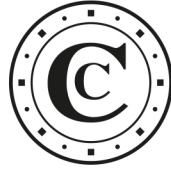


Cour des comptes



Mission Immigration, Asile, Intégration

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

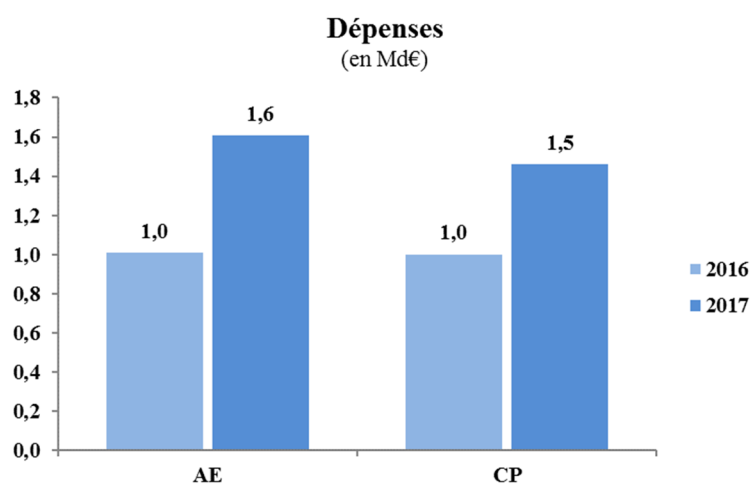
MISSION IMMIGRATION, ASILE, INTEGRATION

Programme 303 – Immigration et asile

Programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française

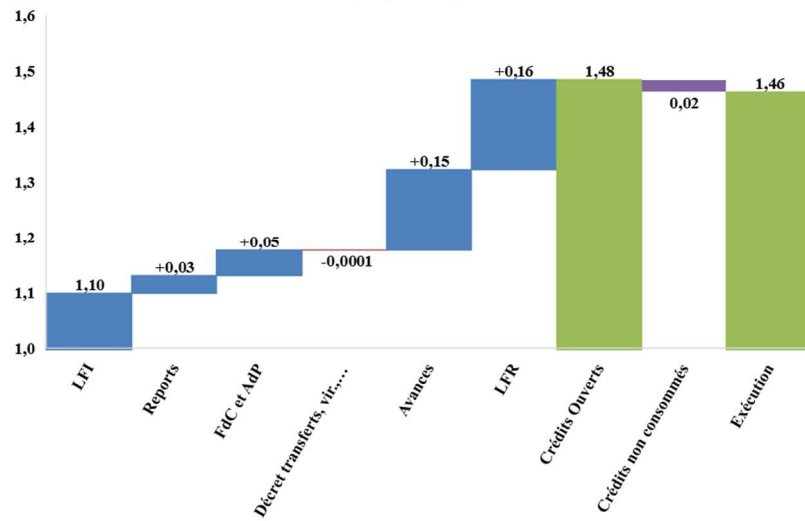
Synthèse

Les principales données de la mission

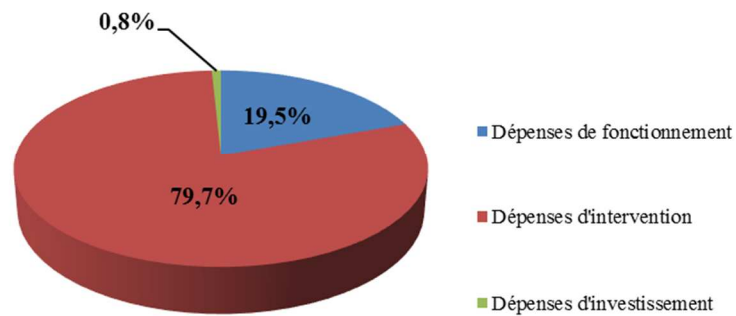


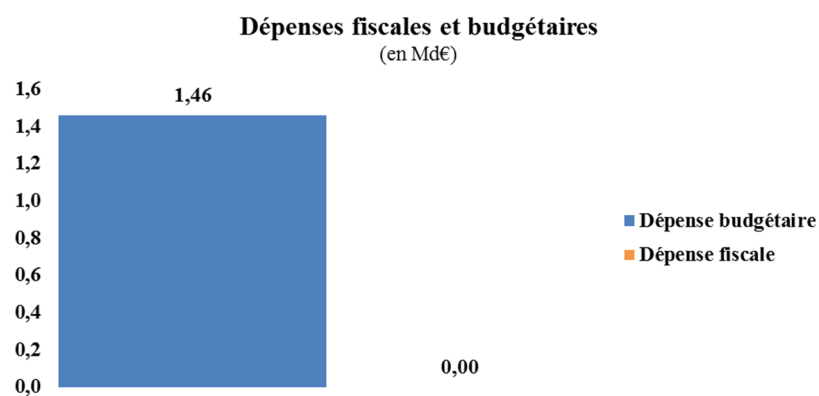
0,4 % du budget général hors R & D

De la LFI à l'exécution (CP, en Md€)



Les dépenses de la mission par nature (CP)

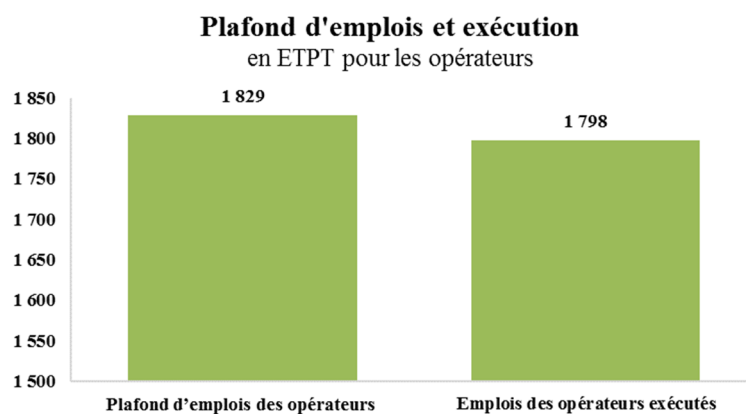




Nombre de dépenses fiscales : 0

Principaux opérateurs :

- Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)



La mission *Immigration, asile et intégration* est composée, depuis sa création en 2008, de deux programmes :

- Le programme 303 - *Immigration et asile* finance la garantie de l'exercice du droit d'asile, la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. Il représente 1 419,1 M€ de crédits consommés en autorisations d'engagement (AE) et 1 272,2 M€ en crédits de paiement (CP). À périmètre constant, c'est ce programme qui regroupe la grande majorité des crédits ouverts, disponibles et consommés de la mission.

Au sein du programme 303, l'action n° 2, qui concerne le financement du traitement de la demande d'asile, se caractérise pour l'exercice 2017 par un important écart entre crédits ouverts, crédits consommés et crédits qui auraient été nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins, s'agissant de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) puis de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui lui a succédé en novembre 2015.

- Le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* finance l'accueil des primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation. Il représente 188,4 M€ de crédits consommés en AE et 188,6 M€ en CP. Il est touché par une mesure de périmètre concernant les taxes affectées de l'OFII¹ : ces taxes (près de 150 M€ en exécution 2016) ont été transférées au budget général. En 2017, les crédits de l'action 11 « accueil des étrangers primo-arrivants » affectés à l'OFII se sont élevés à 173,5 M€, dont 133 de rebudgétisation de taxes et redevances et 10,5 M€ de crédits d'intervention.

Les principales observations

L'évolution de la demande d'asile constitue une donnée exogène difficile à prévoir, car elle est fonction du contexte international. Ainsi, après une pause en 2014, l'augmentation des demandes d'asile, continue entre 2008 et 2013, a repris en 2015. L'année 2015 s'est d'ailleurs caractérisée par la plus forte hausse du nombre des demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA au cours de ces quinze dernières années (+ 22 %) et plus spécifiquement au dernier trimestre 2015 durant lequel plus de 33 % des demandeurs ont déposé leur demande. Cette évolution se poursuit en 2017 : le flux global de demandeurs d'asile continue d'augmenter : + 17 % à l'OFPRA (100 412 demandes), + 27 % dans les « guichets uniques » (121 200 demandes). Le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile dépasse 122 000 en décembre 2017.

Un des facteurs clés de l'évolution des dépenses de la mission est donc le nombre cumulé de demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire

¹ Article 16 de la loi de programmation des finances publiques.

et en attente de décision (effet de stock) et de nouveaux demandeurs arrivant sur le territoire (effet de flux). Ce double phénomène pèse mécaniquement sur le délai moyen de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il emporte plusieurs conséquences dans la mise en œuvre de la politique publique de l'asile : les demandeurs en attente de la décision d'admission ou de rejet engorgent les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA²), rendant nécessaire l'ouverture de places en hébergement d'urgence national AT-SA (Accueil temporaire service de l'asile - créé en 2000, mis en œuvre par plusieurs opérateurs sous la coordination de l'OFII) et déconcentré (HUDA, PRAHDA, CAO et CAES³). Ces ouvertures ne suffisent pas et l'hébergement d'urgence de droit commun, financé sur les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est également sollicité.

Le niveau des dépenses est conditionné par la rapidité de traitement des dossiers de demandes d'asile (recours juridictionnel compris). L'amélioration par l'OFPRA et la CNDA des délais de traitement des demandes d'asile a constitué un levier d'action au cours des dernières années. A cette fin, les effectifs de l'OFPRA ont été substantiellement renforcés. L'Office a bénéficié de renforts importants en cours d'année 2016, qui se reflètent sur son plafond d'emplois en LFI pour 2017. Le plafond d'emplois exécuté de l'opérateur, qui s'élevait à 620 ETPT fin 2016, a été porté à 780 (773 exécuté).

La LFI pour 2017 a été élaborée sur la base d'une hypothèse de progression de la demande de 10 %, qui s'est révélée sous-évaluée compte tenu des flux précités.

En dépit de cette hausse du nombre de demandeurs, l'OFPRA a pu, grâce à la montée en puissance des effectifs dont le recrutement avait été autorisé en 2016, réduire significativement en cours d'année le stock de demandes à traiter (- 38 % s'agissant des dossiers de plus de trois mois). Cet effort a pour effet mécanique, en année pleine, d'augmenter le délai moyen de traitement des dossiers (6 mois et un jour contre 6 mois et 3 jours en 2016) mais abouti en fin d'année à une réduction (5 mois et 8 jours

² Un CADA est un dispositif spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile durant le temps d'examen de leur demande. Depuis la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, ils sont retirés de la catégorie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ils constituent une catégorie spécifique d'établissement et service social et médico-social (ESSMS) relevant de l'article L. 312-1 13° du code de l'action sociale et des familles (CASF).

³ Voir encadré § 3.2.4.1.

contre 5 mois et 27 jours fin 2016). Ce processus devrait se poursuivre en 2018. L'OFPRA a augmenté en un an de près de 28 % le nombre de décisions rendues (115 033 en 2017 contre 89 919 en 2016).

En conséquence, la Cour nationale du droit d'asile a enregistré une augmentation des recours en cours d'année 2017 et le délai moyen de jugement augmente de nouveau, après une baisse en 2016, pour s'établir en délai prévisible moyen⁴ à 6 mois et 12 jours contre 5 mois et 15 jours fin 2016. Pourtant la Cour a pris 11,3 % de décisions supplémentaires en 2017 (47 814 en 2017 contre 42 968 en 2016).

Dans ce contexte, le délai moyen d'instruction (OFPRA et CNDA), même s'il a été réduit de deux mois, reste élevé à 13 mois et 19 jours (contre 15 mois et 16 jours en 2016).

En ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile, malgré les créations de places, l'accroissement des flux a été à l'origine d'une forte sollicitation du dispositif national d'accueil. Les efforts entrepris pour ouvrir des places a entraîné une diversification des dispositifs⁵.

Régularité

La majeure partie de la dette contractée auprès de Pôle Emploi au titre de l'allocation versée aux demandeurs d'asile a été remboursée à hauteur de 177,4 M€, grâce au dégel de crédits. Une dette résiduelle, évaluée fin 2017 à 8,1 M€ et au 18 janvier 2018 à 9,7 M€ (hors régularisation des frais de gestion), reste à apurer.

⁴ Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre de décisions rendues. Le délai moyen constaté global correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires traitées sur une période donnée, divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés dans la même période (il prend en compte l'ancienneté des dossiers).

⁵ Voir encadré § 3.2.4.1.

En continuité avec l'exercice 2016, la LFI 2017 consacre un effort de réduction de la sous-budgétisation du programme 303 constatée par la Cour les années précédentes. Néanmoins, cet effort n'a pas été suffisamment corrélé à l'augmentation constatée du nombre des demandeurs d'asile.

Performance

Un premier volet décisif de la performance tient à la réduction des délais de traitement des demandes d'asile. Cet indicateur est en progrès mais n'a pas atteint les cibles fixées par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 et plus récemment encore par le Gouvernement.

Un deuxième aspect important est relatif au contrôle des allocations versées aux demandeurs d'asile pendant que leur dossier est instruit. La loi précitée du 29 juillet 2015 prévoit, à son article 23, la mise en place d'une allocation pour demandeur d'asile en remplacement de l'allocation temporaire d'attente et d'autres allocations. Les modalités de calcul et de versement ont été précisées par un décret du 21 octobre 2015. Alors que l'ATA était versée par Pôle emploi, l'ADA est gérée par l'OFII.

Le fait de confier la gestion de l'allocation à l'OFII, opérateur intervenant déjà en matière d'asile, vise à assurer un meilleur suivi du public des allocataires, et ainsi à mieux lutter contre les versements indus. La première année pleine d'exercice (2016) des nouvelles attributions de l'OFII a permis de constater un versement plus rapide et plus régulier de l'allocation. Des efforts ont également été faits pour s'assurer que la gestion de l'allocation correspond à la situation juridique des demandeurs. Ces actions se poursuivent en 2017 et auraient, selon la DGEF, déjà produit des résultats dont le chiffrage n'est pas encore disponible.

Soutenabilité budgétaire

Les prévisions budgétaires de la politique de l'asile tendent à être calculées au regard de l'évolution de la demande d'asile, qui augmente de façon presque continue depuis 2008. Or, en 2017, les prévisions d'augmentation (+ 10 %) n'ont pas été évaluées de manière réaliste, compte tenu du nombre de demandeurs déjà présents sur le territoire fin 2016.

Cette augmentation du flux s'est traduite, sur le plan budgétaire, par une croissance des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile et des dépenses d'hébergement.

En ce qui concerne les dépenses de l'ADA, au 31 décembre 2017, ce sont plus de 122 000 bénéficiaires qui percevaient l'allocation.

Le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile a été étendu de 17 000 places notamment au moyen du transfert des 10 000 places de CAO auparavant financées sur le programme 177 et du nouveau programme PRAHDA (5 351 places) destiné en priorité à accueillir les demandeurs placés « sous procédure Dublin »⁶.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n°1 : Poursuivre le rebasage des crédits de la mission en LFI en fonction de l'évaluation des besoins de financement du droit d'asile en portant une attention particulière aux demandeurs placés sous le régime du règlement de Dublin III et en s'appuyant sur les nouveaux outils de partage d'information.

Recommandation n°2 : Développer les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA et la CNDA pour résorber le stock des dossiers et faire face à l'afflux de nouvelles demandes.

Recommandation n°3 : Apurer l'ensemble des impayés des prestations ATA vis-à-vis de Pôle emploi dans les meilleurs délais.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Recommandation n°1 (DGEF, DEPAFI, direction du budget) : Poursuivre le rebasage des crédits de la mission en LFI à partir d'une évaluation plus réaliste des besoins.

Recommandation n°2 (DGEF) : Conformément aux objectifs de performance assignés aux programmes 303 et 104, poursuivre la mise à

⁶ Le règlement du Parlement et du Conseil européens n°604-2013 fait normalement reposer la prise en charge des demandeurs d'asile sur les pays par lesquels ils sont entrés dans l'Union européenne.

niveau et la mise en cohérence du parc d'hébergement destiné aux demandeurs d'asile de manière à mieux prendre en compte la nature des publics et leur besoin de protection.

Recommandation n°3 (DGEF) : Afin de réduire les délais d'examen de la situation des demandeurs d'asile et le coût de ces procédures, accélérer l'enregistrement des demandeurs en amont de la procédure d'instruction à l'OFPRA et renforcer l'échange de communication entre les « guichets uniques » et l'OFPRA.

Recommandation n°4 (DGEF, DEPAFI, direction du budget): Poursuivre l'apurement de la dette auprès de Pôle emploi sans attendre l'extinction des droits acquis des bénéficiaires de l'ATA résiduelle.

Sommaire

Introduction.....	13
1 LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	14
1.1 La programmation des crédits initiaux	14
1.2 La gestion des crédits	18
1.3 L'évolution de la dépense	25
1.4 La soutenabilité budgétaire	28
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE	38
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	41
3 LA QUALITE DE LA GESTION	53
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	53
3.2 La démarche de performance	57
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	75
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de l'exercice 2016.....	75
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	79

Introduction

La mission retrace les actions menées par la direction générale des étrangers en France (DGEF⁷), qui conçoit et pilote depuis 2013 des politiques publiques couvrant l'intégralité du parcours du migrant (hors mineurs non accompagnés⁸). Celles-ci sont en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie nationales, préfetures) ou par d'autres ministères (ambassades et postes consulaires, services du ministère de la justice, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale). Deux opérateurs sont rattachés budgétairement à la mission : au titre du programme 303 *immigration et asile*, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) chargé de l'application des textes relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié et d'apatride, et à l'admission à la protection subsidiaire ; au titre du précédent programme et du programme 104, *intégration et accès à la nationalité française*, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), chargé de l'accueil et de l'accompagnement des ressortissants étrangers autorisés à séjourner en France.

Les missions de l'OFII ont évolué sensiblement dans le domaine de l'asile, avec la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, et dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des primo-arrivants. L'OFII s'est notamment vu confier la gestion de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile (ADA), mise en place à compter du 1^{er} novembre 2015.

Le directeur général de la DGEF est responsable du programme 303 et, depuis l'exercice 2017, du programme 104⁹.

Les dépenses de « guichet » représentent, en crédits de paiement, la moitié des dépenses d'intervention de la mission. S'y ajoutent de nombreuses dépenses dites réglementées et discrétionnaires, telles que celles concernant les CADA, les divers dispositifs d'hébergement d'urgence et les centres provisoires d'hébergement.

⁷ Cf. décret n°2013-728 du 12 août 2013, modifié par le décret n° 2015 – 1711 du 21 décembre 2015.

⁸ La prise en charge des mineurs non accompagnés relève de la compétence des conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance (voir en ce sens ordonnance du Conseil d'État du 14 juin 2017 n°402890, *association des départements de France*, au sujet de l'évaluation de minorité).

⁹ Au sein de la DGEF, la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité était jusqu'en décembre 2016 responsable du programme 104.

1 LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Les crédits disponibles sur le programme 303

Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2017 se sont élevés à 985,1 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 858,2 M€ en crédits de paiement (CP).

Le programme a vu ses crédits abondés par des fonds de concours à hauteur de 40,9 M€ en AE et CP, ainsi que par les reports de fonds de concours (9,5 M€ en AE et 11,4 M€ en CP) et celui d'autorisations d'engagement non exécutées (1,5 M€).

La mise en réserve de crédits, qui s'élevait à 77,9 M€ en AE et 67,7 M€ en CP a été levée et les autres reports (7,7 M€ en AE et 14,1 M€ en CP) ont été « dégelés », d'abord pour un montant de 40,7 M€ en AE et 28,7 M€ en CP puis pour le solde soit 44,9 M€ en AE et 53,1 M€ en CP.

Par décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017, 217,7 M€ en AE et 206,1 M€ en CP ont été ouverts. Enfin, la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2017 a abondé le programme pour un montant de 166,6 M€ en AE et 161,3 M€ en CP.

Au final, la ressource disponible s'est élevée à 1 428,4 M€ en AE et 1 291,6 M€ en CP.

Dans un contexte de hausse de la demande d'asile (+ 27 % dans les « guichets uniques »¹⁰ et + 17% de demandes introduites à l'OFPRA par rapport à 2016), ces crédits ont permis de financer l'ADA versée par l'OFII et de poursuivre l'effort d'hébergement des migrants. Ces crédits ont également permis de mettre en place la politique du gouvernement, notamment dans le cadre du plan du 12 juillet 2017 « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* ». Par ailleurs une grande partie de la dette auprès de Pôle emploi relative à l'ATA¹¹ a été apurée. Une dette résiduelle de 8,1 M€ demeure fin 2017. Elle est estimée au 18 janvier 2018 à 9,7 M€ (hors régularisation des frais de gestion). Les dépenses de versement de l'ATA résiduelle s'élèvent en moyenne à 10 M€ par an. La DGEF estime, sur la base des indications données par Pôle emploi, qu'il n'y aura plus de bénéficiaires en 2020 du fait de l'extinction

¹⁰ Guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) : unité de temps et de lieu pour la préfecture et l'OFII depuis la réforme de l'asile de 2015.

¹¹ Cf. Voir encadré § 1.1.1.

des droits acquis. Cette extinction s'expliquerait selon la DGEF par le fait que les bénéficiaires ont accès, dans des conditions plus favorables en termes de montant et de durée, au revenu de solidarité active (RSA), à la garantie jeune et au parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et vers l'autonomie.

La LFI pour 2017 marque un effort vers une programmation plus réaliste de la mission dans la mesure où celle-ci voit ses crédits augmenter de 36 % à périmètre constant :

- le programme 303 *immigration et asile* enregistre une augmentation de 38,9 % en AE et 21 % en CP par rapport à la LFI pour 2016 et
- le programme 104 *intégration et accès à la nationalité* croît de 11,4 % en AE et de 11,4 % en CP.

Les difficultés constatées les années précédentes se maintiennent néanmoins pour l'exécution 2017. La correcte budgétisation de la programmation reste un sujet de préoccupation après l'amélioration constatée en 2016 et en dépit de l'augmentation des crédits dans le projet de loi de finances et en LFI pour 2017.

1/ S'agissant de la dette à Pôle emploi, les crédits supplémentaires en ont très largement permis le remboursement mais n'ont pas permis de l'apurer en totalité. La dette continuera d'augmenter jusqu'à l'extinction programmée des droits des bénéficiaires à l'horizon 2020.

2/ S'agissant de l'allocation pour les demandeurs d'asile, 220 M€ ont été prévus en LFI pour 2017 alors que les dépenses exécutées 2016 s'étaient élevées à 306 M€ (+ 7,5 M€ destinés à financer janvier 2017). Cette sous-budgétisation initiale est d'autant plus notable que ne peut être évoqué, cette année, l'élément de surprise qu'avait constitué fin 2015 la hausse très importante du nombre de demandeurs d'asile ; les effets sur l'exercice 2017 pouvaient plus facilement être anticipés, puisque que la hausse du nombre de bénéficiaires de l'ADA suit mécaniquement celle du nombre de demandeurs et le maintien de certains délais d'instruction.

Cette problématique a été soulignée de façon constante par la Cour. Dans le référé au Premier ministre en date du 30 juillet 2015¹², elle a relevé la sous-budgétisation « *quasi structurelle du programme 303 qui en affecte la sincérité* » même si, jusqu'en 2014, ce programme avait bénéficié d'un traitement exceptionnel le faisant échapper aux contraintes de la politique de maîtrise générale de la dépense publique.

¹² Référé du Premier président au Premier ministre n° S 2015 0977 1, en date du 30 juillet 2015 sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

L'augmentation du nombre de demandeurs relevant du règlement dit de « Dublin III » qui pèse durablement sur les crédits consacrés à l'ADA et à l'hébergement pouvait en particulier être anticipée compte tenu des flux 2015 de personnes entrées en Europe (plus d'1 million) et des « mouvements secondaires » qui en ont résulté¹³. En effet, en 2016, 22 500 personnes (mineurs inclus) placées sous procédure Dublin avaient été recensées, soit environ 25 % des premières demandes d'asile en décembre 2016 contre 10 % en janvier de la même année. La tendance se poursuit : en 2017 ces demandeurs sont au nombre de 41 350 alors que les premières demandes en procédure normale s'élèvent à 46 150 (mineurs inclus). Ils représentent 36 % des premières demandes (tous types de procédure¹⁴) et 34 % du total des demandes (y compris réexamen).

3 / S'agissant du financement de l'hébergement d'urgence dédié (HUDA)¹⁵, 140 M€ avaient été consacrés en exécution 2016 aux différentes formes d'hébergement sur l'ensemble du territoire français. En LFI 2017, 171,4 M€ sont prévus en CP et 299,16 M€ en AE. La différence s'explique par le caractère pluriannuel du marché « *programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile* » (PRAHDA) qui a fait l'objet d'un engagement sur cinq ans. Celui-ci a été notifié le 2 mars 2017. Les nouvelles structures d'hébergement relevant du programme PRAHDA, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'accueil et d'examen des situation (CAES)¹⁶, sont également financées sur cette ligne budgétaire.

L'objectif était d'atteindre 61 200 places dédiées aux demandeurs d'asile (projet annuel de performance pour 2017). Celles-ci s'élevaient fin

¹³ Mouvements des demandeurs d'asile des pays de premier accueil dans l'Union vers d'autres États-membres.

¹⁴ Trois procédures sont possibles pour évaluer une première demande : normale, accélérée ou « Dublin ». Les demandes placées en procédure accélérée sont instruites « dans un délai de quinze jours » suivant l'introduction de la demande (article R. 723-4 du CESEDA) contre un délai de 6 mois pour la procédure normale (article R. 723-2 sur la base des paragraphes 3 et 4 de l'article 31 de la 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). La demande sous procédure « Dublin » implique que le demandeur d'asile est susceptible d'être soumis à la responsabilité d'un autre État que la France –si cette hypothèse est avérée un transfert vers le pays de première entrée sera organisé. Après 6 mois sur le territoire national à compter de la décision de transfert, le demandeur peut à nouveau solliciter l'asile en France.

¹⁵ Les dispositifs d'hébergement d'urgence sont divers : appartements, centres collectifs ou chambres d'hôtel. Tous ces lieux sont accessibles uniquement aux demandeurs d'asile et à leur famille directe.

¹⁶ Voir encadré § 3.2.4.1.

2017 à 79 276 places réellement ouvertes. La différence entre la prévision et l'exécution s'explique essentiellement par le transfert des CAO sur le programme 303 (environ 10 000 places), le début de concrétisation du marché PRAHDA et la création des CAES, dont l'effet sera surtout visible en 2018 puisque ces centres ont été ouverts en application de l'instruction du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement pour les demandeurs d'asile.

L'objectif de 2017 est le logement de 60 % des demandeurs d'asile dans une structure d'hébergement dédiée (indicateur 1.1 du programme). Il a été actualisé en prévisionnel à 57 % (PAP 2018).

Compte tenu de l'insuffisance du nombre de places d'hébergement dédié et du rythme des ouvertures, en partie lié au dégel progressif des crédits au cours de l'année, le report d'une partie de l'effort d'hébergement des demandeurs d'asile sur le programme 177, *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des plus vulnérables*, devrait donc se poursuivre¹⁷.

1.1.2 Les crédits disponibles sur le programme 104

Les crédits ouverts en LFI pour 2017 se sont élevés à 239,49 M€ en AE et 239,55 M€ en CP.

Le programme a vu ses crédits abondés par des fonds de concours à hauteur de 5,5 M€ en AE et en CP, ainsi que par les reports de fonds de concours (5,6 M€ en AE et 5,8 M€ en CP).

La réserve de précaution, initialement de 7,5 M€ en AE/CP, a été portée à 40,6 M€ en AE et 41 M€ en CP (dont 0,4 M€ de reports gelés), correspondant à un surgel de 33 M€. Un gel complémentaire de 18,7 M€ a été mis en oeuvre. Conformément à la lettre-plafond, la totalité des taxes rebudgétisées (cf. *infra*) a été sortie de l'assiette de calcul de la mise en réserve.

Par ailleurs, 0,1 M€ en AE/CP ont été annulés par décret n°2017-980 du 10 mai 2017 dans le cadre de la contribution au patrimoine en danger. Enfin, par décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017, 40,5 M€ en AE/CP ont été annulés puis, par décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017, 18,8 M€ en AE et 19,3 M€ en CP supplémentaires ont été annulés.

In fine, la ressource disponible s'est élevée à 191,3 M€ en AE et 191,4 M€ en CP.

¹⁷ Cour des comptes, *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*, rapport public annuel 2017.

Ces crédits ont notamment permis à l'OFII d'assurer l'accueil des primo-arrivants et de financer la politique de l'intégration.

1.2 La gestion des crédits

Tableau n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2017

En M€	Programme 303		Programme 104		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	985,1	858,2	239,5	239,55	1224,6	1097,75
LFR	166,6	161,3	0	0	166,6	161,3
Autres mouvements de crédits						
Reports	18,7	25,5	5,7	6,2	24,4	31,7
Transferts	0	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Décrets d'avance	217,7	206	-59,3	-59,8	158,4	146,4
Fonds de concours et attributions de crédits	40,3	40,3	5,5	5,5	45,8	45,8
Total des crédits ouverts	1 428,4	1 291,5	191,3	191,4	1 619,7	1 482,9
Réserve en fin de gestion						
Gel initial	75,4	65,2	7,6	7,6	83,0	72,8
Surgels	10,2	16,6	51,7	52,1	61,9	68,7
Dégels en gestion	85,6	81,9			85,6	81,9
Crédits disponibles	1 428,4	1 291,6	191,3	191,4	1 619,7	1 482,9
Crédits consommés	1419,1	1272,2	188,4	188,6	1607,5	1460,8

Source : Cour des comptes, février 2018

Le tableau ci-dessus retrace, en exécution, les différents mouvements de crédits au cours de l'exercice 2017.

Sur le programme 303, l'écart AE/CP (hors fonds de concours) est de 139,29 M € soit 10,11 % des AE. Il est principalement dû au caractère pluriannuel du marché de programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA).

S'agissant du programme 104, la programmation comme l'exécution a été quasiment réalisée à parité (AE=CP). L'écart en exécution est de -0,12 M€ soit -0,07 % des AE. La cause en est surtout le marché électricité de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) qui a fait l'objet d'un engagement pluriannuel en 2016.

Le taux d'exécution des crédits disponibles atteint 98,5 %.

Le problème budgétaire majeur de cette mission reste le calibrage des crédits qui ne permet pas de faire face à l'augmentation de la dépense liée à celle du nombre de demandes.

1.2.1 Programme 303

Le programme 303 présente une sur-exécution par rapport à la LFI pour 2017 de 392,31 M€ en AE et de 379,88 M€ en CR dont 177,38 M€ de dette ATA.

1.2.1.1 La comparaison par action entre la LFI pour 2017 et l'exécution au 31 décembre 2017 fait apparaître les écarts suivants :

L'action 01 « *Circulation des étrangers et politique des visas* » (titre 3) présente une sur-exécution à hauteur de 0,48 M€ en AE/CP en raison de la modification de la convention avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'action 02 « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* » (titre 6 et titre 3 pour la subvention pour charges de service public de l'OFPRA) présente une sur-exécution de 405,23 M€ en AE et de 395,11 M€ en CP [227,85 M€ en AE et 217,73 M€ hors dette ATA]. Cet écart se décompose principalement comme suit :

- + 128,81 M€ d'AE/CP au titre de l'ADA ;
- + 103,65 M€ en AE et + 93,45 M€ en CP au titre de l'hébergement d'urgence ;
- - 6,24 M€ en AE/CP au titre des CADA ;
- + 2,81 M€ en AE et + 2,89 M€ en CP au titre de l'aide aux communes (fin du dispositif).

L'action 03 « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » (titre 3, 5 et 6) est en sous-exécution de 9,70 M€ en AE et de 1307 M€ en CP. Cet écart se décompose principalement comme suit :

- + 1,99 M€ en AE et - 0,02 M€ en CP s'agissant des dépenses de fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA) ;
- + 0,2 M€ en AE et - 0,77 M€ en CP au titre des investissements et de l'entretien immobilier des CRA ;
- - 0,93 M€ en AE et - 0,95 M€ en CP au titre de la prise en charge sanitaire des personnes en CRA ;
- - 1,85 M€ en AE et - 1,81 M€ en CP au titre de la prise en charge de migrants de Calais et Dunkerque (fin du démantèlement du camp de la lande de Calais et démantèlement du camp de Grande-Synthe) ;
- - 3,57 M€ en AE et - 3,75 M€ en CP au titre des dépenses d'éloignement¹⁸.

S'agissant des dépenses de lutte contre l'immigration irrégulière portée par l'action 3 du programme 303 et les unités budgétaires 8 à 12 du programme 303 ainsi que par l'OFII, le contrôleur budgétaire ministériel indique que :

- compte tenu des besoins d'autres actions comme des difficultés intrinsèques, les dépenses du programme 303 ont connu une sous-exécution sensible au cours de l'année, et particulièrement à partir du compte rendu de gestion n°1 ;
- les dépenses portées par l'OFII ont connu un quasi doublement sur l'exercice pour passer de 6,2 M€ à 12,3 M€, avec, en nombre de dossiers, une évolution de 4 774 à 7 141 de retours aidés et de 1 152 à 1 894 d'aides à la réinsertion.

La dépense de transport associée à ces dispositifs a quant à elle augmenté de 57,4 % pour atteindre 4,7 M€.

L'action 04 « *Soutien* » (titre 3 et 5) présente une sous-exécution de 3,22 M€ en AE et de 2,16 M€ de CP.

¹⁸ Les retours peuvent être forcés, aidés ou spontanés. Pour 2017, selon les statistiques publiées le 16 janvier 2018 par le ministère de l'intérieur, on compte 14 859 retours forcés contre 12 961 en 2016 soit une augmentation de 14,6 %.

1.2.1.2 La comparaison par nature de dépenses entre la LFI 2017 et l'exécution au 31 décembre 2017 fait apparaître les écarts suivants (hors fonds de concours) :

- sur le titre 3, les crédits présentent une sous-exécution de 5,61 M€ en AE et 7,10 M€ en CP, principalement sur l'éloignement et sur la subvention pour charges de service public de l'OFPRA ;
- sur le titre 5, les crédits présentent une sous-exécution à hauteur de 0,77 M€ en AE et de 1,38 M€ en CP ;
- sur le titre 6, les crédits présentent une sur-exécution de 404,64 M€ en AE et de 394,3 M€ en CP soit - hors dte ATA - de 227,26 M€ en AE et 216,92 M€ en AE, principalement sur l'ADA et l'hébergement d'urgence.

1.2.2 Programme 104

Le programme 104 présente une sous-exécution par rapport à la LFI 2017 de 59,77 M€ en AE et de 59,72 M€ en CP. Cet écart résulte principalement de mesures de régulation intervenues en gestion à hauteur de 59,4 M€ en AE et 59,9 M€ en CP. Par ailleurs, c'est la première année où les taxes de l'OFII sont rebudgétisées à hauteur de 133 M€.

1.2.2.1 La comparaison par action entre la LFI 2017 et l'exécution au 31 décembre 2017 fait apparaître les écarts suivants :

- l'action 11 « *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* » (titre 3 pour la subvention pour charges de service public de l'OFII et titre 6) présente une sous-exécution à hauteur de 49,2 M€ en AE et CP, entièrement due aux mesures de régulation intervenues en gestion ;
- l'action 12 « *Action d'intégration des étrangers en situation régulière* » (titre 6) présente une sous-exécution à hauteur de 5,54 M€ en AE et 5,57 M€ en CP ;
- l'action 14 « *Naturalisation et accès à la nationalité* » (titre 3) s'inscrit en très faible sous-exécution : 0,11 M€ en AE et 0,03 M€ en CP ;
- l'action 15 « *Actions d'intégration des réfugiés* » présente une sous-exécution de l'ordre de 1,12 M€ en AE/CP principalement en raison des mesures de régulation intervenues en gestion ;
- l'action 16 « *Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants* » (titre 6) est sous-exécutée à hauteur

de 3,78 M€ en AE/CP, principalement à cause des mesures de régulation intervenues en gestion.

1.2.2.2 La comparaison par nature de dépenses entre la LFI 2017 et l'exécution au 31 décembre 2017 fait apparaître les écarts suivants (hors fonds de concours) :

- sur le titre 3, les crédits présentent une sous-exécution de 49,32 M€ en AE et 49,23 M€ en CP ;
- sur le titre 6, les crédits présentent une sous-exécution de 10,43 M€ en AE et de 10,46 M€ en CP.

Tableau n° 2 : Comparaison exécution et LFI 2017 par action

Source : DEPAFI, DGEF, février 2018

Mission Immigration, Asile et Intégration Comparaison exécution et LFI 2017													
en €													
PG	Action	UB	Titre	Sous Unité de budgétisation	LFI 2017 (pour les FDC, il s'agit des FDC rattachés dans l'année + report 2016 + indus)		Exécution 2017		Evolution EXE/LFI 2017				
					AE	CP	AE	CP	écart en euros		écart en %		
									AE	CP	AE	CP	
303	01	Circulation des étrangers et politique des visas	UB1	3	Fonctionnement courant SDV et Stations de travail des postes diplomatiques et consulaires	520 000	520 000	568 432	568 432	48 432	48 432	9,3%	9,3%
	Total Action 01					520 000	520 000	568 432	568 432	48 432	48 432	9,3%	9,3%
	02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	UB3	6	ADA	220 000 000	220 000 000	348 813 161	348 813 161	128 813 161	128 813 161	58,6%	58,6%
				6	ATA	0	0	177 380 500	177 380 500	177 380 500	177 380 500	#DIV/0!	#DIV/0!
			UB4	6	CADA	280 000 000	280 000 000	273 757 703	273 757 703	-6 242 297	-6 242 297	-2,2%	-2,2%
			UB5	6	HU	299 160 923	171 400 000	402 813 102	264 849 294,34	103 652 179	93 449 294	34,6%	54,5%
						HU sur fonds britanniques	5 700 000	5 700 000	5 700 000	4 089 157	0	-1 610 843	0,0%
			UB6	6	Accompagnement social DA	475 000	475 000	1 111 991	1 111 085	636 991	636 085	134,1%	133,9%
			UB7	3	OFpra	65 000 000	65 000 000	63 182 648	63 182 648	-1 817 352	-1 817 352	-2,8%	-2,8%
			UB14	6	Aide aux communes	4 000 000	4 000 000	6 811 047	6 887 047	2 811 047	2 887 047	70,3%	72,2%
	FDC		FONDS DE CONCOURS	3 007 095	7 332 795	2 043 398	1 443 391	-963 697	-5 889 404	-32,0%	-80,3%		
	Total Action 02 hors FDC					868 635 923	740 875 000	1 273 870 151	1 135 981 438	405 234 228	395 106 438	46,7%	53,3%
	Total Action 02					877 343 018	753 907 795	1 281 613 549	1 141 513 986	404 270 531	389 217 034	46,1%	51,6%
	03	Lutte contre l'immigration irrégulière	FDC		FONDS DE CONCOURS spécifiques	12 299 698	12 299 698	11 170 008	11 170 008	-1 129 691	-1 129 691	-9,2%	-9,2%
			UB8	3	Fonctionnement hôtelier CRA	27 723 850	27 723 850	29 712 327	27 699 586	1 988 477	-24 264	7,2%	-0,1%
			UB9	5	Investissement et entretien immobilier des CRA	3 138 000	3 277 500	3 333 522	2 505 840	195 522	-771 660	6,2%	-23,5%
			UB10	6	Accompagnement social CRA	6 300 000	6 300 000	6 613 070	6 387 122	313 070	87 122	5,0%	1,4%
			UB11	6	Prise en charge sanitaire des personnes en CRA	8 700 000	8 700 000	7 774 909	7 749 552	-925 091	-950 448	-10,6%	-10,9%
			UB11 / 2	6	Calais / Dunkerque	9 800 000	9 800 000	7 951 973	7 993 002	-1 848 027	-1 806 998	-18,9%	-18,4%
			UB12	3	Eloignement	33 356 000	33 356 000	29 783 808	29 603 276	-3 572 192	-3 752 724	-10,7%	-11,3%
FDC				dont FONDS DE CONCOURS fondus	10 026 307	10 026 307	5 853 307	5 853 307	-4 173 000	-4 173 000	-41,6%	-41,6%	

COUR DES COMPTES

Réserve parlementaire		77 046	77 046	123 726	123 726	-46 680	-46 680	-60,6%	-60,6%
Total P303 avec FDC		77 046	77 046	123 726	123 726	-46 680	-46 680	-60,6%	-60,6%
TOTAL FONDS DE CONCOURS		1 035 420 341	910 475 089	1 419 100 386	1 272 214 407	383 680 045	361 739 318	37,1%	39,7%
DONT FDC restés sur le programme		50 361 165	52 276 686	41 635 860	34 043 197	-8 725 305	-18 233 489	-17,3%	-34,9%
TOTAL P303 HORS FDC		648 509	648 509	0	0	0	0	0,0%	0,0%

104	11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	UB1	3	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)	163 000 000	163 000 000	113 803 983	113 803 983	-49 196 017	-49 196 017	-30,2%	-30,2%
				6	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)	10 500 000	10 500 000	10 500 000	10 500 000	0	0	0,0%	0,0%
		FDC	FONDS DE CONCOURS	695 372	695 372	0,00	0,00	-695 372	-695 372	-100,0%	-100,0%		
	Total Action 11 hors FDC		173 500 000	173 500 000	124 303 983	124 303 983	-49 196 017	-49 196 017	-28,4%	-28,4%			
	Total Action 11		174 195 372	174 195 372	124 303 983,00	124 303 983,00	-49 891 389	-49 891 389	-28,6%	-28,6%			
	12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	UB2	6	Actions d'accompagnement des étrangers primo-arrivants	29 731 000	29 731 000	24 188 842	24 161 854	-5 542 158	-5 569 146	-18,6%	-18,7%
						FDC	FONDS DE CONCOURS	3 499 326	3 538 292	2 815 120	2 815 084	-684 205	-723 207
		Total Action 12 hors FDC		29 731 000	29 731 000	24 188 842	24 161 854	-5 542 158	-5 569 146	-18,6%	-18,7%		
	Total Action 12		33 230 326	33 269 292	27 003 962	26 976 939	-6 226 363	-6 292 353	-18,7%	-18,9%			
	14	Naturalisation et accès à la nationalité	UB7	3	Fonctionnement au titre des naturalisations	945 600	1 005 600	833 118	980 084	-112 482	-25 516	-11,9%	-2,5%
						FDC	FONDS DE CONCOURS	6 975 973	7 108 180	5 880 683	5 880 660	-1 095 290	-1 227 520
		Total Action 14		945 600	1 005 600	833 117,9000	980 083,6000	-112 482	-25 516	-11,9%	-2,5%		
	15	Actions d'intégration des réfugiés	UB5	6	Centres provisoires d'hébergement (CPH)	20 955 400	20 955 400	19 076 519	19 076 519	-1 878 881	-1 878 881	-9,0%	-9,0%
						UB6	6	Aides et accompagnement aux réfugiés	5 770 000	5 770 000	6 528 906	6 527 199	758 906
		FDC	FONDS DE CONCOURS	6 975 973	7 108 180	5 880 683	5 880 660	-1 095 290	-1 227 520	-15,7%	-17,3%		
	Total Action 15 hors FDC		26 725 400	26 725 400	25 605 425	25 603 718	-1 119 975	-1 121 682	-4,2%	-4,2%			
	Total Action 15		33 701 373	33 833 580	31 486 109	31 484 378	-2 215 264	-2 349 202	-6,6%	-6,9%			
	16	Accompagnement du plan de traitement des FTM	UB4	6	FTM	8 538 000	8 538 000	4 760 082	4 760 080	-3 777 918	-3 777 920	-44,2%	-44,2%
						Total Action 16		8 538 000	8 538 000	4 760 082	4 760 080	-3 777 918	-3 777 920
	Réserve parlementaire		48 320	48 320	48 320	48 320	0	0	0,0%	0,0%			
TOTAL P 104 avec FDC		250 683 741	250 914 914	188 435 574	188 553 783	-62 248 166	-62 361 130	-24,8%	-24,9%				
TOTAL FONDS DE CONCOURS		11 195 421	11 366 594	8 695 804	8 695 745	-2 474 867	-2 646 099	-22,1%	-23,3%				
DONT FDC restés sur le programme		24 750	24 750										
TOTAL P104 HORS FDC		239 488 320	239 548 320	179 739 771	179 858 039	-59 773 299	-59 715 031	-25,0%	-24,9%				
TOTAL Mission IAI avec FDC		250 760 787	250 991 960	188 559 300	188 677 509	-62 201 486	-62 314 450	-24,8%	-24,8%				
TOTAL Mission IAI hors FDC		240 136 829	240 196 829	179 739 771	179 858 039	-60 397 058	-60 338 790	-25,2%	-25,1%				

1.3 L'évolution de la dépense

Tableau n° 3 : Comparaison de l'exécution 2017 avec les prévisions du budget triennal 2015-2017

En CP (Md€)	2017
Norme LPFP (a)	0,65
Périmètre et transferts (b)	0,2
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	0,67
Exécution 2017 (c)	1,46
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,05
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	1,41
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	+0.74

Source : Cour des comptes, février 2018

Le montant total des crédits inscrits en LFI pour 2017 pour la mission « Immigration, asile et intégration » excède de 555,7 M€ en AE et 426 M€ en CP celui prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2015-2017.

1.3.1 Programme 303

Les crédits du programme 303 connaissent une hausse de 383,3 M€ en AE et 254,1 M€ en CP par rapport à la LPFP.

Si le fonctionnement de la sous-direction des visas (action 1) est stable, les autres actions sont en hausse significative, que ce soit le soutien (action 4) + 7,01 M€ en CP, la lutte contre l'immigration irrégulière (action 3) + 24,5 M€ en CP et surtout la garantie de l'exercice du droit d'asile (action 2) + 222,6 M€ en CP.

La crise des migrants a nécessité une adaptation du dispositif existant, notamment des places d'hébergement d'urgence (+ 75 M€ en CP) et des CADA (+ 29,5 M€ en CP). Enfin, l'allocation pour demandeur d'asile a subi les effets de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile et a nécessité une adaptation en LFI 2017 de 71,2 M€ en CP par rapport à la LFI 2016 et de + 95,1 M€ en CP par rapport à la LPFP (annuité 2017).

L'impact du contexte migratoire se retrouve également en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. La gestion des campements du Calais et du Dunkerquois a nécessité une augmentation des crédits de 10,7 M€ par rapport à la LPFP. L'activité « éloignement » a également évolué à la hausse (+ 12 M€ CP).

1.3.2 Programme 104

Les crédits du programme 104 connaissent une hausse de 172,4 M€ en AE et 171,9 M€ en CP par rapport à la LPFP. La principale raison de cette hausse provient de la rebudgétisation des taxes de l'OFII pour un montant de 133 M€ en AE et en CP. La quasi-totalité des dispositifs financés enregistrent également une hausse, notamment l'accompagnement des étrangers et l'OFII, mobilisés dans le cadre de la crise des migrants.

Tableau n° 4 : Comparaison entre la LFI 2017 et l'annuité 2017 du budget triennal (en M€ hors fonds de concours)

Source : Dépafi et DGEF, février 2018

	LPFP 2017 retraitée		LFI 2017		Exécution 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 303 - Immigration et Asile						
Action 01 - Circulation des étrangers et politique des visas (SDV - fonctionnement des postes consulaires et diplomatiques) (hors FdC)	560 000	560 000	520 000	520 000	568 432,00	568 432,00
ADA	124 909 000	124 909 000	220 000 000	220 000 000	348 813 161,00	348 813 161,00
ATA			0	0	177 380 500,00	177 380 500,00
CADA	250 500 000	250 500 000	280 000 000	280 000 000	273 757 703,29	273 757 703,29
HU	96 400 000	96 400 000	299 160 923	171 400 000	402 813 101,54	264 849 294,34
Accompagnement des demandeurs d'asile	500 000	500 000	475 000	475 000	1 111 990,57	1 111 084,57
OFPRA	46 000 000	46 000 000	65 000 000	65 000 000	63 182 648,00	63 182 648,00
Aide aux communes			4 000 000	4 000 000	6 811 046,63	6 887 046,63
Action 02 - Garantie de l'exercice du droit d'asile (hors FdC)	518 309 000	518 309 000	868 635 923	740 875 000	1 273 870 151,03	1 135 981 437,83
Fonctionnement CRA	25 500 000	25 500 000	27 723 850	27 723 850	29 712 326,75	27 699 585,55
Investissement CRA	4 000 000	4 000 000	3 138 000	3 277 500	3 333 522,42	2 505 839,96
Accompagnement social en CRA	5 947 000	5 947 000	6 300 000	6 300 000	6 613 070,19	6 387 121,71
Accompagnement sanitaire en CRA (dont dépenses Calais et Dunkerque)	7 800 000	7 800 000	18 500 000	18 500 000	15 726 882,47	15 742 554,14
Eloignement	21 400 000	21 400 000	33 356 000	33 356 000	29 783 808,17	29 603 275,85
Action 03 - Lutte contre l'immigration irrégulière (hors FdC)	64 647 000	64 647 000	89 017 850	89 157 350	79 316 303,00	76 085 070,21
Fonctionnement DGEF	2 058 730	2 058 730	1 800 200	1 800 200	1 783 058,17	1 664 755,37
SI DGEF	16 170 000	18 496 000	25 008 157	25 768 807	21 802 856,25	23 747 788,07
Action 04 - Soutien (hors FdC)	18 228 730	20 554 730	26 808 357	27 569 007	23 585 914,42	25 412 543,44
Réserve parlementaire			77 046	77 046	123 726,00	123 726,00
Total Programme 303 (hors FdC)	601 744 730	604 070 730	985 059 176	858 198 403	1 377 464 526,45	1 238 171 209,48
Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française						
Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants (OFII) (hors FdC)	10 231 112	10 231 112	173 500 000	173 500 000	124 303 983	124 303 983
<i>Action 11 - Accueil des étrangers primo-arrivants (OFII hors taxes)</i>	<i>10 231 112</i>	<i>10 231 112</i>	<i>40 500 000</i>	<i>40 500 000</i>		
Action 12 - Accompagnement des étrangers primo-arrivants (hors FdC)	32 010 668	32 010 668	29 731 000	29 731 000	24 188 842,26	24 161 854,32
Action 14 - Accès à la nationalité française (fonctionnement SDANF) (hors FdC)	1 176 600	1 739 940	945 600	1 005 600	833 117,90	980 083,60
CPH	9 882 375	9 882 375	20 955 400	20 955 400	19 076 519,14	19 076 519,14
Accompagnement des réfugiés	4 275 905	4 275 905	5 770 000	5 770 000	6 528 906,33	6 527 198,89
Action 15 - Accompagnement des réfugiés (hors FdC)	14 158 280	14 158 280	26 725 400	26 725 400	25 605 425,47	25 603 718,03
Action 16 - Accompagnement du plan de traitement des FTM (hors FdC)	9 500 000	9 500 000	8 538 000	8 538 000	4 760 082,00	4 760 080,00
Réserve parlementaire			48 320	48 320	48 320,00	48 320,00
Total Programme 104 (Hors FdC)	67 076 660	67 640 000	239 488 320	239 548 320	179 739 770,63	179 858 038,95
TOTAL MISSION IAI (périmètre courant*) (hors FDC)	668 821 390	671 710 730	1 224 547 496	1 097 746 723	1 557 204 297,08	1 418 029 248,43

1.4 La soutenabilité budgétaire

La mission connaît des tensions budgétaires en exécution qui concernent principalement les dispositifs d'allocation pour demandeurs d'asile et d'hébergement financés sur le programme 303. Est concernée essentiellement l'action 2 « garantie de l'exercice du droit d'asile ». Son exécution s'élève à 1 279,6 M€ en AE et 1 140,1 M€ en CP, soit 100% des crédits disponibles en AE et 98 % en CP.

Les crédits prévus en LFI 2017 s'élevant à 869 M€ en AE et à 741 M€ en CP, les insuffisances ont atteint 411 M€ en AE et 399,2 M€ en CP.

Pour pallier ces insuffisances, des crédits ont été ouverts par un décret d'avance à la fin du mois de juillet 2017 (218 M€ en AE et 206 M€ en CP), puis la réserve de précaution du programme 303 a été dégelée en deux étapes (41 M€ en AE et 29 M€ en CP en octobre puis 45 M€ en AE et 53 M€ en CP en novembre). Comme indiqué *supra*, des crédits ont également été ouverts en loi de finances rectificative (167 M€ en AE et 161 M€ en CP) pour le règlement de la dette ATA à l'île de la Réunion.

Ces ressources ont été complétées par des reports de 2016 sur 2017 (8 M€), par des crédits britanniques rattachés par fonds de concours (6 M€) et par le redéploiement en fin de gestion de crédits libres d'emploi résiduels à partir d'autres actions du programme 303.

Enfin les insuffisances de crédits ont pu être financées grâce à l'optimisation de la gestion de plusieurs dispositifs de l'action 2 (principalement 6 M€ au titre des CADA, 5 M€ au titre de l'AT-SA et 2 M€ au titre de l'OFPRA).

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, les insuffisances de financement par rapport à la LFI ont principalement concerné l'ADA (insuffisance de 129 M€), l'HUDA déconcentré (insuffisance de 66 M€) et les CAO (insuffisance de 49 M€).

Tableau n° 5 : Comparaison LFI – Exécution 2017

Dispositif	LFI 2017		Exécution 2017		Écart Exécution 2017 / LFI 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
ATA	0	0	177 380 500	177 380 500	177 380 500	177 380 500
ADA	220 000 000	220 000 000	348 813 161	348 813 161	128 813 161	128 813 161
Total Allocations	220 000 000	220 000 000	526 193 661	526 193 661	306 193 661	306 193 661
CADA	280 000 000	280 000 000	273 757 703	273 757 703	-6 242 297	-6 242 297
Total CADA	280 000 000	280 000 000	273 757 703	273 757 703	-6 242 297	-6 242 297
AT-SA	35 524 720	35 524 720	30 371 391	30 631 600	-5 153 329	-4 893 120
PRAHDA	155 760 923	28 000 000	155 846 426	15 454 310	85 503	-12 545 690
HUDA déconcentré	54 475 280	54 475 280	119 647 811	120 217 893	65 172 531	65 742 613
CAO	53 400 000	53 400 000	102 647 473	102 634 648	49 247 473	49 234 648
Total HUDA (*)	299 160 923	171 400 000	408 513 102*	268 938 451*	109 352 179	97 538 451
Total CADA + HUDA	579 160 923	451 400 000	682 270 805	542 696 155	103 109 882	91 296 155
Total	799 160 923	671 400 000	1 208 464 466	1 068 889 816	409 303 543	397 9 816

(*) Inklus les fonds britanniques en exécution

Source : DEPAFI et DGEF, février 2018

En effet, la dépense principale concernant les demandeurs d'asile (ADA et logement dédié) obéit à deux sous-jacents :

- le nombre de demandeurs déjà présents sur le territoire et bénéficiaires des dispositifs d'accueil dès l'introduction de leur demande et jusqu'à la décision de la CNDA en cas d'appel (pour mémoire le délai global de l'instruction OFPRA + CNDA est de 414,7 jours fin 2017). Ce nombre peut s'apprécier au regard du nombre de demandeurs de l'année précédente et de leur situation dans le parcours du demandeur d'asile, cet élément déterminant la durée du délai de réponse qui leur est applicable ;
- les flux entrants de primo-demandeurs, qui certes fluctuent en fonction de la situation internationale mais qui sont tendanciellement en augmentation quasi continue depuis 2008. Au surplus depuis 2015, ces flux entrants consistent massivement en des mouvements secondaires venus d'autres pays européens dont les statistiques de délivrance de titres de demandeurs d'asile sont connues.

1.4.1 Les effets d'une hausse continue de la demande d'asile

La France fait face à une augmentation quasiment constante de la demande d'asile tout au long de la période 2008-2017.

Tableau n° 6 : L'augmentation de la demande d'asile enregistrée à l'OFPRA (inclus premières demandes et réexamens)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de demandes d'asile	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	80 075	85 244	100 412
% par rapport à l'année précédente	+19,9%	+11,9%	+10,6%	+8,7%	+7,2%	+7,8%	-2,2%	+22 %	+6,5 %	+17 %

Source : DGEF, février 2018

L'augmentation de près de 135 % de la demande d'asile entre 2008 et 2017, soit + 13 % en moyenne annuelle, a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, et plus particulièrement sur le coût de l'allocation perçue par les demandeurs et le financement des structures d'hébergement.

Or, les crédits initialement inscrits en LFI sur ces deux postes de dépenses ont été systématiquement en-deçà des besoins de financement précédemment constatés. Des ressources complémentaires importantes ont dû être recherchées. Les besoins ont été couverts annuellement de 2010 à 2017 grâce à une levée de la mise en réserve de la totalité des crédits gelés

au programme 303 et à l'ouverture de crédits complémentaires dans le cadre d'un décret d'avance ou d'une loi de finances rectificative.

Le tableau ci-après retrace les dépenses relatives à l'ADA et au logement des demandeurs d'asile depuis 2011.

Tableau n° 7 : Les dépenses d'hébergement et de prise en charge financière des demandeurs d'asile

en M€	HU		CADA		ATA		ADA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2009	30	72,8	195,6	195,7	30	68,4	-	-
2010	30	110,2	202,6	202,3	53	105	-	-
2011	40	134,3	199	198,5	54	157,8	-	-
2012	90,9	135,3	194	194,4	89,7	149,8	-	-
2013	125	149,9	198,8	197,4	140	149,2	-	-
2014	115,4	141,8	213,8	213,6	129,8	169,5	-	-
2015	136	139	220,7	222,7	93,3	81	-	-
2016	111,5	139,2	265	237,7	0	30	148,8	316,1
2017	171,4	268,9 (*)	280	273,7	0	177,3	220	348,8

(*) y inclus les fonds britanniques

Source : DEPAFI et DGEF février 2018

S'agissant de l'ADA, en 2017 l'effort significatif de 2016 a été poursuivi puisque la LFI prévoyait pour les dépenses de guichet ATA/ADA 220 M€ contre 148,8 M€ en LFI 2016, soit une augmentation de 47,9 %.

Dans la LFI 2017, les crédits d'hébergement d'urgence incluent une augmentation de 59,9 M€ par rapport à la LFI 2016 pour s'établir à 171,4 M€ en CP, prenant le contrepied de l'évolution 2016 qui avait vu une diminution de ces crédits (-24,5 M€ par rapport à 2015). Le transfert des CAO pour 53,4 M€ et la création des hébergements du programme PRAHDA à hauteur de 28 M€ au détriment des HUDA déconcentrés classiques (- 20 M€) sont les principales causes de cette évolution.

En 2017, 280 M€ ont été alloués au financement du parc des CADA (soit une augmentation de 5,6 % par rapport à la LFI 2016).

1.4.2 Les tensions budgétaires apparues en cours de gestion : l'impact durable des « mouvements secondaires »

L'année 2017 a été marquée par une augmentation plus importante qu'en 2016 du flux de la demande d'asile déposée à l'OFPRA (+ 17 %) et des passages en « guichet unique » (+ 27 %, mineurs inclus). Cette augmentation est principalement due à des mouvements secondaires de personnes placées sous procédure Dublin III. Ces mouvements sont devenus particulièrement importants en 2016 et leur nombre augmente encore en 2017.

1.4.2.1 Les demandes d'asile relevant de l'OFPRA

Comme l'indique le tableau présenté ci-dessous, 100 412 dossiers de demandes d'asile ont été déposés au 31 décembre 2017 (mineurs accompagnants¹⁹ et réexamens inclus), soit une progression de 17,1 % par rapport au nombre de demandes enregistrées au 31 décembre 2016 (85 244). Cette progression entre 2016 et 2017 se caractérise plus particulièrement par une hausse de 18,4 % des premières demandes et par une augmentation importante de 32,6 % des demandes de mineurs accompagnants.

6 283 personnes enregistrées sous procédure Dublin en 2017 ont introduit leur demande à l'OFPRA à l'expiration du délai légal (le transfert vers l'État-membre responsable de leur demande d'asile n'ayant pu avoir lieu). Cette hausse est bien plus importante qu'en 2016 (+ 6,5 % par rapport à 2015) mais plus modérée qu'en 2015, année au cours de laquelle ces demandes avaient augmenté de 22 % par rapport à 2014.

¹⁹ Un mineur est dit accompagnant lorsqu'il se trouve sur le territoire français accompagné d'au moins l'un de ses deux parents demandeur d'asile. Ces mineurs ne forment pas de demande individuelle ; ils sont inscrits dans le dossier de leurs parents jusqu'à leur majorité. Ils peuvent ensuite faire une demande d'asile à titre individuel.

Tableau n° 8 : Les demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA

	2015	2016	2017 (provisoire)	Évolution 2017-2016
Premières demandes	59 335	63 935	73 829	+ 15,3 %
Demandes mineurs accompagnants	15 133	14 436	19 141	+ 32,6 %
Total des premières demandes	74 468	77 886	92 830	+ 18,4 %
Réexamens	5 607	7 355	7 442	+3,5 %
Total des demandes	80 075	85 726	100 412	+ 17,1 %

Source : DGEF, OFPRA, février 2018

1.4.2.2 Les demandes déposées dans les « guichets uniques »

La hausse globale du nombre de demandeurs d'asile doit s'apprécier en prenant en compte les demandes déposées dans les « guichets uniques » qui n'arrivent pas systématiquement devant l'OFPRA.

Une grande partie de ces demandes relève de la procédure Dublin III. Elles proviennent de demandeurs ayant déjà sollicité l'asile dans un autre pays de l'Union européenne et qui ne peuvent pas le resolliciter avant un délai de 6 mois, ou de 18 mois s'ils sont en fuite.

En l'occurrence, le nombre de demandes déposées dans les guichets uniques des préfectures a progressé de façon soutenue (+ 27 %). 41 350 premières demandes relevant de la procédure de Dublin ont été recensées. Au total pour 2017, le système informatique « asile », créé par la loi du 29 juillet 2015, fournit le tableau ci-après s'agissant des premières demandes.

**Tableau n° 9 : Premières demandes enregistrées dans le SI asile
(hors réexamens)**

Type de procédure	Majeurs	mineurs accompagnants	Total premières demandes	Augmentation 2017/2016
Normale	38 600	7 550	46 150	- 9,33 %
Accélérée	20 000	7 200	27 200	+ 13,8 %
Dublin	35 900	5 450	41 350	+ 83,7 %
Total demandes	94 500	20 200	114 700	+ 17,3 %

Source : SI Asile, France entière, tous pays, consolidation DSED, calculs Cour des comptes, février 2018

Il est à noter que les premières demandes sous procédure normale diminuent de 9,33 % alors que les premières demandes relevant de la procédure de Dublin augmentent de 83,7 %. Une nouvelle période s'ouvre, marquée par le dynamisme des demandes relevant de Dublin. Cette évolution perceptible en 2016 avait motivé la recommandation formulée par la Cour en 2017 dans la NEB relative à l'exercice 2016 (recommandation n°1).

Au 31 décembre 2017, 29 684 demandeurs étaient encore placés sous cette procédure.

1.4.2.3 L'augmentation des dépenses liées au versement de l'ADA

L'écart entre la LFI pour 2017 et l'exécution s'élève à 128,9 M€ en AE et CP.

Selon des données provisoires fournies par l'OFII, les sous-jacents de la dépense sont les suivants :

- le nombre moyen d'individus bénéficiaires de l'allocation par mois s'élève à 112 500 en 2017 contre 95 000 en 2016. En 2017, le seuil des 110 000 individus bénéficiaires a été dépassé à partir de juillet et le pic annuel a été atteint en décembre avec près de 122 000 individus ;
- les paiements se sont élevés à 29,2 M€ en moyenne par mois en 2017 contre 25,6 M€ en 2016. En 2017, ils sont devenus supérieurs à 30 M€ à partir du mois d'août et le plus haut niveau a été constaté en décembre (31,5 M€) ;
- les paiements mensuels d'allocation ont augmenté de 13 % entre janvier (27,9 M€) et décembre 2017 (31,5 M€) ;

- le montant moyen mensuel versé par individu bénéficiaire en 2017 est de 259 € (361 € en moyenne par mois par ménage bénéficiaire) contre 269 € par individu en 2016 (373 € par ménage).

La revalorisation du montant additionnel de l'ADA depuis le 1^{er} avril 2017 a été un des facteurs d'augmentation de la dépense par rapport à la prévision en LFI. En effet, suite à la décision du Conseil d'État du 23 décembre 2016, le pécule pour demandeurs non logés a été revalorisé à 5,40 € par jour et par adulte bénéficiaire contre 4,20 € antérieurement (décret n° 2017-430 du 29 mars 2017). Parallèlement, le même décret a minoré le barème de l'allocation en Guyane et à Saint Martin. Dans ces territoires, le pécule a également été revalorisé, mais dans une moindre mesure par rapport à la métropole (revalorisation à 4,7 € contre 4,2 €, soit + 0,5 € au lieu de +1,2 € en métropole).

Le nouveau pécule a été versé en moyenne par mois à près de 65 000 individus non hébergés en métropole et en Guyane, à un coût moyen de 132 €, représentant 102,9 M€, contre 62 000 individus en 2016 à un coût moyen de 112 €, représentant 83,4 M€. La différence entre le coût moyen du pécule s'explique par la revalorisation en métropole et en Outre-Mer qui a impacté les mois d'avril à décembre 2017.

Cette augmentation de la dépense ADA en cours de gestion a nécessité l'ouverture de crédits complémentaires : les crédits disponibles en début de gestion (202,4 M€) ont d'abord été complétés par une ouverture en décret d'avance (décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017) puis par le dégel de la réserve de précaution en fin de gestion. L'insuffisance constatée par rapport à la LFI représente 129 M€.

Le versement du dernier appel de fonds de l'ADA a été fractionné en deux paiements, entre septembre et novembre, au lieu d'un seul, dans l'attente du deuxième dégel de la réserve. Les montants des crédits alloués chaque trimestre à l'OFII²⁰ ont dû être calculés au plus près des ressources disponibles si bien que l'Office n'a pas disposé, sur ses ressources non budgétaires destinées à financer l'ADA, d'une marge prudentielle suffisante lui permettant de faire face à une augmentation inopinée du montant d'allocation à verser. Une telle augmentation, si elle avait dû se

²⁰ La définition du montant des appels de fonds trimestriels s'appuie sur des déterminants structurants (coût moyen glissant des trois derniers mois de l'allocation, solde prévisionnel des entrées et sorties de ménages allocataires, impact d'éventuelles mesures de revalorisation). Sont également prises en compte les opérations ponctuelles organisées par l'OFII pour maîtriser la dépense, comme les campagnes de vérification de la situation administrative des personnes relevant du dispositif « Dublin ».

concrétiser, aurait alors impacté la trésorerie budgétaire de l'établissement, qui s'est quant à elle située à niveau prudentiel suffisant.

1.4.3 Une gestion sous tension de l'hébergement d'urgence déconcentré dédié

Le parc d'hébergement géré par les services déconcentrés a directement subi l'impact de l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile, notamment ceux placés sous procédure Dublin.

Le niveau des insuffisances de 2017 et les contraintes de gestion (dernier dégel obtenu le 20 novembre 2017) ont en effet rendu particulièrement complexe l'utilisation des crédits jusqu'à la veille de la fin de la gestion au niveau des préfetures.

Les crédits ont été gérés dans une logique de trésorerie afin de maintenir un niveau de crédits disponibles adéquat de façon à prioriser le paiement des dépenses obligatoires comme l'ADA.

En conséquence, les délégations de crédits aux services déconcentrés pour l'hébergement des demandeurs d'asile ont été fractionnées tout au long de l'année dans l'attente de la publication du décret d'avance durant l'été et des deux dégelés de la réserve de précaution qui sont intervenus tardivement en octobre et en novembre. Ce sont près de 250 délégations de crédits aux régions qui ont été réalisées en 2017. Les services déconcentrés ont été contraints de piloter leurs parcs d'hébergement sans aucune visibilité budgétaire dans un contexte où les opérateurs chargés de l'hébergement étaient sollicités par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, la poursuite des objectifs de création de places d'hébergement et le démantèlement de campements, tels ceux de Grande-Synthe dans les Hauts-de-France, de ceux situés dans la capitale (une trentaine d'évacuations depuis 2016) ou de Blida à Metz.

1.4.4 Un effort de rebasage des crédits relatifs à l'ADA limités en 2017

Le tableau ci-après retrace les dotations en loi de finances initiale de 2011 à 2017 au titre de l'allocation temporaire d'attente et de l'allocation pour les demandeurs d'asile.

Tableau n° 10 : Les dotations initiales inscrites en LFI pour l'ATA/ADA

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Écart 2017/2011
ATA/ADA (*)	54,0	89,7	140,0	135,0	93,3	148,76	220,0	307 %

(*) nouvelle allocation versée à compter de novembre 2015

Source : DépaFi et DGEF, calculs Cour des comptes, février 2018

Comme pour l'exercice précédent, le principal effort de rebasage a concerné l'ADA ; 220 M€ ont été prévus en LFI pour 2017, contre 148,8 M€ pour 2016. Les efforts de rebasage de la dépense relative à l'ADA ne correspondent néanmoins pas au niveau de dépenses exécutées de 2016, soit 306 M€.

Les crédits consacrés aux CADA ont également été rebasés en LFI 2017 (280 M€) par rapport à 2016 (265 M€), comme ceux consacrés à l'hébergement d'urgence (171,4 M€ en 2017 contre 111,5 M€ en 2016). Cet effort a notamment permis d'intégrer les places de CAO et le nouveau dispositif de places du Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA).

L'OFPPA quant à lui bénéficie d'une augmentation significative de sa subvention pour charges de service public (+11,4 M€ entre la LFI 2016 et la LFI 2017).

Des crédits spécifiques pour les dépenses relatives aux situations calaisiennes et dunkerquoises ont également été prévus en LFI 2017 à hauteur de 9,8 M€.

Enfin, les crédits consacrés à l'intégration des réfugiés ont également été rebasés en LFI 2017 (26,7 M€) par rapport à la LFI 2016 (20,2 M€).

Les efforts de rebasage relatifs à l'ADA et à l'hébergement d'urgence) se poursuivent en 2018²¹.

²¹Les crédits de la mission IAI connaissent une augmentation significative (+ 25,78 % en CP) entre la LFI 2017 et la LFI 2018. Les crédits consacrés aux dépenses relatives à l'allocation des demandeurs d'asile (ADA) traduisent une augmentation de près de 97,7 M€, soit + 44,4 %, en LFI 2018, remettant la dotation initiale au niveau des dépenses constatées pour l'ADA, malgré la forte hausse de ces dépenses. La LFI 2018 rebase également l'hébergement d'urgence (+ 128,9 M€, soit + 75,2 %) et l'intégration des réfugiés (+ 16,4 M€ soit de + 61,5 %).

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

La programmation et la gestion de la mission avaient connu en 2013 des évolutions importantes. Les crédits de titre 2 et les emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) du programme 303 ont été transférés sur le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » dont le responsable est le secrétaire général du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, l'assignation comptable des dépenses et des recettes des programmes de la mission a été transférée au contrôleur budgétaire et comptable placé auprès du ministère de l'intérieur (arrêté du 24 janvier 2013).

2.1.1 Le plafond d'emplois des opérateurs

Tableau n° 11 : Les plafonds d'emplois prévus et exécutés pour les deux opérateurs

<i>OFII en ETPT</i>	2014	2015	2016	2017	<i>OFPRA en ETPT</i>	2014	2015	2016	2017
Plafond d'emplois prévisionnel (LFI)	801	822	936	1049	Plafond d'emplois prévisionnel (LFI)	470	525	640	780
Plafond d'emplois exécuté	801	799	919	1024	Plafond d'emplois exécuté	463	518	620	774

Source : DépaFi et DGEF, février 2018

2.1.2 L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

Le plafond d'emplois de l'OFPRA a été fixé en loi de finances initiale 2017 à 780 ETPT à la date du 1er janvier 2017, contre 640 au 1^{er} janvier 2016.

Ces 140 ETPT comprennent l'extension en année pleine du renfort de 100 emplois accordés à l'OFPRA fin 2016 pour faire face à la hausse de la demande d'asile et la création de 40 ETPT supplémentaires en vue

d'accroître la capacité d'instruction de l'office. Ce plafond n'a pas fait l'objet d'ajustement en cours d'année 2017.

Par ailleurs, l'Office a obtenu le recrutement anticipé dès le 1^{er} novembre 2017 de 15 emplois supplémentaires d'agents contractuels (9A, 3B et 3C), inscrits en loi de finances initiale 2018.

A cet effectif sous plafond, s'ajoutent 18 ETPT correspondant aux agents de catégorie C du ministère de l'Europe et des affaires étrangères comptabilisés hors plafond et rémunérés par le ministère de l'intérieur (programme 303).

Le cumul des créations de postes intervenues au profit de l'OFPRA entre la LFI pour 2015 et la LFI pour 2018 atteint ainsi 270 emplois.

Sur la période 2012-2017, les renforts de personnel ont majoritairement bénéficié à l'instruction de la demande d'asile, dont la part est passée de 50 % des effectifs en 2012 à 57 % en 2016, et à la protection (état civil), dont la part a progressé de 12 % à 14 %. Dans le même temps, la part des effectifs des services d'appui et de support est passée de 38 % en 2012 à 29 % aujourd'hui.

Les 100 emplois ouverts au 1^{er} décembre 2016 concernent 66 postes affectés à l'instruction des dossiers de demande d'asile et 34 postes affectés aux fonctions d'appui (enregistrement/numérisation des demandes d'asile, notification des décisions et fixation de l'état civil des personnes protégées).

Les 40 emplois ouverts au budget 2017 ont été ventilés de la façon suivante :

- 32 postes de catégorie A pour l'instruction des demandes d'asile ;
- 2 postes de catégorie B pour l'établissement des actes d'état civil (protection) ;
- 6 postes de catégorie C pour le traitement administratif des demandes d'asile.

Tableau n° 12 : Répartition des emplois créés à l'OFPRA

	2013	2014	2015	2016	2017
Instruction de la demande d'asile, dont secrétariats	10	10	59	131	36
Etat civil			5	32	2
Appui et support			11	32	2
Total	10	10	75	195	40

Source : DEPAFI et DGEF, OFPRA février 2018

2.1.3 L'Office français de l'immigration et de l'intégration

L'attribution de nouvelles missions à l'OFII en 2015 a donné lieu à une hausse de son plafond d'emplois. Celui-ci s'élève à 1 049 ETPT en LFI 2017, en hausse de 113 ETPT par rapport à la LFI pour 2016.

En cours de gestion 2016, l'opérateur avait bénéficié d'un schéma d'emploi supplémentaire de 68 ETP pour faire face à la crise migratoire. Les recrutements correspondants ayant été autorisés à compter du 1^{er} juillet 2016, leurs équivalents en ETPT au *prorata temporis* étaient de 34 ETPT. La LFR pour 2016 avait ainsi porté le plafond de l'OFII à 970 ETPT, soit + 34 par rapport à la LFI 2016.

Au plafond d'emplois voté en LFR pour 2016 (970 ETPT), la LFI 2017 a ajouté :

- l'extension en année pleine, à hauteur de 34 ETPT, du schéma d'emplois de 68 ETP obtenu en gestion 2016 ;
- 10 ETPT additionnels destinés à permettre de faire face temporairement à la hausse de la demande d'asile ;
- 35 ETPT destinés à aider les centres d'accueil et d'orientation (CAO) à assurer la prise en charge des ressortissants étrangers orientés depuis Calais au sein de ces centres.

Le schéma d'emplois pour 2017 s'est donc élevé à 45 ETP. A ce stade de l'exécution, il ressort que l'exercice 2017 devrait se traduire par sa pleine exécution : sur les 45 créations d'emplois autorisées pour 2017, 43 recrutements sont finalisés au 31 décembre de l'année.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

2.2.1 Panorama général

Comme le montre ci-après le tableau des dépenses de fonctionnement depuis 2012, la mission présente un montant d'exécution relativement stable. Toutefois, entre 2016 et 2017, l'exécution des dépenses de fonctionnement de la mission a évolué à la baisse de 3,91 M€ en AE et de 5,3 M€ en CP.

Tableau n° 13 : Les dépenses de fonctionnement (catégorie 31 hors SCSP)

	Exec. 2012		Exec. 2013		Exec. 2014		Exec. 2015		Exec 2016		Exec 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses à périmètre constant												
Programme 303	84,59	88,12	74,68	81,09	88,51	86,92	87,52	94,7	86,74	79,42	77,1	76,6
Programme 104	1,95	2,03	6,31	1,93	1,14	1,64	1,13	1,67	1,09	0,89	0,83	0,98
Total	86,54	90,15	80,99	83,02	89,65	88,56	88,65	96,37	87,83	80,31	82,44	77,44

Sources : Dépafl et DGEF, février 2017

Sur le programme 303, les dépenses ont évolué à la baisse de 9,63 M€ en AE et de 3,26 M€ en CP. Cette baisse est principalement due à la rectification d'une imputation erronée de crédits informatiques gérés par la DGEF qui ont été basculés en crédits d'investissement. Les dépenses de fonctionnement du programme 104 sont stables.

Entre la LFI et l'exécution 2017, les dépenses de fonctionnement sur le programme 303 sont également en baisse de 3,8 M€ en AE et de 5,28 M€ en CP :

- les frais de fonctionnement de la sous-direction des visas (SDV) (+ 0,05 M€ en AE/CP) sont stables ;
- les dépenses de fonctionnement réalisées en centres de rétention administrative (CRA) sont relativement stables (+ 1,99 M€ en AE et - 0,02 M€ en CP) mais incluent des fonds de concours ;
- les dépenses relatives à l'éloignement sont difficiles à prévoir car elles ne peuvent être constatées qu'à l'issue de la procédure. Les crédits programmés ont été sous-exécutés de 3,57 M€ en AE et de 3,75 M€ en CP ;
- les frais de fonctionnement courant (- 0,02 M€ en AE et - 0,1 M€ en CP) restés sur le programme 303 et ceux relatifs à l'informatique (- 2,24 M€ en AE et - 1,41 M€ en CP) sont en légère baisse.

Le programme 104 présente également une très légère sous-exécution des dépenses de fonctionnement (0,11 M€ en AE et 0,03 M€ en CP).

2.2.2 Les dotations des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

Le tableau ci-après récapitule les montants des subventions pour charges de service public (SCSP) reçues par les deux opérateurs en exécution depuis 2013.

Tableau n° 14 : Les subventions pour charges de service public

	LFI 2013	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016	LFI 2017	Exec. 2017
SCSP de l'OFII – P104	11,6	7,7	11	0,0	10,4	4,4	18,1	17,6	163,0	113,8 (*)
SCSP de l'OFPRA – P303	38,9	37,1	39,3	39,3	46,0	46,9	53,6	56,2	65,0	63,2
SCSP totales	50,5	44,8	49,8	39,3	56,4	51,4	71,7	73,8	228,0	177,0

(*) + 10,5 M€ de crédits d'intervention - Source : DépaFi et DGEF, février 2018

Sur le programme 303, le montant de subvention pour charges de service public versé à l'OFPRA en 2017 s'élève à 63,2 M€. L'écart de 1,8 M€ avec le montant fixé en LFI 2017 (65,0 M€) correspond à l'application d'une mise en réserve.

Les versements ont été effectués en janvier (26 M€) mai (26 M€) et décembre (11,2 M€).

En budget rectificatif d'urgence n°2 pour 2017, le budget de l'opérateur s'élève à 63,9 M€ de CP en recettes. L'écart entre les ressources inscrites en CP et le montant de la SCSP résulte des prévisions des autres recettes établies par l'OFPRA, notamment 0,6 M€ de recettes fléchées provenant de co-financements européens.

En ce qui concerne le programme 104, en LFI 2017, les crédits de l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » affectés à l'OFII s'élevaient à 173,5 M€²².

²² L'écart entre les crédits de l'action 11 du P104 inscrits en LFI 2017 (173,5 M€) et ceux inscrits au budget initial 2017 de l'OFII (177,5 M€) provient de la prise en compte par l'OFII du montant de la SCSP prévu au PLF 2017 (+ 8,4 M€ par rapport à la LFI 2017) minoré de 8% de mise en réserve au lieu des 9% finalement appliqués.

Sur ces crédits, 133 M€ correspondent à la budgétisation de l'ensemble des taxes et redevances dont le portage budgétaire est assuré par le programme 104 et 10,5 M€ à des crédits d'intervention. Différentes mesures de régulation sont intervenues :

- une mise en réserve de 3,9 M€ non dégelée ;
- une annulation de crédits de 28,0 M€ au titre d'unsurjel ;
- un mouvement de 1,2 M€ vers l'action 15 du programme 104 pour financer le plan « 1 000 réfugiés ».
- une annulation de crédits de 16,1 M€ au titre du schéma de fin de gestion.

La subvention effectivement versée à l'OFII s'est élevée à 124,3 M€.

Les versements à l'OFII ont été effectués en février (33,9 M€), juin (35,4 M€), septembre (35,4 M€) et novembre (19,6 M€)

En budget rectificatif d'urgence pour 2017, le budget de l'opérateur s'élève à 147,8 M€ de CP en recettes. L'écart entre les ressources inscrites en CP et le montant de la SCSP s'explique par :

- 7,9 M€ de ressources provenant du programme 303 et de l'action 12 du programme 104 ;
- 11,8 M€ de ressources provenant de fonds européens ;
- 3,8 M€ d'autres recettes.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses de guichet comprennent les seules dépenses liées à l'allocation versée aux demandeurs d'asile (ADA et ATA résiduelle) Depuis 2014, elles sont en augmentation de 356,68 M€. 2017 ne fait pas exception avec une hausse globale de 180,05 M€ par rapport à 2016 : 147,28 M€ pour l'ADA, conséquence du règlement de la dette ATA à hauteur de 177,38 M€ et d'une augmentation de 32,77 M€ pour l'ADA. Ces dépenses constituent 45,36 % des dépenses d'intervention exécutées de la mission.

La dépense exécutée, plus élevée que les crédits prévus en LFI (220 M€), a été couverte par :

- un décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 qui a permis d'ouvrir 217,7 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 206,2 M€ en crédits de paiement (CP) ;

- l'ouverture en LFR de 166,62 M€ en AE et 161,29 M€ en CP.

Entre la LFI 2017 et l'exécution 2017 (hors fonds de concours sauf ceux de l'action 3), les dépenses d'intervention sont en augmentation sensible sur la mission : + 394,21 M€ en AE et + 388,84 M€ en CP.

Sur le programme 303 les dépenses d'intervention ont évolué à la hausse de 404,64 M€ en AE et de 394,3 M€ en CP. L'action 2 est en sur-exécution alors que l'action 3 est en sous-exécution.

S'agissant de l'action 2 « garantie du droit d'asile » sont principalement en sur-exécution :

- la dette à Pôle emploi relative à l'allocation temporaire d'attente (ATA) + 177,38 M€, qui n'avait pas été budgétée. Cette dette de l'État est quasiment payée en 2017 (cf. *infra*) ;
- l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) + 128,81 M€ (augmentation du nombre de bénéficiaires, revalorisation du pécule suite à la décision du Conseil d'État du 23 décembre 2016) ;
- l'hébergement d'urgence + 93,45 M€ ;
- l'aide aux communes + 2,89 M€ (mesures incitatives à la création de places d'hébergement pour demandeurs d'asile et mise à disposition de logements au profit de réfugiés sur l'ensemble du territoire).

Alors que les CADA sont en sous exécution de 6,24 M€, l'allongement des délais d'ouvertures de certaines places par rapport aux prévisions initiales (difficultés pour capter des places dans le logement diffus, nécessité de travaux préalables sur certains sites, etc.) a permis de dégager des marges en gestion qui ont été utilisées pour financer l'ADA et l'HUDA (CAO et HUDA déconcentré).

En ce qui concerne l'action 3 « lutte contre l'immigration irrégulière », l'accompagnement social (+ 0,08 M€) et sanitaire (- 0,95 M€) des retenus et les dispositifs dans le Calais et le Dunkerquois (- 1,81 M€) présentent une légère sous-exécution.

Le programme 104 est quant à lui en sous-exécution de ses dépenses d'intervention de 10,43 M€ en AE et de 10,46 M€ en CP.

Les mesures de régulation budgétaires intervenues en gestion ont contraint l'exécution budgétaire. Certaines dépenses d'intervention ont ainsi été sous-exécutées, notamment les actions d'accompagnement des étrangers primo-arrivants (- 5,57 M€), les foyers pour travailleurs migrants (FTM ; - 3,78 M€) et dans une moindre mesure les centres provisoires d'hébergement (CPH ; - 1,88 M€).

Les dépenses discrétionnaires sont également en augmentation depuis 2014 (+ 151,32 M€ et + 130,8 M€ entre 2016 et 2017) du fait de la pression migratoire qui impacte globalement l'hébergement d'urgence et les actions d'intégration des étrangers en situation régulière, ainsi que le dispositif transitoire de l'aide aux communes mis en place pour 2016 et 2017. De plus, les crédits spécifiques pour le Calais et le Dunkerquois mis en place en 2017, ainsi que la mise en place de crédits d'intervention pour l'OFII en 2016 accélèrent cette augmentation.

Les dépenses réglementées (CADA et CPH) augmentent relativement moins que les autres dépenses d'intervention depuis 2014 (+ 67,95 M€ et + 40,72 M€ entre 2016 et 2017).

Les bénéficiaires de dépenses d'intervention sont principalement des associations, des établissements publics, des collectivités locales et des particuliers.

Tableau n° 15 : répartition des dépenses d'intervention par catégorie de dépense (2014-2017)

dépenses d'intervention		RAP	Exec 2015	Exec 2016	EXE 2017
		2014			hors FDC
		CP	CP	CP	CP
dépenses de guichet	303	169,51	81,00	346,15	526,19
	104	0,00	0,00	0,00	0,00
		169,51	81,00	346,15	526,19
dépenses discrétionnaires	303	156,18	153,67	164,71	295,10
	104	33,61	31,80	45,59	46,01
		189,79	185,47	210,30	341,11
dépenses réglementées	303	213,61	222,66	237,71	273,76
	104	11,28	11,37	14,41	19,08
		224,89	234,02	252,12	292,83
IAI		584,19	500,50	808,57	1 160,13

Source : DGEF

Les dépenses de « guichet », systématiquement plus élevées en exécution qu'en programmation, rigidifient de façon importante les dépenses du programme 303 puisqu'elles constituent 45,36 % des dépenses

d'intervention exécutées par la mission en CP. L'hébergement est un autre facteur de rigidité.

L'évolution de ces dépenses dépend principalement des flux de la demande d'asile, qui est une donnée exogène, et des délais de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et par la Cour nationale du droit d'asile.

1 - La réduction de ces délais constitue le principal levier d'action²³.

2 - L'OFII, en tant qu'ordonnateur de la dépense, peut également influencer sur le niveau de dépenses de l'ADA par les contrôles qu'il opère.

Depuis février 2016, l'OFII a en effet mis en place une démarche d'audit et d'analyse des risques liée à la gestion de l'ADA. L'identification des risques endogènes et exogènes à l'établissement a permis d'élaborer un plan d'action destiné à prévenir les indus et à fiabiliser les processus de gestion de la chaîne de traitement de cette allocation. Grâce à la mise en place d'un protocole, des contrôles sont menés sur l'ensemble des demandeurs d'asile ainsi que sur les listes de paiement produites mensuellement pour le paiement de l'aide²⁴.

Les actions de modernisation mises en œuvre par l'OFII permettent également de réduire les éventuelles sources de versements d'indus (cf. paragraphe 3.2.3.2).

3 - Le ministère de l'intérieur dispose d'autres possibilités, plus réduites, pour influencer sur le niveau de dépense de l'ADA.

Le ministère de l'intérieur détermine les conditions d'éligibilité et les modalités de versement de l'allocation. Il définit également le montant du barème de l'allocation et du montant additionnel journalier. Ce levier d'action est néanmoins particulièrement encadré par le droit dérivé européen (la directive accueil de 2013) et la jurisprudence de la CJUE et du Conseil d'Etat. Ces différentes sources du droit prévoient que les montants versés aux demandeurs d'asile doivent leur permettre de vivre dans des conditions dignes. La CJUE (arrêt Saciri du 27 février 2014) et le Conseil d'Etat (arrêts du 23 décembre 2016 et du 17 janvier 2018) ont rappelé ce principe à plusieurs reprises dans leurs jurisprudences respectives. Le Conseil d'Etat a ordonné la revalorisation des montants à verser aux demandeurs d'asile, notamment le montant additionnel versé aux personnes ne pouvant être hébergées, considérant qu'il n'est pas suffisant pour accéder à un logement sur le marché privé de la location.

²³ Cf. Référé du 30 juillet 2015 du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

²⁴ Cf. OFII, Mission audit, protocole de contrôle ADA – présentation COMEX du 10 mars 2016.

Par ailleurs, l'article 147 de la LFI 2018 prévoit la suppression du versement d'un mois supplémentaire d'ADA après le mois suivant le rejet définitif de la demande d'asile. Alors que l'allocation était jusqu'ici versée un mois suivant le rejet définitif de la demande d'asile, l'allocation sera versée, à partir de 2018, jusqu'au terme du mois de la date de rejet définitif de la demande d'asile.

L'augmentation du nombre de places d'hébergement permet de diminuer le montant de pécule versé aux demandeurs auxquels aucun hébergement ne peut être proposé. Environ 61 % des demandeurs sont logés dans des établissements dédiés.

Tableau n° 16 : Dépenses d'intervention par catégories

Catégorie	Prog	Action	UB	Liste	RAP	LFI 2015	Exec 2015	LFI 2016	Exec 2016	LFI 2017	EXE 2017 hors FDC
					2014						
					CP						
Dépenses de rattachement											
dépense 1	303	2	3	Allocation temporaire d'attente	169 513 309,00 €	93 257 567,00 €	81 000 000,00 €	- €	30 000 000,00 €	- €	177 380 500,00 €
dépense 2	303	2	3	Allocation pour demandeurs d'asile				148 760 000,00 €	316 148 916,00 €	220 000 000,00 €	348 813 161,00 €
Total					169 513 309,00 €	93 257 567,00 €	81 000 000,00 €	148 760 000,00 €	346 148 916,00 €	220 000 000,00 €	526 193 661,00 €
Dépenses discrétionnaires											
dépense 1	303	2	5	Hébergement d'urgence national	11 759 347,00 €	13 200 000,00 €	14 666 663,00 €	36 976 930,00 €	31 357 846,00 €	35 524 720,00 €	30 631 600,13 €
dépense 2	303	2	5	Hébergement d'urgence déconcentré	130 123 057,00 €	122 800 000,00 €	124 289 927,00 €	74 523 070,00 €	107 801 504,00 €	135 875 280,00 €	234 217 694,21 €
dépense 3	303	2	6	Accompagnement social des demandeurs d'asile	948 004,00 €	250 000,00 €	720 629,00 €	500 000,00 €	1 112 001,00 €	475 000,00 €	1 111 085,57 €
dépense 4	303	2	14	Aides aux communes (dispositif temporaire)				15 000 000,00 €	10 099 086,42 €	4 000 000,00 €	6 887 046,63 €
dépense 5	303	3	10	Accompagnement social des retenus	5 868 283,00 €	5 947 000,00 €	6 277 292,00 €	6 200 000,00 €	6 585 978,00 €	6 300 000,00 €	6 38 121,71 €
dépense 6	303	3	11	Accompagnement sanitaire des retenus	7 483 439,00 €	7 800 000,00 €	7 589 944,00 €	7 800 000,00 €	7 572 588,00 €	18 500 000,00 €	15 742 554,14 €
dépense 11	303			Réserve parlementaire		169 898,00 €	128 500,00 €	231 100,00 €	183 100,00 €	77 046,00 €	123 726,00 €
dépense 7	104	12	2	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	19 707 314,00 €	21 175 478,00 €	18 965 321,00 €	24 508 000,00 €	21 992 133,00 €	29 731 000,00 €	24 161 854,32 €
dépense 8	104	16	4	Foyers de travailleurs migrants	9 786 500,00 €	9 300 000,00 €	8 688 516,00 €	8 987 000,00 €	8 433 500,00 €	8 538 000,00 €	4 70 080,00 €
dépense 9	104	15	6	Aides et secours aux réfugiés	4 114 683,00 €	4 194 582,00 €	4 065 315,00 €	4 270 500,00 €	4 617 999,00 €	5 770 000,00 €	6 52 198,89 €
dépense 10	104	11	1	OFII - crédits d'intervention				10 500 000,00 €	10 500 000,00 €	10 500 000,00 €	10 508 000,00 €
dépense 11	104			Réserve parlementaire		169 898,00 €	81 436,00 €	231 100,00 €	48 000,00 €	48 320,00 €	48 320,00 €
Total					189 790 627,00 €	185 006 856,00 €	185 473 543,00 €	189 727 700,00 €	210 303 615,42 €	255 339 366,00 €	341 106 281,60 €
Dotations réglementées											
dépense 1	303	2	4	CADA	213 606 454,00 €	220 700 000,00 €	222 657 855,00 €	265 014 000,00 €	237 707 802,00 €	280 000 000,00 €	273 757 703,29 €
dépense 2	104	15	5	Centres provisoires d'hébergement	11 279 738,00 €	11 680 128,00 €	11 365 213,00 €	15 955 400,00 €	14 409 224,00 €	20 955 400,00 €	19 076 519,4 €
Total					224 886 192,00 €	232 380 128,00 €	234 023 068,00 €	280 969 400,00 €	252 117 026,00 €	300 955 400,00 €	292 834 222,43 €
Total dépenses intervention					584 190 128,00 €	510 644 551,00 €	500 496 611,00 €	619 457 100,00 €	808 569 557,42 €	776 294 766,00 €	1 160 134 165,03 €

Source : DépaFi et DGEF, février 2018

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Les crédits d'investissement de la mission, qui sont inscrits en totalité sur le programme 303 « Immigration et asile », permettent de financer :

- la part immobilisable des dépenses informatiques imputées sur l'action 4 « soutien ». Il s'agit principalement des dépenses concernant les évolutions des différentes applications métiers ou le développement de nouvelles applications pour mettre en place l'administration numérique des étrangers ;

- des dépenses d'investissement et d'entretien immobilier des centres de rétention administrative (CRA) sur l'action 3 « lutte contre l'immigration irrégulière ». Il s'agit notamment de financer des travaux de sécurisation et de mise aux normes ou de réparation en cas de sinistre.

La DGEF a conclu, début 2016, une convention de délégation de gestion des crédits immobiliers avec la DEPAFI qui assure désormais le pilotage des crédits d'investissement de la mission immigration, asile et intégration, en ce qui concerne les actes de conduite des opérations de construction, de réhabilitation, de restructuration ou de maintenance lourde des immeubles hébergeant les centres de rétention administrative (CRA), les locaux de rétention administrative (LRA) et les zones d'attentes (ZA). La programmation des opérations est fixée en commun avec la DGEF et après dialogue de gestion avec les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et les services administratifs et techniques de la police nationale (SGAMI/SATPN).

Comme le montre le tableau ci-après relatif aux dépenses d'investissement (hors fonds de concours sauf ceux de l'action 3) depuis 2014 la mission IAI présente une exécution relativement stable.

Entre 2016 et 2017, les dépenses d'investissement du programme 303 ont évolué à la hausse de 7,99 M€ en AE et de 7,69 M€ en CP.

Cette hausse est principalement due au passage de crédits de fonctionnement vers des crédits d'investissement en ce qui concerne les projets informatiques gérés par la DGEF comme France Visa, Visabio BDD, SBNA, AGDREF.

Le reste des dépenses d'investissement (immobilier des CRA) est en légère hausse (+ 1,5 M€ en AE et +0,7 M€ en CP).

Entre la LFI 2017 et l'exécution 2017 (hors fonds de concours), les dépenses d'investissement de la mission sont légèrement sous-exécutées de 0,77 M€ en AE et 1,38 M€ en CP.

Les dépenses d'investissement du programme 303 sont sous-exécutées de 0,8 M€ en AE et 1,4 M€ en CP. Les dépenses d'investissement relatives aux projets informatiques gérés par la DGEF sont en légère sous-exécution de 0,96 M€ en AE et 0,61 M€ en CP. Les autres dépenses d'investissement (immobilier des CRA) sont en quasi équilibre (+ 0,2 M€ en AE et - 0,77 M€ en CP).

Tableau n° 17 : Dépenses d'investissement du programme 303 en M€

Exec 2013		LFI 2014		Exec 2014		LFI 2015		Exec 2015		LFI 2016		Exec 2016		LFI 2017		Exec 2017	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2,61	4,09	4,21	14,21	0,70	17,21	2,98	13,1	1,04	10,11	3,0	3,5	1,88	1,94	10,6	11	9,87	9,63

Source : Dépafi et DGEF, mars 2018

Une partie des investissements réalisés sur les crédits du programme 303 peut être cofinancée par des crédits des fonds européens. Ainsi, le Fonds pour le retour (FR) et le Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE) du programme européen « SOLID » (Solidarité dans la gestion des flux migratoires) mis en place par la Commission européenne pour la période 2008-2013 puis, depuis la nouvelle programmation 2014-2020 les deux nouveaux fonds européens -le Fonds asile migration et intégration (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) - couvrent une partie des dépenses d'investissement.

Ces crédits versés par la Commission européenne à la France sont rattachés par voie de fonds de concours sur le programme 303 et viennent en remboursement de dépenses déjà réalisées.

2.5 Le financement consacré aux opérateurs

2.5.1 Les crédits budgétaires consacrés à ce financement

Les éléments sur les subventions pour charges de service public ont été présentés *supra*.

2.5.2 L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides

La subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'intérieur à partir du programme 303 représente 98 % des ressources de l'établissement. Les autres ressources proviennent principalement du cofinancement européen des projets de l'Office.

2.5.3 L'Office français pour l'immigration et l'intégration

En application de la LFI pour 2017, l'essentiel des taxes affectées l'OFII ont été réintégrées dans le budget de l'État pour un montant de 133 M€. Seule la redevance perçue au titre du regroupement familial reste pour l'instant encaissée directement par l'OFII. Son produit s'établit de façon prévisionnelle à 0,68 M€ pour 2017 selon la DGEF.

COUR DES COMPTES

Tableau n° 18 : Recettes des opérateurs OFII et OFPRA 2016-2017

OFII			OFPRA			
Exécution 2016	Budget initial 2017	Prévision d'exécution 2017	Budget initial 2016	Exécution 2016	Budget initial 2017	Prévision d'exécution 2017
17 623 619	177 499 000	124 303 982	52 870 000	56 182 495	65 000 000	63 182 648
183 419 937	201 861 860	147 801 015	54 155 555	56 734 624	65 725 760	63 908 408
151 719 894	203 394 620	196 667 826	56 448 055	55 745 301	65 725 760	66 925 760

2.6 Le programme d'investissements d'avenir

Il n'y a pas d'investissement d'avenir attaché à cette mission.

2.7 Les dépenses fiscales

Il n'y a pas de dépense fiscale attachée à cette mission.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

3.1.1 La régularité de l'exécution budgétaire

3.1.1.1 Des carences dans la prévision d'exécution des crédits

Conformément à l'article 67 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) a soumis au visa du CBCM le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE).

Le DGEF a procédé à l'élaboration d'une programmation des crédits, soumise au contrôleur budgétaire sous forme d'un avis au programme préalablement validé par le RFFIM (article 69 du décret précité), qui a fait l'objet de deux comptes-rendus d'exécution en cours de gestion au printemps et à l'automne. Le contrôle de la régularité a ainsi été assuré. Des tableaux de bord internes complètent le suivi de l'exécution.

En février 2017, le CBCM a formulé les appréciations suivantes :

- Pour le programme 104, la programmation respecte les ressources disponibles. Les dépenses sont prévues à hauteur des ressources évaluées.

La programmation 2017 est nettement plus élevée que le niveau d'exécution 2016 (275,5 M€ prévus en CP à comparer à une exécution 2016 de 87,5 M€ en CP) en raison principalement de la mesure de rebudgétisation au sein du programme 104 du montant des taxes et redevances précédemment affectées à l'OFII pour un montant de 133 M€.

- Pour le programme 303, la programmation recueille un avis favorable « assorti de fortes réserves liées à une insoutenabilité subie dont l'ampleur reste à évaluer au regard notamment de l'évolution des flux migratoires ».

En effet, pour parvenir à financer les dépenses prévues dans la programmation communiquée au CBCM, soit 1 476,45 M€ en AE et 1 350,16 M€ en CP en intégrant la dette à Pôle empbi au titre de la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour un montant de 176 M€, la DGEF avait tablé sur des hypothèses comme l'obtention de reports de crédits complémentaires (5,7 M€ en CP), la levée de la mise en réserve (75,4 M€ en AE et 65,27 M€ en CP) et une ouverture nette de crédits (417,34 M€ en AE et 413,27 M€ en CP).

Cette programmation engendre une insuffisance de crédits de 498,45 M€ en AE et 484,23 M€ CP.

La DGEF fait valoir que « le CBCM a été informé en amont de la gestion de 2017 et tout au long de celle-ci du niveau d'insuffisance des crédits de l'action 2 pour des dispositifs dont une grande partie constituent des dépenses de guichet ne pouvant être maîtrisée ».

Pour autant, la Cour note qu'en 2017, comme en 2016, les règles de droit budgétaire n'ont pas été respectées en la matière et que la programmation communiquée au CBCM par le DGEF ne pouvait valablement intégrer des crédits par définition encore non disponibles ou hypothétiques.

3.1.1.2 Une diminution des impayés à Pôle emploi

Dettes à l'égard de Pôle emploi

Depuis la création de l'allocation pour les demandeurs d'asile en 2015 relevant de l'OFII (loi n°2015-925 du 29 juillet 2015), l'allocation temporaire d'attente n'est attribuée qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire²⁵ et aux apatrides²⁶. Elle est versée par Pôle emploi pour un montant annuel au moment de la création de l'ADA d'environ 10 M€.

De plus, l'article 87 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a supprimé l'ATA. Cette suppression est effective depuis le 1^{er} septembre 2017 en application du décret n° 2017-826 du 5 mai 2017. Aussi, seules les personnes percevant ce minima avant le 1^{er} septembre 2017 continueront à en bénéficier jusqu'à l'extinction de leurs droits, vers 2020 selon Pôle emploi.

La dette récurrente à l'égard de Pôle emploi a conduit la Cour à relever systématiquement l'absence de réalisme de la programmation sur ce point. Un effort important a été opéré en 2017.

La dette consolidée au 31 décembre 2017 au titre de l'ATA s'élève à 8,1 M€ (contre 166 M€ au 31 décembre 2016).

L'État a remboursé 177,4 M€ (la dette 2016 et les dépenses 2017) en deux versements :

- 10,5 M€ ont d'abord été versés à Pôle emploi en décembre 2017 au titre des crédits LFI 2017 (dégel de la réserve de précaution) ;
- la loi de finances rectificative du 29 décembre 2017 (166,6 M€ en AE et 161,2 M€ en CP), le solde des crédits restant sur le programme (0,3 M€ en AE et 0,4 M€ en CP) et le solde du dégel de la réserve (5,2 M€ en CP) ont permis un second versement de 166,9 M€.

²⁵ Introduite par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, cette protection est accordée par l'OFPRA à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'attribution du statut de réfugié mais qui est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants, s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire obtiennent auprès de la préfecture un titre de séjour "vie privée et familiale" d'un an renouvelable.

²⁶ Selon la Convention de New York du 28 septembre 1954, ce terme s'applique à "toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation". L'Ofpra est chargé de reconnaître le statut aux apatrides qui en font la demande en France et de leur assurer une protection juridique et administrative.

La prévision de la dépense ATA pour l'année 2018 est de 11 M€ pour un nombre d'allocataires estimé à 2 862 en moyenne annuelle. En tenant compte de la dette résiduelle constatée au 31 décembre 2017 (8,1 M€), la prévision de la dette due à Pôle emploi au 31 décembre 2018 est de 19,1 M€. En 2019, 1,7 M€ devraient être versés à 436 bénéficiaires.

Les tableaux suivants précisent le coût prévisionnel de l'ATA et le nombre de bénéficiaires pour les années 2018, 2019 et 2020, date de l'extinction programmée de l'allocation.

Tableau n° 19 : Prévision de dépenses ATA 2018 à 2020

ATA groupe 1 2018	janv-18	févr-18	mars-18	avr-18	mai-18	juin-18	juil-18	août-18	sept-18	oct-18	nov-18	déc-18	2018
	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	
Nombre de mandats	4 661	4 149	4 012	3 832	3 624	3 412	3 020	3 054	1 534	1 231	1 024	797	2 862
AJ du mois	27,6	27,9	25,7	27,9	27,6	28,2	27,2	29,1	29,2	28,0	27,6	26,5	27,7
Allocations journalières	129	116	103	107	100	96	82	89	45	34	28	21	79,2
Taux moyen journalier (en €)	11,5	11,5	11,5	11,5	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6
Prestations versées (en M€)	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,5	0,4	0,3	0,2	11,0

ATA groupe 1 2019	janv-19	févr-19	mars-19	avr-19	mai-19	juin-19	juil-19	août-19	sept-19	oct-19	nov-19	déc-19	2019
	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	
Nombre de mandats	695	876	707	685	656	594	546	268	198	2	2	2	436
AJ du mois	27,6	27,9	25,7	27,9	27,6	28,2	27,2	29,1	29,2	28,0	27,6	26,5	27,7
Allocations journalières	19	24	18	19	18	17	15	8	6	0	0	0	12,0
Taux moyen journalier (en €)	11,6	11,6	11,6	11,6	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,7
Prestations versées (en M€)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	1,7

ATA groupe 1 2020	janv-20	févr-20	mars-20	avr-20	mai-20	juin-20	juil-20	août-20	sept-20	oct-20	nov-20	déc-20	2020
	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	p	
Nombre de mandats	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AJ du mois	27,6	28,4	25,7	27,9	27,6	28,2	27,2	29,1	29,2	28,0	27,6	26,5	27,5
Allocations journalières	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Taux moyen journalier (en €)	11,8	11,8	11,8	11,8	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,8
Prestations versées (en M€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00

Source : DGEF et Pôle Emploi, février 2018

3.1.2 La soutenabilité budgétaire

Les éléments concernant la soutenabilité budgétaire figurent *supra* (paragraphe 1.4).

3.2 La démarche de performance

La mission développe cinq objectifs et six indicateurs associés.

Objectifs et indicateurs de la mission

L'évaluation du programme 303 est organisée autour de trois objectifs : optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile, réduire les délais de traitement de la demande d'asile et améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les indicateurs du programme 104 sont organisés autour de l'atteinte de deux objectifs : améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers et améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation.

Il n'y a pas eu de modification d'indicateur en 2017. Deux indicateurs avaient été modifiés en 2016, dont l'indicateur 1.1. du programme 303 (part des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées hébergées) qui prend désormais en compte tous les modes d'hébergement (CADA et hébergement d'urgence financé sur le programme 303) et tous les publics qui peuvent avoir accès aux lieux d'hébergement, y compris les demandeurs d'asile « Dublin » ou faisant l'objet d'une procédure accélérée. Auparavant, ces deux publics ne remplissaient pas les conditions d'accès aux CADA et n'étaient pas pris en compte dans le calcul de l'indicateur. La fiabilité de cet indicateur peut être affectée par le fait que les données relatives à l'hébergement d'urgence sont en partie déclaratives.

Ces indicateurs reflètent globalement les différents champs d'intervention des deux programmes de la mission.

La démarche de performance est illustrée ci-après par les actions de la direction générale des étrangers en France, par la réduction des délais de traitement de la demande d'asile, ainsi que par le contrôle et le suivi de l'ADA.

Tableau n° 20 : Indicateurs de performance – exercice 2017

Performance programme 104																			
Objectif	Indicateur		Cibles / Prévisions					Résultats											
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017*					
Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers	1.1	Efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CAICIR	Modification de l'indicateur en 2016					90	95	Modification de l'indicateur en 2016					91,7	95			
			Taux d'assiduité des bénéficiaires d'une prescription linguistique					1000	0,11	Coût moyen de gestion des formations linguistiques					0,17	0,17			
Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de	2.1	Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation	Durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation	350	300	275	270	270	260	233	255	268	289	322	300				
* Préciser le statut du chiffre (prévision, exécution)																			
Performance programme 303																			
Objectif	Indicateur		Cibles / Prévisions					Résultats											
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017*					
Optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile	1.1	Part des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées hébergées	Modification de l'indicateur en 2016					70	75	Modification de l'indicateur en 2016					53	60			
			Part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées					94	90	91	93	91	93	89	92,3	90,6	90	85	93
Réduire les délais de traitement de la demande d'asile	2.1	Délai d'examen d'une demande d'asile par l'OFPPRA	Nbre de décisions rendues dans l'année par équivalent temps plein d'agent instructeur					385	385	420	412 à 420	412 à 420	404-412	375	390	428	413	407	404-412
			Délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPPRA					130	125	132	151	140	90	186	205	203	216	183	90
Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière	3.1	Nombre de mesures de reconduite à la frontière exécutées	Nombre de mesures de reconduite à la frontière exécutées					28000	28000	ND	ND	ND	ND	21841	20853	19942	18873	15648	ND
			Part des retours hors UE					33	33	ND	42	45	45	31	33	37	41	48	45
* Préciser le statut du chiffre (prévision, exécution)																			

Source : DEPAFI, DGEF, février 2018

3.2.1 Les actions menées par la DGEF

La DGEF se définit principalement comme une « administration d'état-major » dont la mission est de concevoir et de piloter des politiques publiques. Les indicateurs de performance reflètent donc l'activité opérationnelle de ces services ou d'opérateurs extérieurs.

Dans le cadre de ses relations avec les préfets de région responsables de BOP déconcentrés pour les deux programmes de la mission (programmes 303 et 104) la DGEF anime des dialogues de gestion avec chaque préfet de région ou ses représentants dans les domaines couverts par les indicateurs, soit principalement le domaine de l'asile et de l'immigration irrégulière, et le volet accompagnement sanitaire des retenus dans les centres de rétention administrative des régions concernées.

En outre, plusieurs textes encadrent l'exercice par la DGEF de sa tutelle sur l'OFPRA et l'OFII ²⁷.

En application de ces dispositions, la DGEF a organisé sa relation avec les deux offices :

- s'agissant de la gouvernance : un comité de tutelle a été mis en place pour chaque opérateur, réunissant la DGEF et les directions de l'État les plus concernées par les activités de l'opérateur ; des rendez-vous stratégiques se tiennent régulièrement avec chacun d'eux ; des réunions préparatoires sont organisées en amont de chaque conseil d'administration.
- s'agissant du pilotage : l'OFII et l'OFPRA disposent chacun d'un contrat d'objectifs et performance (COP) ; des lettres d'objectifs sont communiquées aux dirigeants des opérateurs ; des indicateurs d'activité sont régulièrement transmis par les opérateurs à la DGEF ; un suivi des crédits et des emplois est opéré de façon régulière à l'occasion de l'adoption des budgets initiaux, des budgets rectificatifs, des comptes financiers et en gestion, lors des comptes rendus de gestion ou lors de points *ad hoc*.

3.2.1.1 Le nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'OFPRA

L'OFPRA contribue aux indicateurs de performance du programme 303 « *Immigration et asile* » au travers de l'objectif numéro deux du PAP « réduire les délais de traitement de la demande d'asile », dans un contexte de forte augmentation de la demande depuis 2008. La réduction du délai de traitement de la demande d'asile a notamment un impact direct sur le coût de la prise en charge des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé le 12 janvier 2017 pour la période 2016-2018. L'objectif principal de ce contrat est la consolidation des mesures de modernisation introduites par le plan d'action pour la réforme de l'OFPRA, couvrant l'ensemble des missions et des activités de l'établissement, qui a été mis en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2013 (cf. *infra* § 3.2.2). Ce plan d'action constituait le

²⁷ Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au « pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État », instruction ministérielle du 9 mai 2016 relative au renforcement de l'exercice de la tutelle et au pilotage stratégique des opérateurs du ministère de l'intérieur.

support du COP 2013-2015. Il répond à la volonté d'assurer une meilleure protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, de rechercher une plus grande efficacité en poursuivant un objectif de réduction à trois mois des délais de traitement des demandes d'asile et de contribuer à la valorisation des métiers de l'office.

Le contrat d'objectifs et de performance OFPRA 2016-2018

Ce contrat se compose de trois volets principaux :

- 1/ renforcer la protection due aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ;
- 2/ veiller à l'efficacité de l'office et atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de délais (demandes d'asile et établissement du premier état civil) ;
- 3/ améliorer les conditions de travail des agents.

Les objectifs des volets 1 et 3 étaient rattachés aux deux COP précédents. La plupart d'entre eux ayant été atteints, le COP 2017 se concentre sur l'approfondissement de plusieurs objectifs de l'axe 2, dont la plupart des actions sont par ailleurs déjà engagées.

Ces objectifs correspondent à la stratégie de l'office pour la période 2016-2018, qui s'articule autour des quatre axes suivants :

- poursuivre le renforcement de la capacité de l'OFPRA à porter sa mission de protection dans le cadre prévu par la loi du 29 juillet 2015 ;
- veiller à l'efficacité de l'office et réduire les délais de traitement des demandes à tous les stades de la procédure ;
- améliorer le service rendu aux usagers en développant notamment l'administration numérique ;
- adapter la gestion et la politique des ressources humaines à la nouvelle dimension de l'office.

3.2.1.2 Le contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'OFII

L'office contribue aux indicateurs de performance du programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » au travers de l'objectif numéro un « amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des étrangers ».

Le contrat d'objectifs et de performance 2013-2015 de l'OFII a été actualisé en 2014. Il s'agissait d'adapter l'établissement aux orientations fixées par le Gouvernement.

Le contrat d'objectifs et de performance OFII 2014-2016

Le périmètre de l'action de l'office a été repensé et fondé sur quatre grands objectifs :

- l'accueil du primo-arrivant et la mise en place d'un véritable parcours d'installation ;
- l'accueil et l'accompagnement du demandeur d'asile en attendant qu'il soit statué sur sa demande ;
- l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers ;
- la contribution de l'OFII au séjour des étrangers en France.

Ce COP est parvenu à son terme. Il fera l'objet d'un bilan annexé au nouveau COP de l'opérateur en cours de signature et qui couvrira la période 2017-2020.

Le contrat d'objectifs et de performance OFII 2017-2020

L'OFII doit mettre en œuvre trois objectifs stratégiques axés sur :

- la coordination du dispositif national d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile pour en optimiser la gestion ;
- le renforcement de la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile afin de maîtriser davantage au plan budgétaire la gestion de cette dépense ;
- l'amélioration des conditions d'accès des demandeurs d'asile à leurs droits.

3.2.2 La réduction des délais de traitement de la demande d'asile au cœur des enjeux de performance

L'indicateur majeur de la mission concerne le délai moyen d'instruction des demandes par l'OFPRA. Ce délai, qui s'exprime en jours calendaires, s'établissait à 216 jours fin 2015 et à 178,8 jours au 31 décembre 2016. Au 31 décembre 2017 il a atteint 160,5 jours.

La quasi-totalité des mesures du plan d'action précité (cf. *supra* § 3.2.1.1.) est aujourd'hui en vigueur : création d'un comité d'harmonisation, de groupes thématiques concernant les vulnérabilités, d'un portail métier rassemblant les outils d'aide à l'instruction et à la protection, mutualisation des principaux flux représentant 30 % de la demande, instauration d'un traitement adapté de la demande d'asile, délégation de signature à des officiers de protection, généralisation de la numérisation des dossiers, modernisation du management, développement

de la mobilité et de la transparence des postes, enrichissement des tâches et des parcours des agents de catégorie B et C.

Le plan d'action a été adapté pour favoriser la mise en œuvre des évolutions apportées par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile et prendre en compte les effets de la crise migratoire sur la hausse des flux de demandes.

Dans ce cadre, le secteur chargé de l'instruction des demandes d'asile a été réorganisé à compter du 1^{er} janvier 2017.

La nécessité de développer la gestion mutualisée des principaux flux de demandes d'asile s'est faite jour, en lien avec les recrutements supplémentaires d'officiers de protection instructeurs intervenus en 2016 et 2017. Elle a consisté en la création de deux pôles d'instruction composés respectivement de trois divisions couvrant l'Europe et l'Asie (pôle nord) et de trois divisions couvrant l'Afrique et l'Amérique (pôle sud), soit un total de six divisions contre quatre précédemment. La mise en place de ces deux pôles garantit une plus grande cohérence géographique et linguistique dans la répartition des dossiers et le maintien du principe de spécialisation par nationalité, qui est la marque de l'office.

Enfin, pour répondre au plan gouvernemental du 12 juillet 2017, l'OFPRA a renforcé dès l'été 2017 sa présence territoriale par l'intensification de ses « missions foraines » prioritairement dans les métropoles de Metz et de Lyon. Ce dispositif à caractère expérimental est reconduit en 2018.

Nouvelles garanties procédurales

La loi de 2015 précitée inclut de nouvelles garanties procédurales introduites par les directives européennes « Procédures » et « Qualification » qui se traduisent par de nouvelles exigences pour l'Office :

- la participation d'un tiers à l'entretien (en moyenne 80 minutes - l'OFPRA estime avoir tenu 50 000 entretiens en 2017) ;
- le recours systématique à l'interprétariat pour les demandeurs non francophones ;
- l'enregistrement sonore des entretiens ;
- l'exercice possible par le demandeur de son droit à accéder au compte-rendu de l'entretien ;
- l'énoncé oral des droits nouveaux au demandeur au début et à la fin de l'entretien par l'officier de protection ainsi que sa traduction par l'interprète.

Ces exigences ont eu pour conséquence mécanique d'augmenter le temps moyen d'instruction de chaque dossier et ainsi de ralentir les gains de productivité individuels à l'instruction. Ce ralentissement est également la conséquence du renforcement constant des dispositifs juridiques permettant à l'OFPRA de rejeter ou de mettre un terme à des protections pour des raisons de menace terroriste. L'OFPRA a notamment saisi le ministère de l'intérieur d'une demande visant à être systématiquement informé de tout élément d'ordre public terroriste concernant un demandeur d'asile ou un statuaire.

Des mesures relatives à l'organisation et au traitement de la demande d'asile ont été prises :

- les nouveaux outils d'orientation préalable et d'affectation intégralement dématérialisée des dossiers de demande d'asile ont été pleinement mis en place à partir des convocations de juin 2017. Ce dispositif représente l'aboutissement d'une démarche engagée dès 2010, avec la numérisation systématique et exhaustive du dossier de demande d'asile ;
- L'investissement dans ces nouveaux outils a définitivement déchargé les différents acteurs de l'office de la manipulation du dossier papier, améliorant la productivité de ses agents, ce qui a permis de limiter le nombre de recrutements supplémentaires nécessaires au respect des objectifs du nouveau cadre d'instruction des demandes déterminés par la loi du 29 juillet 2015 et déclinés par le COP 2016/2018 ;
- l'office a également modifié le pilotage de son activité de manière à s'adapter au passage d'une gestion de stock à une gestion de flux (adaptation des outils de prévision, des outils numériques, des compétences métier, réunions de pilotage, etc.).

3.2.2.1 Le délai de traitement de la demande d'asile par l'OFPRA s'est nettement amélioré au cours de l'année 2017

La performance globale de l'office s'est améliorée : de 79 769 décisions prises en 2015, il est passé à 89 919 en 2016 et à 115 033 en 2017, soit une progression de 44% sur deux ans. L'Office a atteint sur ce point l'objectif qui lui a été fixé dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance 2016-2018. À compter de l'été 2017, l'OFPRA a pu rendre plus de 8 000 décisions par mois (hors mineurs accompagnants). Le renforcement des capacités de production a permis de réduire le nombre de dossiers en cours d'instruction, qui est passé de 35 300 au 31 décembre 2016 à 30 300 au 31 décembre 2017, dans un contexte d'augmentation continue du nombre de dossiers déposés.

Le stock dit « réel » de dossiers en cours d'instruction à l'OFPRA (les dossiers de plus de trois mois) a baissé de 38%, atteignant 13 025 dossiers au 31 décembre 2017 contre 20 993 l'année précédente. La montée en compétence après un temps de formation des nouveaux officiers de protection a permis de « déstocker » de façon importante, notamment à partir de l'été 2017.

Tableau n° 21 : Principaux indicateurs relatifs au stock

Stocks de demandes de plus de 3 mois	13 025
Age moyen du stock	3,7 mois
Age médian du stock	2,5 mois
Part des dossiers de plus d'un an	4,80 %

Source : OFPRA, février 2018

En période de résorption des stocks de dossiers de demandes, situation que connaît l'OFPRA depuis 2016, l'indicateur dit de « délai moyen d'instruction », calculé sur la base du nombre de jours écoulés entre les dates d'introduction de la demande à l'office et de décision, est mathématiquement amené à s'accroître. Pour la DGEF il reste à ce jour l'indicateur principal de mesure de la performance de l'OFPRA (inscrit dans le COP). Pour autant, il n'est plus représentatif à lui seul de la performance actuelle de l'office.

Cette résorption du stock des demandes a en effet eu pour conséquence de retarder la réduction des délais d'instruction. En moyenne sur l'année 2017, le délai de traitement de l'office (toutes procédures confondues), s'élève à 185,3 jours, contre 183,3 jours en 2016 (6 mois et 1 jour). L'âge moyen du stock ayant cependant été réduit de manière importante suite à ce « déstockage », le délai mensuel constaté à partir de septembre a pu ensuite diminuer de 46 jours lors des trois derniers mois de l'année. Ainsi, le délai d'instruction constaté à date au 31 décembre 2017 a atteint 160,5 jours contre 178,8 au 31 décembre 2016.

Les délais de traitement ont donc entamé une phase de réduction en 2017 mais sans atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement (trois mois puis deux mois). Le stock de dossiers ayant considérablement été « rajeuni », les délais d'instruction devraient continuer à se réduire en 2018, pour tenir l'objectif de trois mois. Leur réduction à deux mois se fera grâce à la diminution des délais dits « logistiques » (convocation accélérée des demandeurs, notification plus efficace), donc en dehors des délais d'instructions *stricto sensu*.

Le schéma ci-après, transmis par la DGEF, présente les délais de traitement de la demande d'asile ainsi que les cibles du plan d'action de juillet 2017.

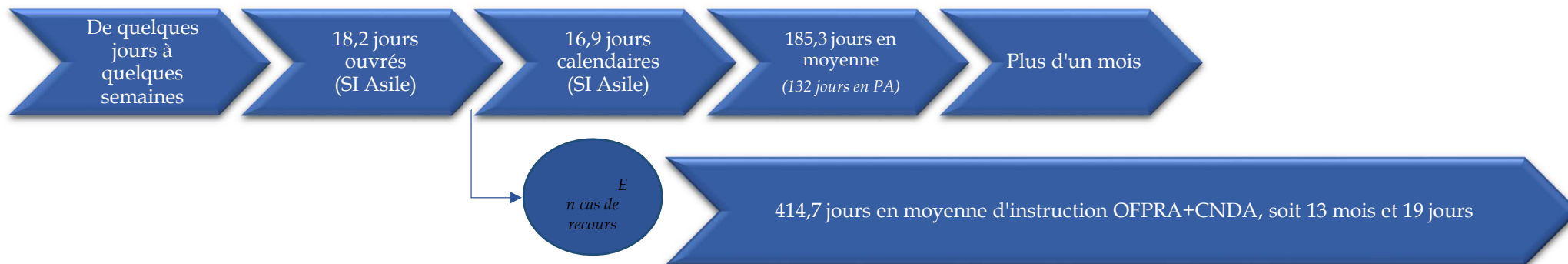
Frises des délais de traitement de la demande d'asile - Moyenne de l'année 2017

Étapes de la procédure - hors notification CNDA

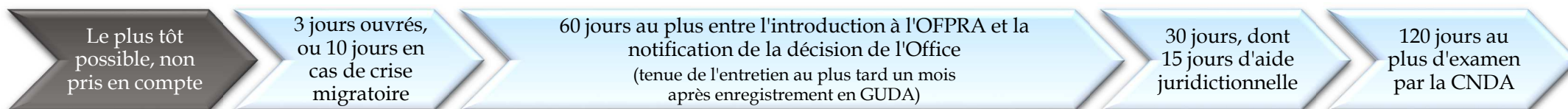
COUR DES COMPTES



Délais constatés en moyenne pour l'année 2017 (données mensuelles communiquées par l'OFPRA et collectées par la DGEF depuis le SI Asile)



Délais-cible du plan d'action pour l'asile :



3.2.2.2 L'augmentation du nombre de décisions rendues par l'OFPRA a entraîné mécaniquement une augmentation des recours adressés à la CNDA²⁸

La CNDA a enregistré une augmentation de 34 % des recours en 2017 avec 53 581 recours enregistrés contre 39 986. Le stock de dossiers à la CNDA a connu une importante augmentation à compter de l'été 2017, ce qui a eu un impact négatif sur les délais de traitement. Ce stock devrait encore augmenter durant les prochains mois si la CNDA ne parvient pas à traiter les recours qui lui sont soumis.

Le nombre de décisions rendues est en augmentation de 11,3 % pour s'établir à 47 814 décisions.

Même si le délai moyen constaté passe de 6 mois et 26 jours à 5 mois et 6 jours, le délai prévisible moyen de jugement, qui était en diminution en 2016, augmente : il a atteint 6 mois et 12 jours fin 2017 contre 5 mois et 15 jours fin 2016²⁹.

La CNDA a bénéficié d'un renforcement de ses effectifs : de 367 en 2016 ils sont passés à 410 en 2017 et devraient s'établir à 456 en 2018.

Le délai global total à l'OFPRA et à la CNDA, qui court de la date d'introduction à l'OFPRA à la date de la décision de la CNDA, s'est amélioré. En moyenne de 472,9 jours en 2016 (15 mois et 16 jours), il s'élève à la fin 2017 à 414,7 jours (13 mois et 19 jours).

Certains de ces délais sont modifiés dans le cadre du projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » afin de permettre une accélération du traitement d'instruction de la demande d'asile. Le projet de loi prévoit par exemple la réduction du délai de recours devant la CNDA de 1 mois à 15 jours.

En 2017, le taux de protection s'établit à 27 % à l'OFPRA et à 36 % en prenant en compte les décisions de la CNDA. Le rapport est inversé par rapport à 2012 quand le taux de protection de l'office était de 9 %, la part la plus importante étant assumée par la CNDA.

²⁸ Cf. CNDA rapport d'activité année 2017, février 2018.

²⁹Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre de décisions rendues. Le délai moyen constaté global correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires traitées sur une période donnée, divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés dans la même période (il prend en compte l'ancienneté des dossiers).

3.2.3 Le contrôle et le suivi de l'ADA

Plusieurs mesures correctrices ont été engagées afin d'améliorer la gestion de l'allocation.

3.2.3.1 Des évolutions en termes de fonctionnement et de méthode de travail

L'organisation de l'OFII a connu des évolutions importantes en 2016 et 2017 avec la suppression de la visite médicale pour une partie du public et la mise en œuvre de la réforme « étrangers malades ».

Par ailleurs, l'Office s'est doté d'un pôle de veille juridique et de suivi du contentieux et a structuré une démarche de contrôle interne avec la mise en place d'un pôle « Audit et contrôle interne ».

Certaines évolutions organisationnelles ont permis de rationaliser les directions métiers (notamment avec le rattachement de la direction de l'immigration, du retour et de la réinsertion à la directrice générale adjointe) et d'unifier les fonctions support (rattachement du service statistique au secrétariat général).

L'intégration de la démarche de contrôle interne au fonctionnement quotidien de l'établissement, en cohérence avec le contrôle interne ministériel, est de nature à renforcer la maîtrise de l'activité de l'établissement. Selon la DGEF, l'année 2018 devrait permettre aux évolutions entamées en 2017 de produire leurs pleins effets avec le déploiement d'un réseau de référents de contrôle interne et la création d'une direction des affaires immobilières et logistiques.

3.2.3.2 L'amélioration de la gestion l'ADA par l'OFII

L'OFII avait ouvert en 2016, en lien avec la DGEF, plusieurs chantiers de rationalisation des processus de gestion de l'allocation.

Les principales actions de rationalisation

Elles concernent :

- l'amélioration du suivi des demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin » notamment via le système d'information « SI asile » (remontée périodique d'informations en provenance des préfectures relatives aux situations de transfert et de fuite, systématisation des contrôles, selon un suivi calendaire, à l'égard de ces demandeurs afin de vérifier la régularité des situations). Selon la DEPAFI, ces démarches auraient d'ores et déjà permis d'économiser 269 000 € dans le cadre du paiement de décembre notamment ;

- le renforcement du suivi des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile et l'exploitation de ces données afin de procéder à des refus d'octroi ou des coupures du versement du montant journalier additionnel versé aux demandeurs d'asile adultes pris en charge au titre de l'hébergement d'urgence généraliste ; en 2016, l'effort avait en particulier porté sur les personnes prises en charge en centres d'accueil et d'orientation et dans les centres d'hébergement d'urgence franciliens ;

- l'amélioration de la coordination des pratiques des opérateurs (OFII, OFPRA), ainsi que de la CNDA, qui permet une prise en compte plus rapide par l'OFII des décisions définitives donnant lieu à la suspension du versement de l'allocation.

Ces actions se poursuivent en 2017 (cf. *supra* § 2.3).

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a, à la demande du DGEF et de l'OFII, mené courant 2017 une étude visant à identifier les sources d'indus de l'ADA ainsi qu'un plan d'action pour les réduire. Le SGMAP a ainsi proposé des mesures organisationnelles et techniques permettant d'éviter le versement d'indus et a proposé des mesures d'optimisation³⁰.

3.2.4 Une rationalisation du coût face à la diversification des structures d'hébergement

3.2.4.1 Le développement du parc d'hébergement s'est accéléré.

L'augmentation du nombre de places relevant du dispositif national d'accueil (DN@) autorise l'OFII à mettre en œuvre de manière plus systématique l'orientation directive des demandeurs d'asile, ce qui constitue un levier d'action déterminant pour ne pas accorder le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs qui refusent cette orientation ou pour suspendre le bénéfice de ces conditions dans les cas où

³⁰ Par exemple : mieux identifier les demandeurs hébergés dans les structures financées par le programme 177.

le demandeur n'a pas respecté les dispositions prévues par l'article L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Environ 3,5 % des orientations proposées sont refusées, ce qui donne lieu à une interruption des conditions matérielles d'accueil.

Ces évolutions permettent d'accélérer l'entrée dans la procédure des demandeurs d'asile et rendent possible une gestion plus fluide de leurs parcours.

Le dispositif d'accueil relevant de l'asile comptait fin 2017 70 084 places recensées dans le DN@ relevant de l'OFII (+ 7 922 par rapport à 2016) dont 39 867 en CADA (+ 2 217 par rapport à 2016) et 30 217 en HUDA (+ 5 705 par rapport à fin 2016) auxquelles il faut ajouter 9 192 nuitées hôtelières déconcentrées non recensées. Le total est de 79 276 places disponibles en 2017. Le parc d'hébergement pour les demandeurs d'asile s'est donc étendu à plus de 17 000 places. 10 000 places correspondant aux CAO préexistaient et relevaient jusqu'au 31 décembre 2016 du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». L'évaluation de la création nette n'est donc pas possible en l'état des données communiquées à la Cour.

S'agissant des CADA, l'exécution au 31 décembre 2017, qui s'élève à 273,7 M€, a permis le financement de 39 867 places (+ 2 217 par rapport à 2016). 2 000 places supplémentaires doivent être créées en 2018 via une procédure d'appel à projets.

Les places en hébergement d'urgence au titre de « l'Accueil temporaire – service de l'asile » ont diminués à 5 671 places (- 419 par rapport à 2016) pour un montant exécuté qui s'élève à 30,6 M€.

Les places en hébergement d'urgence gérées par les services déconcentrés sont au nombre de 18 514 (dont 49 % en hôtel). L'exécution au 31 décembre 2017 s'élève à 120,2 M€, soit un écart de + 119 % par rapport à la LFI 2017. Cette augmentation en cours d'exercice est une constante (+ 45 % en 2016). Cependant son ampleur est inédite. La LFI 2017 prévoyait au titre de cette catégorie d'hébergement 54,4 M€ soit 49,54 % de moins que les dépenses exécutées en 2016. Cette baisse devait être compensée par l'absorption des CAO et la création des places dans le dispositif PRAHDA pour 81,4 M€ (total HUDA déconcentré : 135,9 M€ en LFI contre 139,1 M€ dépensés en 2016). Ces prévisions ne se sont pas réalisées et l'exécuté 2017 de l'hébergement d'urgence dédié déconcentré s'élève à 268,3 M€ dont 120,6 M€ de places d'urgence déconcentrées.

L'hébergement d'urgence en CAO compte 9 697 places pour un montant exécuté de 102,6 M€ en augmentation de 92,13 % par rapport à la LFI.

Le marché PRAHDA a représenté en exécution 15,5 M€ pour 5 351 places. La prévision de dépense en CP pour la seule année 2017 était évaluée initialement à 28 M€. Ce montant intégrait une ouverture progressive des 5 351 places au premier semestre 2017. Cette sous-exécution s'explique par le fait que l'attribution du marché au mois de mars a eu pour effet d'en réduire la durée de deux mois pour l'année 2017. Par ailleurs, les premières places d'hébergement n'ont été mises à disposition par Adoma qu'à compter du mois d'avril. Enfin, ce coût de 15,5 M€ n'intègre qu'un règlement partiel et par acompte du dernier trimestre 2017.

Le parc financé par le programme 303 a été donc étendu, particulièrement s'agissant de l'hébergement d'urgence.

**Le dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile :
structures et coûts**

Le dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile est défini à l'article L.744-3 du CESEDA. Il comprend d'une part les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qui constituent le pilier de l'hébergement, et d'autre part, divers dispositifs d'hébergement d'urgence (HUDA). L'ensemble des personnes détentrices d'une attestation de demande d'asile sont éligibles à ces dispositifs, à l'exception des personnes sous procédure « Dublin » qui ne peuvent bénéficier d'un hébergement en CADA.

I - Les CADA appartiennent à la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux spécialisés et relèvent à ce titre de l'article L. 312-1 du CASF et de la réglementation afférente. Ces structures sont soumises à autorisation préfectorale pour une durée de quinze ans. Bénéficiant d'une dotation globale de financement, équivalent à 19,50 € par jour et par place, ils offrent aux demandeurs d'asile un accompagnement social et administratif pendant toute la durée de leur procédure.

II - L'HUDA est quant à lui soumis à une réglementation plus souple, puisqu'il fait partie des structures soumises à déclaration, relevant de l'article L. 322-1 du CASF. Ce parc, qui a connu des évolutions importantes avec la création de plusieurs nouveaux dispositifs entre 2015 et 2017, comprend :

1 - *l'HUDA déconcentré* : géré par les services de l'État dans les territoires, ce dispositif constitue une variable d'ajustement face à la saturation du parc CADA, notamment pour l'hébergement des demandeurs d'asile les plus vulnérables. L'HUDA déconcentré était financé en 2017 à un coût journalier moyen de 16,57 € pour un total de 17 719 places (dont 49 % en hôtel) ;

2 - *l'AT-SA (accueil temporaire – service de l'asile)* : créé dans les années 2000 afin de désengorger les territoires soumis aux flux les plus importants (historiquement Ile-de-France et Rhône-Alpes), le dispositif AT-SA s'est peu à peu développé pour atteindre près de 5 800 places en 2017, financées à un coût journalier moyen de 16 €. Ce parc est piloté au niveau national par la direction de l'asile et permet aujourd'hui d'y opérer des orientations nationales et locales ;

3 - *les CAO (centres d'accueil et d'orientation)* : créés à l'automne 2015 en amont du démantèlement de la « jungle » de Calais, les CAO ont vocation à offrir une mise à l'abri et un accompagnement dédié aux migrants et demandeurs d'asile non hébergés. Initialement financés sur les crédits du BOP 177, les CAO font, depuis 2017, l'objet d'un financement sur les crédits de l'action 02 du BOP 303 et sont intégrés au dispositif national d'accueil pour un coût journalier moyen de 28,5 €. Le parc compte à ce jour 9 697 places, dont 400 sont mises à disposition, chaque semaine, pour des orientations depuis l'Ile-de-France ;

4 - *le PRAHDA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile)* : mis en place en 2017 dans le cadre d'une procédure de commande publique, ce dispositif comprend 5 351 places, dont l'objectif est d'assurer l'accueil d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile. Les PRAHDA ont notamment vocation à accueillir des personnes placées sous procédure « Dublin », dans l'attente de leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile. Le recours à la procédure d'appel d'offres a constitué une démarche novatrice dans le domaine de l'hébergement des demandeurs d'asile. La mise en concurrence des soumissionnaires a permis une amélioration des prestations proposées, notamment au regard des nuitées hôtelières dépourvues d'accompagnement social auxquelles les places de PRAHDA ont pour partie vocation à se substituer, et ce pour un coût maîtrisé sur les cinq prochaines années (17,50 € par place et par jour en Ile-de-France et 16,50 € dans les autres régions). L'ensemble du marché a été remporté par la SAEM ADOM ;

5 - *les CAES (centres d'accueil et d'examen des situations)* : initiés dans le cadre de l'instruction du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés, les CAES sont des dispositifs de mise à l'abri permettant de procéder à l'analyse des situations administratives, à l'accompagnement administratif, social et sanitaire des publics hébergés et à une orientation rapide vers les dispositifs d'hébergement adaptés à la situation administrative des personnes. Chaque région métropolitaine a un objectif de création de 200 places de CAES (hors Île-de-France, pour laquelle un quota en adéquation avec les besoins locaux propres doit être déterminé), pour un coût cible de 25 € par jour et par place. A ce jour, près de 1 300 places de CAES sont fonctionnelles.

L'ensemble des capacités d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) relève du dispositif national d'accueil (DNA) géré par l'OFII, qui est seul compétent pour l'orientation de demandeurs sur les places d'hébergement dédié. Lorsqu'une place devient vacante, elle est déclarée comme telle, par les gestionnaires de centres, sur le système d'information dn@, permettant à l'OFII d'y orienter un nouveau demandeur, selon un ordre de priorisation en fonction de la vulnérabilité et de correspondance entre les typologies d'hébergement et les compositions familiales. Les hébergements peuvent prendre la forme de structures collectives ou diffuses, et accueillir aussi bien des personnes seules que des familles. Il est à ce titre attendu des gestionnaires d'offrir des places à caractère modulable, afin de s'adapter au mieux à l'évolution des typologies de publics.

Une note d'information publiée à la fin de l'exercice budgétaire 2017 vise à faire évoluer le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés afin qu'il soit plus réactif et mieux adapté à la crise migratoire. À cette fin, quatre priorités sont déclinées : « *renforcer la lisibilité, l'efficacité et la fluidité des dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, développer le parc d'hébergement par des créations de nouvelles places d'hébergement pour demandeurs d'asile, inscrire cette organisation dans le cadre d'une refonte des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, définir une gouvernance adaptée* »³¹.

³¹ Information INTV1732719J du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

3.2.4.2 Une rationalisation des coûts d'hébergement à poursuivre³²

Il s'agit d'organiser une convergence des tarifs journaliers par type de structure au sein du dispositif national d'asile et une extension du parc d'hébergement visant à limiter l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et le recours aux nuitées hôtelières. En 2017, le dispositif HUDA intègre trois nouveaux types de structures : CAO, PRAHDA et CAES.

Aux coûts précités de l'hébergement, il convient d'ajouter le versement de l'ADA, dont le montant dépend de la situation familiale du demandeur. A titre indicatif, le montant plancher est de 6,80 € en métropole et le montant moyen de 8,50 €. Mensuellement le versement moyen est de 200 € pour un individu et 336 € pour un couple.

L'ADA est versée quand le demandeur accepte l'hébergement proposé. Cette contrainte est néanmoins souvent théorique en raison de l'engorgement des structures d'hébergement. Les demandeurs touchent par ailleurs un pécule supplémentaire de 4,20 € quand ils ne sont pas hébergés.

Ce pécule a été revalorisé sur la base de deux décisions du conseil d'État estimant que ce montant était « *manifestement insuffisant pour permettre à un demandeur de se loger sur le marché privé de la location* » en 2017 et le 17 janvier 2018. Le pécule a été augmenté à 5,40 € par le décret n°2017-430 du 29 mars 2017 et devrait l'être à nouveau prochainement.

Les hébergements permettent d'offrir aux demandeurs un accompagnement différencié : les CADA sont ainsi destinées à être le mode d'hébergement commun pour les personnes nécessitant une protection (90 % des places étaient occupées en 2016 par des demandeurs d'asile). Il n'existe cependant pas à ce jour de spécialisation des dispositifs au regard des catégories de demandeurs (selon le type de procédure). L'instruction du 4 décembre 2017 prévoit toutefois une réorganisation du parc autour de trois niveaux de prise en charge :

- 1^{er} niveau : mise à l'abri des personnes non hébergées ou en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile et évaluation immédiate des situations administratives en CAES, avant une orientation vers les dispositifs adaptés ;
- 2^{ème} niveau : hébergement des personnes sous procédure « Dublin » et procédure accélérée au sein des dispositifs HUDA ;

³² Cf. Référé du Premier Président de la Cour des comptes au Premier ministre n° S 2015 0977 1 du 30 juillet 2015 sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

- 3^{ème} niveau : accompagnement renforcé en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pour les demandeurs d'asile en procédure normale.

Face à l'importante hétérogénéité des types d'hébergement, l'objectif de la DGEF est de parvenir à l'horizon 2019-2020 à une plus grande unité des conditions d'accueil et de prise en charge et à un coût plus maîtrisé au sein du parc d'hébergement d'urgence. A cet égard, et aux fins d'homogénéisation de l'HUDA déconcentré et de résorption du recours aux nuitées hôtelières, 2 500 nouvelles places d'HUDA doivent être créées en 2018, au coût unique de 17 €, selon un cahier des charges défini par la direction de l'asile. En parallèle, le parc CAO a vocation à être rationalisé, pour se stabiliser à hauteur de 70 à 80% de sa capacité actuelle, avec un coût cible de 24 € par jour et par place. Cette réduction devrait être obtenue, selon l'administration, soit par la fermeture des structures les moins pérennes, soit par des transformations de statut (en CAES, CADA ou CPH), selon les possibilités et besoins identifiés localement.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de l'exercice 2016

La Cour avait formulé au titre de l'exercice 2016 les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : Poursuivre le rebasage des crédits de la mission en LFI en fonction de l'évaluation des besoins de financement du droit d'asile en portant une attention particulière aux demandeurs placés sous le régime du règlement de Dublin III et en s'appuyant sur les nouveaux outils de partage d'information.

Recommandation n°2 : Développer les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPPRA et la CNDA pour résorber le stock des dossiers et faire face à l'afflux de nouvelles demandes.

Recommandation n°3 : Apurer l'ensemble des impayés des prestations ATA vis-à-vis de Pôle emploi dans les meilleurs délais.

La première de ces recommandations a été mise en œuvre de manière incomplète. Elle doit être modifiée pour tenir compte d'une part

de la pression migratoire persistante et d'autre part des récentes décisions du Conseil d'État.

Des efforts de rebasage ont été réalisés dans la loi de finances initiale pour 2017 par rapport à la LFI 2016 en ce qui concerne l'ADA, l'hébergement et l'OFPRA :

- + 71,2 M€ pour l'allocation des demandeurs d'asile(+ 48 %),
- + 15 M€ pour les CADA (+ 6 %),
- + 59,9 M€ pour l'HUDA (+ 54 %)
- + 11,4 M€ pour l'OFPRA (+ 21 %).

Cependant les crédits prévus en LFI 2017 au titre l'action 2 du programme 303, (868,7 M€ en AE et 740,9 M€ en CP, ontribution britannique incluse) n'ont pas permis de couvrir la totalité des besoins de la politique de l'asile (1 279,6 M€ en AE et 1 140,1 M€ en CP).

Le budget 2017 a en effet été construit sur l'hypothèse d'une évolution à la hausse de 10 % de la demande d'asile par rapport à 2016. Or, l'évolution des flux a été supérieure à cette prévision (+ 22 % d'enregistrements de demandes d'asile par les guichets uniques et + 17 % de demandes introduites auprès de l'OFPRA (hors mineurs accompagnants). Cette augmentation a eu pour conséquence d'accroître le besoin de financement des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile et a justifié les ouvertures en décret d'avance pour l'ADA et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (CAO et HUDA déconcentré).

Les personnes relevant de la procédure dite de « Dublin III »

Le flux de personnes placées sous procédure Dublin en 2017 a fait l'objet d'une importante augmentation par rapport à 2016. 35 967 demandeurs (hors mineurs accompagnants) ont été placés en 2017 sous cette procédure lors de leur enregistrement en guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA), soit 34 % à ce stade du total des demandeurs.

Ces demandeurs relèvent à leur arrivée des guichets uniques et non de l'OFPRA. La procédure qui s'applique à eux entraîne une augmentation des flux dans les préfectures, ce qui exige une adaptation continue des moyens ainsi que *de facto* un versement plus long de l'ADA compte tenu des procédures mises en place par le règlement de Dublin III (entretien dans des conditions particulières, double convocation obligatoire, procédure de réadmission dans le pays de première entrée). Par ailleurs, ces demandeurs peuvent soumettre une nouvelle demande dans le pays d'accueil après 6 mois s'ils n'ont pas été réadmis dans leur pays de première entrée. Ce délai est porté à 18 mois si le demandeur est considéré comme « en fuite ». Même si dans ce dernier cas ils ne touchent pas l'ADA, ces flux vont inévitablement se retrouver dans les demandeurs auprès de l'OFPRA. 9,2 % de ces demandeurs sont réadmis dans leur pays de première demande selon la DGEF soit 2 480 (données au 30 novembre 2017). Le Parlement a voté le 15 février 2018 un nouveau texte de loi pour permettre de placer plus facilement en rétention ces demandeurs en attendant leur transfert.

Enfin, la mise en place d'un module propre au suivi des personnes sous procédure Dublin dans le SI ASILE à la fin du 1er semestre de 2018, enregistrant notamment les situations de fuite, permettra de mieux suivre ces demandeurs.

S'agissant de l'ADA, le nombre moyen de bénéficiaires par mois s'élève à 112 500 en 2017 contre 95 000 en 2016. En 2017, le seuil des 110 000 bénéficiaires a été dépassé à partir de juillet et le pic annuel a été atteint en décembre avec près de 122 000.

Dans sa décision précitée du 23 décembre 2016 le Conseil d'État a ordonné la revalorisation du montant additionnel à verser aux demandeurs d'asile. Cette revalorisation, qui n'avait pas été prévue dans le budget 2017, a justifié une partie des insuffisances de crédits constatées pour l'ADA. Le versement du « pécule » est évalué à près de 130 M€ en année pleine sur la base de la réglementation actuellement. Ce coût sera encore supérieur de plusieurs millions d'euros avec la prise en compte de la revalorisation décidée par le Conseil d'État dans son arrêt du 17 janvier 2018 qui devra entrer en vigueur le premier juin de cette année.

Le bilan des actions engagées en 2016 par l'OFII, en lien avec la DGEF et l'OFPRA, afin de rationaliser sa gestion et de générer des économies est encore partiel.

La DGEF indique que le renforcement des échanges d'informations entre le ministère de l'intérieur et les ministères sociaux constitue un enjeu particulier pour améliorer la sincérité de la budgétisation. Ces échanges d'informations constitueraient des leviers importants pour mieux maîtriser le versement du pécule. Le projet de loi « immigration maîtrisée et droit à l'asile effectif » prévoit que « *le service intégré d'accueil et d'orientation communique mensuellement à l'Office (OFII) la liste des personnes hébergées en application de l'article L-345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ayant présenté une demande d'asile ainsi que des personnes ayant obtenu la qualité de réfugiés ou le bénéfice de la protection subsidiaire* »³³.

Dans le cadre de cette coordination, une réflexion pourrait être menée sur l'évaluation du nombre réel de place d'hébergement : 49,6 % des places d'HUDA déconcentrées classiques échappent au recensement du DN@ soit 11,6 % du total des places d'hébergement dédiées. Ce sont ces places, à la main des autorités déconcentrées, qui sont à la frontière avec le programme 177 et subissent les effets de la sous-budgétisation chronique du programme 303 comme de l'évolution de la demande d'asile.

En outre, la deuxième recommandation est en cours de mise en oeuvre. En effet, les délais de traitement des dossiers à l'OFPRA et à la CNDA ont été réduits grâce à l'augmentation de leurs effectifs et aux efforts de productivité des agents de l'Office dans la mise en oeuvre de la réforme du droit d'asile adoptée en 2015.

S'agissant de l'OFPRA, une nouvelle organisation du travail et de nouveaux modes d'instruction des dossiers ont été introduits afin de favoriser une gestion en flux tendu des demandes. L'existence d'un stock désormais résiduel de dossiers (un peu plus d'un mois d'activité contre près de cinq mois en 2013) démontre que, s'il n'a pas totalement atteint l'objectif de trois mois de délais qui lui était fixé, l'OFPRA s'en rapproche.

Le stock ayant été réduit, les délais devraient continuer à baisser en 2018. Si la demande d'asile se maintient au niveau observé en 2017 et si le déstockage amorcé en 2017 se poursuit dans les proportions observées en 2018, les dossiers en cours d'instruction depuis plus de deux mois devraient être apurés d'ici la fin de l'année 2018 et le délai moyen ramené à 60 jours.

³³ Article 9 du projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif ».

Les délais préalables à l'introduction de la demande de l'asile auprès de l'OFPRA restent cependant insatisfaisants.

Enfin, la troisième des recommandations, reprise dans le référé du Premier Président, est très largement mise en œuvre et il y a lieu de poursuivre cet effort d'apurement.

En effet, la dette due à Pôle emploi a été réduite de 177,4 M€ en 2017 et atteint au 31 décembre 2017 8,1 M€ (contre 166 M€ au 31 décembre 2016). Ce reliquat correspond pour une partie aux frais de gestion de l'allocation dont la DGEF indique ne pas connaître le détail (coût annuel et modalités d'établissement des frais de gestion).

La prévision de la dette relative à l'ATA résiduelle pour l'année 2018 est de 11 M€. Avec la dette constatée au 31 décembre 2017 (8,1 M€), la prévision de la dette due à Pôle emploi au 31 décembre 2018 est de 19,1 M€. La LFI 2018 ne prévoit pas de crédits pour régler les dépenses de l'ATA. Le remboursement de la dette devrait donc être réalisé, comme précédemment, par des ouvertures complémentaires de crédits en gestion.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Les recommandations rappelées ci-dessus demeurant pour partie d'actualité, la Cour les reformule pour prendre en considération le contexte migratoire évolutif et les interrogations qui persistent sur le traitement des demandeurs relevant du règlement « Dublin III », alors que les discussions sur la réforme de ce règlement n'ont pas encore abouti.

Recommandation n°1 (DGEF, DEPAFI, direction du budget) : Poursuivre le rebasage des crédits de la mission en LFI à partir d'une évaluation plus réaliste des besoins.

Recommandation n°2 (DGEF) : Conformément aux objectifs de performance assignés aux programmes 303 et 104, poursuivre la mise à niveau et la mise en cohérence du parc d'hébergement destiné aux demandeurs d'asile de manière à mieux prendre en compte la nature des publics et leur besoin de protection.

Recommandation n°3 (DGEF) : Afin de réduire les délais d'examen de la situation des demandeurs d'asile et le coût de ces procédures, accélérer l'enregistrement des demandeurs en amont de la procédure d'instruction à l'OFPRA et renforcer l'échange de communication entre les « guichets uniques » et l'OFPRA.

*Recommandation n°4 (DGEF, DEPAFI, direction du budget):
Poursuivre l'apurement de la dette auprès de Pôle emploi sans attendre
l'extinction des droits acquis des bénéficiaires de l'ATA résiduelle.*