

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteuse générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

*Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABILISÉ, MALGRÉ LA DISPARITION D'UN MINISTÈRE DÉDIÉ</b> .....	7
<b>A. LA DISPARITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE</b> .....	7
1. <i>Un ministère d'état-major créé par la loi de finances pour 2008, par regroupement de services préexistants</i> .....	7
2. <i>La disparition du ministère ne modifie pas l'organisation administrative de la politique d'immigration</i> .....	8
<b>B. UNE SATISFACTION : LA STABILITÉ DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE</b> .....	9
1. <i>Une maquette budgétaire qui ne subit pas les effets de la réorganisation ministérielle</i> .....	9
2. <i>Quelques améliorations pouvant être attendues du regroupement des services au ministère de l'intérieur</i> .....	9
<b>II. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE POUR L'ANNÉE 2012, AU-DELÀ DES PLAFONDS DE LA LOI DE PROGRAMMATION</b> .....	11
<b>A. UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES CRÉDITS PAR RAPPORT À CEUX OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2011</b> .....	11
1. <i>Une hausse de 12,1 % en autorisations d'engagement et de 12,6 % en crédits de paiement</i> .....	11
2. <i>Le dépassement des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014</i> .....	12
<b>B. UNE MISSION QUI FINANCE TRÈS MAJORITAIREMENT LE SOUTIEN ET L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS</b> .....	13
1. <i>Plus des trois quarts des crédits sont consacrés à des actions sociales en direction des étrangers</i> .....	13
2. <i>La politique transversale d'immigration et d'asile</i> .....	14
<b>III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION</b> .....	17
<b>A. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE »</b> .....	17
1. <i>La stabilité des crédits destinés à la politique des visas</i> .....	18
2. <i>Une majoration probablement insuffisante des crédits liés à la demande d'asile</i> .....	18
a) <i>Une sous-budgétisation plusieurs fois pointée du doigt par votre commission des finances</i> .....	18
b) <i>Une forte augmentation des crédits destinés à l'accueil des demandeurs d'asile</i> .....	22
c) <i>...qui ne suffira probablement pas à financer les besoins</i> .....	22
3. <i>Les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière poursuivent leur diminution</i> .....	25
4. <i>Une réduction des dépenses de fonctionnement liée notamment à l'intégration au ministère de l'intérieur</i> .....	26
5. <i>L'inquiétante évolution des délais de traitement des demandes d'asile par l'Ofpra</i> .....	29
<b>B. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »</b> .....	31
1. <i>La diminution de la subvention versée à l'Ofii</i> .....	32
2. <i>Le renouvellement du bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française</i> .....	34
3. <i>Deux actions qui n'appellent pas de remarques particulières</i> .....	34

<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>37</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>39</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2010, **trois ans après sa création, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été supprimé.** Son architecture est toutefois préservée sous la forme d'un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Au regard de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), **il est satisfaisant de constater que la maquette budgétaire n'est pas altérée par ces modifications administratives et que la mission « Immigration, asile et intégration » est préservée.**

2. Les crédits de la mission connaissent une **forte hausse entre la loi de finances initiale pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012 : + 12,1 % en autorisations d'engagement et + 12,6 % en crédits de paiement.** Du fait de cette hausse, la mission dépasse significativement les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

3. L'augmentation des crédits de la mission vise à **répondre aux critiques récurrentes de votre commission des finances relatives à la sous-budgétisation des dotations destinées à financer l'hébergement des demandeurs d'asile** et le versement, à leur profit, de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Votre rapporteur spécial relève toutefois qu'en raison de la hausse constante de la demande d'asile (+ 9,5 % sur les six premiers mois de l'année 2011) et du coût marginal croissant de l'hébergement des demandeurs, **la majoration des crédits correspondant à la demande d'asile ne suffira probablement pas à couvrir les besoins en 2012.**

4. **L'évolution des délais moyens de traitement des demandes d'asile par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) est inquiétante.** En effet, malgré un renfort de trente officiers de protection supplémentaires depuis le début de l'année 2011, le délai moyen continue d'augmenter. Il est passé de 118 jours en 2009 à 150 jours en 2011. Or, votre commission des finances rappelle qu'elle a chiffré à plus de 15,7 millions d'euros le coût, pour le budget de l'Etat, d'un mois supplémentaire de procédure relative à la demande d'asile.

5. **L'office français pour l'immigration et l'intégration (Ofii) connaît une baisse de 7,6 % de la subvention pour charge de service public versée par l'Etat.** Cette diminution est largement compensée par la hausse des recettes fiscales propres de l'office, dont la réforme se poursuit dans le présent projet de loi de finances. Votre commission des finances veillera à ce que ces recettes fiscales soient adaptées aux besoins de l'Ofii.

*A la date limite de réponse du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration avait répondu à 50 des 50 questions formulées par votre rapporteur spécial, soit **un taux de réponse de 100 %**.*

## **I. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABILISÉ, MALGRÉ LA DISPARITION D'UN MINISTÈRE DÉDIÉ**

### ***A. LA DISPARITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE***

#### **1. Un ministère d'état-major créé par la loi de finances pour 2008, par regroupement de services préexistants**

La mission « Immigration, asile et intégration » a été créée lors de la loi de finances pour 2008, parallèlement à l'instauration, par décret du 18 mai 2007<sup>1</sup>, d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, devenu depuis ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Dans la loi de finances pour 2008<sup>2</sup>, **609 emplois en équivalents temps plein** étaient inscrits au titre de la mission, correspondant aux seuls personnels destinés à rejoindre l'administration centrale du nouveau ministère. Sur ce total, **509 emplois provenaient de quatre ministères** :

- 239 du ministère du travail (direction de la population et des migrations) ;
- 110 du ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques) ;
- 140 du ministère des affaires étrangères (sous-direction de la circulation des étrangers de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France) ;
- et 20 des ministères chargés de l'économie et du budget.

Enfin, **100 emplois supplémentaires correspondaient à la création des fonctions « support »** du nouveau ministère.

Cette redistribution des personnels **ne s'est pas accompagnée de la création de corps propres à cette nouvelle administration. Quatre conventions générales de délégation de gestion des personnels** ont été signées avec les ministères partenaires pour matérialiser des partages de compétences<sup>3</sup> entre les ministères, en réservant aux ministères d'origine les actes de gestion à portée statutaire ou ceux faisant intervenir les commissions administratives paritaires et en confiant tous les autres actes de gestion de proximité à l'ex-ministère en charge de l'immigration.

Par ailleurs, **plusieurs conventions de délégation de gestion ont été signées pour prévoir la mise à disposition de locaux et les soutiens**

---

<sup>1</sup> Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement.

<sup>2</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

<sup>3</sup> Le 10 juillet 2008 avec les ministères sociaux, le 4 février 2008 avec le ministère de l'intérieur, le 21 mai 2008 avec le ministère des affaires étrangères et le 6 janvier 2008 avec les ministères économiques et financiers. Une délégation de gestion concernant 4 agents a par ailleurs été signée le 14 avril 2009 avec l'Institut nationale de la statistique et des études économiques.

**logistique, bureautique et informatique** dont bénéficiait le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire auprès des divers ministères partenaires.

## **2. La disparition du ministère ne modifie pas l'organisation administrative de la politique d'immigration**

Trois ans et demi après sa création, **le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été supprimé par le décret du 14 novembre 2010** relatif à la composition du Gouvernement. Ce décret **rattache la politique de l'immigration au ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le rattachement organique au ministère de l'intérieur des services de l'immigration, de l'intégration et du développement solidaire s'est fait au travers de la création d'un **Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII)**.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le décret relatif aux attributions du ministre de l'intérieur du 25 novembre 2010<sup>1</sup> a **maintenu intacte la configuration des services qui constituaient l'ancien ministère de l'immigration** en vertu du décret d'attribution du 31 mai 2007<sup>2</sup> et du décret d'organisation de son administration centrale du 26 décembre 2007<sup>3</sup>. En outre, le rattachement de l'ex-ministère de l'immigration au ministère de l'intérieur n'a engendré **aucune modification sur les conventions existantes en matière de gestion des ressources humaines**.

Pour l'ensemble de ces raisons, le ministère chargé de l'immigration indique, dans ses réponses au questionnaire transmis par votre commission des finances, que *« l'innovation qui avait consisté à regrouper, pour la première fois en France, sous l'égide d'un seul ministère régalien, l'ensemble des services gérant l'intégralité du parcours d'un étranger candidat à l'immigration dans notre pays - de l'accueil au consulat jusqu'à l'intégration et l'éventuel accès à la nationalité française - n'est pas remise en cause par le remaniement intervenu en 2010 »*.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

<sup>2</sup> Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

<sup>3</sup> Décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.



## **B. UNE SATISFACTION : LA STABILITÉ DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE**

### **1. Une maquette budgétaire qui ne subit pas les effets de la réorganisation ministérielle**

Dans la lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), **les périmètres des missions budgétaires ont vocation à correspondre à des politiques publiques cohérentes et stables**. L'article 7 de la Lolf précise ainsi qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Or, votre commission des finances a regretté, à plusieurs reprises, l'instabilité d'une maquette du budget de l'Etat qui calque trop souvent les périmètres ministériels en s'affranchissant des séparations naturelles entre les politiques publiques. Ainsi, par exemple, dans leur rapport conjoint sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, les rapporteurs spéciaux en charge des missions « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration », jugeaient « *regrettable que l'entrée en vigueur de la Lolf n'ait pas été l'occasion d'une optimisation de la gestion des crédits et que ceux-ci continuent à suivre les réorganisations ministérielles, sans cohérence d'ensemble* »<sup>1</sup>.

A cet égard, **il est satisfaisant de constater que la mission « Immigration, asile et intégration » demeure intacte malgré la disparition d'un ministère dédié à l'immigration**. En outre, l'ensemble des actions et dispositifs figurant au sein de la mission en 2011 ont été reconduits pour 2012 et aucune nouvelle action ou nouveau dispositif n'est entré dans le champ de la mission en 2012, ce qui permet de suivre, à périmètre constant, l'évolution des crédits de la mission.

### **2. Quelques améliorations pouvant être attendues du regroupement des services au ministère de l'intérieur**

**Si la disparition d'un ministère dédié à la politique d'immigration n'a pas eu de conséquences sur la maquette budgétaire de la mission « Immigration, asile et intégration », il semble qu'elle puisse permettre quelques améliorations dans la gestion des services dédiés à la politique d'immigration.**

En effet, du fait de ce rapprochement entre les deux ministères, la politique d'immigration, d'intégration et de développement solidaire connaît désormais un pilotage unique au sein du ministère de l'intérieur. Or, elle mobilisait déjà de nombreux acteurs de ce ministère, tant au sein des préfectures que de la gendarmerie et de la police nationale.

---

<sup>1</sup> « *L'hébergement des demandeurs d'asile entre approximations statistiques et dérapages budgétaires* », rapport d'information n° 584 (2010-2011), MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la coordination des différents acteurs sera « *mieux assurée sous l'égide d'un pilotage unique. En outre, ce regroupement permet de rationaliser un certain nombre de procédures, notamment budgétaires et financières et permet d'assurer une meilleure synergie des intervenants par rapport à la situation précédente qui faisait intervenir deux ministères régaliens* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre commission des finances.

## II. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE POUR L'ANNÉE 2012, AU-DELÀ DES PLAFONDS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

### A. UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES CRÉDITS PAR RAPPORT À CEUX OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2011

#### 1. Une hausse de 12,1 % en autorisations d'engagement et de 12,6 % en crédits de paiement

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » connaissent une **progression marquée** entre le projet de loi de finances pour 2012 et la loi de finances initiale pour 2011. **Ils augmentent ainsi de 12,1 % en autorisations d'engagement (AE) et de 12,6 % en crédits de paiement (CP)**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

#### Evolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Evolution	Loi de finances initiale pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Evolution
<b>Programme n° 303 « Immigration et asile »</b>	490,9	553,6	+ 12,8 %	488,6	560,3	+ 14,7 %
<b>Programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française »</b>	72,8	78,4	+ 7,7 %	72,8	71,6	- 1,6 %
<b>Mission « Immigration, asile et intégration »</b>	563,7	632,1	+ 12,1 %	561,5	632,0	+ 12,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

La progression globale des crédits de la mission provient principalement du programme n° 303 « Immigration et asile », dont l'enveloppe augmente de 12,8 % en AE et de 14,7 % en CP, tandis que les dotations du second programme, n° 104 « Intégration et accès à la nationalité

française », connaissent une évolution contrastée puisqu'elles augmentent de 7,7 % en AE et diminuent de 1,6 % en CP.

## **2. Le dépassement des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014**

**La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> avait prévu une légère contraction des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » entre 2011 et 2013.** Les AE devaient progressivement passer de 0,56 milliard d'euros en 2011 à 0,54 milliard en 2013 et les CP de 0,56 à 0,55 milliard d'euros sur la même période.

En 2012, les plafonds fixés étaient de 0,55 milliard d'euros en AE et de 0,56 milliard d'euros en CP. Or, la très forte progression des crédits de la mission décrite ci-dessus conduit à **dépasser significativement les plafonds fixés par la loi de programmation : de 84,3 millions d'euros, soit 15,3 %, en AE et de 77,5 millions d'euros, soit 14 %, en CP.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial et comme l'indique le tableau ci-dessous, le dépassement des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques s'explique presque exclusivement par les dépenses hors titre 2<sup>2</sup> du **programme n° 303 « Immigration et asile »**. Celles-ci **excèdent en effet, en 2012, de 78,86 millions d'euros (AE = CP), les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques**, soit des taux de dépassement de 18,1 % en AE et de 17,8 % en CP.

Comme l'indique le ministère dans ses réponses au questionnaire budgétaire, cette **hausse des crédits** du programme n° 303 « Immigration et asile » résulte de celle **de l'enveloppe consacrée à l'accueil des demandeurs d'asile**. Ainsi, *« une augmentation de 35,65 millions d'euros (AE = CP) pour l'allocation temporaire d'attente et de 44,91 millions d'euros (AE = CP) pour l'hébergement d'urgence vient abonder les dotations programmées par la loi de programmation des finances publiques. Ces propositions, soumises dans un souci de sincérité budgétaire, découlent de l'évolution haussière du flux de demandeurs d'asile »*.

Votre rapporteur spécial reviendra ci-après, lors de l'examen détaillé des crédits du programme n° 303 « Immigration et asile », sur cette évolution, qui correspond effectivement à un effort de sincérité budgétaire du Gouvernement s'agissant des dotations nécessaires à l'accueil des demandeurs d'asile. **Concernant la programmation pluriannuelle des crédits, il ne peut que regretter qu'elle ait été établie sur la base de chiffres que le ministère en charge de l'immigration reconnaît comme manquant de sincérité. Dans**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup> Les dépenses de titre 2 correspondent aux dépenses de personnel.

ces conditions, le dépassement des plafonds fixés par la loi de programmation apparaissait, à terme, inévitable.

**Comparaison des crédits du présent projet de loi de finances avec ceux prévus dans la programmation triennale**

(en millions d'euros)

			Loi de programmation des finances publiques	Projet de loi de finances pour 2012	Ecart
<b>Programme n° 303 « Immigration et asile »</b>	<b>Dont titre 2</b>	AE	39,63	38,31	- 1,32
		CP	39,63	38,31	- 1,32
	<b>Dont hors titre 2</b>	AE	436,45	515,31	78,86
		CP	443,15	522,01	78,86
	<b>Total</b>	AE	476,08	553,62	77,54
		CP	482,78	560,32	77,54
<b>Programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française »</b>		AE	71,63	78,43	6,80
		CP	71,63	71,63	0,00
<b>Total mission</b>		AE	<b>547,71</b>	<b>632,05</b>	<b>84,34</b>
		CP	<b>554,41</b>	<b>631,95</b>	<b>77,54</b>

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

**B. UNE MISSION QUI FINANCE TRÈS MAJORITAIREMENT LE SOUTIEN ET L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS**

**1. Plus des trois quarts des crédits sont consacrés à des actions sociales en direction des étrangers**

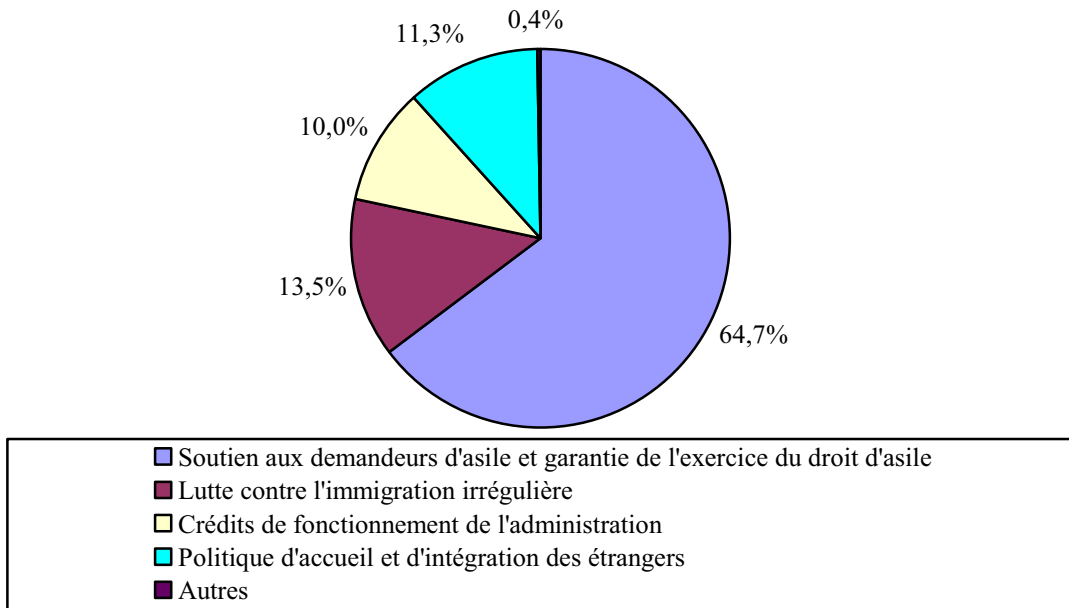
Sur les 632 millions d'euros de CP que regroupe la mission « Immigration, asile et intégration », **76 % sont consacrés à des actions de soutien et d'accueil au profit des populations étrangères en France.** Comme l'indique le graphique ci-dessous, cette proportion se répartit entre deux enveloppes :

- **64,7 %** des dotations de la mission, soit 408,9 millions d'euros, en faveur de **l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leurs demandes.** Cette proportion était de 58,4 % en 2011, la hausse

correspondant à l'augmentation évoquée ci-dessus des crédits consacrés à la demande d'asile ;

- **11,3 % destinés à l'intégration des étrangers et à leur accès à la nationalité française.**

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



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Par conséquent, **seuls 13,5 % des crédits de la mission sont destinés à financer des actions « répressives »**. Ils correspondent principalement aux coûts de l'hébergement des étrangers en situation irrégulière dans des centres de rétention administrative (CRA) et lieux de rétention administrative (LRA) et de leur éloignement vers leur pays d'origine.

Les **10 % restants** des crédits correspondent au **fonctionnement** de l'ancien ministère de l'immigration, transformé en SGII.

## **2. La politique transversale d'immigration et d'asile**

La **mission « Immigration, asile et intégration »** ne représentera, en 2012, que **15,3 % des crédits consacrés par l'Etat à la politique d'immigration dans son ensemble.**

En effet, **outre le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités et de l'immigration, les onze ministères suivants contribuent à la politique d'immigration** de la France :

- ministère des affaires étrangères et européennes ;
- ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement ;
- ministère de la justice et des libertés ;
- ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- ministère du travail, de l'emploi et de la santé ;
- ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative ;
- ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ;
- ministère de la culture et de la communication ;
- ministère des solidarités et de la cohésion sociale ;
- ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- ministère de la ville.

Le document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » regroupe l'ensemble des crédits consacrés, au sein du budget de l'Etat, à cette politique. Il fait apparaître, **en 2012, un effort budgétaire global au profit de la politique d'immigration et d'intégration de 4,31 milliards d'euros en CP, en hausse de 3,2 %** par rapport aux 4,18 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2011.

Cet effort est réparti entre **dix-sept programmes** appartenant à **quatorze missions budgétaires** différentes. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les **principales évolutions** entre la loi de finances initiale pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012 résultent des missions suivantes :

- la contribution de la **mission « Conseil et contrôle de l'Etat »** à la politique d'immigration et d'insertion augmente de 22,3 %, ce qui correspond à l'accroissement des moyens mis à disposition de la Cour nationale du droit d'asile afin de réduire les délais de traitement des demandes d'asile ;
- les crédits de la **mission « Immigration, asile et intégration »**, qui augmentent de 12,9 % en incluant les fonds de concours, et dont l'évolution sera analysée ci-après ;
- enfin, l'apport de la **mission « Recherche et enseignement supérieur »**, qui augmente de 36,2 millions d'euros. Cette hausse importante en valeur absolue ne représente toutefois qu'une majoration de 1,9 % de la contribution de cette mission puisqu'elle est, avec 1,9 milliard d'euros en 2012, la principale mission contributrice à la politique d'immigration et

d'insertion. Ces crédits représentent les dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers dans les universités françaises.

**Répartition par mission de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique d'immigration et d'intégration**

*(crédits de paiement, incluant les fonds de concours, en euros)*

<b>Mission</b>	<b>Loi de finances initiale pour 2011</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2012</b>	<b>Evolution</b>
<b>Action extérieure de l'Etat</b>	39 862 771	42 039 558	+ 5,5 %
<b>Administration générale et territoriale de l'Etat</b>	122 643 833	128 846 150	+ 5,1 %
<b>Aide publique au développement</b>	29 973 541	28 000 000	- 6,6 %
<b>Conseil et contrôle de l'Etat</b>	23 905 167	29 239 921	+ 22,3 %
<b>Culture</b>	6 425 358	6 320 305	- 1,6 %
<b>Enseignement scolaire</b>	97 028 317	97 629 582	+ 0,6 %
<b>Immigration, asile et intégration</b>	583 478 700	658 586 796	+ 12,9 %
<b>Justice</b>	9 342 557	9 529 408	+ 2,0 %
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	1 875 153 938	1 911 365 117	+ 1,9 %
<b>Santé</b>	588 000 000	588 000 000	0,0 %
<b>Sécurité</b>	712 480 222	719 122 047	+ 0,9 %
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	8 206 607	6 352 045	- 22,6 %
<b>Travail et emploi</b>	14 540 730	14 984 090	+ 3,0 %
<b>Ville et logement</b>	64 380 000	67 760 000	+ 5,3 %
<b>Total</b>	<b>4 175 421 741</b>	<b>4 307 775 019</b>	<b>+ 3,2 %</b>

*Source : commission des finances, à partir du document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2012*



### III. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

#### A. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Le programme n° 303 « Immigration et asile » rassemble quatre actions qui retracent respectivement les crédits destinés :

- au fonctionnement de **l'administration des visas** ;
- au **soutien apporté aux demandeurs d'asile** et à l'organisation de la demande d'asile ;
- à la **lutte contre l'immigration irrégulière** ;
- aux **fonctions « soutien »** des services du SGII.

#### Evolution des crédits du programme n° 303

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale 2011	Projet de loi de finances 2012	Evolution	Loi de finances initiale 2011	Projet de loi de finances 2012	Evolution
<b>Action n° 1</b> <b>« Circulation des étrangers et politique des visas »</b>	2,6	2,6	0,0 %	2,6	2,6	0,0 %
<b>Action n° 2</b> <b>« Garantie de l'exercice du droit d'asile »</b>	327,8	408,9	+ 24,7 %	327,8	408,9	+ 24,7 %
<b>Action n° 3</b> <b>« Lutte contre l'immigration irrégulière »</b>	92,7	80,7	- 12,9 %	90,5	85,4	- 5,6 %
<b>Action n° 4</b> <b>« Soutien »</b>	67,9	61,5	- 9,4 %	67,9	63,5	- 6,5 %
<b>Total</b>	490,9	553,6	<b>+ 12,8 %</b>	488,6	560,3	<b>+ 14,7 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

**Le montant total des fonds de concours attendus pour 2012 est, en outre, de 11,5 millions d'euros.** Ils correspondent essentiellement aux fonds européens « retour » et « frontières extérieures ».

Si, **globalement, les dotations budgétaires du programme augmentent fortement**, cette hausse résulte d'une évolution contrastée des crédits des quatre actions qui le composent. Ainsi, l'enveloppe affectée à la politique des visas reste stable, tandis que celle destinée aux actions de soutien des demandeurs d'asile augmente fortement et que les deux dernières, consacrées à la lutte contre l'immigration irrégulière et aux actions de soutien diminuent sensiblement.

### **1. La stabilité des crédits destinés à la politique des visas**

Comme l'année dernière, **les crédits de l'action n° 1 n'appellent pas de remarque particulière. Stables à 2,55 millions d'euros (AE = CP)** par rapport à l'année 2011, ils correspondent au coût de fonctionnement de l'administration des visas :

- d'une part, **1,55 million d'euros (AE = CP) consacrés au fonctionnement** de la sous-direction des visas et à la mise en œuvre de la politique des visas dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- d'autre part, **1 million d'euros (AE = CP) de crédits d'investissement** destinés à financer les évolutions du système d'information Réseau Mondial Visa (RMV), en particulier son adaptation au Visa Information System (VIS) européen, et le renouvellement du parc informatique des postes diplomatiques et consulaires.

### **2. Une majoration probablement insuffisante des crédits liés à la demande d'asile**

Les crédits de **l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »** sont intégralement responsables de la hausse de l'enveloppe du programme entre les années 2011 et 2012. Ils **augmentent en effet de 81,1 millions d'euros, soit + 24,7 %, passant de 327,8 à 408,9 millions d'euros (AE = CP)**. Cette hausse, évoquée ci-avant, est responsable du dépassement par la mission des plafonds prévus par la loi de programmation des finances publiques.

*a) Une sous-budgétisation plusieurs fois pointée du doigt par votre commission des finances*

Elle vise toutefois à remédier à la **sous-budgétisation persistante, en loi de finances initiale, des financements liés à l'accueil des demandeurs d'asile**, fréquemment rappelée par votre commission des finances. Celle-ci avait notamment relevé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 s'agissant de la mission « Immigration, asile et intégration »<sup>1</sup>, que « *par*

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 111 (2010-2011) - Tome III - Annexe 15, projet de loi de finances pour 2011, mission « Immigration, asile et intégration », M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances.*

*rapport aux crédits ouverts en 2010, le présent projet de loi de finances propose donc [une diminution] de 56,2 % pour le dispositif d'hébergement d'urgence ». Cette diminution était à mettre en parallèle avec **une augmentation de la demande d'asile déjà constatée**. Ainsi, la commission indiquait que « le rythme de la demande d'asile est en hausse durant les neuf premiers mois de l'année 2010 : + 8,5 % par rapport à la même période en 2009. Aucune raison n'indique qu'il doive diminuer en 2011. [...] Il apparaît donc que dans le présent projet de loi de finances, comme chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués ».*

**Cette analyse**, qui concluait à un besoin supplémentaire de 50 millions d'euros pour financer la politique de soutien aux demandeurs d'asile en 2011, **a été confirmée, à l'euro près, par la première loi de finances rectificative pour 2011**<sup>1</sup> qui a ouvert 50 millions d'euros supplémentaires à cette fin sur le programme n° 303 « Immigration et asile ». Cette sous-budgétisation faisait suite à trois années d'importantes ouvertures en cours de gestion, comme l'indique le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

### Ouvertures en gestion sur le programme 303 « Immigration et asile »

(en millions d'euros)

Année	Ouvertures LFI	Ouvertures en gestion	Observations de votre commission des finances
2008	418,2 en AE 409,5 en CP	36 (AE = CP) <sup>13</sup>	« Sous réserve d'un examen plus approfondi par le rapporteur spécial chargé de la mission « Immigration, asile et intégration », la dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2009 ne semble pas tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. » <sup>14</sup>
2009	434,7 en AE 437,5 en CP	70,1 en AE 60,4 en CP <sup>15</sup>	« Votre commission des finances avait souligné, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances initiale de 2009, la non-soutenabilité prévisible de l'exécution des crédits liés aux demandes d'asile en 2009. Elle relevait que le dégel de la réserve de précaution ne serait « sans doute pas suffisant et devra(it) conduire le gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires sur le programme 303 gagés sur des annulations de crédits d'autres missions du budget général ». La dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2010 ne semble pas tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en ce qui concerne l'hébergement d'urgence ». <sup>16</sup>
		8 (AE = CP) <sup>17</sup>	« Certaines ouvertures de crédits ne présentent pas ce caractère d'imprévisibilité incontestable ; il s'agit des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » : la dotation budgétaire correspondante a été excessivement sous-évaluée en loi de finances initiale pour 2009, comme cela avait été relevé par le rapporteur spécial dès l'examen du projet de loi de finances pour 2009 ». <sup>18</sup>

<sup>13</sup> Par le décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

<sup>14</sup> Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 233 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 223,4 millions d'euros en crédits de paiement, 16 octobre 2008.

<sup>15</sup> Par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

<sup>16</sup> Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 656,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 577,6 millions d'euros en crédits de paiement, 29 octobre 2009.

<sup>17</sup> Par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

<sup>18</sup> Rapport n° 158 (2009-2010), projet de loi de finances rectificative pour 2009, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

2010	485,7 en AE 478,1 en CP	60 (AE = CP) <sup>19</sup>	« <b>La sous-budgétisation des crédits liés à l'hébergement et à l'accueil des demandeurs d'asile est une constante, relevée chaque année par le Parlement, en loi de finances initiale. Chaque année, ces sous-évaluations rendent nécessaires l'ouverture de crédits par décrets d'avance. [...] Ces sous-budgétisations sont trop manifestes pour s'expliquer par l'incertitude relative au rythme d'évolution du nombre de demandeurs d'asile. De même, rien ne permet de préjuger d'une diminution rapide des délais de traitement des demandes par l'OFPPA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) »</b> <sup>20</sup>
		47,1 en AE 57,3 en CP <sup>21</sup>	« <b>Chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués en loi de finances initiale pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission « Immigration, asile et intégration ». Ainsi, la sous-budgétisation des crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile est devenue la pratique courante de gestion des crédits du programme 303 « Immigration et asile ». Pierre-Bernard Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », s'interrogeait d'ailleurs dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010 « sur la crédibilité des prévisions de flux de demandeurs d'asile à partir desquelles ont été établies les demandes de crédits dans le présent projet de loi de finances » et exprimait sa crainte que la hausse de 10 % des crédits consacrés aux actions de soutien aux demandeurs d'asile « ne soit pas suffisante pour répondre aux besoins réels de l'année 2010, étant donnée l'évolution actuelle des flux de demandeurs d'asile ».</b> <sup>22</sup>

Source : rapport n° 620 (2010-2011), projet de loi de finances pour 2011, de M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

<sup>19</sup> Par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

<sup>20</sup> Rapport n° 166 (2010-2011), projet de loi de finances rectificative pour 2010, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

<sup>21</sup> Par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>22</sup> Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1 299,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 271,4 millions d'euros en crédits de paiement, 15 septembre 2010.

*b) Une forte augmentation des crédits destinés à l'accueil des demandeurs d'asile...*

Au sein de l'action n° 2, l'augmentation des crédits résulte de deux principaux mouvements.

D'une part, les crédits consacrés au **dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile** passent de 40 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011 à 90,9 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une **hausse de plus de 127 %**. Ce dispositif d'hébergement d'urgence vient compléter le parc de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) - 21 689 places prévues pour 2012, comme en 2011, et dont l'enveloppe financière connaît une moindre augmentation (+ 2,6 %), passant de 194 millions d'euros à 199 millions. **L'augmentation de l'enveloppe consacrée au dispositif d'hébergement d'urgence devrait permettre de voir le nombre de places financées croître significativement, passant de 7 365 en 2011 à 16 408 en 2012, soit une progression de 123 % en une année.**

Ces hausses doivent toutefois être mises en regard des crédits réellement ouverts en 2011. En effet, comme indiqué ci-avant, la première loi de finances rectificative pour 2011 avait ouvert 50 millions d'euros supplémentaires, par rapport à la loi de finances initiale, afin de majorer l'enveloppe consacrée à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Il en résulte que, **par rapport aux crédits ouverts en 2011, les crédits proposés en 2012 pour l'hébergement d'urgence sont presque stables**, passant de 90 millions d'euros à 90,9 millions.

D'autre part, la dotation consacrée à **l'allocation temporaire d'attente (ATA) progresse de 66 %, passant de 54 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011 à 89,65 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. L'ATA est l'allocation dont bénéficient<sup>23</sup> les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la Cours nationale du droit d'asile (CNDA). Cette prestation est servie aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour. L'enveloppe prévue pour l'année 2012 devrait permettre le versement de l'allocation à **21 565 bénéficiaires, au lieu des 13 405 bénéficiaires prévus lors du vote de la loi de finances initiale pour l'année 2011.**

*c) ...qui ne suffira probablement pas à financer les besoins*

Malgré la hausse très significative des crédits destinés à l'accueil des demandeurs d'asile, **les dotations prévues pour l'année 2012 pourraient ne pas s'avérer suffisantes** si le rythme d'augmentation du nombre de demandes

---

<sup>23</sup> Conformément à la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

d'asile se confirme en 2011 et en 2012. En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, **le nombre de demandeurs d'asile a augmenté à un rythme de + 9,5 % sur les six premiers mois de l'année 2011 par rapport à l'année 2010**. Il en résulte que le nombre total de demandeurs d'asile en 2011 pourrait s'élever à près de 57 800 et, si le taux d'augmentation ne diminue pas en 2012, à près de 63 300 en 2012.

#### Evolution des demandes d'asile formulées en France

Année	Premières demandes	Réexamens	Total demandes hors mineurs accompagnants	Demandes mineurs accompagnants	Total général
2005	42 578	9 488	52 066	7 155	59 221
2006	26 269	8 584	34 853	4 479	39 332
2007	23 804	6 133	29 937	5 583	35 520
2008	27 063	7 195	34 258	8 341	42 599
2009	33 235	5 568	38 803	8 883	47 686
2010	36 931	4 688	41 619	11 143	52 762
2011 (données provisoires sur 6 mois)	20 629	2 777	23 406	5 491	28 897

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Or, le Gouvernement indique dans ses réponses au questionnaire budgétaire transmis par votre commission des finances, que **le budget pour l'année 2012 a été élaboré sur la base d'un nombre de demandeurs d'asile de 60 000 en 2012 et non de 63 300**, comme le suggérerait la tendance actuelle d'évolution de la demande d'asile. Cette prévision pourrait donc sous-estimer le niveau réel de la demande d'asile en 2012.

En outre, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le Gouvernement indique que la **prévision d'exécution pour l'année 2011 s'élèvera à 135 millions d'euros en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et à 154 millions d'euros pour l'ATA**. Ces prévisions sont en augmentation de près de 50 % par rapport aux crédits utilisés en 2010 et nécessiteront, à nouveau, des mesures de régulation budgétaire pour faire face aux besoins avant la fin de l'année 2011.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la **très forte hausse de cette enveloppe budgétaire, bien au-delà du rythme**

**d'augmentation de la demande d'asile**, s'explique par le **coût marginal croissant de l'hébergement d'urgence**. Une fois le « stock » de places en CADA utilisé, les premières places en hébergement d'urgence peuvent être trouvées à des prix compétitifs. Plus le nombre de demandeurs d'asile à loger augmente, plus les places sont difficiles à trouver et plus leur coût est élevé.

Par conséquent, **même si la demande d'asile se stabilise entre les années 2011 et 2012, les crédits prévus au présent projet de loi de finances pourraient être inférieurs aux besoins, à hauteur de près de 100 millions d'euros** : 45 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et 54 millions d'euros pour l'ATA.

Votre rapporteur spécial rappelle à cette occasion que nos collègues Philippe Dallier et Pierre Bernard-Reymond, à l'époque rapporteurs spéciaux respectivement des missions « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration », ont formulé, lors d'une communication sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, plusieurs propositions pour améliorer l'efficacité et réduire le coût de cette prise en charge<sup>24</sup>. Ainsi, ils préconisent un **recensement exhaustif des demandeurs d'asile** présents dans les différents dispositifs d'hébergement, la mise en place d'un **référentiel de coûts pour chaque parc** qui servira **pour étalonner les subventions budgétaires versées par l'Etat** ainsi qu'une **unification de la gestion de ces parcs**.

Enfin, à titre informatif, votre rapporteur spécial relève que les **principaux pays d'origine des demandes d'asile formulées en France durant les six premiers mois de l'année 2011** sont les suivants :

- Rwanda : 3 165 demandes d'asile ;
- Bangladesh : 2 311 ;
- Kosovo : 2 195 ;
- Russie : 2 079 ;
- Arménie : 1 989 ;
- République démocratique du Congo : 1 954 ;
- Sri Lanka : 1 914 ;
- Guinée : 1 891 ;
- et Mauritanie : 1 482.

---

<sup>24</sup> *Rapport n° 584 (2010-2011) du 8 juin 2011 sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, fait par MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des finances.*



### 3. Les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière poursuivent leur diminution

Entre les lois de finances pour 2010 et 2011, les crédits de l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » avaient diminué de 10,6 % en AE et de 3,4 % en CP. Avec des dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012 de 80,7 millions d'euros en AE et de 85,4 millions d'euros en CP, **la diminution des crédits destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière se poursuit, puisqu'ils baissent de 12,9 % en AE et de 5,6 % en CP.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette diminution résulte presque exclusivement de la **baisse des crédits d'investissement consacrés aux centres de rétention administrative (CRA)**, déjà entamée en 2011. Ainsi, ces dotations **passent de 15,9 millions d'euros à 4,5 millions d'euros en AE et de 13,7 millions d'euros à 9,2 millions d'euros en CP.**

Elles devront servir à financer la construction du CRA de Mayotte, la rénovation du CRA de Coquelles, l'extension du secteur judiciaire de Roissy et l'installation d'un quatrième radar à Mayotte. Votre rapporteur spécial rappelle que **le nombre de places en CRA a fortement augmenté ces dernières années, passant de 1 071 en juin 2005 à 1 826 places programmées à la fin de l'année 2011.** En outre, la gestion des CRA, antérieurement éclatée entre divers services de police et de gendarmerie, a été progressivement unifiée sous l'égide de la police aux frontières (PAF), qui gère depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011 l'ensemble des CRA, ceux de Geispolsheim et de Perpignan ayant été les deux derniers transférés.

Votre commission des finances a plusieurs fois rappelé la nécessité de mener à bien la construction d'un **nouveau CRA à Mayotte**, les conditions d'accueil les plus élémentaires n'étant pas satisfaisantes dans le centre actuel. Votre rapporteur spécial rappelle à ce sujet que le Gouvernement a entamé, cette année, la procédure de réalisation de ce nouveau CRA. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a indiqué lors de son audition<sup>25</sup> devant votre commission des finances sur le projet de loi de règlement pour l'année 2010 qu'après « *le lancement de l'appel d'offre [en juin 2011], sa mise en service est prévue pour 2014, pour un coût de 25 millions d'euros* ». Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère indique désormais que **le coût du projet est estimé à 18 millions d'euros, sans préciser les raisons de cette révision à la baisse.** Le financement de l'opération, mis en place en 2011, est intervenu selon la clé de répartition fixée, lors d'une réunion interministérielle du 3 octobre 2008, dans les conditions suivantes : 46 %, soit 8,28 millions d'euros, sur le programme n° 303 « Immigration et asile » de la présente

---

<sup>25</sup> Audition du mercredi 1<sup>er</sup> juin 2011.

mission et 54 %, soit 9,72 millions d'euros, sur le programme n° 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité ».

#### Calendrier de réalisation du nouveau CRA de Mayotte

	Echéance
Consultation des concepteurs	12 Juin 2011
Remise des offres des concepteurs	Printemps 2012
Notification du marché de concepteur-réalisateur	Eté 2012
Début de chantier	Printemps 2013
Livraison du bâtiment	Fin 2014

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Enfin, au sein de l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière », **l'enveloppe destinée aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière reste stable, à 25,5 millions d'euros (AE = CP)**, correspondant à 18 760 éloignements, en 2012 comme en 2011, pour un coût budgétaire moyen identique de 1 359 euros par éloignement.

#### 4. Une réduction des dépenses de fonctionnement liée notamment à l'intégration au ministère de l'intérieur

**L'action n° 4 « Soutien » du programme regroupe les crédits destinés au fonctionnement du SGII.**

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances précise qu'en « *raison du nombre d'emplois limité du secrétariat général, il a été choisi de les rassembler au sein d'une seule action « Soutien », au profit des trois programmes du secrétariat général : le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », le programme 303 « Immigration et asile » qui relèvent de la mission « Immigration, asile et intégration » et le programme 301 « Développement solidaire et migrations » de la mission « Aide publique au développement ».*

Pour l'année 2012, **les crédits de l'action « Soutien » connaissent une diminution significative** puisqu'ils passent de 67,9 millions d'euros (AE = CP) à 61,5 millions d'euros en AE - soit une baisse de 9,4 % - et à 63,5 millions d'euros en CP - en réduction de 6,5 %. Cette évolution résulte à la fois de la contraction des dépenses de personnel - dépenses de titre 2 - et des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel.

Ainsi, **les dépenses de personnel passent de 39,9 millions d'euros à 38,3 millions**, du fait, essentiellement, du rattachement du ministère de l'immigration au ministère de l'intérieur. Le plafond d'emplois du SGII passe en effet de 612 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) à

587 ETPT, la variation de 25 emplois s'expliquant pour 5 emplois par la réduction du nombre de postes dans le cadre du schéma d'emploi de l'année 2012 et pour les 20 ETPT restant par les économies résultant de l'intégration de l'ex-ministère au ministère de l'intérieur.

**Les dépenses de fonctionnement diminuent également, à hauteur d'un million d'euros**, pour prendre en compte la baisse des dépenses de fonctionnement de l'ancien cabinet du ministre de l'immigration, désormais fusionné avec le cabinet du ministre de l'intérieur.

Enfin, **les dépenses d'investissement baissent elles aussi, passant de 16,4 millions d'euros (AE = CP) à 13,4 millions en AE et 15,4 millions en CP**. Cette évolution correspond principalement au programme de consommation des crédits liés aux deux projets informatiques AGDREF2 et EURODAC, qui diminuent de 3,1 millions d'euros en AE et de 1,6 million d'euros en CP, conformément aux prévisions de dépenses pluriannuelles.

#### **Le projet AGDREF2**

Le projet AGDREF2 vise les objectifs suivants :

- le traitement interministériel des dossiers des étrangers par les préfetures, avec un périmètre étendu aux consulats, services de police et unités de gendarmerie, opérateurs de l'État (OFII, OFPRA), organismes sociaux, Pôle Emploi et autres organismes dont la mission nécessite la vérification préalable de la régularité du séjour d'un étranger ;
- l'introduction de la biométrie à des fins de lutte contre la fraude (règlement 1030/2002/CE du 13 juin 2002, modifié par le règlement 380/2008/CE du 18 avril 2008 pour uniformiser le titre de séjour biométrique) ;
- la constitution d'une base de données statistiques sur l'évolution des flux migratoires.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.*

### **Le projet EURODAC**

Le règlement du Conseil de l'Union européenne n° 2725/2000 du 11 décembre 2000, a créé le système dénommé « EURODAC ». Son objet est de contribuer à déterminer l'Etat membre qui, en vertu de la Convention de Dublin du 15 juin 1990, est responsable d'une demande d'asile présentée dans un des Etats membres (excepté le Danemark mais Norvège et Islande compris) par le biais d'une comparaison des empreintes digitales du demandeur.

La mise en place de ce nouveau dispositif permettra de mieux fonder en droit et en fait les demandes de prises en charge adressées aux autres Etats membres de l'Union européenne concernant des demandeurs d'asile ayant transité par leur territoire.

Elle sera par ailleurs de nature à améliorer l'efficacité du système de relevé des empreintes digitales.

Eurodac s'appuiera sur une unité centrale (U.C.) gérée par la Commission européenne. Basée à Luxembourg, elle sera chargée de gérer une base de données et sera équipée d'un système de reconnaissance des empreintes digitales.

Le système européen «EURODAC » permettra, à terme, de comparer les empreintes digitales de 3 catégories d'étrangers :

- 1) les demandeurs d'asile,
- 2) les étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure,
- 3) les étrangers se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.*

## 5. L'inquiétante évolution des délais de traitement des demandes d'asile par l'Ofpra

### L'office français de protection des réfugiés et des apatrides

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est un établissement public administratif placé, depuis sa création, sous la tutelle de l'État et plus précisément, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Le financement est assuré presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par le ministère.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, l'Ofpra traite toutes les demandes d'asile (conventionnel, constitutionnel, protection subsidiaire, anciennement asile territorial), au cours d'une instruction unique et assure la protection des réfugiés. L'action de l'Office contribue à l'atteinte de l'objectif 3 du programme n° 303 visant à l'amélioration de la fluidité du traitement de la demande d'asile en réduisant le délai moyen d'instruction de cette dernière.

Par ailleurs, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011 a été signé le 9 décembre 2009 entre les ministères en charge de l'immigration et du budget et l'Office. Le contrat détermine six objectifs fixés à l'Office, dont l'un concerne la mise en place d'un contrôle interne comptable. Il prévoit également un processus de gouvernance, fondé d'une part sur le renseignement trimestriel d'un certain nombre d'indicateurs de suivi, d'autre part sur la création d'un comité de suivi du contrat qui s'est réuni notamment à mi-parcours de son exécution. Il fixe enfin les moyens affectés à l'Office sur la période, en termes d'effectifs et de crédits alloués par l'État dans le cadre de sa subvention annuelle pour charges de service public.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*

A l'occasion d'un travail de contrôle<sup>26</sup> effectué en 2010, votre commission des finances avait insisté sur les économies budgétaires pouvant potentiellement résulter de la diminution des délais de traitement des dossiers par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui examine les recours formulés contre les décisions de l'Ofpra. Ainsi, **une diminution d'un mois du délai de traitement des dossiers permettrait à l'État d'économiser plus de 15,7 millions d'euros**, correspondant principalement à la prise en charge des demandeurs d'asile en attente d'une décision définitive.

Ce travail avait été mené sur la CNDA car, avec un délai moyen de traitement d'un dossier d'un an et 18 jours, cette juridiction était principalement responsable de la longueur de la procédure avant de parvenir à une décision définitive sur une demande d'asile. En 2009, le délai de traitement d'un dossier par l'Ofpra était, pour sa part, de 118 jours.

Le déploiement, conformément aux préconisations de votre commission des finances, de moyens humains supplémentaires à la CNDA, dont les crédits figurent au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »,

---

<sup>26</sup> Rapport d'information n° 9 (2010-2011), « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents », MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, fait au nom de la commission des finances.

a permis de réduire le délai de traitement des dossiers par la Cour, passé à un an en 2011 et à 11 mois en prévision pour l'année 2012.

En revanche, **votre rapporteur spécial s'inquiète de l'évolution des délais de traitement des dossiers par l'Ofpra**, dont les conséquences budgétaires sont strictement identiques à celles des délais de procédure devant la CNDA. En effet, le délai moyen est passé de 118 jours en 2009 à 145 jours en 2010 et augmente encore, à 150 jours, dans les prévisions réalisées pour l'année 2011.

#### Délai moyen de traitement des recours

	2009	2010	2011 (prévision actualisée)	2012 (prévision)
<b>Ofpra</b>	118 jours	145 jours	150 jours	130 jours
<b>CNDA</b>	1 an et 18 jours	1 an et 27 jours	1 an	11 mois

Source : projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

Or, comme pour la CNDA, l'Ofpra a bénéficié de l'apport de 30 officiers de protection supplémentaires depuis le début de l'année 2011 afin de traiter le stock de dossiers accumulé à la fin de l'année 2010.

Ces renforts ont permis d'accroître de 12,6 % le nombre de décisions de l'office durant les cinq premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2010. Toutefois, dans le même temps, l'Ofpra a reçu plus de 28 000 demandes, correspondant à une hausse de 11,3 % par rapport à l'année 2010, ce qui n'a pas permis de réduire effectivement le délai moyen de traitement d'un dossier.

**Votre rapporteur spécial souligne donc la très forte tension qui pèse sur l'Ofpra et la nécessité de calibrer au mieux les effectifs de l'office au regard de la demande d'asile afin d'éviter une hausse des délais de traitement, préjudiciable à la fois aux demandeurs d'asile et aux finances publiques.**

**B. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »**

Le second programme de la mission, n° 104, « Intégration et accès à la nationalité française », regroupe les crédits d'intervention consacrés aux quatre actions suivantes :

- **l'insertion des migrants ;**
- la subvention pour charge de service public versée à **l'Office français pour l'immigration et de l'intégration (Ofii) ;**
- 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 à Rezé depuis 1987.

**Evolution des crédits de paiement du programme n° 104**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
<b>Action n° 11</b> « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique »	14,4	13,3	- 7,6 %	14,4	13,3	- 7,6 %
<b>Action n° 12</b> « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »	41,8	41,8	0 %	41,8	41,8	0 %
<b>Action n° 14</b> « Naturalisation et accès à la nationalité »	1,9	8,7	+ 357,9 %	1,9	1,9	0 %
<b>Action n° 15</b> « Actions d'intégration des réfugiés »	14,7	14,7	0 %	14,7	14,7	0 %
<b>Total</b>	72,8	78,4	+ 7,7 %	72,8	71,6	- 1,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

**Ce programme ne représentera**, avec 71,6 millions d'euros en CP en 2012, **que 11,3 % des crédits de la mission** « Immigration, asile et intégration ». Les AE s'élèveront quant à elles à 78,4 millions d'euros.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les deux principales évolutions que connaît le programme en 2012 par rapport à 2011 sont, d'une part, la diminution de 7,6 %, en AE comme en CP, des crédits de l'action destinée à l'accueil des étrangers primo-arrivants et, d'autre part, l'augmentation de 1,9 million d'euros à 8,7 millions d'euros des autorisations d'engagement consacrées à la naturalisation et à l'accès à la nationalité.

### **1. La diminution de la subvention versée à l'Ofii**

#### **L'Office national de l'immigration et de l'intégration (Ofii)**

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé, sur l'ensemble du territoire, de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de les engager dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

L'opérateur a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- 1) à l'entrée et au séjour des étrangers d'une durée inférieure ou égale à trois mois ;
- 2) à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou du mariage avec un Français, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ; pour préparer leur intégration, l'Office est responsable de l'organisation de tests et, le cas échéant, de formations dès le pays d'origine ;
- 3) à l'introduction en France, au titre du travail, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et des ressortissants mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 21-2 du code civil ; à ce titre, l'Office facilite l'action des entreprises à l'étranger ;
- 4) à l'organisation du contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- 5) à l'accueil et au suivi des demandeurs d'asile, notamment dans les conditions prévues par le II de l'article L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- 6) au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ainsi qu'à des actions de développement solidaire.

Dans le cadre du parcours d'intégration, l'Office est chargé de la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes de nationalité étrangère.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*

**La baisse de 7,6 %** des crédits de l'action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » correspond exclusivement au passage de 14,4 millions d'euros en 2011 à 13,3 millions d'euros en 2012 **de la subvention pour charge de service**



**public que l'Etat verse, chaque année, à l'Office français pour l'immigration et l'intégration (Ofii).**

Cette diminution ne traduit pas une réduction des actions menées par l'office. En réalité, celui-ci bénéficie depuis 2009 d'un accroissement très important des recettes fiscales qui lui sont affectées. Cet accroissement permet de réduire parallèlement la subvention qu'il perçoit en provenance du budget de l'Etat.

En effet, **les lois de finances pour 2009 et pour 2011 ont profondément modifié les recettes fiscales affectées à l'office, notamment assises sur la délivrance des titres de séjour aux étrangers.** L'article 28 du présent projet de loi de finances propose à nouveau de modifier le régime de certaines taxes affectées à l'Ofii. Il est renvoyé sur ce point au commentaire de l'article 28 dans le rapport général de votre commission des finances sur le présent projet de loi de finances.

Au total, d'après les chiffres recueillis par votre rapporteur spécial, **le montant des recettes fiscales perçues par l'Ofii devrait passer de 108,4 millions d'euros en 2009 à 154,7 millions en 2012**, soit une progression de 42,7 % en trois ans.

Cette hausse des recettes fiscales de l'opérateur vise à financer la montée en puissance des dispositifs pris en charge par l'Ofii, comme le rappelait votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2011.

*« Par rapport à celles de l'Anaem<sup>27</sup>, les compétences de l'Ofii n'ont cessé d'être étendues.*

*Ainsi, initialement, l'Ofii a repris une partie des actions de formation linguistiques dispensées et prises en charge auparavant par l'Acsé.*

*Puis, la loi de finances pour 2010 a consacré le transfert à l'Ofii de la coordination du pilotage, du premier accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile ainsi que du financement de cette mission. Traditionnellement, l'Etat prenait en charge l'accueil, l'information et le conseil des demandeurs d'asile dans les départements qui en reçoivent un flux significatif. A partir de 2008, dans la perspective de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, intervenue au 1<sup>er</sup> mai 2009, le ministère de l'immigration a souhaité, par le transfert à l'Ofii, rationaliser l'organisation du premier accueil.*

*Outre ces nouvelles compétences transférées, la charge de l'Ofii s'est conséquemment alourdie avec la montée en puissance de dispositifs qui lui sont confiés et dont le financement lui incombe. C'est le cas notamment :*

*- du contrat d'accueil et d'intégration ;*

---

<sup>27</sup> L'Ofii s'est substitué en 2009 à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ainsi qu'à une partie des actions alors menées par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

- de la préparation à l'intégration du migrant familial dans le pays d'origine ;

- du bilan de compétences professionnelles, rendu obligatoire depuis 2007 (55 000 bilans ont été signés en 2009) ;

- et, enfin, des cours de français gratuits qu'assurait antérieurement l'Acsé au profit des étrangers résidant en France de manière légale et durable et qui n'ont pu bénéficier des prestations du contrat d'accueil et d'intégration ».

**La hausse des recettes fiscales de l'opérateur devrait donc permettre de financer l'accroissement des missions de l'Ofii parallèlement à une diminution de 7,6 % de la subvention pour charge de service public prévue pour l'année 2012.**

## **2. Le renouvellement du bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française**

Le second mouvement de crédits impactant le programme est le passage de 1,9 million d'euros à 8,7 millions des autorisations d'engagement de l'action n° 14 « Naturalisation et accès à la nationalité ».

Cette **augmentation de 6,8 millions d'euros**, qui ne touche que les AE, s'explique par la **nécessité, en 2012, de renouveler le bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française**, située à Rezé, dans la banlieue de Nantes, depuis 1987.

S'agissant de ce renouvellement de bail, le Gouvernement indique que la diminution des effectifs permise par la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) « *permettra une diminution de l'emprise immobilière de la sous-direction à l'occasion de la renégociation du bail de l'immeuble hébergeant la sous-direction au 1<sup>er</sup> juillet 2012. Il en est attendu une **diminution du loyer, qui aura son plein effet en 2013*** »<sup>28</sup>.

## **3. Deux actions qui n'appellent pas de remarques particulières**

Enfin, les deux autres actions du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » n'appellent pas de remarques particulières de la part de votre rapporteur spécial, leurs crédits ne connaissant pas d'évolution entre les années 2011 et 2012.

**L'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière », dotée de 41,8 millions d'euros en 2011 comme en 2012**, regroupe les crédits destinés à faciliter l'intégration des étrangers admis au séjour de longue durée par un accompagnement spécifique et à encourager leur

---

<sup>28</sup> *Projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration » annexé au présent projet de loi de finances.*

promotion sociale et professionnelle. Ces mesures comprennent une formation linguistique et des dispositifs ciblés d'accès à l'éducation et à l'emploi, souvent soutenus par l'Etat *via* des subventions versées à des associations. En outre, cette action finance la Cité nationale de l'histoire de l'immigration à hauteur de 2,8 millions d'euros, ce qui représente 42 % des subventions versées par l'Etat à cet opérateur, le reste émanant du ministère de la culture.

Enfin, **l'action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés », rassemble, en 2012 comme en 2011, 14,7 millions d'euros de crédits (AE = CP)**, visant principalement au financement des centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH) et à subventionner des associations œuvrant pour l'intégration dans la société des personnes placées sous protection internationale.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à **minorer de 159 981 euros (AE = CP) les crédits** de la mission. Cette minoration correspond au solde d'une réduction des crédits à titre reconductible et d'une majoration à titre non reconductible.

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit une **réduction, à titre reconductible, de 180 006 euros (AE = CP)** des crédits du **programme « Immigration et asile »**, au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

Cette diminution résulte :

- d'une contraction de 44 289 euros des crédits de titre 2 du programme, résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;
- et d'une minoration de 135 717 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation.

### II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'amendement propose par ailleurs une **majoration de crédits, à titre non reconductible, de 20 025 euros (AE = CP)**, imputés comme suit :

- 12 700 euros sur le programme « Immigration et asile » ;
- 7 325 euros sur le programme « Intégration et accès à la nationalité française ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 27 octobre 2011, sous la présidence de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».**

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – La mission « Immigration, asile et intégration » est probablement moins consensuelle que la mission « Régimes sociaux et de retraite » ! Toutefois, elle ne représente que 15,3 % des crédits globalement consacrés par l'Etat à la politique transversale d'immigration et d'intégration. En effet, cette politique implique d'autres ministères : affaires étrangères, affaires sociales, éducation nationale, etc. Globalement, cette politique transversale représente 4,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce chiffre doit toutefois être pris avec précaution étant donné le mode de calcul de la contribution de chaque mission à la politique transversale. En effet, la contribution de la mission « Recherche et enseignement supérieur », par exemple, est calculée en rapportant le budget des universités à la proportion d'étudiants étrangers faisant leurs études en France.

Ma présentation de la mission s'articulera en trois parties :

- tout d'abord, des observations sur la disparition d'un ministère dédié à l'immigration. Je rappelle que celui-ci, créé en 2007, a été supprimé en 2010 et est aujourd'hui intégré au ministère de l'intérieur ;
- puis, les principaux éléments chiffrés du projet de loi de finances pour 2012 ;
- enfin, l'évolution de la situation financière de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (Ofii).

A titre liminaire, je tiens à souligner qu'à la date du 10 octobre 2011, l'intérieur avait répondu à 100 % des cinquante questions adressées par votre commission des finances, ce qu'il convient de saluer.

En novembre 2010, suite au remaniement du Gouvernement, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été supprimé, trois ans après sa création. Son architecture est toutefois préservée sous la forme d'un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), au sein du ministère de l'intérieur.

Au regard de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est satisfaisant pour notre commission de constater que la maquette budgétaire n'est pas altérée par ces modifications administratives et que la mission « Immigration, asile et intégration », telle que présentée les années précédentes, est préservée. C'est la première remarque que je souhaitais formuler.

S'agissant des crédits prévus pour la mission en 2012, je relève qu'ils connaissent une forte hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 : + 12,1 % en autorisations d'engagement - ce qui porte les crédits à 561 millions d'euros - et + 12,6 % en crédits de paiement - qui atteignent donc 632 millions d'euros en 2012. Du fait de cette hausse, la mission dépasse significativement - d'environ 15 % - les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Je relève par ailleurs que 65 % des crédits de paiement de la mission sont consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile, 11 % à l'intégration des étrangers et 13,5 % à la lutte contre l'immigration irrégulière, c'est-à-dire, en pratique, au financement des centres de rétention administrative (CRA). Les 10 % restants correspondent au fonctionnement du SGII. Ces crédits n'englobent donc pas ceux consacrés à la police et à la gendarmerie, qui figurent dans la mission « Sécurité ».

L'augmentation des dotations de la mission vise à répondre aux critiques récurrentes de notre commission sur la sous-budgétisation des moyens destinés à financer l'hébergement des demandeurs d'asile et le versement, à leur profit, de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Ces crédits augmentent de 87 millions d'euros, soit une hausse de près de 25 % sur le premier des deux programmes de la mission. Dans le détail, 51 millions d'euros supplémentaires viennent abonder l'hébergement d'urgence et 36 millions d'euros l'ATA.

On peut toutefois craindre qu'en raison de la hausse constante de la demande d'asile - encore + 9,5 % sur les six premiers mois de l'année 2011 - et du coût marginal croissant de l'hébergement des demandeurs, la majoration des crédits correspondant à la demande d'asile ne suffise pas à couvrir les besoins en 2012.

S'agissant de l'origine des demandeurs d'asile, on constate, sur les six premiers mois de l'année 2011, que le premier pays est le Rwanda, avec 3 165 demandes, suivi du Bangladesh, ce qui est plus étonnant - 2 311 demandes - du Kosovo, de la Russie, de l'Arménie, même si ce pays est une démocratie, puis de la République démocratique du Congo, du Sri Lanka, de la Guinée et, enfin, de la Mauritanie. Le problème rencontré est de pouvoir identifier les critères à partir desquels un étranger peut légitimement être considéré comme un demandeur d'asile.

Le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) a beaucoup augmenté depuis 2011, il est aujourd'hui de 21 700. Malheureusement, il ne suffit pas à accueillir l'ensemble des demandeurs, étant donné le rythme d'accroissement des demandes. Les demandeurs d'asile sont donc logés dans des dispositifs d'hébergement d'urgence, dont le coût marginal est croissant, ce qui explique pourquoi la hausse du coût budgétaire de la demande d'asile est plus rapide que la seule augmentation du nombre de demandeurs.



L'évolution des délais moyens de traitement des demandes d'asile par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) est une autre source d'inquiétude. En effet, malgré un renfort de trente officiers de protection supplémentaires depuis le début de l'année 2011, le délai moyen continue d'augmenter. Il est passé de 118 jours en 2009 à 150 jours en 2011. Or, nous avons chiffré à environ 15,7 millions d'euros le coût, pour le budget de l'Etat, d'un mois supplémentaire de procédure relative à la demande d'asile. Si le délai repassait sous la barre des 100 jours, la procédure devant l'Ofpra en serait à la fois plus acceptable humainement et budgétairement plus efficace.

S'agissant du second programme de la mission, « Intégration et accès à la nationalité française », qui ne représente que 71,6 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, ma principale remarque porte sur l'Office français pour l'immigration et l'intégration, qui met en œuvre les actions d'intégration au profit des étrangers. Celui-ci connaît une baisse de 7,6 % de la subvention pour charge de service public versée par l'Etat. Toutefois, cette diminution est largement compensée par la hausse des recettes fiscales propres de l'office, dont la réforme se poursuit dans le présent projet de loi de finances. Les recettes fiscales qui lui sont affectées sont ainsi passées de 108 millions d'euros en 2009 à 155 millions d'euros en 2012. Il faudra que nous veillions à ce que cette ressource soit adaptée aux besoins de l'Ofii.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**M. Philippe Dallier.** – Nous avons effectué, avec notre collègues Pierre Bernard-Reymond, un travail de contrôle cette année qui portait notamment sur les conséquences, pour la mission « Ville et logement », de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et pointait la sous-budgétisation récurrente des crédits nécessaires à cet hébergement. Quel serait le montant des crédits supplémentaires pour éviter une sous-budgétisation en 2012 ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – En 2011, un abondement supplémentaire de 50 millions d'euros a été nécessaire. Il y aura probablement de nouveaux ajustements avant la fin de l'année. Si, en 2012, l'augmentation de la demande d'asile continue au même rythme, on peut penser que 50 à 70 millions d'euros supplémentaires seront nécessaires par rapport au présent projet de loi de finances. Le ministère de l'intérieur est bien conscient de l'effort qu'il faudra faire dans ce cas. Mais tout dépendra de l'évolution de la demande d'asile, par essence imprévisible.

**M. François Marc.** – Cette mission suscite pour notre groupe plusieurs insatisfactions. D'une part, nous nous inquiétons de la volonté du Gouvernement de limiter l'immigration professionnelle, alors même que Laurence Parisot, présidente du MEDEF, juge cette évolution « dangereuse ». D'autre part, nous relevons un déséquilibre entre les 85 millions d'euros destinés à la lutte contre l'immigration clandestine et les 41 millions d'euros

consacrés aux actions d'intégration des étrangers en situation régulière. Enfin, nous pointons le risque d'une remise en cause du droit d'asile. Les capacités d'hébergement sont insuffisantes et le montant de l'ATA - 10 euros par jour - trop faible pour subvenir aux besoins des populations concernées.

C'est pourquoi notre groupe souhaite que la commission propose de rejeter le budget de la mission pour 2012.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Les sujets qu'évoque François Marc font débat depuis plusieurs années. La question de l'immigration professionnelle fait partie intégrante de la politique d'immigration française mais n'a pas de traduction budgétaire directe dans la mission « Immigration, asile et intégration ».

Le déséquilibre entre les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière et ceux visant l'intégration des étrangers en situation régulière s'explique en partie par la nécessité d'inscrire des crédits d'investissement pour financer les CRA sur la ligne consacrée à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il faut veiller à ne pas trop déséquilibrer les deux dotations et à ne pas abandonner la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, au risque de créer un « appel d'air ».

Enfin, la hausse de 9,5 % de la demande d'asile sur les premiers mois de l'année 2011 prouve que la France ne remet pas en cause le droit d'asile. Si l'on pouvait augmenter le montant de l'ATA, cela bénéficierait aux demandeurs, mais je rappelle que la hausse des crédits qui lui sont consacrés est de 36 millions d'euros en 2012, ce qui est loin d'être négligeable.

**M. Jean-Claude Frécon.** – J'ai effectué l'année dernière avec Pierre Bernard-Reymond une mission sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont les crédits font partie de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Nous avons pu noter l'impact des délais de la procédure devant cette juridiction sur le budget consacré à l'hébergement d'urgence. Je constate que le renforcement des effectifs de la CNDA en 2011 a permis de réduire les délais d'examen.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – S'agissant de la CNDA, les délais d'examen sont incroyablement longs : un an et vingt-sept jours en 2010 ! Grâce aux renforcements de personnel, ils diminuent mais il faudrait parvenir à un délai plus raisonnable, compris entre six et neuf mois.

**Mme Marie-France Beaufile, présidente.** – Nous revenons en réalité au niveau de la demande d'asile de 2005 ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – En effet. On constate que, depuis 2007, l'augmentation du nombre de demandes est très forte et qu'en 2011, nous risquons de retrouver un niveau proche de celui de l'année 2005 où 59 200 demandes avaient été formulées.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx.** – Cette mission est très importante et reflète bien l'ambition de notre pays en matière d'immigration. 560 millions d'euros consacrés à l'immigration et à l'asile, ça n'est pas négligeable ! Il faut

comparer les 85 millions d'euros liés à la lutte contre l'immigration clandestine avec les 409 millions d'euros en faveur des demandeurs d'asile.

Disposez-vous d'informations sur la mise en œuvre du programme « visabio », le traitement informatisé des données personnelles biométriques des demandeurs de visas, et sur les procédures en visioconférence devant l'Ofpra ?

Par ailleurs, où en est la situation des salles d'audiences aménagées à l'aéroport de Roissy, qui ne sont pas utilisées parce que les magistrats du tribunal de Bobigny refusent de s'y rendre ? Il me semble que des travaux ont été faits et, pourtant, les étrangers continuent à être jugés au tribunal de Bobigny, avec un système de transferts en bus, parfois à quatre heures du matin, qui n'est absolument pas acceptable !

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – La situation n'a pas évolué sur ce dernier point. Les étrangers transférés à quatre heures du matin ne sont d'ailleurs évidemment pas jugés dans l'heure et doivent ensuite attendre sur place.

S'agissant du programme « visabio » et de la visioconférence devant l'Ofpra, je vais me renseigner. Ces sujets pourront faire l'objet de contrôles sur pièces et sur place dans le courant de l'année prochaine.

**M. Roland du Luart.** – On connaît la souffrance des populations à travers le monde mais on ne peut malheureusement pas accueillir en France toute la misère du monde. Il me semble qu'il y a une frontière ténue entre la demande d'asile et les filières d'immigration clandestine. Par exemple, dans la Sarthe, 1 600 Tchétchènes sont aujourd'hui installés et posent des problèmes importants d'intégration et de sécurité. Il faudrait assurer une meilleure insertion de ces populations, notamment par l'apprentissage de notre langue.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – J'ignorais l'existence de cette filière. Les efforts à faire pour faciliter l'insertion des populations ne concernent pas que les Tchétchènes.

**Mme Michèle André.** – Je salue la tentative du ministère pour remédier à la sous-budgétisation de la mission. Je ne peux que me joindre au rapporteur spécial pour regretter qu'elle ne soit pas suffisante. On constate aujourd'hui que les départements ne peuvent plus assurer l'accueil des demandeurs d'asile, ce qui entraîne beaucoup de problèmes sociaux. Il faut éviter d'amalgamer demandeurs d'asile et immigration clandestine. J'ai pu constater, en tant que présidente de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la détresse des femmes violées en République démocratique du Congo qui viennent demander l'asile en France.

Je ne voterai pas les crédits de la mission parce qu'il faut dès maintenant les remettre à un niveau suffisant et cesser les sous-budgétisations.

S'agissant de l'Arménie, je rappelle que de nombreux demandeurs d'asile ont pour origine le conflit du Haut-Karabagh, que l'on a tendance à oublier.

Enfin, les Tchétchènes ont des passeports russes et la brutalité des autorités de cette région doit expliquer une grande part de la demande d'asile en provenance de Russie.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Je suis très sensible à ce que vous dites. La vraie difficulté est d'éviter que la demande d'asile soit un choix pour éviter l'immigration régulière, cette question ne se posant évidemment pas pour les femmes de République démocratique du Congo ou pour les ressortissants du Haut-Karabagh.

**Mme Marie-France Beaufile, présidente.** – Je voudrais insister sur la nécessité de déployer des moyens supplémentaires au profit de l'Ofpra. Les délais d'examen sont aujourd'hui trop longs.

**M. Philippe Dallier.** – Si je peux le suggérer à notre rapporteur spécial, il serait intéressant d'examiner les conséquences de l'accueil des mineurs étrangers pour les départements, notamment pour la Seine-Saint-Denis, en raison de la présence de l'aéroport de Roissy. Il manque une ligne, dans ce budget, pour aider les conseils généraux à faire face à cette charge.

**Mme Marie-France Beaufile, présidente.** – L'insuffisance des moyens consacrés à l'Ofpra et à l'hébergement des demandeurs d'asile conduira mon groupe à ne pas voter les crédits de la mission, que je mets aux voix. Huit voix pour, sept voix contre : ils sont adoptés.

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

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.**