

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
 ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION : LA CONTINUITÉ DE L'ACTION, DANS L'ATTENTE DE LA RÉFORME DE L'ASILE	
I. UNE MISSION DÉSORMAIS EXPLICITEMENT PILOTÉE PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	7
II. DES DÉPENSES ORIENTÉES VERS L'ASILE.....	8
A. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE DÉJÀ LÉGÈREMENT DÉPASSÉE	8
B. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS PORTÉE PAR LES ACTIONS D'INTÉGRATION.....	9
C. LE POIDS DE L'ASILE DANS LES DÉPENSES DE LA MISSION	10
 ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE ».....	13
A. LA STABILITÉ DE LA MAQUETTE ET DES DOTATIONS.....	13
B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ASILE : UNE ACTION INSUFFISANTE SUR LES VÉRITABLES LEVIERS D'UNE NORMALISATION DE LA GESTION DE L'ASILE	14
1. <i>Le renforcement des moyens de l'OFPRA, levier d'une baisse durable des dépenses d'asile.....</i>	15
2. <i>La création de places en CADA</i>	16
3. <i>La baisse peu probable des crédits d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente</i>	18
a) <i>La baisse significative du nombre de places financées en hébergement d'urgence.....</i>	18
b) <i>La diminution du nombre de bénéficiaires de l'ATA</i>	18
c) <i>Des prévisions peu réalistes de diminution des dépenses.....</i>	18
C. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	20
D. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GLOBALEMENT STABLES	21

II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	23
A. LA BAISSÉ DES MOYENS DE L'OFII.....	24
B. LA FORTE RÉDUCTION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION.....	27
C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA SOUS-DIRECTION DE LA NATURALISATION	28
D. LA STABILITÉ DES DÉPENSES D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS.....	28
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	31
EXAMEN EN COMMISSION	33

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **653,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 664,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, en 2014, au titre de la mission « Immigration, asile et intégration », dont la maquette est stable par rapport à l'exercice 2013.**

2. **Les dotations de la mission diminuent de 1,3 % en AE et de 0,9 % en CP**, après une loi de finances pour 2013 marquée par une hausse significative des crédits. Cette réduction est cependant trop faible pour être conforme au plafond des crédits de paiement prévu pour l'année 2014 du triennal 2013-2015, qui est déjà légèrement dépassé.

3. La mission est toujours caractérisée par le **poids des dépenses liées à l'asile, qui devraient représenter en 2014 77 % des dépenses totales de la mission**. Au sein des dépenses d'asile, les trois principaux postes sont les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente.

4. Le Gouvernement poursuit en 2014 sa politique de **construction de places en CADA**, afin de faire face à l'augmentation continue du flux de demandeurs d'asile (+ 10,8 % sur le premier semestre 2013). La dotation pour les CADA progresse donc et passe de 198,8 à 213,8 millions d'euros pour 2014.

5. A l'inverse, pour tenir compte de cette création de places, **les dotations d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente sont inscrites en baisse, respectivement de 10 et de 5 millions d'euros par rapport à 2013**. Pourtant, la consommation prévisionnelle 2013 (supérieure aux crédits inscrits en LFI), l'augmentation des flux de demandeurs, le rythme relativement lent des créations de places en CADA et l'absence de réduction des délais d'examen à l'OFPRA incitent à penser que ces crédits seront à nouveau **insuffisants pour couvrir les besoins**.

6. **L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) voit ses ressources continuer d'augmenter pour s'établir à 39,3 millions d'euros en AE=CP**. Bien que cet effort en vue d'une réduction du délai d'examen des demandes d'asile, principal déterminant de la dépense globale d'asile, soit louable, il devra être accompagné d'une **réforme globale de la procédure et des modalités d'examen**.

7. **Les crédits du programme n° 104, relatifs aux actions d'intégration des étrangers, sont prévus en baisse de près de 4 millions d'euros, soit 5,9 % par rapport à 2013.**

8. Si la subvention de l'Etat à l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** est relativement stable, son budget global continue sa réduction du fait de l'article 31 du présent projet de loi de finances qui abaisse de 10 millions d'euros son plafond de taxes affectées. Une redéfinition de ses missions semble, en 2014, incontournable.

9. Les **actions d'intégration hors OFII, enregistrent la baisse la plus importante (- 3,8 millions d'euros)**. Votre rapporteur spécial déplore que l'intégration des étrangers soit, année après année, la première victime des réductions des dépenses, alors qu'elle conditionne la réussite de notre politique d'immigration.

Au 10 octobre 2013, date limite fixée par la LOLF, 100 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION : LA CONTINUITÉ DE L'ACTION, DANS L'ATTENTE DE LA RÉFORME DE L'ASILE

I. UNE MISSION DÉSORMAIS EXPLICITEMENT PILOTÉE PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

En 2007, la création de la mission « Immigration », à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008, a accompagné celle d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans ce cadre, une nouvelle administration consacrée au pilotage et au suivi de cette politique a été mise en place, regroupant des personnels des ministères du travail, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'économie et des finances et du budget. Suite à la disparition du ministère dédié en novembre 2010, cette administration a été conservée sous le titre de **secrétariat général à l'immigration et l'intégration (SGII)** et sous la tutelle du ministre de l'intérieur.

Cette tutelle a été renforcée par le changement de statut du SGII qui est devenu le 2 octobre 2013, en application de l'arrêté du 12 août 2013, la **direction générale des étrangers en France (DGEF)**. Cette direction générale comprend deux directions :

- la **direction de l'immigration**, comprenant elle-même trois sous-directions (sous-direction des visas, sous-direction du séjour et du travail et sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière) ;

- la **direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité**, comprenant la sous-direction de l'accueil et de la prévention des discriminations, la sous-direction de l'accès à la nationalité française et le secrétariat de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées.

A côté de ces directions, la direction générale comprend également un **service de l'asile**, un **service de la stratégie et des affaires internationales** et un **service du pilotage et des systèmes d'information**.

De façon générale, **ce nouvel organigramme ne modifie pas les missions exercées par le secrétariat général devenu direction générale**, ce qui garantit une certaine continuité dans la conduite opérationnelle de la politique nationale d'immigration. D'un point de vue budgétaire, le directeur général - M. Luc Derepas depuis le décret du 8 novembre 2012 - est responsable des deux programmes de la mission¹ et garantit ainsi la nécessaire cohérence des actions et la simplicité de la gestion des crédits

¹ De façon directe s'agissant du programme n° 303 et de façon indirecte s'agissant du programme n° 104, dont la directrice de l'accueil est, sous son autorité, formellement responsable.

entre l'ensemble des dispositifs d'immigration, d'accueil et d'intégration dont il a la charge.

Il convient de souligner que la mission « Immigration, asile et intégration » ne représente en réalité qu'une part mineure des dépenses de l'État liées à la politique d'immigration, à laquelle concourent de nombreux autres programmes et ministères. Cependant, au moment de la préparation de la présente note de présentation, votre rapporteur spécial n'avait pas encore obtenu le traditionnel **document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration »** annexé au présent projet de loi de finances, qui donne une vision globale et interministérielle de la politique d'immigration. Le DPT annexé à la loi de finances pour 2013 évaluait à **4,475 milliards d'euros** les crédits consacrés à la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'intégration.

En tout état de cause, le directeur général des étrangers en France a indiqué à votre rapporteur spécial, lors de son audition, que l'un des objectifs du Gouvernement était de **renforcer le caractère interministériel** et, partant, la participation des autres ministères, à la politique d'immigration et, notamment, aux **actions d'intégration** dont il estime qu'ils se sont désengagés depuis 2007.

II. DES DÉPENSES ORIENTÉES VERS L'ASILE

A. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE DÉJÀ LÉGÈREMENT DÉPASSÉE

La loi de programmation triennale pour 2013-2015 a procédé à une **augmentation significative des plafonds** de crédits de la mission par rapport au précédent triennal. Pour l'année 2013, le **plafond est ainsi fixé à 670 millions d'euros**, contre 535 millions d'euros dans la loi de programmation 2011-2013 (+ 25,2 %).

Le triennal prévoit cependant une forte baisse sur les exercices 2014 et 2015, pour parvenir à 637 millions d'euros en 2015. Votre rapporteur spécial soulignait déjà, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, qu'« à périmètre et flux de demandeurs d'asile constants, **une telle réduction, s'agissant de dépenses essentiellement contraintes, semble peu crédible** ». Il ajoutait que « pour être effective, elle devrait nécessiter à la fois une *amélioration des dispositifs de garantie du droit d'asile pour en limiter structurellement le coût, et une forte réduction des dépenses d'intervention dites pilotables, notamment celles destinées aux actions d'intégration des étrangers* ».

Cette prévision se réalise dès la deuxième année du triennal, puisque les crédits proposés pour 2014 s'élèvent à **665 millions d'euros, soit 6 millions d'euros de plus que la programmation pluriannuelle**. Cet écart, est toutefois significativement plus faible que celui constaté lors des précédents exercices (79 millions d'euros en 2012).

Plafonds des crédits de paiement des programmations pluriannuelles

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Plafond des crédits du triennal 2011-2013	552	546	535		
Crédits LFI	561	625	670	665	
Plafond des crédits du triennal 2013-2015			670	659	637

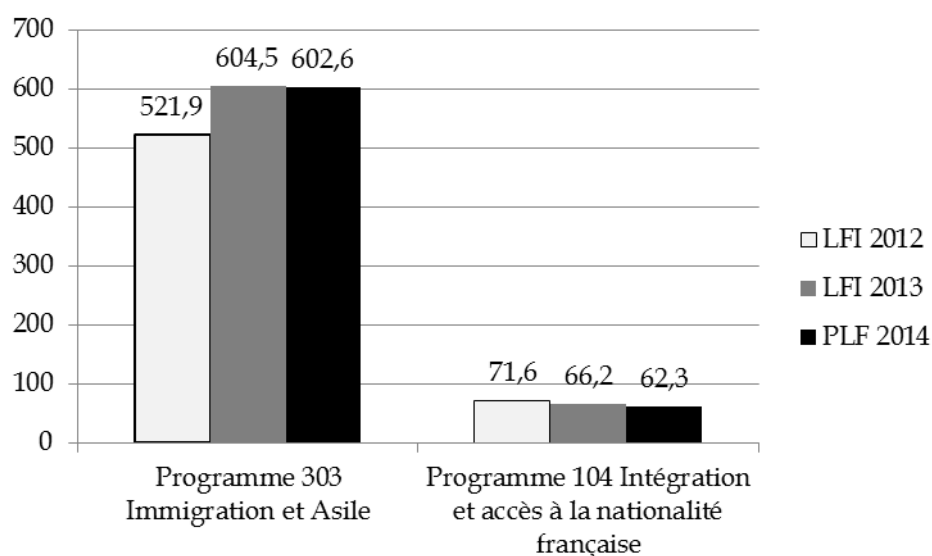
Source : Commission des finances, d'après les projets annuels de performances

B. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS PORTÉE PAR LES ACTIONS D'INTÉGRATION

De façon générale, les dépenses de la mission sont prévues en **légère baisse par rapport à la loi de finances pour 2013**. Ainsi, les crédits de paiement passeraient de 670,7 millions d'euros en 2013 à 664,9 millions d'euros en 2014 (- 0,9 %).

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

(en millions d'euros)



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

Comme le donne à voir le graphique ci-dessus, **le projet de loi de finances pour 2014 poursuit la stratégie budgétaire engagée par la loi de finances pour 2013, à la fois s'agissant de la réévaluation, maintenue, des dépenses liées à l'asile, et de la diminution significative des crédits d'intégration.** A cet égard, bien qu'il partage l'objectif général de réduction des dépenses de la mission, votre rapporteur spécial ne peut que **déplorer que l'accent soit mis, cette année encore, sur la réduction des dotations pour les actions d'intégration portées par le programme n° 104.**

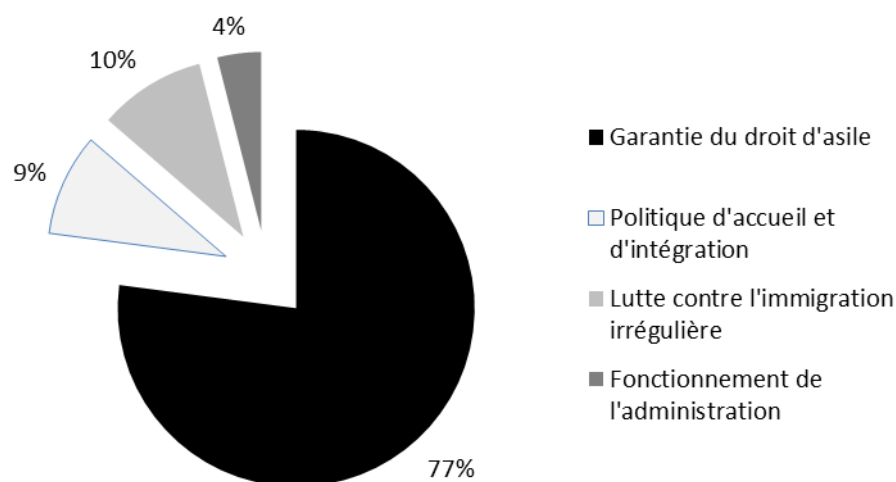
C. LE POIDS DE L'ASILE DANS LES DÉPENSES DE LA MISSION

Alors que la loi de finances pour 2013 était marquée par la **réévaluation des dépenses liées à l'asile**, contenues dans l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303 « Immigration et asile », le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique que les priorités stratégiques de la période 2014-2015 seront : *« le développement des titres de séjour pluriannuels pour les étrangers ; la dématérialisation des timbres fiscaux acquittés par les étrangers ; la création de plateformes régionales d'instruction des procédures d'acquisition de la nationalité française ; la modification de la cartographie des centres de rétention administrative ; l'engagement de réformes pour mieux garantir le droit d'asile ».*

Cette dernière priorité constitue le **principal enjeu budgétaire des prochains exercices**, au regard du poids de l'asile dans les dépenses totales de la mission. En effet, les crédits liés à la garantie de l'exercice du droit d'asile représenteront en 2014, pour la première fois, **plus des trois quarts des dépenses de la mission (77 %, contre 74 % en 2013).**

Cet accroissement du poids de l'asile dans le total des dépenses de la mission correspond, en réalité, à une **diminution des dépenses qui, contrairement à celles liées à l'asile, ne sont pas contraintes** : les dépenses de fonctionnement diminuent à hauteur de 2 % (7 % hors loyers budgétaires) et les dépenses d'intervention pilotables, en particulier les actions d'intégration du programme n° 104, sont en baisse de 2 millions d'euros (- 7 %) par rapport à la loi de finances pour 2013.

Répartition générale des dotations prévues au PLF 2014 pour la mission « Immigration, asile et intégration »



Source : commission des finances

Au total, la diminution globale des crédits de la mission et, partant, le respect du plafond triennal, nécessiteront une baisse des dépenses liées à l'asile. Une telle baisse ne peut être envisagée que dans le cadre d'une **réforme globale de la gestion de l'asile, aujourd'hui à bout de souffle** (voir le rapport de contrôle budgétaire sur l'allocation temporaire d'attente de votre rapporteur spécial¹), les « efforts mis en œuvre pour réduire le délai d'instruction de la demande d'asile » que le Gouvernement met en avant dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, ne pouvant suffire à « débloquer » le système.

¹ Rapport n° 105 (2013-2014) du 30 octobre 2013 : « L'allocation temporaire d'attente : pour une refonte globale de la gestion de l'asile ».

ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

A. LA STABILITÉ DE LA MAQUETTE ET DES DOTATIONS

La maquette du programme n° 303 n'évolue pas et comprend **quatre actions correspondant à des politiques identifiées** :

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

- **l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, qui recouvre le financement du traitement de la demande d'asile en première instance (à travers la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, OFPRA) et l'ensemble des dispositifs de soutien aux demandeurs d'asile (centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, allocation temporaire d'attente) ;

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

- **l'action n° 4 « Soutien »**, qui prend en charge les dépenses de fonctionnement du SGII, à l'exclusion des dépenses de personnel du titre 2, désormais portées par le programme n° 216.

S'agissant des crédits, suite au rebasage des crédits de l'action n° 2 opéré en loi de finances pour 2013, le présent projet de loi est relativement stable. Les seules évolutions notables sont **la diminution de crédits sur l'immigration irrégulière (- 3,2 %) et le soutien (- 6 %)**, qui permettent de compenser la légère augmentation des dépenses liées à l'asile (+ 0,5 %).

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale 2013	Projet de loi de finances 2014	Évolution	Loi de finances initiale 2013	Projet de loi de finances 2014	Évolution
Action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »	1,5	1,5	0 %	1,5	1,5	0 %
Action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »	501,1	503,7	+ 0,5%	501,1	503,7	+ 0,5 %
Action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	69,3	63,4	- 8,5 %	75,8	73,4	- 3,2 %
Action n° 4 « Soutien »	24,7	23,2	- 6 %	26,0	24,0	- 7,7 %
Total	596,7	591,8	- 0,8 %	604,5	602,6	-0,3 %

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

En outre, le montant total des **fonds de concours attendus en 2013 sur le programme n° 303 est de 19,2 millions d'euros**, soit un niveau sensiblement supérieur au niveau attendu en 2013 (+ 4 millions d'euros).

B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ASILE : UNE ACTION INSUFFISANTE SUR LES VÉRITABLES LEVIERS D'UNE NORMALISATION DE LA GESTION DE L'ASILE

En 2014, l'action n° 2 devrait représenter à elle seule **75,7 % des crédits de la mission, et 83,5 % des crédits du programme n° 303**. Ces dépenses sont d'abord liées à un contexte global d'augmentation continue de la demande d'asile en France : en 2012, 61 468 demandes d'asile ont été déposées, contre 47 686 en 2009. **Au premier semestre 2013, la tendance est encore à la hausse, avec le dépôt de 32 357 demandes (+ 10,8 % en évolution annuelle)**. En moyenne, sur les quatre dernières années,

l'augmentation annuelle du nombre de demandes d'asile se situe entre 7 % et 11 %.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur spécial que « dans le cadre de l'élaboration du PLF 2014, il a été retenu une évolution de la demande de 5 % soit 67 800 demandes ». Cette prévision, même si elle n'est pas irréaliste, devrait toutefois être en-deçà de la réalité au regard des constats faits sur les dernières années.

1. Le renforcement des moyens de l'OFPRA, levier d'une baisse durable des dépenses d'asile

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

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

Dans ce cadre, la subvention de l'État à l'OFPRA a connu une augmentation significative sur les derniers exercices, passant de 29,8 millions d'euros en 2009 à 37,1 millions d'euros en 2013 (+ 24,5 % sur la période), qui s'est accompagnée d'un renforcement des effectifs de l'opérateur, passés de 407 à 465 équivalents temps plein (ETP) sur la même période.

Cette évolution est accentuée pour 2014, la subvention étant portée à **39,3 millions d'euros, en augmentation de 2,2 millions (+ 5,9 %) par rapport à celle versée en 2012**.

Le rapport annuel de performances indique que le nouveau contrat d'objectifs et de moyens signé le 3 septembre 2013, pour la période 2013-2015, « retient un **objectif de traitement global de la demande d'asile en 9 mois (3 mois pour l'OFPRA et 6 mois pour la CNDA)** ». Or, malgré l'augmentation des moyens, le délai d'examen à l'OFPRA n'a cessé d'augmenter, passant de 118 jours (4 mois) en 2009 à **204 jours (6,8 mois) au premier semestre 2013**.

Il apparaît donc que l'objectif affiché, que partage votre rapporteur spécial (cf. rapport d'information précité sur l'allocation temporaire d'attente), **ne pourra être atteint par la seule augmentation des moyens de l'OFPRA**, d'autant plus que l'office affiche une productivité par agent relativement satisfaisante (1,8 dossier par agent et par jour, contre 1 en Allemagne par exemple). Une **transformation de la procédure d'instruction à l'OFPRA semble, en conséquence, indispensable**. Elle sera particulièrement délicate, dans le contexte de la transposition de la directive européenne « Procédure » dont la nouvelle version a été adoptée en juin 2013¹, et qui contient notamment l'obligation systématique, quelle que soit la procédure suivie (prioritaire ou non), de conduire un **entretien personnel** du demandeur d'asile, qui doit avoir la possibilité d'être accompagné d'un tiers conseil.

En revanche, soulignons l'évolution positive des délais de traitement s'agissant de la Cour nationale du droit d'asile, juridiction d'appel des décisions de l'OFPRA, qui a été transférée au Conseil d'État en 2010 et dont les crédits sont, à ce titre, portés par le programme n° 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » : le délai prévisible moyen de jugement est passé de 448 jours (près de 15 mois) à **225 jours (7,5 mois) au premier semestre 2013**.

2. La création de places en CADA

Les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) constituent le **dispositif de droit commun pour l'accueil des demandeurs d'asile**. Au nombre de 270 sur l'ensemble du territoire français, ils comportent **23 410 places à la fin de l'année 2013**, auxquelles il convient d'ajouter les 246 places de centre de transit et les 33 places de centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile.

Le parc de CADA s'est fortement développé depuis dix ans, puisqu'il ne comptait que 5 282 places au 1^{er} janvier 2001, mais dans des proportions évidemment insuffisantes pour faire face à la progression de la demande d'asile.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement en matière de CADA est double : il s'agit d'une part **d'augmenter le nombre de places** pour tenir compte de l'augmentation des flux, et **d'améliorer le « taux de rotation » des occupants**, c'est-à-dire de réduire la durée moyenne de séjour d'un demandeur dans un centre. Ce dernier objectif nécessite à la fois de réduire la durée d'instruction de la demande, mais aussi de faire en sorte que le parc de CADA ne soit pas occupé par d'autres catégories de personnes (déboutés

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

et réfugiés, qui occupent respectivement 12 % et 8,7 % des places en CADA au 31 décembre 2012).

S'agissant de la création de places, l'exercice 2014 verra le prolongement des engagements pris et mis en œuvre en 2013 suite à la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, au cours de laquelle le Gouvernement a décidé de créer **4 000 places supplémentaires de CADA**. Ainsi, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, soixante-neuf projets ont été sélectionnés pour la création de 2 000 places au 1^{er} juillet 2013. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, toutes les places sont effectivement en service depuis septembre 2013. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, *« de nouvelles procédures d'appels à projets sont en cours pour la création de 1 000 places supplémentaires en avril 2014. Enfin, les 1 000 places restantes seront créées fin 2014 »*.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur spécial avait souligné que *« le problème d'engorgement de la région d'Île-de-France, qui représente 45 % de la demande d'asile mais seulement 16 % des places en CADA, ne pourra être résolu qu'au prix d'une création importante de places nouvelles, ou de la mise en œuvre d'une politique interrégionale de répartition des demandeurs d'asile »*.

Or, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **le choix a été fait de ne pas attribuer prioritairement à la région Ile-de-France les nouvelles places de CADA**, qui ont été principalement créées par extension de centres existants dans l'ensemble des régions, en particulier les Pays de la Loire, la Picardie, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Bourgogne.

Dès lors, cet effort de création de places en CADA devra impérativement être **combiné à la généralisation du système de gestion centralisée des places, permettant de répartir les flux de demandeurs sur l'ensemble du territoire** (voir le rapport d'information précité sur l'allocation temporaire d'attente), d'autant plus que cette distribution régionale des demandeurs pourrait conduire à des refus d'hébergement et, partant, à une absence de prise en charge au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Au total, sur la base d'un coût moyen stable de 24 euros par jour et par place, la dotation s'élève à **213,8 millions d'euros pour 2014, contre 198,8 millions d'euros en 2013**.

3. La baisse peu probable des crédits d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente

a) La baisse significative du nombre de places financées en hébergement d'urgence

La dotation relative à l'hébergement d'urgence correspond en réalité à deux dispositifs :

- le premier, **national, géré par Adoma et représentant 2 160 places** pour un coût total prévu pour 2014 à **11,5 millions d'euros**, stable par rapport à 2013 ;

- le second, **déconcentré, géré par les préfets**, constitue une enveloppe permettant le financement de nuits d'hôtel et de places en structures collectives, pour un coût prévu à **103,9 millions d'euros**, en **diminution de près de 10 millions d'euros par rapport à 2013**.

Votre rapporteur spécial constate que **les coûts journaliers des places d'hébergement d'urgence déconcentré ont été réévalués en hausse significative**, passant de 15 euros à 16,5 euros par place et par jour. Par conséquent, la dotation initiale, qui devait permettre de financer 20 760 places en 2013, ne pourra en financer que **17 250 en 2014**. À cet égard, la sous-estimation du coût journalier est sans doute l'une des raisons des difficultés budgétaires, médiatisées durant l'été 2013, rencontrées par certains départements pour financer l'hébergement d'urgence assuré par les associations.

b) La diminution du nombre de bénéficiaires de l'ATA

L'allocation temporaire d'attente (ATA) est versée aux demandeurs d'asile, à défaut de place en CADA, pendant toute la durée d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA, de procédure accélérée, de réexamen ou encore, depuis 2012, de procédure dite « Dublin » (demande devant être instruite par un autre Etat membre).

La dotation d'ATA est prévue pour 2014 à **135 millions d'euros en AE=CP, en diminution de 5 millions d'euros par rapport à 2013**. Sur la base d'un montant journalier de 11,37 euros, la dotation permettra de verser l'ATA à **31 300 bénéficiaires pour une durée moyenne de versement de douze mois, soit 2 700 bénéficiaires de moins que la dotation 2013**.

c) Des prévisions peu réalistes de diminution des dépenses

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

Face à cette augmentation des flux et des coûts, **les dotations budgétaires ont été, depuis 2008, systématiquement insuffisantes**. Les projets de loi de finances pour 2012 et pour 2013 ont procédé à une **réévaluation conséquente en deux temps**, permettant d'atteindre un montant proche de la consommation constatée, soit 140 millions d'euros pour l'ATA et 125 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence.

Cependant, conformément aux prévisions de votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, ces dotations se révéleront **encore insuffisantes sur l'exercice**, nécessitant très probablement des abondements en fin de gestion, à hauteur d'environ 30 millions d'euros pour l'ATA et de 17,5 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution des dotations initiales et de la consommation de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente

(en millions d'euros)

1) Allocation temporaire d'attente

	Dotation initiale	Consommation	Écart constaté
2011	54,0	157,8	103,8
2012	89,6	149,8	60,2
2013	140,0	173,1 (1)	33,1 (1)
PLF 2014	135,0		

2) Hébergement d'urgence

	Dotation initiale	Consommation	Écart constaté
2011	40,0	134,3	94,3
2012	90,9	135,0	44,1
2013	125,0	142,5 (1)	17,5 (1)
PLF 2014	115,4		

(1) Exécution prévisionnelle sur l'exercice 2013 d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Source : commission des finances, d'après les documents annexés aux lois de finances

Malgré ce dépassement prévisible des dotations sur 2013, le présent projet de loi prévoit une **baisse des crédits pour 2014 par rapport à 2013**, soit 135 millions d'euros en AE=CP pour l'allocation temporaire d'attente

(- 3,6 %) et 115,4 millions d'euros en AE=CP pour l'hébergement d'urgence (- 7,7 %). Le Gouvernement justifie cette diminution par la **baisse espérée des délais d'examen à l'OFPRA et par la création des places en CADA**, permettant de réduire d'autant les nuitées d'hébergement d'urgence nécessaires et les bénéficiaires de l'ATA. En outre, s'agissant de l'ATA, des gains significatifs, à hauteur de 10 millions d'euros sur l'année, sont attendus de **l'amélioration de la gestion par Pôle emploi** et de la réduction des indus (voir le rapport d'information précité).

Toutefois, **ces déterminants à la baisse sont compensés par d'autres déterminants à la hausse**, notamment la nécessité de prise en charge des demandeurs d'asile en procédure « Dublin ».

En outre, **l'augmentation des moyens de l'OFPRA ne s'est pour l'instant pas traduite par une réduction des délais d'examen** et la réforme attendue de l'asile, si elle devait comprendre un volet relatif à la procédure d'instruction devant l'OFPRA, ne commencera à produire ses effets, dans le meilleur des cas, que début 2015. Enfin, la création de places en CADA est échelonnée sur l'exercice 2014 et, en tout état de cause, insuffisante pour compenser l'augmentation des flux.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur général des étrangers en France a d'ailleurs reconnu que « *la nécessité d'un réabondement en cours d'année sera sans doute à l'ordre du jour* ». Dès lors, tout en saluant l'effort de création de places en CADA, votre rapporteur spécial ne peut que regretter que le PLF 2014 marque **le retour, dans une certaine mesure, d'une sous-budgétisation des deux lignes que sont l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente.**

C. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Comme chaque année depuis 2011, **les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière se réduisent dans le projet de loi de finances pour 2014**, passant de 75,7 millions d'euros en 2013 à 73,4 millions d'euros en 2014 (- 3 %). Cette diminution est plus importante s'agissant des autorisations d'engagement (- 6 millions d'euros), en raison du report de certaines opérations immobilières dans les centres de rétention administrative (CRA).

Cette baisse est permise par une **diminution prévisionnelle du coût de fonctionnement des CRA (- 0,8 million d'euros)** ; cette diminution n'est cependant pas documentée par le projet annuel de performances, qui fait d'ailleurs état d'une difficulté à évaluer précisément les dépenses de fonctionnement 2014 « *car elles dépendront des décisions prises à l'issue de la réflexion sur la rétention et ses alternatives* » dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

Or, le projet annuel de performances souligne que l'exercice 2013 est soumis à de fortes contraintes en raison de **l'augmentation des placements en CRA**, du fait de l'impossibilité des gardes à vue au seul titre de l'irrégularité du séjour en France (loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour, conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juillet 2012). Au total, **la baisse des dépenses de fonctionnement des CRA telle que prévue pour 2014 reste donc très incertaine.**

Par ailleurs, la baisse globale des crédits de l'action est également portée par la **diminution des frais d'éloignement** (21,4 millions d'euros en AE=CP, contre 24,2 millions d'euros en 2013) grâce à un effort sur les **tarifs de billetterie.**

Du reste, cette diminution des crédits ne modifie pas le principe « réaffirmé (...) selon lequel les ressortissants étrangers dont la présence en France est illégale et qui, faute de répondre aux critères permettant une admission exceptionnelle au séjour, n'ont pas vocation à continuer à séjourner sur le territoire national, **devront être reconduits dans leur pays** ». D'après le projet annuel de performances, **21 841 reconduites à la frontière ont été exécutées en 2012, soit environ 2 500 de plus qu'en 2011.**

A cet égard, votre rapporteur spécial relève que le Gouvernement a conservé un indicateur de performances 3.1 « Nombre de reconduites à la frontière exécutées » sans fixer de cible pour 2014 et 2015, considérant que son évolution « *dépend des variations de la pression migratoire et du traitement qui peut y être apporté* ». A cette formulation, qui pourrait s'appliquer à la quasi-totalité des indicateurs de performances du programme, votre rapporteur spécial préférerait une **évolution de l'indicateur**, qui pourrait par exemple retracer le pourcentage des étrangers ayant fait l'objet d'un arrêté en ce sens qui ont effectivement été reconduits à la frontière.

D. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GLOBALEMENT STABLES

Deux actions du présent programme correspondent à des **dépenses de fonctionnement** : l'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas », pour 1,5 million d'euros en AE=CP, et l'action n° 4 « Soutien », pour 23,2 millions d'euros en AE et 24,0 millions d'euros en CP. Aucune de ces deux actions ne porte de crédits de titre 2 (dépenses de personnel), qui sont inscrits sur le programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

L'action n° 1 porte les **dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas**, placée au sein de la direction générale des étrangers en France. Ses crédits sont stables par rapport à 2013.

L'action n°4 regroupe quant à elle **les autres dépenses de fonctionnement de la direction générale des étrangers en France**, dont les plus grosses parts sont constituées des loyers budgétaires (5,2 millions d'euros en AE=CP en 2014, en très légère augmentation par rapport à 2013) et des systèmes d'information (14,1 millions d'euros en AE et 14,9 millions d'euros en CP). Les procédures d'immigration sont en effet très consommatrices de systèmes informatiques, aux fins de suivi des modalités de séjour des étrangers, de délivrance de visas ou encore de naturalisation. **Les dépenses informatiques sont, en tout état de cause, en forte hausse par rapport à 2013** (14,9 millions d'euros contre 11,8 millions d'euros en 2013), ce qui traduit seulement la mise en service du système AGDREF 2 (auparavant classé en dépenses d'investissement).

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

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

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

Ce programme représente, avec **62,3 millions d'euros pour 2013**, seulement **9,4 % des crédits de paiement de la mission**. Comme en 2012 et 2013, cette part diminue du fait de la réduction de ses dotations (- **3,9 millions d'euros, soit - 5,9 %**) et de la relative stabilité des dépenses d'asile portées par le programme 303.

Évolution des crédits de paiement du programme 104

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Action 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique »	11,6	11,2	- 3,4 %	11,6	11,1	- 4,3 %
Action 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »	38,6	34,9	- 9,6 %	38,6	34,9	- 9,6 %
Action 14 « Naturalisation et accès à la nationalité »	1,1	1,3	+ 18,2 %	1,7	1,8	+ 5,9 %
Action 15 « Actions d'intégration des réfugiés »	14,3	14,4	+ 0,7 %	14,3	14,4	+ 0,7 %
Total	65,6	61,7	- 5,9 %	66,2	62,3	- 5,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Le programme poursuit sa **réduction drastique de moyens** : les dotations sont ainsi passées de 79,4 millions d'euros en 2010 à 62,3 millions d'euros en 2014, soit une **baisse de 21,5 % en quatre ans**.

En 2013, cette baisse est **essentiellement portée par l'action 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »**, qui représente plus de la moitié des crédits du programme. Au regard de cette baisse continue des crédits d'intégration, votre rapporteur spécial craint que **la disparition du terme « intégration » dans l'intitulé de la nouvelle direction générale des étrangers en France n'indique une forme de retrait durable du ministère** ; lors de son audition, le directeur général a souligné qu'il s'agissait de « *ré-interministérialiser* » l'intégration des étrangers, dont les ministères des affaires sociales, de la culture ou encore de l'éducation avaient eu tendance à se désengager. Votre rapporteur spécial estime cependant que le ministère de l'intérieur, par le biais de sa nouvelle direction générale, doit rester pilote ou, du moins, animateur de cette politique d'intégration.

En outre, contrairement à l'année 2013 où les **fonds de concours** devaient permettre de compenser la baisse des crédits de l'Etat, ces derniers sont également prévus en forte baisse, puisqu'ils passent de 14,0 à 7,6 millions d'euros entre 2013 et 2014. En effet, l'année 2014 constitue une année de « **jointure** » **entre deux générations de fonds européens** (fonds européen pour les réfugiés et fonds européen d'intégration 2007-2013 d'une part et fonds européen « asile et migration » [FAM] 2014-2020 d'autre part) : dès lors, hormis le versement du solde des programmes 2010 et 2011, l'année 2014 verra uniquement le lancement de nouveaux projets.

De façon générale, votre rapporteur spécial a constaté au cours de ses auditions dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances et de son contrôle budgétaire sur l'allocation temporaire d'attente, que **les fonds européens n'étaient guère appréciés des différents acteurs**, en raison des **délais** de versement (le solde des programmes 2010 et 2011 n'est versé qu'en 2013 et 2014) et, surtout, de **la complexité et de la lourdeur des justifications de paiement à apporter**. Non seulement certaines petites associations renoncent à ces fonds, car le travail administratif nécessaire serait plus coûteux que le gain espéré, mais les représentants de l'OFII lui-même ont souligné que les règles sont à ce point complexes et difficiles à anticiper pour les services juridiques que l'attribution d'une aide européenne s'apparentait parfois à un « *cadeau empoisonné* ».

A. LA BAISSÉ DES MOYENS DE L'OFII

Créé par l'article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** est le résultat de la fusion de

l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) et du volet « intégration des étrangers » de l'ACSé. Il dispose d'une **compétence générale en matière d'intégration des étrangers en situation régulière dans les cinq premières années de résidence sur le territoire français.**

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

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

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

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

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

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

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

L'action 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » comporte uniquement la **subvention pour charges de service public (SCSP)** destinée à l'OFII. Cette dernière s'inscrit en baisse sur les trois derniers exercices, puisqu'elle est passée de 14,4 millions d'euros en 2011 à 11,6 millions d'euros en 2013. Cette évolution se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2014, qui fixe une dotation de **11,3 millions d'euros (-4,3 %)**.

A cet égard, il convient de souligner que **la SCSP ne représente qu'une part minoritaire et décroissante des ressources de l'office** dont le budget est principalement alimenté par des **taxes affectées** acquittées par les étrangers ou leurs employeurs. Ainsi, en 2012, le budget de l'OFII (178,6 millions d'euros) a été alimenté à **83 % (148,5 millions d'euros sur un budget total de 178,6 millions d'euros) par des ressources fiscales affectées.**

Le régime des taxes affectées a été profondément modifié par la loi de finances pour 2013, qui a également abaissé le plafond au-delà duquel les recettes sont versées à l'Etat.

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit un **nouvel abaissement du plafond de la principale taxe affectée à l'OFII**, la taxe sur

les titres de séjour mentionné à l'article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce plafond passerait ainsi de 108 millions d'euros à 98 millions d'euros. D'après la direction générale des étrangers en France, cet abaissement serait **indolore** car les recettes n'atteignent pas ce niveau ; il conviendra cependant de rester vigilant, les taxes payées par les migrants, dont les taxes sur les titres de séjour sont l'essentiel, représentant près de 117,5 millions d'euros de recettes dans le budget prévisionnel de l'OFII.

Par ailleurs, l'OFII poursuit la **diminution de son plafond d'emploi**, qui devrait passer de **805 à 798 ETPT entre 2013 et 2014**.

Comme le soulignait déjà votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, « *la réduction des moyens humains et financiers de l'office pose la question de ses missions, alors que l'office a vu, ces dernières années, ses compétences s'élargir et ses dispositifs monter en puissance, à l'image du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)* ». A cet égard, le projet annuel de performances pour 2014 indique qu'« *une réflexion a été engagée entre l'opérateur et sa tutelle afin de définir les évolutions stratégiques pour les missions de l'établissement et leurs calendriers de mise en œuvre* » dans le cadre du nouveau contrat d'objectif et de moyens.

En 2013, la **réduction des aides au retour humanitaires** versées par l'OFII à certaines populations issues d'Etats membres de l'Union européenne a permis de dégager une **marge de manœuvre budgétaire annuelle de l'ordre de 10 millions d'euros** qui, d'après la direction générale des étrangers en France, a « absorbé » la baisse des dotations et des recettes affectées.

En 2014 et au-delà, la baisse devra être absorbée par une **réduction des coûts, voire une réduction des actions d'intégration mises en œuvre** (formation civique et linguistique), qui devraient pourtant être au cœur de notre politique d'immigration. De plus, cette baisse des moyens rend **moins probable l'attribution de nouvelles missions à l'OFII**, alors que votre rapporteur spécial propose de lui confier rapidement la **gestion de l'allocation temporaire d'attente** en lieu et place de Pôle emploi.

Elle interdit également la **montée en puissance**, recommandée par votre rapporteur spécial dans son rapport de contrôle budgétaire sur l'OFII en 2012, **des formations linguistiques**. Les efforts entrepris par l'OFII en la matière (mise en place de formations conduisant au Diplôme élémentaire de langue française (DELF) A1 et A2 ; labellisation des formations « français langue d'intégration ») vont certes dans le sens d'une meilleure adaptation aux besoins des étrangers, mais ne modifient en rien l'obligation fixée dans le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui limite au niveau très élémentaire de A1.1 le niveau requis en langue française.

B. LA FORTE RÉDUCTION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION

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

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

Cette action représente une dotation de **34,9 millions d'euros en 2014, dont 27,3 millions sont constitués de subventions aux associations nationales ou locales**, contre respectivement 38,6 et 30 millions d'euros en 2013.

Cette baisse s'accompagne d'une diminution des **prévisions de rattachement de fonds de concours**, pour un total de 3,1 millions d'euros, contre 7,7 millions d'euros en 2013, en provenance du Fonds européen d'intégration.

Au total, **les actions d'intégration des étrangers non prises en charge par l'OFII sont les principales victimes de la réduction des dépenses dites « pilotables » de la présente mission**, sans que les fonds européens permettent de l'amortir. **Votre rapporteur spécial déplore que la priorité soit, une nouvelle fois, mise sur la gestion passive de l'asile plutôt que sur la réussite active de l'intégration des étrangers.**

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

Par ailleurs, l'action finance une partie du plan de traitement et de réhabilitation des **foyers de travailleurs migrants**, ainsi que des aides spécifiques à certains de leurs résidents, pour un montant total, relativement stable par rapport à 2013, de 10,7 millions d'euros en AE=CP.

Enfin, l'action comporte également une subvention pour charges de service public (SCSP) versée à la **Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)**, située à la Porte Dorée à Paris. Cet établissement public, qui bénéficie de subventions d'autres ministères, en particulier du ministère de la culture, chef de file, dispose d'un budget de 4,8 millions d'euros en 2013 (en forte baisse par rapport à 2012 où il s'établissait à 6,3 millions d'euros). La SCSP du programme 104 s'élève à 2,45 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, contre 2,6 millions d'euros en loi de finances pour 2012.

C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA SOUS-DIRECTION DE LA NATURALISATION

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

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

Le Gouvernement indique, dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, que *« convaincu de la nécessité d'améliorer le dispositif de déconcentration généralisé en 2010, le ministre a décidé d'expérimenter la proposition de plateformes dans trois régions à compter de septembre 2013 et janvier 2014. Le décret n° 2013-795 du 30 août 2013 portant expérimentation de cette nouvelle organisation a été publié le 31 août 2013 »*. Même si cette expérimentation n'a pas d'impact budgétaire pour 2014, **sa généralisation pourrait conduire à redimensionner les moyens de la sous-direction lors du prochain projet de loi de finances**.

Par ailleurs, à la suite de l'annonce d'un assouplissement des critères de naturalisation par le ministre de l'intérieur à l'été 2012, ce dernier a publié le 16 octobre 2012 une circulaire qui *« a déjà produit ses effets puisque le taux des décisions défavorables qui était de l'ordre de 54 % au 30 juin 2012 a été ramené à 41 % au 30 juin 2013 »*. Cependant, le **nombre de naturalisations reste faible, avec un total de 26 254 sur le premier semestre 2013**, loin de l'objectif affiché de 100 000 naturalisations par an.

D. LA STABILITÉ DES DÉPENSES D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

L'action 15 du programme 104 constitue, dans une certaine mesure, le prolongement de l'action 2 du programme 303 en ce qu'elle finance les

actions mises en œuvre pour les réfugiés, une fois leur qualité reconnue par une décision de l'OFPRA ou de la CNDA.

L'action 15 comprend deux sous-actions :

- le **financement des centres provisoires d'hébergement des réfugiés** (CPH), dont la dotation pour 2014 est prévue à 12,2 millions d'euros en AE=CP, stable par rapport à 2013 ;

- les **aides et secours aux réfugiés**, pour 2,2 millions d'euros en AE=CP pour 2014, soit un montant identique à celui prévu en 2012 et 2013.

Il convient de souligner que les places en CPH, qui offrent des solutions de sortie de CADA aux étrangers auxquels l'asile a été accordé par l'OFPRA, ont un coût unitaire légèrement supérieur à celui des CADA, puisqu'il s'établit à 30,86 euros pour l'année 2013, contre 24 euros en CADA, en raison de la différence de prestations fournies (accompagnement social et culturel, etc.). Les **1 083 places de CPH** réparties dans 28 centres accueillent les « *bénéficiaires de la protection internationale présentant des difficultés d'insertion et nécessitant une prise en charge complète pendant une période transitoire* », d'après le projet annuel de performances. Ainsi, **seule une partie des 10 000 personnes environ qui se voient reconnaître chaque année le statut de réfugié est accueillie dans un CPH.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la présente mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2013, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a examiné le rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et a entendu une communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'allocation temporaire d'attente.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Pour faire suite à notre débat précédent, je tiens d'abord à dire au rapporteur général que mon parti n'a en rien renoncé à défendre la progressivité de l'impôt sur le revenu.

M. François Marc, rapporteur général. – Tel jeune dirigeant de votre parti la rejette.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Erreur de jeunesse, manque d'expérience ! Ce sont des cas isolés.

Le budget 2014 proposé pour la mission « Immigration, asile et intégration » poursuit les orientations de 2013. Avec 653,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 664,9 millions d'euros en crédits de paiement, il est en légère baisse. Il s'agit en fait d'un rééquilibrage après une forte augmentation des crédits en 2013. De plus, la diminution des crédits est insuffisante pour respecter le plafond triennal, déjà dépassé de 6 millions d'euros – dépassement qui n'est toutefois pas considérable. Enfin, la diminution de certaines dotations en loi de finances initiale devra être confirmée en exécution, car l'État, régulièrement, abonde certains programmes sous-dotés.

Les dépenses liées à l'asile, qui recouvrent pour l'essentiel le financement des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente (ATA), représenteront 77 % des dépenses de la mission. Elles progressent fortement et de manière désordonnée. C'est que l'augmentation du nombre de demandes s'accélère : sur les sept premiers mois de l'année, 13 % de plus par rapport à la même période de 2012. En 2013, nous aurons environ 70 000 demandes d'asile. Il en résulte une explosion des frais d'hébergement et d'allocation.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) traitait les dossiers dans un délai jugé trop long. On a accru son budget de 25 % depuis 2009 et dix postes d'officiers de protection seront créés en 2014 pour accélérer l'étude des dossiers. Mais l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile annihile cet effort et le délai d'examen a encore augmenté au premier semestre 2013, pour s'établir à 204 jours actuellement.

En 2012, l'État a lancé un programme de 4 000 places supplémentaire en CADA, sur deux ans. Celles-ci commencent à être livrées.

En 2015, 25 000 places seront disponibles, pour 70 000 personnes à loger. Le ministère de l'intérieur convient du problème mais n'obtient pas de rallonge de Bercy. Au contraire, les crédits de l'hébergement d'urgence et ceux de l'ATA ont diminué respectivement de 10 et 5 millions d'euros. La loi de finances pour 2014 ne sera manifestement pas respectée. Cette année, un décret d'avance a été pris dès le mois de septembre pour abonder une des lignes de l'hébergement d'urgence, celle qui figure au sein de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». Pour ce qui concerne le programme 303, la situation est de même nature et les crédits pour 2014 sont inférieurs à ceux de 2013 !

Je suis inquiet pour le devenir du programme 303 et les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière. Est-ce vraiment sur les centres de rétention administrative qu'il faut faire des économies ? Cela pèsera sur les reconduites à la frontière, au nombre de 21 000 en 2012.

De façon générale, sur l'asile, il est irréaliste de vouloir faire des économies, sauf à assumer un changement de politique. On ne peut laisser entrer les gens et refuser ensuite de payer leur hébergement. Cela ne tient pas.

Surtout, j'exprime mon profond désaccord au sujet du programme 104, « Intégration et accès à la nationalité française ». En effet, les crédits correspondants baissent de 4 millions d'euros, soit 6 % sur un an et 20 % en quatre ans. La première victime en est l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), placé dans une situation intenable, à moins d'une redéfinition de ses missions.

À la baisse des dotations s'ajoute celle, de 10 millions d'euros, du plafond de taxes affectées et la suppression de 15 à 20 ETPT en deux ans. L'Ofii gère l'intégration des étrangers dans la société française, comme les cours de français et de formation civique. Ceux-ci sont remis en cause : une journée de formation est réduite à une session de deux heures, il n'y a plus qu'un niveau unique d'enseignement du français. Il est insensé de ne pas vouloir favoriser l'intégration. Je suis très hostile à la baisse de ces crédits. Le ministre, soumis au rabot, n'en peut mais. Les actions d'intégration hors OFII, subventions aux associations, aides aux foyers de travailleurs migrants, enregistrent une baisse de 4 millions d'euros.

Nous ne pouvons simultanément affirmer que les demandeurs d'asile seront accueillis et ne pas nous donner les moyens de leur intégration. A titre personnel je voterai contre ce budget, qui ne me semble pas convenable ; et comme rapporteur spécial je m'en remets à la sagesse de la commission.

J'en viens aux conclusions de mon contrôle budgétaire sur l'ATA, versée aux demandeurs d'asile majeurs lorsqu'aucune solution d'hébergement en CADA n'a pu leur être proposée. La dépense suit une courbe exponentielle et elle est régulièrement sous-budgétée. L'ATA a coûté

près de 150 millions d'euros en 2012, plus de 20 % du total des dépenses de la mission. Le montant prévu pour 2014, 135 millions d'euros, est très sous-estimé. Il faudra l'abonder en cours d'année.

L'ATA et l'hébergement d'urgence ont été conçus comme des solutions subsidiaires, l'accueil en CADA étant la norme. En théorie, du moins, car l'ATA concerne aujourd'hui la majorité des cas. Cet état de fait révèle un système à bout de souffle. Ni les entrées sur le territoire, ni les sorties - en raison des obstacles à la reconduite effective à la frontière - ne sont maîtrisées.

La gestion de l'ATA a été confiée à Pôle Emploi, qui ne connaît pas les procédures et ignore les décisions rendues par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Un rapport d'inspection de 2013 évalue à plus de 20 % le taux de versements indus, à des demandeurs déboutés ou logés en CADA, soit 30 millions pour 2012. Je propose deux solutions : la mise en place d'un système d'information partagé entre Pôle Emploi, l'OFIL, l'OFPRA et la CNDA, et le transfert de la gestion de l'ATA à l'OFII. Les gouvernements, il faut le dire, ne se sont guère donné la peine de former ni d'informer les agents de Pôle Emploi ; aucune circulaire n'a été adaptée au fil du temps, pas même lorsque des dispositions étaient invalidées par la justice...

L'ATA, d'un montant de 336 euros par mois et par bénéficiaire, est en apparence plus élevée que les aides existant dans les autres pays européens. Cependant nous n'avons pas d'ATA familiale, le montant de l'allocation ne tient pas compte du nombre d'enfants à charge. C'est une aberration. Je propose de réduire le montant pour les demandeurs isolés et de l'augmenter pour les familles.

Il y a aujourd'hui des abus. L'aide continue parfois à être versée après rejet de la demande par la CNDA et tant qu'il n'a pas d'obligation de quitter le territoire. Le demandeur présente une demande de réexamen, grâce à quoi il obtient à nouveau l'ATA, et ainsi de suite. Cela peut durer longtemps ! Nous avons visité une plateforme d'accueil des familles de demandeurs d'asile à Paris. La situation y est très difficile, bien que le personnel des associations qui gèrent ces centres soit parfaitement digne et compétent. En pratique, il m'a été dit que les passeurs déposent directement devant la porte du foyer plusieurs familles, qui sont ensuite enregistrées, obtiennent un rendez-vous trois mois plus tard, puis reçoivent l'ATA parfois pendant deux ans, voire deux ans et demi. Or, certains demandeurs ne sont manifestement pas éligibles. L'ATA ne suffit pas pour vivre, mais tout est organisé par les réseaux pour adjoindre à cette part fixe un revenu variable : prostitution, racket, mendicité.

Il faut changer le système d'accueil, le ministère de l'intérieur en convient. Par rapport aux 61 000 demandes d'asile de 2012, 10 000 ont été acceptées par l'OFPRA, 30 000 ont fait l'objet d'un recours à la CNDA, qui en

a validé 5 000. Finalement, un quart des demandes reçoit une suite positive. Sur les 45 000 demandeurs d'asile déboutés, 5 000 sont partis d'eux-mêmes, 10 000 ont été reconduits à la frontière et 30 000 sont mécaniquement devenus des sans-papiers. Nous proposons que le premier accueil soit confié à un organisme régalien, en l'occurrence l'OFII, le mieux placé. Il serait habilité à transmettre à l'Ofpra pour traitement immédiat d'une part les demandes à l'évidence légitimes, d'autre part celles manifestement infondées.

Le droit d'asile est un droit ancien de la République, il doit être préservé. S'il devient une voie d'immigration économique, il ne remplit plus son rôle.

M. Philippe Dallier. - Ces crédits sont insincères. Que proposez-vous ? Y a-t-il des solutions, reposant sur la fongibilité des crédits ? Mais faut-il déshabiller Pierre pour habiller Paul ?

M. Philippe Dominati. - Y a-t-il une coordination à l'échelle européenne pour définir les critères du droit d'asile ? Existe-t-il une liste, comme pour les paradis fiscaux, de pays qui font l'objet d'une attention particulière ?

M. Edmond Hervé. - Ces chiffres montrent que la France est plébiscitée, je m'en réjouis. Je veux faire une observation sur la fonction régaliennne de l'État et le transfert de ses compétences à des agents extérieurs. Nous sommes en pleine hypocrisie comptable. De 2006 à 2012 les ministères ont perdu 103 100 agents, mais les établissements à caractère administratif en ont gagné 79 000, tout ceci cautionné par la Cour des comptes.

Mme Michèle André. - Il est utile que le premier accueil du demandeur soit pris en charge par des services publics, c'est un des points-clés. Confier cette charge à des associations, aussi sérieuses soient-elles, peut avoir un effet pervers. En toute bonne foi, elles ne peuvent pas faire la différence entre une première demande légitime et des demandeurs déjà déboutés après un refus de la CNDA. Quant aux réseaux de passeurs, il y a évidemment une lutte à mener, car ils vivent d'un commerce de violence et de mort, le drame de Lampedusa l'a rappelé récemment.

Nous voterons ces crédits, mais il faut en effet être attentif. Monsieur le rapporteur, peut-être auriez-vous pu proposer un amendement sur l'OFII ? Il serait logique d'offrir l'asile aux Syriens, comme le fait, je crois, beaucoup plus facilement l'Allemagne. C'est une erreur de confondre l'asile, l'immigration et la délinquance. Nous avons souligné ce problème lors de la discussion sur la loi relative à l'immigration en 2007. Le droit d'asile repose sur la convention de Genève et n'a rien à voir avec l'immigration économique ou climatique.

Mme Marie-France Beauvils. - Ce rapport très riche nous renseigne très précisément sur la situation. Il est essentiel, pour préparer l'avenir, de reconnaître et d'intégrer ceux qui ont un droit à obtenir l'asile chez nous.

Le premier accueil par un service public est essentiel si l'on veut être efficace. J'ai été souvent saisie, comme chacun de vous, du cas de personnes qui ont été mal orientées dès l'origine - j'ose espérer que c'est involontaire - avec pour conséquence un allongement des procédures et bien des difficultés.

Nous nous abstiendrons sur le vote des crédits, car nous apprécions positivement l'augmentation des places en Cada et d'autres points positifs. Quant aux événements de Lampedusa, ils montrent la nécessité de traiter ces problématiques à l'échelle européenne.

M. Yannick Botrel. - Renforcer les moyens humains pour traiter plus rapidement les dossiers aurait aussi pour effet de raccourcir la durée de versement de l'allocation. De quel montant serait l'économie ? Est-il possible de l'estimer ?

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. - Dans l'accueil des demandeurs, les problèmes de traduction sont un obstacle considérable à l'efficacité des procédures.

Je signale les travaux du Conseil de l'Europe et en particulier de son commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, qui travaille sur les conventions internationales et leur application. La bonne échelle sur ces questions est non pas l'Union européenne mais l'Europe. Je cède la parole au rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général. - Je me rallie aux propos de Michèle André.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. - J'espérais pourtant que vous m'aideriez à convaincre Bercy. C'est un regret, car je me considère dans une certaine mesure comme l'émissaire de Manuel Valls...

M. François Marc, rapporteur général. - Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous affirmez qu'on laisse rentrer les gens et qu'on ne paye pas. Des gens entrent sur le territoire : c'est une donnée sur laquelle nous avons peu de prise. Par ailleurs, la conjoncture budgétaire nous oblige à être pointilleux sur tous les sujets.

M. Roger Karoutchi. - Je dis seulement que nous autorisons ces personnes à rester longtemps sur le territoire, sans avoir les moyens de les accueillir correctement. Pour répondre à Philippe Dallier, étant opposé à la baisse globale des crédits du programme 104, il me serait difficile d'opérer un transfert vers le programme 303.

L'hypocrisie fait qu'il n'y a pas de liste de pays non sûrs, mais une liste, nationale et non européenne, de pays dits « sûrs ». Cependant certains pays, passés depuis longtemps à la démocratie, n'ont pas été inclus dans la liste, ce qui ouvre des opportunités pour une immigration qui est en fait de nature économique.

On ne peut se dire pays d'accueil sans prévoir de crédits d'intégration. Si les moyens sont insuffisants, il n'est pas étonnant que cette intégration soit médiocre. Quant à l'orientation des demandeurs, il faut effectivement un service public efficace au départ. Le seul dépôt d'un dossier de demande peut prendre jusqu'à cinq mois. Les demandeurs sont ballottés entre cinq ou six lieux différents, entre les services de premier accueil, d'hébergement, de contrôle d'identité, de dépôt de la demande, etc. Nous devons donner plus de moyens à l'OFII et redéfinir ses missions, en lui confiant l'accueil. Michèle André a évoqué la convention de Genève : celle-ci est dépassée par la réalité des flux...

Mme Michèle André. – Il y a des fondamentaux à connaître.

M. Roger Karoutchi. – Certes, mais le droit d'asile ne conserve un sens que s'il est concrètement mis en œuvre au service des personnes réellement persécutées. S'agissant des réfugiés syriens que vous avez mentionnés, la France s'est engagée à en accueillir cinq cents. Dans les trois derniers mois, l'Allemagne en a accueilli dix fois plus.

Pour répondre à Fabienne Keller, les coûts d'interprétariat sont d'autant plus importants que les demandes d'asile doivent être remplies en français.

Le ministère a lancé une mission de récupération des indus versés par Pôle Emploi : entre 9 et 10 millions d'euros ont été récupérés en 2012.

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

Elle a donné acte de sa communication à M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».