspects de la politique de l'immigration, et l'existence de **cas d'autorité conjointe** sur un certain nombre de services, pouvaient conduire à s'interroger sur le périmètre budgétaire du nouveau ministère, et sur son unité.

Le premier exercice lié à la mission « Immigration, asile et intégration » aboutit à un document budgétaire de qualité et à un **résultat cohérent en termes de présentation des crédits**, même si l'étendue de ceux-ci reste encore limitée. En gestion, **le défi consistera à agréger des administrations aux cultures de travail éparses et aux traditions parfois antagonistes**. C'est tout l'enjeu d'une politique de l'immigration efficiente, mise en œuvre de manière ordonnée par les services de l'Etat.

2. Un budget de l'immigration encore partiel

Les crédits présentés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, d'un montant de 618,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 609,6 millions d'euros en crédits de paiement, constituent ainsi la **première étape de l'intégration des dépenses des administrations publiques** concourant à la politique de l'immigration et de l'intégration du gouvernement. Deux programmes figurent au sein de la mission :

- **le programme 303 « immigration et asile » pour 422,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 414,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Il regroupe les crédits relatifs aux centres de rétention administrative, aux reconduites à la frontière, au fonctionnement de l'administration centrale des visas, à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la commission de recours des réfugiés (CRR). Il inclut également les fonctions « support » de la future administration centrale du nouveau ministère ;

- **le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » pour 195,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement**. Il finance l'accueil des étrangers par la voie du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), ou l'intégration par le biais d'associations financées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Il inclut également les dépenses de l'administration centrale de la naturalisation ainsi

que les dépenses de personnel relatives à la direction de la population et des migrations.

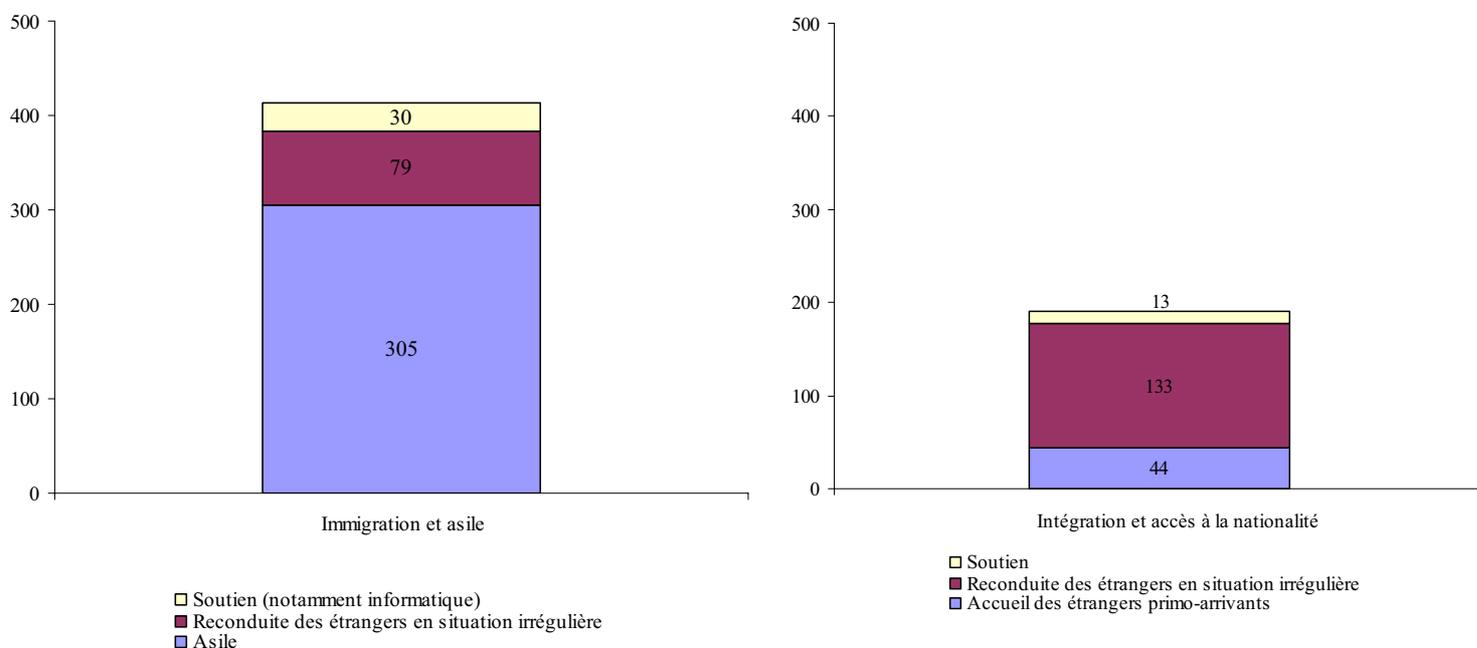
Le responsable des deux programmes est M. Patrick Stefanini, aujourd'hui conseiller spécial de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, qui devrait devenir, au 1^{er} janvier 2008, le secrétaire général du nouveau ministère.

La construction de la mission « Immigration, asile et intégration » s'est faite par le **transfert de crédits** en provenance de trois missions budgétaires, « Solidarité et intégration¹ », « Sécurité » et « Action extérieure de l'Etat », relevant de plusieurs ministères pour un montant total, en autorisations d'engagement, de 613,3 millions d'euros et, en crédits de paiements, de 604,6 millions d'euros, 5 millions d'euros supplémentaires correspondant aux moyens de la nouvelle administration centrale.

Les crédits transférés concernent principalement quatre ministères : celui du travail pour 430 millions d'euros, le ministère de l'intérieur pour 77 millions d'euros, le ministère des affaires étrangères pour 64 millions d'euros, le ministère de la défense pour 2,5 millions d'euros. En outre, le ministère de l'économie et le ministère du budget participent à hauteur de 4 millions d'euros aux moyens de fonctionnement de l'administration centrale et du cabinet.

Le poids respectif des programmes 303 « immigration et asile » et 104 « intégration et accès à la nationalité » et de leurs programmes

(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances pour 2008

¹ Dénommée à compter du projet de loi de finances pour 2008 « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

50 % des crédits de la mission concernent l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile. Ceci témoigne d'une part du **caractère encore partiel** du budget du ministère de l'immigration mais aussi, d'autre part, de la **tension sur la dépense d'asile**, liée à des délais de traitement encore trop longs des demandes, en phase administrative, mais aujourd'hui essentiellement en phase juridictionnelle.

Compte tenu des modalités de négociation des contours de la nouvelle mission budgétaire, et de son caractère encore récent, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » ont donc un **triple objet** : asile, reconduite des personnes en situation irrégulière et soutien à des actions de « lutte contre la discrimination », au détriment de ce qui apparaît **au cœur d'une réelle politique de l'immigration, selon le Président de la République : l'attractivité de notre territoire pour les travailleurs étrangers qualifiés ainsi que les procédures d'entrée et de maintien sur le territoire (chaîne des visas, de la carte de séjour et de l'autorisation de travail)**.

Par ailleurs, il convient de remarquer que les crédits de la **Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)**, qui joue un rôle important dans la lutte contre les discriminations, figurant dans la loi de finances pour 2007 au sein du programme 104, ont été retirés de la mission, et intégrés au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », programme rattaché au Premier ministre regroupant notamment certaines autorités administratives indépendantes.

De même, **l'aide médicale d'Etat**, qui permet aux personnes en situation irrégulière de bénéficier d'une couverture médicale, ne figure pas au sein de la présente mission, mais au sein du programme 183 « protection maladie » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

La mission comprend les crédits nécessaires à l'application du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté définitivement le 23 octobre 2007 par le Parlement, à savoir :

- 7 millions d'euros au titre du bilan de compétences désormais prévu dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration ;
- 2,8 millions d'euros au titre des formalités liées à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration à l'étranger pour les candidats au regroupement familial ;
- 600.000 euros au titre des cours de français délivrés aux personnes bénéficiant du regroupement familial et aux conjoints de Français ;
- 150.000 euros¹ pour la mise en œuvre de la faculté ouverte aux candidats au regroupement familial de faire valoir leur filiation par le biais d'un test génétique, en absence de document d'état-civil.

¹ Sur la base de 1.500 demandes pour un coût unitaire de 100 euros. Le coût serait partagé entre la mission « Immigration, asile et intégration » et la mission « Justice » au titre des frais de justice.

B. LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION EST, À CE STADE, UNE ADMINISTRATION D'ETAT-MAJOR

1. 609 équivalents temps plein

609 emplois en équivalents temps plein sont inscrits au titre de la mission « Immigration, asile et intégration », ce qui correspond aux personnels destinés à rejoindre l'administration centrale du nouveau ministère.

509 emplois proviennent de quatre ministères : 239 du ministère du travail, 110 du ministère de l'intérieur, 140 du ministère des affaires étrangères, 20 des ministères de l'économie et du budget. Ces effectifs correspondent à des directions ou sous-directions des administrations centrales de ces ministères : **direction de la populations et des migrations (DPM)** pour le ministère du travail, **direction des libertés publiques** pour le ministère de l'intérieur et **sous-direction de la circulation des étrangers (SDCE)** de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du Quai d'Orsay.

100 emplois supplémentaires correspondent à la création des fonctions « support » du nouveau ministère.

Le budget 2008 dote ainsi le nouveau ministère de l'immigration d'une administration centrale : celle-ci est confrontée au double défi d'être à la fois une **administration destinée à produire des textes et des règlements**, et un **outil de pilotage de services** aux cultures très fortement hétérogènes, dans l'objectif de renforcer une performance encore perfectible.

2. Des services déconcentrés absents de la mission

Le faible nombre des effectifs au sein de la mission témoigne de l'absence de services déconcentrés dédiés à l'action du ministère de l'immigration : les agents des services des visas, ceux des services des étrangers des préfectures, des services de la main d'oeuvre étrangère (SMOE) du ministère du travail ainsi que de la police de l'air et des frontières ne figurent pas au sein de la mission, ce qui témoigne en partie de **résistances des autres ministères que celui de l'immigration à se dessaisir de leurs compétences dans le domaine**.

Pourtant, la lettre de mission du Président de la République à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, en date du 9 juillet 2007, souligne le prix qu'il attache « *à une forte mobilité des agents de l'Etat entre les responsabilités de gestion des flux migratoires dans les préfectures et l'exercice des responsabilités comparables dans les consulats* ». Le ministre a donc bien vocation à améliorer la coordination des services déconcentrés en matière d'immigration.

En outre, la mission dispose de relais territoriaux grâce au financement d'agences dont le fonctionnement sera détaillé ci-après : agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), agence pour la cohésion sociale

et l'égalité des chances (ACSé), mais aussi l'ADOMA¹ et les multiples associations financées par les opérateurs ou directement par le ministère. Certaines de ses agences, comme l'ANAEM, sont déjà déployées à l'étranger, et vont devoir renforcer leurs implantations pour mettre en œuvre les tests de langue à destination des candidats au regroupement familial, conformément au projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile définitivement adopté par le Parlement le 23 octobre 2007. Les consulats n'ont, en effet, pas souhaité piloter l'opération.

C. UN HÉRITAGE ADMINISTRATIF À RATIONALISER

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

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

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

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

1. Une administration centrale dont l'identité est à créer

En ce qui concerne l'administration centrale, les directions rattachées par le projet de loi de finances initiale pour 2008 au ministère de l'immigration sont tout d'abord géographiquement éclatées. Certaines, comme la sous-direction de la circulation des étrangers de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France ou la sous-direction des naturalisations de la direction des populations et des migrations, sont installées à Nantes, et devraient y rester. S'agissant des administrations parisiennes, celles-ci sont implantées sur des sites épars.

Un projet immobilier est indispensable pour l'administration centrale. **Il a naturellement vocation à se faire conformément aux nouveaux principes de la**

¹ Du latin « ad », qui signifie « vers », et « domus », qui signifie « maison ». Ex-SONACOTRA.

politique immobilière de l'Etat, selon lequel tout achat immobilier doit être autofinancé à due concurrence par des ventes d'un produit égal ou supérieur, et selon lequel les locations immobilières ont vocation à être réalisées au meilleur coût, selon les indications données par les loyers domaniaux.

Surtout, l'organigramme de la nouvelle administration centrale nécessitera une réorganisation des services actuels, les agents traitant, par exemple, des questions d'asile ayant vocation à travailler ensemble au sein d'une nouvelle direction. **La direction de la population et des migrations devrait également être profondément restructurée**, pour que la nouvelle architecture administrative traduise les choix politiques du gouvernement.

C'est pour cette raison que la lettre de mission du Président de la République précitée invite à « *agir rapidement et avec détermination pour structurer ce ministère, le doter de méthodes et d'outils de travail appropriés et faire en sorte que toutes les administrations qui vous sont rattachées travaillent ensemble dans la même direction* ».

2. Un pilotage des opérateurs à conforter

Les crédits dédiés aux opérateurs représentent un tiers des moyens de la présente mission¹. Or deux des trois opérateurs principaux, **office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, et la Commission de recours des réfugiés (CRR), qui lui est encore budgétairement rattachée dans le projet de loi de finances pour 2008, **agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM)**, **agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**, n'ont pas signé de convention d'objectifs avec l'Etat. La naissance du nouveau ministère implique de redéfinir les objectifs de ces organismes, ou de les préciser, et d'en renforcer l'efficacité, notamment lorsqu'il s'agit de subventions au secteur associatif dans un domaine aussi déterminant que l'intégration.

Il reviendra aux gestionnaires de la tutelle sur ces organismes de **faire prévaloir les conditions de la gestion publique introduites par la LOLF**, qu'il s'agisse de comptabilité d'engagement, de comptabilité analytique, et de **définition des fonds de roulement au niveau strictement nécessaire à l'exercice des missions**.

S'agissant de la Commission de recours des réfugiés, dont le changement de dénomination en Cour nationale du droit d'asile a été décidé par le Parlement dans le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté définitivement le 23 octobre 2007, la décision, éminemment souhaitable, de donner à l'horizon 2009 son autonomie budgétaire à une juridiction aujourd'hui rattachée à l'administration qu'elle est chargée de juger, et de rattacher ses crédits au programme « Conseil d'Etat et juridictions administratives » de la mission « Justice », doit concomitamment s'accompagner

¹ OFPRA et CRR : 43 millions d'euros ; ANAEM : 44,6 millions d'euros au titre des étrangers primo-arrivants ; ACSé : 106,92 millions d'euros.

d'une **profonde modernisation du fonctionnement des formations de jugement**. Leur nombre doit sans doute être réduit ; la professionnalisation des présidents de formations constitue une nécessité, qui pourra s'accomplir si nécessaire de manière progressive.

Par ailleurs, la circulaire budgétaire du 31 juillet 2007 sur la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2008 indiquait que « *les opérateurs de l'Etat doivent participer à l'effort de réduction des emplois que celui-ci s'impose. Ainsi, la préparation des budgets prévisionnels devra intégrer une règle de non renouvellement des effectifs identique à celle qui est appliquée, en 2008, à leur programme de rattachement* ». Il appartient au Parlement de s'assurer du respect de cet objectif, afin que les **effectifs apparaissent conformes au changement de périmètre et de compétences des opérateurs**.

II. DES OBJECTIFS CLAIRS ET LISIBLES, QUI RESTENT À COMPLÉTER DANS LES PROCHAINS PROJETS DE LOI DE FINANCES

A. LES OBJECTIFS ATTACHÉS AU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

S'agissant du programme 303 « immigration et asile », on compte 4 objectifs, déclinés en 9 indicateurs. En ce qui concerne le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », on compte seulement 2 objectifs et 2 indicateurs. Ceci témoigne des progrès restant à mettre en œuvre en ce qui concerne le second programme de la mission s'agissant du volet « performance ».

Les objectifs et indicateurs de performances de la présente mission

Programme « immigration et asile »	Programme « intégration et accès à la nationalité française »
<p>Améliorer l'efficacité du traitement des recours hiérarchiques visant des décisions de refus d'autorisation de travail</p> <p>Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques traités dans l'année</p> <p>Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile</p> <p>Pourcentages d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure</p> <p>Pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure</p> <p>Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur</p> <p>Délai de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA et d'un dossier de recours par la commission de recours des réfugiés</p> <p>Coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA et de traitement d'un dossier de recours par la commission de recours des réfugiés</p> <p>Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière</p> <p>Coût moyen d'une reconduite à la frontière</p> <p>Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière</p> <p>Nombre d'interpellations d' « aidants »</p> <p>Nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail</p>	<p>Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers</p> <p>Taux d'étrangers (non francophones) signataires du CAI qui obtiennent le DILF à l'issue de la formation prescrite dans le cadre du CAI à compter de 2007</p> <p>Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation</p> <p>Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur</p>

Source : projet annuel de performances

Les objectifs présentés dans le présent projet annuel de performances constituent une déclinaison cohérente des orientations délivrées par le Président de la République au gouvernement.

Il en est ainsi du **délai de traitement** des demandes d'asile et des recours devant la commission de recours des réfugiés (CRR), qui apparaissent bien longs, et supérieurs aux objectifs fixés, ce qui conduit à s'interroger sur les actions engagées notamment par la Commission de recours des réfugiés (CRR) pour réduire les délais. Il convient d'avoir à l'esprit que **le délai de traitement des demandes d'asile a une incidence budgétaire forte** en ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile puisqu'un mois de délai représente un coût pour les finances publiques de **24 millions d'euros par an**.

La lettre de mission du Président de la République précitée assigne au ministre de prendre « *les dispositions nécessaires pour simplifier considérablement les procédures d'éloignement* » et de se fixer « *des objectifs exigeants en termes de reconduite à la frontière* ». En conséquence, des objectifs en termes de reconduites effectives à la frontière sont définis. L'objectif est de 26.000 en 2008, celui s'appliquant à 2007 ayant été diminué de 28.000 à 25.000 reconduites à la frontière. Selon le projet annuel de performances, le chiffre pour 2008 « *tient compte de l'ouverture en 2007 de l'Union européenne à la Roumanie et à la Bulgarie* ». Pour 2010, la cible est de 28.000. Il faut néanmoins souligner qu'un tel indicateur de performance satisferait pleinement le besoin d'information du Parlement s'il était complété par le **taux de mise en œuvre effective des mesures d'éloignement par rapport aux procédures engagées**.

Par ailleurs, en plus de ces objectifs figurent des indicateurs de coût – coût de traitement d'une demande d'asile, mais aussi coût moyen d'une reconduite à la frontière et coût moyen d'une rétention – qui témoignent d'une politique où les objectifs doivent toujours être mis en regard avec leur impact sur les finances publiques. Il en est ainsi du coût des reconduites à la frontières – 1.800 euros – à mettre en regard avec le coût complet de traitement d'une demande de visa, 35 euros.

B. LES COMPLÉMENTS À TROUVER D'ICI LE PROCHAIN PROJET DE LOI DE FINANCES

Premièrement, il manque indéniablement un objectif correspondant pourtant à un axe fort du Président de la République visant à augmenter la part de l'immigration économique jusqu'à 50 % des flux totaux d'immigration. On serait donc en droit d'attendre un objectif consistant à « **attirer les travailleurs qualifiés dans notre pays** », qui pourrait être mesuré de diverses façons.

Le taux de 50 % pourrait figurer en tant qu'indicateur, mais il conviendrait de s'entendre sur ce que l'on entend par immigration économique. Les étudiants sont-ils concernés ? Les travailleurs saisonniers le sont-ils ? Que penser de leurs conjoints ? etc. Le dénominateur poserait également quelques questions.

Des indicateurs tout aussi satisfaisants pourraient être présentés en termes de nombre d'autorisations de travail délivrées. Pourrait également être mesuré le **nombre de cartes « compétences et talents » délivrées**. Un **indicateur qualitatif sur l'accueil dans les services des visas et des préfectures**, sur la base d'enquêtes,

pourrait aussi être mis en place, s'agissant d'une population qualifiée qui viendra d'autant plus volontiers dans notre pays si notre service public d'accueil des étrangers est de qualité, et souffre actuellement de la comparaison avec celui d'autres pays développés.

Deuxièmement, un objectif et un indicateur de simplification administrative seraient sans doute les bienvenus. L'objectif de « titre unique », et de « guichet unique », constitue une voie d'amélioration du service public indispensable pour les visiteurs étrangers.

Troisièmement, alors que les crédits de subventions aux associations en faveur de l'intégration avoisinent les 100 millions d'euros (crédits gérés par l'Acse sans détails suffisants dans le projet annuel de performances), aucun objectif et aucun indicateur de performance ne sont proposés au Parlement. Ceci suppose des initiatives à l'occasion de la présentation du prochain projet de loi de finances.

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

I. UN PROGRAMME DÉDIÉ À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE ET À LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE

Le présent programme 303 regroupe **422,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 414,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il est doté de 370 ETPT.**

Il regroupe, d'une part, les emplois transférés de plusieurs ministères en charge jusqu'alors de la police et de la circulation des étrangers, du droit au séjour, du droit d'asile et de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, et, d'autre part, les crédits de fonctionnement des centres de rétention administrative, les dépenses d'éloignement, les dépenses d'intervention notamment en matière d'hébergement en CADA¹ des demandeurs d'asile et les fonctions support de la future administration centrale dont le principe de la création est aujourd'hui retenue à effet du 1^{er} janvier 2008.

A. DEUX CAPS CLAIRS EN MATIÈRE D'ASILE ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

La présentation stratégique du programme rappelle quelques éléments de contexte. Le nombre de visas délivrés par la France reste relativement stable, autour de 1.900.000 chaque année. 191.500 titres de séjour ont été délivrés contre 201.500 en 2003.

Le nombre de reconduites à la frontière est passé de 10.067 en 2002 à 23.831 fin 2006, pour 90.362 interpellations.

La demande d'asile a par ailleurs baissé entre 2005 et 2006 de 27,8 %, avec 30.748 premières demandes.

Dans la mesure où le programme ne regroupe ni les crédits des services des visas, ni ceux des services des étrangers de préfectures, le programme propose deux objectifs majeurs, en matière d'asile d'une part, en matière de lutte contre l'immigration irrégulière d'autre part.

1. L'amélioration des délais de traitement de la demande d'asile

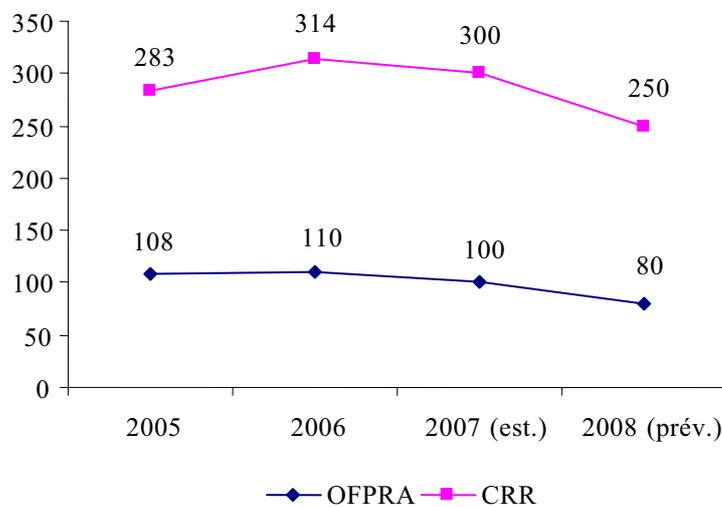
Pour 2008, les délais moyens de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA seraient ramenés à 80 jours, et en ce qui concerne les dossiers de recours gérés par la CRR à 250 jours, soit onze mois, contre 13 mois en 2005.

¹ Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

Le raccourcissement de ces délais¹ est essentiel pour deux raisons. D'une part, les délais diffèrent le moment où la personne persécutée pourra faire valoir ses droits, et bénéficier de la protection de la France en sa qualité de réfugié. En attendant sa décision, les personnes n'ont, en outre, pas le droit de travailler, et donc ne peuvent subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. D'autre part, la longueur des délais « bénéficiaire » au contraire aux demandeurs de « mauvaise foi » qui détournent la demande d'asile de son objectif premier pour en faire un moyen de maintien sur le territoire.

Les délais de traitement de la demande d'asile

(en jours)



Source : projet annuel de performances 2008

Le raccourcissement des délais a assurément été permis par le recrutement de personnels supplémentaires, vacataires pour l'essentiel, au sein de l'OFPRA et de la CRR. Ceci a conduit à une augmentation de la dotation de l'Etat à l'opérateur. Auparavant, il a néanmoins fallu également **résorber les stocks de dossier dont certains étaient parfois très anciens**. Pour cette raison, le graphique ci-dessus souligne combien la réduction du délai moyen des dossiers est lente : la résorption des stocks conduit à prendre en compte dans l'indicateur des dossiers anciens et donc à rallonger la durée moyenne d'examen.

Deux phénomènes devraient permettre une traduction des efforts réalisés par l'OFPRA en matière de délais :

- la diminution de la demande, de 27,8 %² entre 2005 et 2006, puis de 10 % entre 2006 et 2007, avec une baisse prévue qui serait encore de 10 % entre 2007 et 2008, conduit à une moindre tension sur le travail des agents ;

¹ Cf le rapport d'information n° 401 (2005-2006) de M. Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances : « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».

² - 24,5 % si l'on prend en compte les mineurs accompagnants et les demandes de réexamen.

- la résorption des stocks (les dossiers d'une ancienneté supérieure à un an ne représentaient plus de que 3 % du stock au 31 décembre 2006) aboutit mécaniquement à une réduction du délai moyen.

La situation est moins favorable à la commission de recours des réfugiés dont les délais paraissent toujours trop longs, même si les stocks de dossiers en attente ont également été réduits. **Encore faut-il s'entendre sur un objectif de réduction de délai réaliste.**

En l'espèce, votre rapporteur spécial s'étonne de trouver dans le projet annuel de performances un objectif de délai, même à horizon 2010, de 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour la CRR, alors que chacun s'accorde à dire que ces délais sont **irréalistes et sans justification**. M. Patrick Stefanini, responsable de programme et future secrétaire général, a exprimé un objectif pour la CRR, à horizon 2010, de **six mois**.

Cet objectif ne sera pas pour autant simple à atteindre, en raison notamment des délais de recours, de ceux liés à la procédure ou au traitement des dossiers d'aide juridictionnelle. L'année 2008 devra être consacrée à une rénovation ambitieuse de la commission de recours, pour qu'elle **crée les conditions d'une réduction de ses délais avant d'être transférée au sein du programme « Conseil d'Etat et juridictions administratives » de la mission « Justice » où les délais sont eux-mêmes fort longs.**

En matière informatique, des gains de productivité apparaissent possibles en ce qui concerne la gestion de l'aide juridictionnelle et la gestion des plannings. S'agissant du fonctionnement des 130 formations de jugement, une réduction de leur nombre, tout comme une professionnalisation progressive de leur présidence, paraissent de nature à harmoniser les procédures et les méthodes de travail. On compte aujourd'hui dans les formations de jugement, et parmi les présidents de ces formations, environ 38 % de retraités.

L'objectif de réduction des délais devra enfin tenir compte de la réduction de la dotation de l'Etat. La baisse de la demande conduit, en effet, en 2008, à diminuer la subvention pour charges de service public à l'OFPRA et à la CRR de 2.257.077 euros, soit un montant de **43 millions d'euros**.

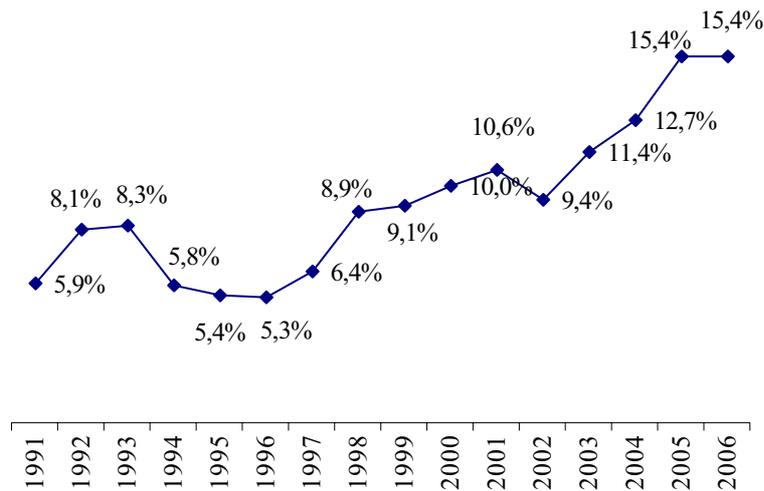
Cette dotation repose sur une hypothèse de baisse de la demande de 10 % qui demandera à être confirmée, d'autant que l'OFPRA est engagé dans une politique de « qualité », qui consiste notamment à convoquer de manière quasi systématique les demandeurs d'asile et à accroître les moyens de la documentation. Il faut ajouter à ce sujet **la proposition, toujours d'actualité**, de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », auteur du rapport précité de contrôle sur l'OFPRA, **de déléguer, dans cinq postes à l'étranger particulièrement concernés par la demande d'asile, un officier de liaison chargé de collecter une information de terrain et de la confronter aux dossiers difficiles examinés par ses collègues.**

Il paraît, dans ces conditions paradoxal, que le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA par la commission de recours tende à augmenter, ce qui semblerait indiquer que la qualité des décisions de l'administration de l'asile baisse.

Or, de l'avis des observateurs, ceci n'est pas le cas. Au premier semestre 2007, le pourcentage d'annulation des décisions de l'OFPRA aurait atteint 20 %, contre 15 % en 2005 et 2006. Ce taux d'annulation élevé s'explique, en partie, par la progression du taux d'affaires plaidées, aujourd'hui de 60 %. Ce taux devrait fortement progresser à compter du 1^{er} décembre 2008, date à laquelle l'aide juridictionnelle sera de droit pour les recours en application d'une directive européenne. Compte tenu du nombre de recours annuels (30.477 recours en 2006), la montée en puissance de l'aide juridictionnelle devrait avoir un coût budgétaire important¹. Elle devrait également provoquer, par la même occasion, une baisse de la rémunération des avocats spécialisés dans les recours devant la commission, dont les tarifs sont aujourd'hui bien supérieurs au barème de l'aide juridictionnelle.

Taux d'annulation des décisions de l'OFPRA par la CRR

(en %)



Source : rapport d'information de M. Adrien Gouteyron sur l'OFPRA

2. Des objectifs chiffrés de reconduites à la frontière significatifs

L'augmentation du nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière apparaît particulièrement difficile à atteindre comme en témoigne la révision de l'objectif pour 2007 de 28.000 expulsions à 25.000, **l'objectif de 28.000 étant reporté à 2010.**

Cet objectif se double d'indicateurs complémentaires, liés au nombre d'interpellations « d'aidants » qui passerait selon le document présenté au

¹ Cf à ce sujet le rapport d'information n° 23 (2007-2008) de notre collègue Roland du Luart au nom de la commission des finances.

Parlement d'une fourchette comprise entre 3.800 à 4.200 en 2007 à 4.500 en 2008 et 5.500 en 2010.

Le nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail pourrait fortement progresser. L'objectif est de 100.000 (contre 95.000 en 2007) mises en cause globales pour infraction à la législation sur les étrangers, avec une cible de 120.000 en 2010, dont 3.000 mises en cause pour travail dissimulé en 2008 et 2.000 mises en cause pour travail dissimulé d'étrangers sans titre de travail.

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

B. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE EMERGER DES OBJECTIFS EN TERMES D'IMMIGRATION, DE TRAVAIL ET D'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE PAYS POUR LES PLUS QUALIFIÉS

1. L'absence d'action « immigration économique » et de véritable objectif correspondant

Faute d'identifier les crédits correspondants, qui pour une large part ne figurent pas, il est vrai, au sein de la mission « Immigration, asile et intégration », **le programme ne présente pas d'action dévolue au développement de l'immigration économique et à l'attractivité du territoire.** Il s'agit pourtant là d'un axe stratégique fixé par le Président de la République dans sa lettre de mission précitée en date du 9 juillet 2007. Il indique ainsi « *vous viserez l'objectif que l'immigration économique représente 50% du flux total des entrées à fin d'installation durable en France* ». (...) Notre pays « *doit accueillir des étrangers auxquels il peut donner un travail, qui ont besoin de se former en France ou qui répondent à ses besoins économiques. Vous vous inspirerez à cet effet de la politique entreprise par certains de nos partenaires, par exemple le Canada ou la Grande-Bretagne, qui examinent les candidatures à l'immigration au regard d'un certain nombre de critères, y compris d'origine géographique, et déterminent en conséquence des priorités* ».

Or plusieurs services concourent à cet objectif. Il en est ainsi, en partie, de la direction de la population et des migrations, tout comme de l'ANAEM, qui figure intégralement au sein du programme 104. Il convient de rappeler que l'ANAEM est « l'héritière » de l'office des migrations internationales (OMI) qui a eu pour tâche entre la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin de cette politique en 1974 de faire venir des travailleurs étrangers en France.

L'indicateur de durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques des décisions de refus d'autorisations de travail ne constitue en rien un indicateur à la hauteur de l'objectif politique poursuivi par le nouveau ministère de l'immigration.

Par ailleurs, **l'objectif d'attractivité apparaît également marginalisé.** Pourtant, la lettre de mission précitée du Président de la République appelle le ministère de l'immigration à « *changer profondément la politique d'accueil des étudiants étrangers en France. Vous veillerez à diversifier leur origine et à recruter davantage d'étudiants dans les disciplines scientifiques. Nous voulons assumer nos responsabilités à l'égard des pays les plus pauvres, qui ont besoin de la France pour former leurs élites, mais nous voulons également que la France devienne un pays qui attire les meilleurs étudiants du monde entier. Pour cela, elle doit changer ses modalités d'accueil* ». Alors que, pour la mise en œuvre de cette politique, la lettre de mission implique un travail en lien avec la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, il faut remarquer que les centres des études en France et une partie des crédits dévolus aux espaces CampusFrance, qui visent à renforcer l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur auprès des étudiants étrangers, sont inscrits au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

2. Trouver le bon indicateur en termes d'attractivité

« L'extrême jeunesse » de la mission n'a pas permis de créer d'indicateurs déclinant l'objectif politique lié à l'immigration économique. Il conviendra d'une part de définir avec précision la « population cible » et d'autre part de créer les instruments à mettre en place, au-delà de la signature d'accords bilatéraux avec des pays d'émigration.

Comme le soulignait notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » au cours de la discussion générale du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le 2 octobre 2007 : « *il est frappant que nos entreprises, implantées en Afrique ou en Asie, aient autant de difficultés à faire venir leurs collaborateurs en détachement en France, alors qu'il s'agit d'employés qualifiés. Dans le même temps, il apparaît plus simple à un ressortissant turc résidant en France de faire venir un membre de sa famille pour travailler dans son entreprise de bâtiment ou de restauration rapide, au motif que la maîtrise de la langue turque est un impératif et que cette compétence n'existe pas sur notre sol !* ».

Votre rapporteur spécial se propose de lancer une enquête au sein du réseau des conseillers du commerce extérieur afin de définir les pistes d'une amélioration du fonctionnement des administrations chargées de l'immigration économique.

II. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

A. L'IMPORTANCE DE LA DÉPENSE LIÉE À L'ASILE

La dépense liée à l'exercice du droit d'asile s'établirait en 2008 à 304,5 millions d'euros. Seulement 43 millions d'euros sont consacrés au traitement de la demande d'asile en tant que telle.

Les autres dépenses sont liées à l'hébergement des demandeurs, à leur accompagnement social et à leurs conditions d'existence. La justification au premier euro des crédits pour 2008 repose sur une hypothèse de réduction des flux de demandeurs d'asile de - 10 %, comme pour l'année 2010. Elle se décompose entre :

- **5,28 millions d'euros au titre des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.** Dans les départements recevant un flux significatif de demandeurs d'asile, l'Etat organise en effet leur accueil, par le biais d'associations ou de l'ANAEM, et propose des prestations d'accueil, d'information et de conseil. A ce titre, dès lors qu'un opérateur de l'Etat est en mesure de proposer ces « prestations » au moindre coût, dans une logique de guichet unique, **on peut se demander pourquoi l'Etat recourt encore à des associations pour ce type de services, ce qui peut conduire à une action parcellisée et cloisonnée ;**

- **192,9 millions d'euros au titre des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).** On compte 271 centres d'accueil pour 20.689 places prévues en année pleine 2008¹. 50 % des places sont aujourd'hui gérées par quatre opérateurs ou associations : AFTAM (association pour la formation des travailleurs africains et malgaches), ADOMA, France Terre d'Asile et Forum réfugiés. Les coûts de personnel représentent 39 % des centres d'accueil, compte tenu d'un taux d'encadrement d'un ETP pour dix personnes. Malgré le nombre de personnes concernées, il n'existe pas de CADA à Paris ;

- **35,5 millions d'euros au titre des dispositifs d'hébergement d'urgence** d'une capacité estimée à 5.659 places, destinées à accueillir à titre transitoire des demandeurs d'asile avant leur admission en CADA ou sortant de ces centres, ainsi que les personnes qui n'ont pas droit à l'hébergement dans ces centres, comme les personnes placées en « procédure prioritaire » ou celles dont la demande a déjà été examinée par un autre pays de l'Union européenne (« procédure dite Dublin ») ;

- **28,04 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente** versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande, y compris du recours, en application de la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003. Le montant de l'allocation, gérée par l'UNEDIC, réservée aux personnes ne pouvant être hébergées en CADA, faute de place

¹ Soit moins que le flux annuel de demandeurs d'asile, malgré une progression très forte des investissements dans ce domaine : quadruplement de la capacité en 7 ans.

disponible, est de 306,6 euros par mois en 2007, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 13.226.

En 2007, **46,5 % des demandeurs d'asile remplissant les conditions seraient hébergées en CADA**. L'objectif ambitieux est d'aboutir à un taux de 90 % en 2010.

Les dépenses très importantes liées à l'hébergement des demandeurs d'asile dépendent de trois paramètres dont deux doivent être mieux maîtrisés par l'Etat :

- **l'évolution de la demande d'asile**, même si le dispositif actuel de 20.689 places en CADA suscite un certain nombre de coûts fixes ;
- **la durée de traitement de la demande** d'asile et des recours, déjà évoquée ;
- **le taux d'occupation des centres par des personnes ayant droit à y résider**.

Ce dernier point est évidemment important. Il fonde des objectifs et indicateurs de performances pertinents, présentés à l'appui du présent programme. Le pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure serait en 2007 de 73,6 %, avec un objectif de 77 % en 2008 et une cible de 85 % en 2010. Cet indicateur traduit les difficultés pour régler les modalités de sortie, d'une part, des personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié, et d'autre part des déboutés du droit d'asile.

B. LE COÛT DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE IMPLIQUE DES ACTIONS PRÉVENTIVES

Au titre des reconduites à la frontière figurent **80,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces coûts sont très importants, mais ne prennent pas en compte l'ensemble de ceux liés à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, comme le coût des « escortes » de police et de gendarmerie. La dépense inscrite au sein du programme se répartit entre :

- **27,6 millions d'euros au titre du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA)** pour 2.391 places prévues au total à la mi-2008. Le coût moyen à la place est, selon le projet annuel de performances, de 31,5 euros par jour. Il faut noter que, pour des raisons de simplicité budgétaire, les coûts d'investissement liés à l'achèvement du plan triennal prévu au 1^{er} semestre 2009 visant à la réalisation de nouveaux centres ne sont pas imputés sur le présent programme, mais restent au sein de la mission « Sécurité » ;

- **39,65 millions d'euros au titre des frais d'éloignement (billets d'avion, de train ou de bateau)**, pour un coût élevé de 1.523 euros par reconduite ;

- **8,09 millions d'euros** au titre de la prise en charge sanitaire dans les centres de rétention administrative ;

- 5,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et **3,86 millions d'euros en crédits de paiement au titre de l'accompagnement social des personnes placées en centre de rétention administrative**, attribué dans le cadre d'un marché public à l'association CIMADE qui mettrait en 2008 à disposition, dans les centres de rétention administrative, 81 travailleurs sociaux en équivalents temps plein. L'association a fait l'objet d'un rapport favorable de l'inspection générale des affaires sociales en 2007.

En « coûts complets », les frais d'éloignement d'une personne en situation irrégulière représentent 1.800 euros. Le niveau de ces coûts peut être à l'origine d'une réflexion visant à renforcer les modalités d'examen des demandes de visa dont le coût complet est lui estimé à 35 euros.

C. UNE ADMINISTRATION CENTRALE À BÂTIR

Au titre de l'action « soutien » du nouveau ministère figurent 37,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,4 millions d'euros en crédits de paiement.

1. Les services de l'administration d'état major

18,3 millions d'euros sont inscrits sur le titre 2 au titre des emplois de l'administration centrale. Ces crédits correspondent :

- d'une part à un transfert d'emplois de 250 ETPT :

137 ETPT pour le service des étrangers en France ;

3 ETPT au titre de l'ambassadeur au co-développement ;

101 ETPT de la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques ;

8 ETPT de la mission biométrique ;

1 ETPT au titre du comité interministériel de contrôle de l'immigration

- d'autre part à la **création des compétences transversales au sein du ministère** (ressources humaines, finances, logistique, informatique, etc) à hauteur de 120 ETPT, répartis de manière indicative entre 22 emplois de catégorie A+ et A, 29 de catégorie B et 69 de catégorie A.

2. La nécessité de mieux piloter les investissements informatiques

Au titre des investissements informatiques figurent 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,6 millions d'euros en crédits de paiement visant à piloter des systèmes d'informations essentiels pour le nouveau ministère de l'immigration. La partie la plus importante de ces crédits est dévolue à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (projet Grégoire), pour

12,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce projet vise à dématérialiser le traitement des dossiers des étrangers, à intégrer à terme les technologies biométriques et à constituer une base de données statistique unique sur l'évolution des flux migratoires. L'aboutissement du projet est prévu en 2009.

Les crédits inscrits au titre du projet EURODAC, qui vise à créer une base de données européenne d'empreintes biométriques, apparaissent complémentaires. 600.000 euros sont prévus au titre du déploiement de « bornes opérationnelles » pour la partie française d'EURODAC.

Dans le contexte d'une **remise en cohérence des systèmes d'information liés à la politique de l'immigration**, dont le cloisonnement actuel est la suite directe d'un cloisonnement administratif déjà évoqué précédemment, et dont la conséquence a été, selon la Cour des comptes, dans son rapport précité de novembre 2004, dommageable à l'efficacité de l'action de l'Etat, il faut s'interroger sur les raisons qui conduisent à ne pas inscrire les crédits liés à l'application « réseau mondial visa » au titre du présent programme, alors que certaines données sont communes aux différentes applications informatiques et que leur interopérabilité se doit d'être assurée.

Il convient également d'évoquer la **nécessité de simplifier** à l'extrême la vie des visiteurs étrangers. Il ne paraît pas concevable de leur demander plusieurs fois les mêmes informations pour la seule raison que les applications informatiques des administrations françaises resteraient construites et gérées de manière autonome sur un plan budgétaire.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 303 « immigration et asile »**

- La dépense liée à l'asile apparaît très dynamique et implique une action résolue en matière de réduction des délais de recours devant la commission de recours des réfugiés.
- L'autonomie budgétaire souhaitable de la commission de recours des réfugiés, et sa transformation en cour nationale du droit d'asile, implique une profonde modernisation de son fonctionnement, qui pourrait déboucher sur une professionnalisation progressive des présidences de formation.
- L'interopérabilité des systèmes d'information relatifs à l'immigration est une nécessité et doit conduire à une consolidation budgétaire des crédits dédiés aux différentes applications informatiques existantes.

**TROISIÈME PARTIE :
LE PROGRAMME 104
« INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »**

**I. L'AUTRE VOILET DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE
L'IMMIGRATION**

Le présent programme 104 regroupe **195,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Il est doté de 239 ETPT, qui proviennent de la direction de la population et des migrations transférée du ministère du travail, pour un montant de crédits inscrit au titre 2 de 13,1 millions d'euros.**

Le programme regroupe, d'une part, les emplois transférés de la direction de la population et des migrations et du Haut Conseil à l'Intégration, et, d'autre part, les crédits d'intervention consacrés aux actions d'insertion et de lutte contre les discriminations, les crédits en faveur des aides au retour ou à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine, les dépenses de fonctionnement de la sous-direction des naturalisations, délocalisée en province, à Rezé depuis 1987, ainsi que les dépenses de personnel.

***A. LE CONTREPOINT NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE MAÎTRISE DE
L'IMMIGRATION***

**1. 150 millions d'euros au titre des actions des opérateurs en faveur de
l'accueil et de l'intégration**

La présentation stratégique du programme souligne que « *l'intégration des étrangers désireux de s'installer durablement en France et au-delà de solliciter l'acquisition de la nationalité française doit devenir une priorité qui se traduira par un renforcement des actions d'intégration, de formation et de promotion sociale et professionnelle conduites par les opérateurs de l'Etat que sont l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) et l'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (ACSé)* ». Ceci suppose une activation de la dépense publique d'intervention, particulièrement importante au sein du présent programme.

Pour cette raison, il convient de souligner, pour le regretter, l'absence totale d'objectifs et d'indicateurs de performances relatifs à l'intégration au sein du présent programme. Ceci démontre **l'important travail restant à accomplir par l'ACSé pour formaliser ses priorités. Celles-ci devront faire l'objet d'une convention d'objectifs avec l'Etat.**

2. Les autres dépenses

Il convient de relever au sein du présent programme la présence de crédits, pour 3,04 millions d'euros, correspondant à la **subvention versée à la cité nationale de l'histoire de l'immigration**, établissement public administratif sous la tutelle des ministères chargés de la culture, de l'intégration, de l'éducation nationale et de la recherche, et doté d'un budget global de fonctionnement de 7 millions d'euros.

12,3 millions d'euros sont inscrits au titre des **centres provisoires d'hébergement des réfugiés** (au nombre de 28, pour 1.083 places), 4,33 millions d'euros au titre de la rémunération des étrangers stagiaires de la formation professionnelle (une dotation de 8 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances pour 2007) et 7,29 millions d'euros au titre de la promotion sociale et professionnelle des étrangers. Cette dotation « fourre-tout » regroupe des aides d'urgence pour les réfugiés, mais aussi une quarantaine de subventions à des organismes ou associations en faveur de la promotion sociale et professionnelles des immigrants. **Il conviendrait naturellement de vérifier que ces organismes ne sont pas financés, en parallèle, par d'autres « guichets » du ministère de l'immigration, comme celui de l'ACSé.**

3 millions d'euros sont prévus pour l'aide au retour à la réinsertion des migrants âgés, vivant seuls, dans leur pays d'origine en application des articles 58 et 59 de la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion.

Enfin, 1,5 million d'euros sont consacrés aux frais de fonctionnement au titre des naturalisations.

B. L'IMPORTANCE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION DANS LE DISPOSITIF

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

1. Présentation du contrat d'accueil et d'intégration

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

Le contrat vise à initier les personnes ayant vocation à demeurer sur le sol national aux institutions, à l'organisation et aux valeurs de la République française et, selon leur niveau de maîtrise du français, à leur permettre de bénéficier d'une

formation linguistique. L'ANAEM est le maître d'oeuvre du contrat d'accueil et d'intégration.

Concrètement, les personnes étrangères ont vocation à se rendre dans les plateformes d'accueil et d'intégration¹ de l'ANAEM pour bénéficier :

- d'une formation de 30 minutes sur les valeurs de la République ;
- de 30 minutes de bilan personnel, comprenant un test de langue oral de 5 minutes, qui peut aboutir à la prescription d'un cours de langues de 400 heures sur un an ;
- de la vision d'un film intitulé « Vivre en France » ;
- d'une visite médicale obligatoire² ;
- si possible de la remise du titre de séjour, en fonction des délais de fabrication de celui-ci, qui peuvent atteindre trois semaines.

En ce qui concerne la formation linguistique, le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté définitivement le 23 octobre 2007 par le Parlement prévoit que les tests de langue et les cours de français seront réalisés à l'étranger pour les candidats au regroupement familial. Le texte prévoit un bilan systématique de compétences.

En 2006, 95.693 contrats ont été signés³ (96,6 % des personnes reçues), 94.190 formations civiques ont été programmées (98,4 % des signataires du contrat) et 23.972 formations linguistiques prescrites (25,1 % des signataires du contrat). 20.793 signataires du contrat (21,7 % des signataires du contrat) ont souhaité suivre la journée d'information « Vivre en France » et 10,6 % des signataires ont bénéficié d'un accompagnement social.

Sur les six premiers mois de l'année 2007, 52.952 personnes ont signé un contrat d'accueil et d'intégration et bénéficié des prestations offertes dans ce cadre soit 99,6 % des personnes.

Le projet annuel de performances propose un indicateur lié au taux d'étrangers non francophones qui obtiennent le diplôme initial de langue française (DILF) au terme de leur formation linguistique. Ce taux serait de 65 % en 2007 et l'objectif serait de parvenir à une réussite à hauteur de 70 % en 2008. Le DILF sanctionne le premier niveau de connaissance du français, soit la maîtrise de 500 mots. L'objectif peut paraître limité mais il convient de souligner que la formation s'applique à une proportion significative de personnes n'ayant jamais été scolarisées et ayant, par ailleurs, des difficultés à faire preuve d'assiduité en raison, notamment, de leurs contraintes familiales, liées par exemple à la garde d'enfants.

¹ Ce qui milite désormais pour que ces plateformes soient progressivement transférées des associations à l'ANAEM.

² Le coût de cette visite médicale est de 6 millions d'euros et fait l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

³ Sur 130.000 entrées régulières.

2. Le coût du contrat d'accueil et d'intégration

Au titre du budget 2008 figurent 44,6 millions d'euros de crédits de paiement dévolus à l'ANAEM.

Pourtant, le coût du contrat d'accueil et d'intégration est supérieur, de l'ordre de 53 millions d'euros prévus en 2007. La prise en charge de cette procédure concerne par ailleurs 37 ETPT, sur les 926 que compte l'ANAEM en 2007.

Pour 2008, le coût du contrat devrait augmenter de 3,4 millions d'euros en application des nouvelles modalités du contrat d'accueil et d'intégration dans le cadre du regroupement familial. En effet, les consulats n'ont pas souhaité, même dans les pays où les flux sont peu importants et l'ANAEM n'est pas présente, prendre en charge le test de langues, ce qui conduit à conclure des marchés avec des opérateurs locaux. 7 millions d'euros doivent, par ailleurs, être prévus au titre du bilan de compétences.

La différence entre les besoins liés au contrat d'accueil et d'intégration, et surtout ceux issus des cours de langues¹, et la dotation budgétaire s'explique par l'importance des taxes et redevances affectés à l'ANAEM ainsi que des ressources propres qui représenteraient 84,9 millions d'euros en 2007. Une augmentation de la taxe sur les attestations d'accueil, de 30 à 45 euros, prévue par l'article 45 rattaché à la présente mission dans le projet de loi de finances pour 2008, rapporterait 3,58 millions d'euros supplémentaires. Le projet annuel de performances indique que certaines redevances pourraient être augmentées par la voie réglementaire. Enfin, l'agence bénéficie d'un fonds de roulement très important, qui fait l'objet de développements ci-après.

C. UNE EFFICACITÉ À FAIRE VALOIR EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

L'ACSé apparaît assez largement comme une « *terra incognita* » pour le nouveau ministère de l'immigration qui s'est construit, en partie, à partir du comité interministériel de contrôle de l'immigration, dont les objectifs étaient sensiblement différents, sans évidemment être antagonistes.

1. Quels objectifs et quelle efficacité pour les actions en faveur de l'intégration ?

Pourtant, ce ne sont pas moins de **98,9 millions d'euros de crédits d'intervention**, c'est-à-dire de subventions à des organismes et à des associations pour des actions en faveur de l'intégration, qui sont prévus au titre du présent projet de loi de finances (en plus des 7 millions d'euros de participation de la mission aux frais de fonctionnement de l'ACSé). Selon votre rapporteur spécial, une

¹ Le nombre de bénéficiaires de formations linguistiques serait de 26.000, pour un coût pondéré du cours de langue de 1.650 euros (5,35 euros /heure de cours x 300 heures (un grand nombre de personnes ne vont pas au bout des 400 heures prescrites)).

« activation » de ces dépenses est indispensable. Aucun objectif ou indicateur de performances n'est, à ce jour, assigné à ces actions.

En 2006, 4.803 organismes étaient subventionnés pour un total de 101 millions d'euros.

2. Des préoccupations partagées par l'ACSé

L'ACSé apparaît consciente de la nécessité de mieux évaluer les actions menées par des associations financées sur fonds publics (9 organismes ont ainsi reçu chacun plus de 1,15 million d'euros en 2006). Elle développe ainsi une politique d'audit des associations financées.

Selon le rapport d'activité de l'ACSé, adopté en conseil d'administration le 19 juin 2007, aucun audit n'a révélé de malversions. Mais, en ce qui concerne plusieurs organismes importants, soutenus de longue date par l'établissement, qui ont été audités en 2006, il en ressort que plusieurs d'entre eux étaient en relative difficulté sur le plan du **non-renouvellement du projet associatif et des activités, et de l'essoufflement de la vie associative.**

Il a été également relevé, pour plusieurs opérateurs, la « *difficulté à intégrer dans leurs projets et leurs pratiques la transformation d'actions d'accueil et de soutien (au sens large) en de véritables actions visant à lutter contre les discriminations* ». **Il faut s'inquiéter que ces associations éprouvent des difficultés à faire en sorte que leurs actions soient axées sur leur cœur de métier : la lutte contre les discriminations.**

II. LE DÉFI D'UN PILOTAGE RENFORCÉ DES OPERATEURS DE L'ETAT EN MATIÈRE D'INTÉGRATION

Votre rapporteur spécial adhère pleinement aux objectifs présentés dans le volet stratégique du projet annuel de performances. Celui-ci précise en effet que *« l'exercice de la revue générale des politiques publiques qui comportera notamment un audit des politiques d'immigration et d'intégration doit concourir à en évaluer rapidement les résultats, à proposer les réformes structurelles qui pourraient s'avérer nécessaires et notamment quant aux relations entre l'État et les deux opérateurs que sont l'ANAEM et l'ACSE et à mettre sous tension la dépense publique »*.

De ce point de vue, trois priorités sont à souligner :

- la question de la **répartition des tâches entre l'ANAEM et l'ACSé**, notamment en ce qui concerne la formation linguistique. En théorie, la répartition des tâches est claire : à l'ANAEM le contrat d'accueil et d'intégration, et donc l'accueil et les formations aux primo-arrivants ; à l'ACSé l'intégration, c'est-à-dire la formation linguistique des personnes présentes sur le sol français depuis plus d'un an. **En pratique, cette distinction est peu opérante**, puisque les personnes concernées sont au final les mêmes, et que les opérateurs, qui gagneraient d'ailleurs à être professionnalisés¹, sont en large partie identiques ;

- la question **des objectifs de chaque agence**, celles-ci se caractérisant par l'empilement au fil des ans de compétences parfois très hétérogènes et éclatées, sans « revue générale des politiques » ;

- la question de la **performance de la gestion**, conformément aux prescriptions de la LOLF.

A. L'ANAEM (L'AGENCE NATIONALE D'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS)

Créée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'ANAEM est un établissement public administratif de l'Etat, qui succède à l'office des migrations internationales (OMI). Elle a ainsi des compétences relatives :

- à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

- à l'accueil des demandeurs d'asile ;

- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

¹ Une vraie culture de la commande publique, faisant appel des organismes de formation professionnels, reste à développer.

- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'emploi des Français à l'étranger.

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

1. Un organisme multi-tâches

D'une certaine manière, **l'ANAEM constitue un « ministère de l'immigration » à elle toute seule**, tant l'étendue des actions qui lui sont assignées est importante.

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

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

En revanche, la **question de la visite médicale obligatoire** à l'ANAEM, dont l'opportunité en termes de santé publique est indéniable, et qui constitue de surcroît la seule source d'informations statistiques fiables en termes de flux d'installation des étrangers en France, fait l'objet d'un examen dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

Par ailleurs, **l'ANAEM propose une aide à l'expatriation de Français recherchant un emploi à l'étranger**. Cette mission a entraîné la création de représentations dans plusieurs pays. Elle est remplie avec des résultats inégaux, alors même que d'autres structures, publiques et privées, offrent désormais le même type de service. L'agence cofinance par exemple avec l'ANPE une structure de 35 ETPT, intitulée « Espace Emploi International », dont un espace important installé à Paris. **On peut s'interroger pour savoir si l'ANAEM doit continuer à financer de telles initiatives, au demeurant heureuses, visant à l'expatriation de nos compétences, et à l'intégration des Français à l'étranger, par exemple au Québec, ou si une telle mission ne devrait pas être transférée à d'autres organismes publics.**

2. Un fonds de roulement très important et des anomalies de gestion

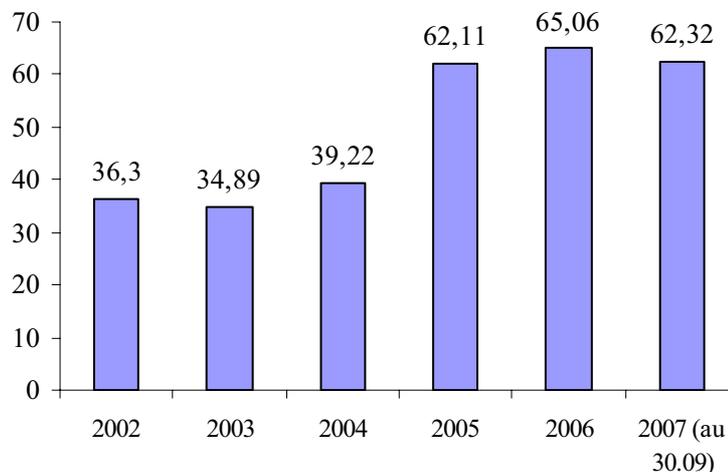
Votre rapporteur spécial a relevé que **717.500 euros étaient consacrés au sein du budget de l'ANAEM au financement de 40 emplois « d'accueil » dans les services des préfectures**, ce qui n'apparaît pas dans les missions de la structure. Il s'agit là d'une « taxe préfectures » qui mériterait d'être apurée. En conséquence, votre rapporteur spécial recommande que cette dotation soit inscrite au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » qui constitue le « support budgétaire » des préfectures.

Il a également constaté que **l'ANAEM ne disposait pas encore, ni d'une comptabilité d'engagement, qui est désormais le socle de référence pour le budget de l'Etat, ni de comptabilité analytique**. Il y a là une anomalie qui doit être corrigée au plus vite : **elle empêche en effet de savoir avec certitude si les ressources budgétaires de l'ANAEM sont conformes à ses besoins**.

Enfin, mais ce point est lié au précédent, le fonds de roulement « de précaution » paraît très élevé, et bien au-delà des besoins réels de l'agence. Ceci conduit à s'interroger sur le calibrage de la dotation budgétaire, de même que sur la nécessité de relever le montant de la taxe sur les attestations d'accueil.

Fonds de roulement de l'ANAEM

(en millions d'euros)



Source : ANAEM

Il convient d'avoir en mémoire le montant du budget de l'ANAEM, qui s'établissait en 2007, à titre prévisionnel, à 134,5 millions d'euros. Dans ces conditions, le fonds de roulement apparaît très élevé. Ce fonds de roulement s'expliquerait en partie par la conclusion de marchés pluriannuels de formation linguistique, mais qui ne doivent pas conduire *a priori* à constituer et à développer des réserves de précaution au sein des agences de l'Etat.

B. L'ACSÉ (L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES)

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé, par ses articles 38 et 39, une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), prenant la suite du FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations). Le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 en fixe l'organisation administrative et financière.

L' ACSé est placée sous la double tutelle du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale pour ce qui concerne l'intégration et la lutte contre les discriminations, et du ministre chargé du logement et de la ville pour ce qui concerne la politique de la ville, le service civil volontaire, l'illettrisme et la prévention de la délinquance.

La nouvelle structure soulève deux questions :

- le **bon niveau territorial d'intervention de l'agence** : département ou région. Le rapport¹ présenté par notre collègue député Laurent Hénard souligne que « *c'est en revanche dans le silence de la loi, qui n'en traite pas, que le décret instaure un échelon régional pour l'agence, distinct de l'échelon départemental et non superposé : l'agence doit avoir des directeurs régionaux, gérant des dotations budgétaires distinctes de celles confiées aux préfets ; des comités régionaux pour la cohésion sociale et l'égalité des chances sont mis en place et adopteront les programmes régionaux de l'agence* » ;

- **l'évolution des effectifs de l'agence et l'absence de prise en compte du transfert de compétences de l'ACSé à l'ANAEM des contrats d'accueil et d'intégration à compter du 1^{er} janvier 2007**, qui représente pourtant, selon le projet annuel de performances, 37 ETPT. Or, entre 2006 et 2007, les effectifs de l'ACSé sont passés de 292 à 323 ETPT. Ils devraient revenir en 2008 au niveau de 311 ETPT.

D'une part, le transfert du contrat d'accès et d'intégration n'a pas donné lieu à un transfert d'emplois à l'ANAEM. D'autre part, l'ACSé n'a pas adapté ses effectifs à cette nouvelle donne. Si de nouvelles missions lui ont été conférées dans le cadre de la politique de la ville, il convient naturellement d'éviter que celles-ci pèsent, en termes de subvention pour charges de fonctionnement, sur le programme 104.

¹ Rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française »**

- Les plateformes d'accueil et d'intégration constituent la préfiguration d'un guichet unique pour les étrangers s'installant en France.
- Aucun objectif et indicateur n'est proposé au Parlement en ce qui concerne l'intégration des étrangers. Une « activation » des dépenses d'intervention de l'ACSé est indispensable compte tenu du montant des crédits de subvention qui lui sont octroyés.
- Le fonds de roulement de l'ANAEM apparaît très important : il convient de vérifier que son niveau est bien conforme aux besoins et aux missions de l'agence.
- L'ACSé n'a pas revu ses effectifs pour tirer les conséquences du transfert du contrat d'accueil et d'intégration à l'ANAEM.

EXAMEN DE L'ARTICLE 45 RATTACHÉ

REVALORISATION DE LA TAXE PERÇUE AU PROFIT DE L'ANAEM LORS DE LA DEMANDE DE VALIDATION DE L'ATTESTATION D'ACCUEIL

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

(en millions d'euros)

Redevance due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente et saisonnière	7
Taxe applicable lors du renouvellement des autorisations de travail aux travailleurs étrangers ¹⁸	22
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	3
Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière	3
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour	22
Taxe applicable aux demandes de validation d'accueil	15

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

Certaines de ces taxes apparaissent d'un rendement extrêmement modique. **Il convient donc de s'interroger sur un ratio coût de perception/rendement, d'autant que ces prélèvements apparaissent éludés de manière significative.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de relever de 30 euros à 45 euros (soit + 50 %) le montant de la taxe perçue au profit de l'ANAEM lors d'une demande de validation d'une attestation d'accueil. Cette taxe a été instituée par l'article 5-3 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité qui prévoit que chaque demande de validation d'une attestation d'accueil donne lieu à la perception au profit de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations d'une taxe acquittée par l'hébergeant. Cette taxe est recouvrée comme en matière de droit de timbre.

Le relèvement vise à financer les nouvelles missions de l'ANAEM.

¹⁸ Montant relevé en 2007.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est conduit à s'interroger sur la proposition de relèvement d'une taxe affectée à l'ANAEM :

- l'empilement de « petites » taxes affectées constitue-t-il le moyen de financement le plus pertinent pour une agence comme l'ANAEM ?

- le relèvement de la taxe correspond-il aux besoins financiers réels de l'organisme ?

- la perception, à plusieurs reprises, sur les personnes étrangères de droits de timbre qui ne sont plus tout à fait symboliques (frais des centres des études en France pour les étudiants, de l'ordre de 80 à 100 euros selon les pays, frais de visas de 60 euros, taxe sur le titre de séjour) ne doit-il pas entraîner une éventuelle rationalisation de ces prélèvements ?

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. François Bernard, président de la cour nationale du droit d'asile ;
- M. Patrick Butor, directeur de la population et des migrations du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;
- M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, au ministère des affaires étrangères ;
- M. Jean-François Cordet, directeur général de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ;
- Mme Marie-Thérèse Cornette, président de la 5^e chambre de la Cour des comptes, accompagnée de M. Jean-Pierre Bayle, conseiller maître, de M. Jean-Yves Audoin, conseiller maître en service extraordinaire et de M. Thierry Savy, conseiller référendaire ;
- M. Dominique Dubois, directeur général de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) ;
- M. Jean Godfroid, directeur général de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations ;
- M. Patrick Stefanini, conseiller spécial, M. Yves Bentolila, conseiller budgétaire et Mme Elsa Hervy, conseillère parlementaire de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET
INTEGRATION

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. André FERRAND au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45

Après l'article 45, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

12° Politique française de l'immigration et de l'intégration

OBJET

Le présent amendement vise à donner au Parlement une vision complète et exhaustive des crédits alloués à la politique de l'immigration et intégration dans un document de politique transversale (qui constitue une version modernisée des jaunes budgétaires).



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

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. André FERRAND au nom de la commission des finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

OBJET

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Immigration et asile Dont Titre 2				
Intégration et accès à la nationalité française Dont titre 2		- 1.717.500		- 1.717.500
TOTAL		1.717.500		1.717.500
SOLDE		- 1.717.500		- 1.717.500

OBJET

Cet amendement vise à permettre à la tutelle sur l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) de **faire prévaloir les modalités de la nouvelle gestion publique introduites par la LOLF**, qu'il s'agisse de comptabilité d'engagement, de comptabilité analytique, et de **définition du fonds de roulement au niveau strictement nécessaire à l'exercice des missions**.

Il vise à diminuer la subvention pour charges de service public à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations de 1.717.500 euros (action n° 11 : accueil des étrangers primo-arrivants), à hauteur de :

- 717.500 euros afin d'inviter le gouvernement à inscrire les 40 emplois d'accueil des préfectures financés par l'agence dans la mission appropriée, « Administration générale et territoriales de l'Etat » ;

- 1.000.000 d'euros pour réduire le fonds de roulement de l'agence, qui s'établissait à 62,3 millions d'euros le 30 septembre 2007 et l'inviter à se doter au plus vite d'une comptabilité d'engagement.



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

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. André FERRAND au nom de la commission des finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

OBJET

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Immigration et asile Dont Titre 2				
Intégration et accès à la nationalité française Dont titre 2		- 500.000		- 500.000
TOTAL		500.000		500.000
SOLDE	- 500.000		- 500.000	

OBJET

Cet amendement vise à permettre à la tutelle sur l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) de **faire prévaloir les modalités de la nouvelle gestion publique introduites par la LOLF**, afin de définir un plafond d'emplois **au niveau strictement nécessaire à l'exercice de ses missions**.

Il vise à diminuer la subvention pour charges de service public versée à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) de 500.000 euros (action n° 12 : intégration et lutte contre les discriminations), soit le coût moyen de 10 emplois en équivalents temps plein, selon le projet annuel de performances. Il propose de répercuter dans le plafond d'emploi de l'agence une partie des conséquences de la diminution d'activité liée au transfert du contrat d'accueil et d'intégration à l'ANAEM, qui correspondrait à 37 ETPT.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 21.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- pour 11.000 euros au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », action 12 « Intégration et lutte contre les discriminations » ;
- pour 5.000 euros au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », action 14 « Naturalisation et accès à la nationalité » ;
- pour 5.000 euros au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », action 15 « Soutien ».

II. MINORATION DES CRÉDITS

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté dans le même amendement que précédemment une **minoration de crédits de 125.000 euros** sur la présente mission, à l'initiative du gouvernement, afin de **gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit du contrôleur général des lieux de privation de liberté** sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette minoration de crédits est imputée sur les dépenses autres que celles de personnel du programme 303 « Immigration et asile ».

Elle a adopté, toujours dans le même amendement, à l'initiative du gouvernement, une **minoration des crédits de 6.797.692 euros** destinée à **gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération**.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 4.655.376 euros sur le programme 303 « Immigration et asile » ;
- 2.142.316 euros sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 25 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. André Ferrand, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » ainsi que sur l'article 45 rattaché.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a rappelé que la mission « Immigration, asile et intégration », créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, constituait la traduction budgétaire du nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Il a souligné que le montant de ses crédits apparaissait limité, 609 millions d'euros en crédits de paiement, pour ce qui constituait la première étape d'une intégration des administrations publiques concourant à la politique de l'immigration du gouvernement.

Il a précisé que deux programmes figuraient au sein de la mission :

- le programme 303 « Immigration et asile », regroupant, pour 414 millions d'euros, les crédits relatifs aux centres de rétention administrative, aux reconduites à la frontière, à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés (CRR). Ce programme inclut également les fonctions « support » de la future administration centrale du nouveau ministère ;

- le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » finançant, à hauteur de 195 millions d'euros, l'accueil des étrangers par la voie du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), et l'intégration par le biais d'associations financées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a indiqué que la nouvelle mission présentait trois caractéristiques, faisant remarquer que :

- 50 % de la dépense (300 millions d'euros) était liée au traitement de la demande d'asile, et en particulier à l'hébergement des demandeurs, les délais d'examen de la demande ayant un impact direct sur les frais d'hébergement des demandeurs d'asile, notamment en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ;

- un tiers des crédits de la mission étaient mis en œuvre par des opérateurs de l'Etat : OFPRA, ANAEM et ACSé, ce qui impliquait de définir les modalités de la tutelle du nouveau ministère sur ces organismes ;

- la mission regroupait seulement 609 emplois, soit uniquement les effectifs d'une administration d'état-majour, les services déconcentrés – préfetures,

consulats, service de la main-d'oeuvre étrangère des directions départementales du travail – ne figurant pas au sein de la présente mission.

Il a observé que l'administration centrale du ministère était confrontée au défi d'être à la fois une administration destinée à produire des textes et des règlements, et un outil de pilotage de services aux actions très fortement hétérogènes, dans l'objectif de renforcer une performance encore perfectible.

Puis, en premier lieu, il a souligné que la mise en cohérence des administrations chargées de l'immigration et de l'intégration était une nécessité, comme l'avait indiqué dès novembre 2004 la Cour des comptes dans un rapport dont il a rappelé les termes : « dans un domaine sensible, l'absence de pilotage n'a pas été étrangère à l'incapacité à définir une politique claire de l'immigration, et elle a favorisé le cloisonnement des politiques ministérielles et l'autonomisation des divers établissements et institutions chargés des différents dossiers, sans que les moyens de leur cohérence soient toujours réunis ». Il a indiqué que le rôle, et la difficulté, du nouveau ministère était d'agrèger des administrations aux cultures de travail éparses et aux traditions parfois antagonistes. Il s'agissait dès lors de décloisonner les administrations, les systèmes informatiques et les méthodes de travail.

En deuxième lieu, il a noté que le nouveau ministère de l'immigration devait être un ministère symbole de la réforme administrative. Il a cité l'exemple de l'immigration économique, et de l'attractivité du territoire auprès des étudiants et des personnes les plus qualifiées. Il a tout d'abord regretté l'absence d'objectif, et d'indicateur, sur ce sujet, dans le projet annuel de performances, alors que ceci était au cœur de la lettre de mission adressée par le Président de la République à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, rappelant l'objectif de porter le taux d'immigration économique à 50 % des flux migratoires. Par ailleurs, il a précisé qu'il fallait définir avec précision la « population cible » : 60 métiers avaient déjà été ouverts à l'immigration économique, et 152 le seraient prochainement. Il a rappelé que des accords avaient été passés avec le Sénégal en septembre 2006, avec le Gabon en juillet 2007, et récemment avec les Philippines. D'autres accords étaient prévus fin 2007 avec le Bénin et le Congo Brazzaville.

Par conséquent, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il serait nécessaire de produire une administration de l'immigration économique cohérente et efficace. Dans cet esprit, il a suggéré de créer des indicateurs de simplification administrative ainsi qu'un indicateur qualitatif sur l'accueil dans les services des visas et des préfectures, sur la base d'enquêtes. Il a rappelé que les personnes qualifiées viendraient d'autant plus volontiers en France que le service public d'accueil des étrangers y serait de qualité.

En troisième lieu, au sujet de l'intégration, autre pilier essentiel de la politique de l'immigration, il a précisé que l'ensemble des actions étaient déléguées à l'ACSé, pour un peu plus de 100 millions d'euros, sans aucun objectif ou indicateur de performances et que plus de 4.800 associations étaient financées par ce biais.

Il a précisé qu'il y avait un besoin d'évaluation des actions entreprises, l'ACSé en étant consciente puisqu'elle avait lancé des audits sur les principales associations financées. Il a rappelé que ces audits ont montré, selon le rapport d'activité de l'agence, l'essoufflement de la vie associative de certaines grandes associations. Il a également relevé que plusieurs opérateurs éprouvaient de la difficulté à orienter leurs actions sur leur cœur de métier : la lutte contre les discriminations, notant qu'il y avait donc, dans ce domaine, un besoin « d'activation » de la dépense pour la rendre globalement plus efficace.

Enfin, en quatrième lieu, il a souligné la nécessité de renforcer la tutelle financière sur les opérateurs de la mission et d'en moderniser la gestion. Il a jugé qu'il en était ainsi de la commission de recours des réfugiés, bientôt transformée en Cour nationale du droit d'asile, dont les délais d'examen des recours étaient trop longs. Une réduction du nombre de formations de jugement et une professionnalisation progressive des présidents de ces formations apparaissaient incontournables.

S'agissant de l'ANAEM et de l'ACSé, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a mis en exergue :

- la question de la répartition des tâches entre l'ANAEM et l'ACSé, notamment en ce qui concerne la formation linguistique. En théorie, il a montré que la répartition des tâches était claire : à l'ANAEM le contrat d'accueil et d'intégration, et donc l'accueil et les formations aux primo-arrivants ; à l'ACSé l'intégration, c'est-à-dire la formation linguistique des personnes présentes sur le sol français depuis plus d'un an. En pratique, il a observé que cette distinction était peu opérante, puisque les personnes concernées étaient en définitive les mêmes, et que les opérateurs, qui gagneraient d'ailleurs à être professionnalisés, étaient en grande partie identiques ;

- la question des objectifs de chaque agence, celles-ci se caractérisant par l'empilement au fil des ans de compétences parfois très hétérogènes et éclatées, sans « revue générale des politiques publiques » ;

- la question de la performance de la gestion, conformément aux prescriptions de la LOLF.

Sur ce point, il a fait valoir la nécessité pour la tutelle de ces opérateurs d'introduire une comptabilité d'engagement et une comptabilité analytique, et de fixer les fonds de roulement et les plafonds d'emploi au niveau strictement nécessaire à l'exercice des missions. S'agissant de l'ANAEM, qui ne disposait ainsi pas de comptabilité d'engagement, il a considéré qu'il y avait là une anomalie qui devait être corrigée au plus vite. Elle empêchait, en effet, de savoir avec certitude si les ressources budgétaires de l'ANAEM étaient conformes à ses besoins. En outre, il a précisé que l'agence disposait au 30 septembre 2007 d'un fonds de roulement de 62 millions d'euros, à comparer avec le montant du budget de l'ANAEM, qui s'établissait en 2007, à titre prévisionnel, à 134 millions d'euros.

Dans ces conditions, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a présenté l'article 45 rattaché qui portait la taxe sur les attestations d'accueil, affectée à l'ANAEM, de 30 à 45 euros, en s'interrogeant sur :

- la pertinence du mode de financement de l'Agence par l'empilement de six « petites » taxes affectées ;
- les besoins financiers réels de l'organisme ;
- la perception, à plusieurs reprises, sur les personnes étrangères, de droits de timbre qui n'étaient plus tout à fait de l'ordre du symbolique (frais des centres des études en France pour les étudiants, de l'ordre de 80 à 100 euros selon les pays, frais de visas de 60 euros, taxe sur le titre de séjour), appelant par conséquent à une rationalisation.

A l'issue de cet exposé, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a néanmoins proposé d'adopter l'article 45 sans modification. Il a présenté trois amendements sur la mission :

- le premier amendement vise à donner au Parlement une vision complète et exhaustive des crédits alloués à la politique de l'immigration et de l'intégration dans un document de politique transversale ;
- le deuxième amendement tend à permettre à la tutelle sur l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) de définir un fonds de roulement au niveau strictement nécessaire à l'exercice des missions de l'opérateur ;
- le troisième amendement vise à permettre à la tutelle sur l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) de définir un plafond d'emplois au niveau strictement nécessaire à l'exercice de ses missions.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de ce que le rapporteur spécial, récemment désigné dans ses fonctions, ait entamé un travail aussi approfondi sur une mission nouvellement créée. S'agissant des trois amendements présentés, il a souligné que les préfetures devaient recruter elles-mêmes leurs collaborateurs, et que les agences ne devaient pas être un moyen pour les administrations de se soustraire aux objectifs de réduction des effectifs publics. Il a soutenu les efforts du rapporteur spécial pour diminuer les trésoreries dormantes de certains organismes.

Après que **la commission eut adopté, à l'unanimité, les trois amendements présentés par M. André Ferrand, rapporteur spécial**, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter ainsi modifiés les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », ainsi que, sans modification, l'article 45 qui lui était rattaché.**

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.