



# Mission Immigration, Asile et Intégration

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2018

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

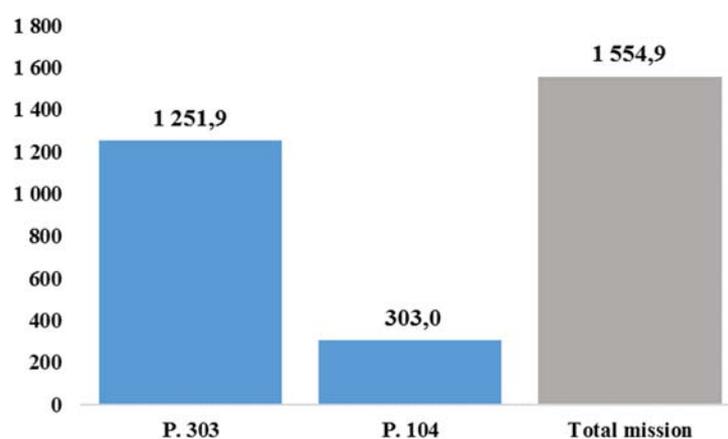
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## MISSION IMMIGRATION, ASILE, INTEGRATION

**Programme 303– Immigration et asile**

**Programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française**

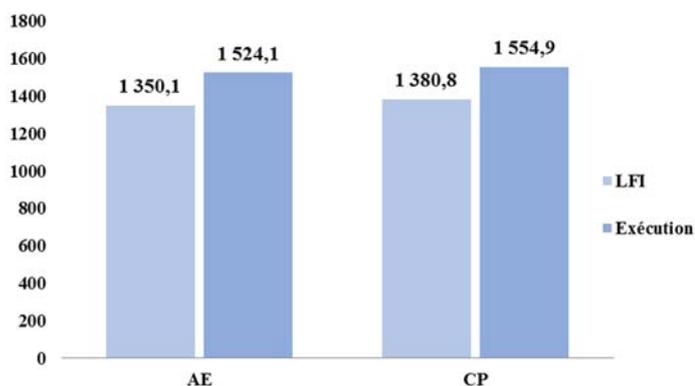
**Graphique n° 1 : Mission Immigration, Asile, intégration - exécution  
2018 (CP, y compris fonds de concours en M €)**



## Synthèse

L'exécution de la mission *Immigration, Asile et Intégration* (1439,1 M€ en AE et 1467,2 M€ en CP hors fonds de concours et 1524,1 M€ en AE et 1554,9 M€ en CP au total) est une nouvelle fois marquée par la hausse de la demande d'asile dont les conséquences, notamment sur le premier poste de dépense de la mission, le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), conduisent à un dépassement des crédits autorisés en LFI (+89 M€ en AE et +86,4 M€ en CP hors fonds de concours et +57,9 M€ en AE et 48,4 M€ en CP au total). La sur-exécution de la mission résulte uniquement des dépassements du programme 303 partiellement contenus par la mobilisation des crédits du programme 104.

**Graphique n° 2 : Mission IAI – LFI et exécution 2018 (en M€)**



La mission est composée de deux programmes :

Le programme 303 « *Immigration et asile* » finance la garantie de l'exercice du droit d'asile (ADA, OFPRA et hébergement des demandeurs d'asile), la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. Il regroupe la grande majorité des crédits de la mission (80% en exécution). L'exécution du programme 303 se caractérise par un important écart entre crédits ouverts et crédits consommés (+ 101,8M € en AE et + 98,9 M€ en CP hors fonds de concours) engendrés par une dépense d'ADA supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale (+116,4M€ en AE et en CP).

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 303,0 M€ en AE et en CP au total (268,9 M€ en AE et 269,1 M€ en CP hors fonds de concours). Le programme 104 est sous-exécuté en 2018 (- 33,4 M€ en AE et en CP au total et - 12,8 M€ en AE et -12,6 M€ en CP hors fonds de concours) en raison de la mobilisation de ses crédits pour le financement des dépenses d'ADA du programme 303.

### Les principales observations de l'exécution 2018

#### Un effort insuffisant de programmation des crédits en loi de finances initiale

La mission *Immigration Asile et Intégration* a vu ses crédits significativement renforcés en loi de finances initiale pour 2018. Avec une augmentation de 10,3 % en AE et de 25,8 % en CP, la mission voit ses moyens augmenter tant pour le programme 303 (+ 8,5 % en AE et + 28,1 % en CP) que pour le programme 104 (+ 17,6 % en AE et en CP).

Cet effort de budgétisation vise essentiellement à intégrer l'augmentation tendancielle des dépenses liée à la croissance de la demande d'asile (augmentation des crédits d'ADA et des subventions pour charges de service public des opérateurs de la mission). Par ailleurs des mesures nouvelles sont également intégrées, essentiellement afin de renforcer le nombre de places d'hébergement et les dispositifs d'intégration conformément aux orientations du plan « garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires » (adopté en conseil des ministres le 12 juillet 2017).

Cependant, en dépit de cet effort réel de programmation, des sous-budgétisations peuvent être identifiées. En particulier, la programmation des dépenses d'ADA repose sur des hypothèses de délais de traitement des demandes d'asile (60 jours) et de croissance de leur nombre (+ 10% de la demande d'asile globale) qui apparaissent optimistes au regard des données de l'année 2017 (185 jours de délai moyen de traitement et + 17,3 % de croissance des demandes)<sup>1</sup>.

Ces hypothèses se sont d'ailleurs révélées sous-évaluées en exécution. En effet, la hausse de la demande d'asile effective en 2018 est

---

<sup>1</sup> La direction du budget estime que le constat de sous-budgétisation doit être nuancé dans la mesure où « le flux de demandeurs d'asile résulte de multiples facteurs dont il est difficile de saisir et d'anticiper l'impact ».

supérieure à la prévision (+ 16% s'agissant des premières demandes déposées en guichets uniques et + 24,5% s'agissant des premières demandes déposées à l'OFPRA - hors réexamens et mineurs accompagnants).

Ce phénomène pèse sur la dépense d'ADA ainsi que sur les délais de traitement de la demande par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par la cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il engendre des tensions sur les dispositifs d'hébergement : les demandeurs en attente de décision engorgent les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), rendant nécessaire la création de places en hébergement d'urgence. Ces ouvertures ne suffisent pas : la moitié des demandeurs d'asile n'est pas hébergée dans le dispositif dédié. L'hébergement d'urgence de droit commun, financé par les crédits du programme 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est donc également sollicité.

### **Une sur-exécution ayant conduit à d'importants mouvements de crédits en gestion au bénéfice du programme 303**

La sur-exécution de la mission a conduit à de multiples mouvements de crédits au cours de l'exercice permettant, pour l'essentiel, le financement de la dépense d'ADA. Au terme de ces mouvements, la mission a vu ses crédits disponibles augmenter de 95 M€ en AE et 96 M€ en CP. Ces mouvements proviennent des crédits ouverts par la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 (+ 79,6 M€ en AE et + 76,76 M€ en CP) et par le décret n° 2018-929 du 29 octobre 2018 portant virement de crédits (+ 15,7 M€ en AE et + 16,3 M€).

Enfin, l'ensemble des crédits de la réserve ont été dégelés et mis à la disposition, pour l'essentiel, du programme 303 (+ 37,8 M€ en AE et + 38,7 M€ en CP).

### **Un risque d'insoutenabilité budgétaire de la mission *Immigration, Asile et Intégration***

L'exécution 2018 conduit à un dépassement du plafond fixé par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 de 86,4 M€ en CP et hors fonds de concours.

La programmation pour 2019 ne permet pas de corriger cette non soutenabilité budgétaire et prévoit un dépassement du plafond 2019 de + 201,7 M€ à périmètre constant. Cette estimation est particulièrement optimiste au regard des hypothèses sous-jacentes aux crédits programmés. Celles-ci reposent sur une croissance de la demande d'asile nulle (+ 0%) et sur des délais de traitement de la demande par l'OFPRA de 60 jours. Au

regard des données constatées en 2017 et 2018, ces hypothèses fragilisent fortement la sincérité budgétaire de la programmation des crédits par la loi de finances initiale pour 2019.

Des points d'attention demeurent donc sur l'évolution de l'ADA, la gestion du parc d'hébergement et les conséquences de la sur-exécution du programme 303.

La mission pâtit de la difficulté d'anticiper l'évolution de la demande d'asile, qui dépend en grande partie de facteurs exogènes peu prévisibles. Compte tenu de l'incapacité à anticiper ces flux, il conviendrait de retenir des hypothèses de croissance de la demande d'asile plus prudentes. En l'absence de données avérées, une extrapolation sur la base des données passées pourrait permettre de diminuer l'ampleur de la sous-évaluation.

Les crédits alloués au financement du parc pérenne d'hébergement (CADA) ont été suffisants pour remplir les objectifs de création de places nouvelles mais au prix d'un report des délais d'ouverture fixés par la DGEF. Concernant le parc d'hébergement d'urgence, la simplification et la mise en cohérence des structures et des publics accueillis doivent être poursuivis.

Enfin, l'attention du responsable de programme est appelée sur les effets d'éviction engendrés par la sur-exécution du programme 303. Le besoin de financement des dépenses d'ADA conduit à mobiliser des ressources du programme 104 au-delà des crédits gelés, et impacte l'atteinte des objectifs de ce programme. En 2018, lors du décret portant virement de crédits, des sommes destinées au financement du parc de centres provisoires d'hébergement (CPH) et des dispositifs d'intégration des réfugiés et des étrangers en situation régulière ont été annulés (- 5,6 M € en AE et en CP) et redéployés au bénéfice du programme 303. Par ailleurs, la sur-exécution du programme 303 a conduit à solliciter d'autres missions du ministère de l'Intérieur pour un montant de 15,7 M€ en AE et 16,3 M€ en CP<sup>2</sup>.

Les indicateurs de performance de la mission sont en évolution permanente (notamment s'agissant de la comptabilisation du nombre de demandeurs d'asile hébergés ou les catégories d'hébergement retenues). Ils ne reflètent que partiellement la réalité de l'activité de la mission. Ces

---

<sup>2</sup> Le décret de virement a annulé 15,7 M€ d'AE et 16,3 M€ de CP des programmes 232 « *Vie politique, culturelle et associative* », 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » et 307, « *Administration générale et territoriale de l'État* ».

modifications constantes, dues à l'évolution du cadre législatif et réglementaire de la mission (cf. loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers et loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 « *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* ») rendent le pilotage des politiques complexe. Il est quasiment impossible de constituer des séries longues pertinentes en dépit des efforts de retraitement réalisés par la DGEF (cf. tableaux en annexes 2 et 3).

En outre, l'indicateur principal de la mission, à savoir le délai de traitement de la demande d'asile, fait l'objet d'un désaccord entre l'OFPRA et son ministère de tutelle. La discussion porte sur le fait de savoir si le délai moyen de traitement constitue la donnée la plus fiable pour rendre compte du travail de l'Office ou s'il convient de prendre en compte le délai médian de traitement qui inclut le déstockage des demandes en attente. Le délai moyen de traitement d'un dossier est l'indicateur officiel de la mission et il figure également dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'OFPRA. En 2018, il n'est pas renseigné. Néanmoins, compte tenu du délai moyen constaté au premier semestre (140 jours), la cible de 60 jours fixée par le programme annuel de performance ne sera pas atteinte. Ce chiffre n'est en outre pas inscrit au COP de l'OFPRA, qui retient toujours le délai de 90 jours fixé par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

## Recommandations

**Recommandation n°1 (DGEF, DEPAFI, Direction du budget)**

Poursuivre le « rebasage » en LFI des crédits consacrés à l'ADA et à l'hébergement des demandeurs d'asile en se fondant sur des données avérées (recommandation reformulée).

**Recommandation n°2 (DGEF)** Stabiliser le périmètre et le calcul des indicateurs, particulièrement ceux du programme 303, pour qu'ils permettent une évaluation de la performance dans la durée et qu'ils reflètent la réalité de l'exercice de la mission (recommandation nouvelle).

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>11</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....</b>	<b>12</b>
1.1 La programmation initiale.....	12
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	19
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	25
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire .....	38
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>	<b>41</b>
2.1 L'incapacité à anticiper la hausse continue de la demande d'asile.....	42
2.2 Une gestion de l'hébergement mise sous tension.....	45
2.3 Les effets d'éviction des dépassements de la dépense d'ADA.....	50
<b>3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE .....</b>	<b>52</b>
3.1 Les opérateurs, les ressources humaines et les taxes affectées .....	52
3.2 L'analyse de la performance .....	56

## Introduction

La mission retrace les actions menées par la direction générale des étrangers en France (DGEF<sup>3</sup>), qui conçoit et pilote depuis 2013 les politiques publiques couvrant l'intégralité du parcours des personnes immigrées arrivant en France (hors mineurs non accompagnés<sup>4</sup>). Ces politiques publiques sont en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie nationales, préfectures) ou par d'autres ministères (ambassades et postes consulaires, ministère de la justice, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale). Deux opérateurs sont rattachés à la mission : d'une part, 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, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire, et d'autre part, au titre 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, y compris les demandeurs d'asile.

Les missions de l'OFII ont évolué tant dans le domaine de l'asile, avec la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, que dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des primo-arrivants. L'OFII s'est notamment vu confier la gestion des procédures d'accueil en guichet unique, l'ensemble de l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et la gestion de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Les procédures de traitement de la demande d'asile ont également été modifiées par l'adoption du « paquet asile » composé de trois directives : « qualification » (2011) visant à harmoniser les conditions d'octroi de la protection internationale, « accueil » (2013) qui approfondit l'harmonisation des règles minimales d'accueil et « procédures » (2013) qui renforce les garanties procédurales accordées au demandeur.

Le directeur général de la DGEF est responsable du programme 303 et, depuis l'exercice 2017, du programme 104<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. décret n°2013-728 du 12 août 2013, modifié par le décret n° 2015 – 1711 du 21 décembre 2015.

<sup>4</sup> La prise en charge des mineurs non accompagnés relève de la compétence des conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance.

<sup>5</sup> 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 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

## 1.1 La programmation initiale

### 1.1.1 Un périmètre de la mission inchangé

Les crédits de la mission *Immigration Asile et Intégration* n'ont pas fait l'objet en 2018 de mesure de débudgétisation. Des mesures mineures de transferts, adoptées en loi de finances pour 2018, sont intervenues. Ces mesures ont concerné le programme 303 pour un montant de 15 018€ en AE et en CP.

Le périmètre de la mission est donc inchangé.

### 1.1.2 Une programmation marquée par les conséquences de l'évolution tendancielle des dépenses et par des mesures nouvelles

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, la loi de finances initiale pour 2018 a ouvert un montant significativement supérieur de crédits, hors fonds de concours. Avec une augmentation de 10,3% en AE et de 25,8% en CP, la mission voit ses moyens augmenter tant pour le programme 303 (+ 8,5% en AE et + 28,1% en CP) que pour le programme 104 (+ 17,6% en AE et en CP).

La programmation initiale des crédits intégrait les conséquences budgétaires de l'évolution tendancielle des dépenses (+ 226 M€) à laquelle s'ajoutaient des mesures nouvelles (+ 181 M€). Cette hausse devait être contenue par des économies structurelles substantielles sur l'ensemble de la mission (- 124 M€).

Ces évaluations préalables au vote de la loi de finances initiale étaient, pour une large part en ce qui concerne les économies, conditionnée à la mise en œuvre des mesures de la loi du 10 septembre 2018 « *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* ». Compte tenu de la date d'adoption de cette loi, ces mesures seront mises en œuvre en 2019. Par conséquent, les économies programmées

---

<sup>6</sup> Ces mesures ont permis deux transferts sortants à destination du Programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » (12 304 € en AE et en CP) et du Programme 148 « *Fonction publique* ».

initialement visant à contenir l'évolution tendancielle des dépenses doivent être relativisées.

L'analyse de la programmation se concentre donc sur les mesures nouvelles et les évolutions tendancielle certaines.

#### 1.1.2.1 Pour le programme 303 – « *Immigration et asile* »

L'action 02, « Garantie de l'exercice du droit d'asile », connaît les évolutions les plus significatives (+ 9,6 % en AE et 32,8 % en CP) en raison de l'évolution tendancielle de la dépense d'ADA dont les crédits augmentent de près de 44,4 % (97,7 M€ en AE et en CP). Cet effort de budgétisation répond à la sous-évaluation chronique de cette dépense relevée lors des exercices précédents. Les économies structurelles liées à la rationalisation de la gestion de l'allocation ont permis de contenir l'évolution tendancielle de cette prestation. Ces économies ont été significativement inférieures à celles attendues en programmation initiale en raison du report de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 10 septembre 2018. Par ailleurs, la programmation de l'action 02 intègre une provision de 18 M€ visant à anticiper les conséquences d'un contentieux en cours qui pouvait conduire à la revalorisation du pécule additionnel de l'ADA. Cette provision repose sur une hypothèse de revalorisation du pécule de 1,2 €/jour.

La programmation des dépenses d'ADA présente plusieurs fragilités. Elle repose sur une hypothèse de hausse de la demande d'asile de + 10 %, identique à celle de la programmation 2017 alors même que cette dernière s'était révélée supérieure en exécution (+ 17 %). Si cette hausse résultait bien de flux non-anticipés intervenus lors du dernier semestre de l'année 2017 et ne pouvait en toute hypothèse figurer dans la programmation réalisée au premier semestre 2017, il n'a pas été jugé pertinent de renforcer les moyens de l'ADA dans le cadre du débat parlementaire du projet de loi de finances pour 2018, contrairement à ce qui a été fait pour d'autres dépenses<sup>7</sup>.

De plus, malgré son inéluctabilité, la dépense relative au remboursement de la dette d'allocation temporaire d'attente<sup>8</sup> (ATA) à Pôle emploi n'est pas programmée en LFI.

---

<sup>7</sup> En 2018, la demande d'asile a augmenté de 16 % en guichet unique (hors mineurs accompagnants et les réexamens) et de 24,5 % (même calcul sans les personnes relevant du règlement de Dublin III).

<sup>8</sup> L'ATA était versé par Pôle emploi aux demandeurs d'asile non hébergés en CADA. Depuis la création de l'allocation pour demandeur d'asile par la loi du 25 juillet 2015, elle n'est versée qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides.

De même, la programmation initiale repose sur l'hypothèse de la mise en œuvre d'une mesure de régulation de l'ADA qui permettait de faciliter la cessation du versement de cette allocation pour les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié. Cette mesure, inscrite à l'article 57 du PLF, a été retirée au cours de la discussion parlementaire. Ce retrait a généré une charge supplémentaire pour l'ADA (estimée à 9 M€) qui n'a pas été compensée par des crédits supplémentaires. L'absence de compensation participe de la sous-budgétisation de la dépense du programme 303, en dépit des augmentations de crédits inscrits en LFI (cf. paragraphe 1.1.2).

Enfin, l'hypothèse de délai moyen de traitement de la demande d'asile par l'OFPPRA (60 jours), dont la durée affecte significativement la dépense d'ADA, apparaît très optimiste au regard des délais constatés au cours des exercices précédents (185,3 jours en 2017, 183 jours en 2016 et 216 jours en 2015). De fait, il s'agit davantage d'un objectif, fixé à l'opérateur par le plan d'action « *pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », que d'une hypothèse réaliste de programmation. Il était assuré que l'opérateur ne pourrait l'atteindre en 2018 compte tenu des délais réalisés lors des exercices précédents. L'octroi de 15 ETP supplémentaires à l'OFPPRA (cf. *infra*) est insuffisant pour garantir la crédibilité de cette hypothèse.

L'augmentation de la subvention pour charges de service public (SCSP) de cet établissement (4,9 M€ soit + 7,5% en AE et en CP) permet le financement de dépenses de fonctionnement supplémentaires (2,7 M€ en AE et en CP) ainsi que le financement des 15 ETP (2,2 M€ en AE et en CP).

Des mesures nouvelles en matière d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile (+ 5,6% pour les CADA en AE et en CP) conduisent également à augmenter la dépense conformément aux objectifs d'accroissement du parc d'accueil fixés dans le plan de juillet 2017 précité. Concernant l'hébergement d'urgence, la situation est plus contrastée avec une baisse de 10% des AE mais une hausse de 75% des CP. Cet écart entre AE et CP est dû au caractère pluriannuel du marché de programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA). Après une phase d'engagement en 2017, une première annuité a été payée en 2018. Des moyens supplémentaires visant à financer d'autres formes d'hébergement, les centres d'accueil et d'orientation (CAO), les centres d'accueil et d'examen de la situation des demandeurs d'asile (CAES) et des places en HUDA déconcentré ont conduit également à l'augmentation des crédits de cette action.

Le programme 303 connaît également une hausse importante des ressources attendues des fonds de concours. Alors qu'elles se situaient à 25,1 M€ en 2017, ces ressources s'établissent à 41 M€ en programmation initiale pour 2018<sup>10</sup>. Principalement issues des fonds européens (FAMI et FSI), elles sont concentrées sur les actions 02, 03 et 04 du programme.

#### 1.1.2.2 Pour le programme 104 – « *Intégration et accès à la nationalité française* »

Les dépenses du programme 104 sont également marquées par les conséquences de la hausse de la demande d'asile. La LFI pour 2018 renforce la subvention pour charges de service public de l'OFII (+ 9,8 % soit + 17 M€ en AE et en CP), permettant le recrutement de 35 ETP supplémentaires afin de renforcer les effectifs affectés aux guichets uniques (GUDA) et d'améliorer la prise en charge de la demande d'asile. La hausse de la SCSP finance également des mesures nouvelles (amélioration de la formation linguistique des étrangers (+ 5,1 M€) et la révision des prix prévus par les marchés de gestion des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA, + 4,4 M€). La contribution de ce programme 104 au financement des aides au retour et à la réinsertion est stable par rapport à 2017 (10,5 M€ en AE et en CP).

L'action 15, « Accompagnement des réfugiés », voit ses moyens significativement croître (+ 16,4 M€ soit + 61,5% en AE et en CP) en raison de mesures nouvelles visant à augmenter le parc des centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), avec un objectif de création de 3 000 places pour un montant prévisionnel de 13,9 M€. Le reliquat de la hausse concerne le soutien de dispositifs d'accompagnement des réfugiés (accès au logement, à l'emploi etc.).

« L'accompagnement des étrangers primo-arrivants » (action 12) voit également ses moyens renforcés à la suite de l'introduction de mesures nouvelles visant à approfondir l'apprentissage linguistique et les formations civiques et le soutien à l'insertion professionnelle (+ 8,7 M€ soit + 29,3 % en AE et en CP<sup>11</sup>).

La programmation initiale ne fait pas apparaître de mesures d'économie en compensation du renforcement des moyens du programme 104.

---

<sup>9</sup> Source : Projet Annuel de Performance (PAP) pour 2017.

<sup>10</sup> Source : PAP 2018.

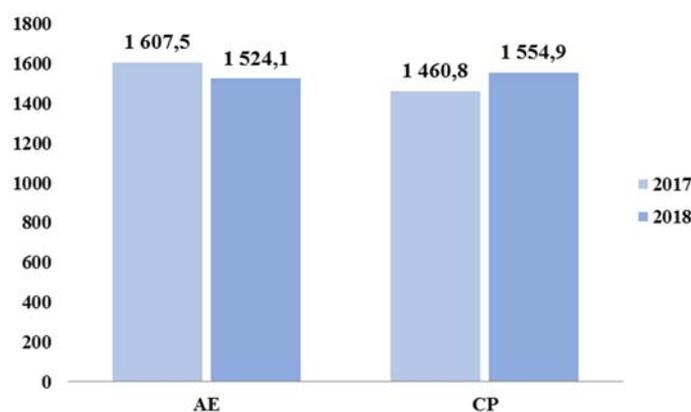
<sup>11</sup> Ces moyens incluent + 5,1 M€ en AE et en CP visant à renforcer la formation linguistique des étrangers.

Celui-ci connaît également une hausse importante des ressources attendues des fonds de concours. Elles passent de 9,1 M€<sup>2</sup> pour 2017 (en AE et en CP) à 41,1 M€<sup>3</sup> en 2018 (en AE et en CP).

### 1.1.2.3 L'analyse de la programmation au regard de l'exécution 2017

Pour l'ensemble de la mission, la comparaison entre la programmation initiale pour 2018 et l'exécution de l'exercice 2017 est rendue difficile en raison des conditions d'exécution de l'exercice précédent. La hausse non anticipée de la demande d'asile (+ 17 % contre une prévision de + 10 % *cf. supra*) et le remboursement, non programmé, de la dette d'ATA ont conduit à une sur-exécution exceptionnelle de l'action 02 (+ 46 % en AE et +51 % en CP). Cette sur-exécution a entraîné d'importants mouvements de crédits au détriment du programme 104 (- 60 M€ soit près de 2 5% des crédits ouverts en LFI pour 2017), plus particulièrement de la subvention pour charges de service public de l'OFII (- 49,2 M€ en AE et en CP) et de l'action 12 (- 5,54 M€ en AE et -5,57 M€ en CP).

**Graphique n° 3 : Exécution de la mission IAI 2017-2018 (en M€)**



<sup>12</sup> Source : PAP pour 2017.

<sup>13</sup> Source : PAP 2018.

Tableau n° 1 : Programmation de la Mission IAI

En M€ (hors fonds de concours)	LFI 2017		Exécution 2017		LFI 2018		Écart LFI 2017/LFI 2018		Ecart Exécution 2017 /LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Mission Immigration, Asile et Intégration</b>	<b>1 224,3</b>	<b>1 097,7</b>	<b>1 557,1</b>	<b>1 417,9</b>	<b>1 350,1</b>	<b>1 380,8</b>	<b>10%</b>	<b>26%</b>	<b>-13%</b>	<b>-3%</b>
Programme 303 - <i>Immigration et Asile</i>	<b>984,9</b>	<b>858,2</b>	<b>1 377,5</b>	<b>1 238,1</b>	<b>1 068,3</b>	<b>1 099,1</b>	<b>8%</b>	<b>28%</b>	<b>-22%</b>	<b>-11%</b>
Action 01 - Circulation des étrangers et visas	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0%	0%	-9%	-9%
Action 02 - garantir l'exercice du droit d'asile	868,6	740,9	1 273,9	1 136,0	951,7	984,1	10%	33%	-25%	-13%
Action 03 - Lutte contre l'immigration irrégulière	89,0	89,2	79,3	76,1	82,5	82,7	-7%	-7%	4%	9%
Action 04 - Soutien et systèmes d'information	26,8	27,6	23,6	25,4	33,6	31,8	25%	15%	43%	25%
Programme 104 - <i>Intégration et accès à la nationalité française</i>	<b>239,4</b>	<b>239,5</b>	<b>179,7</b>	<b>179,8</b>	<b>281,7</b>	<b>281,7</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>57%</b>	<b>57%</b>
Action 11 - Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants	173,5	173,5	124,3	124,3	190,5	190,5	10%	10%	53%	53%
Action 12 - Action d'intégration des étrangers en situation régulière	29,7	29,7	24,2	24,2	38,4	38,4	29%	29%	59%	59%
Action 14 - Naturalisation et accès à la nationalité	0,9	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	13%	2%	28%	5%
Action 15 - Action d'intégration des réfugiés	26,7	26,7	25,6	25,6	43,2	43,2	61%	61%	69%	69%
Action 16 - Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs	8,5	8,5	4,8	4,8	8,5	8,5	0%	0%	79%	79%

Source : NEB 2017 et DGEF février 2019

### **1.1.3 Malgré un effort de budgétisation, une programmation soumise à de fortes tensions dès son adoption**

Le contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) du ministère de l'intérieur souligne dans son avis initial relatif à la programmation de la mission *Immigration, Asile et Intégration* le risque d'une sur-exécution de l'action 02, résultant principalement de la sous-évaluation des dépenses d'ADA et de la non intégration de la dette résiduelle d'ATA. Le CBCM souligne également que des marges de manœuvre devront donc être recherchées au sein de l'ensemble de la mission pour financer les dépassements attendus. Par ailleurs, l'avis relève que le financement des places existantes en CADA (39 867) et des 2 000 places nouvelles prévues est conditionné d'emblée au dégel de la réserve alors que cette dernière est d'ores-et-déjà fléchée pour le financement de l'ADA.

Concernant le programme 104, l'avis invite le responsable du programme à identifier les ressources qui permettraient de faire face aux dépenses « inéluctables » du programme 303.

La programmation initiale de la mission *Immigration, Asile et Intégration* a conduit le CBCM à formuler pour le programme 104 un avis favorable et pour le programme 303 un avis favorable « assorti de fortes réserves liées à une insoutenabilité subie dont l'ampleur présentée reste élevée malgré un gros effort de rebudgétisation en LFI 2018 ».

**Recommandation n°1 : Poursuivre le « rebasage » en LFI des crédits consacrés à l'ADA et à l'hébergement des demandeurs d'asile en se fondant sur des données avérées.**

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 2 : Mouvements de crédits de la mission IAI

En M€	Programme 303		Programme 104		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	1 068,33	1 099,10	281,72	281,69	1 350,06	1 380,79
<b>LFR</b>	86,6	83,73	-6,97	-6,97	79,62	76,76
<b>Autres mouvements de crédits</b>	22,14	23,73	-5,77	-5,56	16,51	18,31
Reports	0,77	1,75		0,21	0,77	1,96
Virements					0	0
Transferts			-0,13	-0,13		
Décrets de virement	21,37	21,98	-5,63	-5,63	15,73	16,35
Répartitions						
Annulations						
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	61,48	70,97	54,64	54,81	116,13	125,78
<b>Total des crédits ouverts</b>	1 238,55	1 277,53	323,63	323,97	1 562,31	1 601,64
<b>Réserve en fin de gestion</b>	0	0	0	0	0	0
( e ) = ( a ) + ( b ) - ( c ) - ( d )						
Gel initial ( a )	30,8	31,73	6,97	6,97	37,78	38,7
Surgels ( b )					0	0
Dégels en gestion ( c )	30,8	31,73			30,8	31,73
Annulation de crédits gelés ( d )			6,97	6,97	6,97	6,97
<b>Crédits disponibles</b>	1 238,55	1 277,53	323,63	323,97	1 562,31	1 601,64
<b>Crédits consommés</b>	1 221,10	1 251,88	302,99	303,04	1 524,09	1 554,92
<b>Solde</b>	17,46	25,66	20,63	20,93	38,22	46,72

Source : DGEF, février 2019

### 1.2.1 Une réserve de précaution mobilisée majoritairement pour le financement de l'ADA

Pour l'exercice 2018, le taux de mise en réserve était de 2,9 % pour le programme 303 et 2,48 % pour le programme 104. Le taux de mise en réserve est inférieur à l'objectif de 3% (pour les dépenses hors T2) fixé à l'ensemble des ministères par la Direction du budget<sup>14</sup>. Ces taux réduits résultent de la minoration appliquée aux opérateurs (OFII et OFPRA).

Pour le programme 303, la totalité de la réserve de précaution a été dégelée le 16 octobre 2018 afin de financer essentiellement la sur-exécution des dépenses d'ADA et marginalement les mesures d'hébergement (création de places nouvelles de CADA et en HUDA).

Pour le programme 104, la loi de finances rectificative du 10 décembre 2018 a annulé la réserve au profit de l'action 02 du programme 303, afin également de financer les dépenses d'ADA.

**Tableau n° 3 : Évolution de la réserve de précaution**

en M€	Programme 303		Programme 104		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Gel initial sur LFI	30,80	31,73	6,97	6,97	37,8	38,7
Surgels	-	-	-	-	-	-
Annulations prises sur la réserve	-	-	-	-	-	-
Dégels pour emploi	30,80	31,73	-	-	30,80	31,73
Dégels pour annulation en LFR	-	-	6,97	6,97	6,97	6,97
Solde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
% d'annulation	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% de restitution	100%	100%	100%	100%	100%	100%

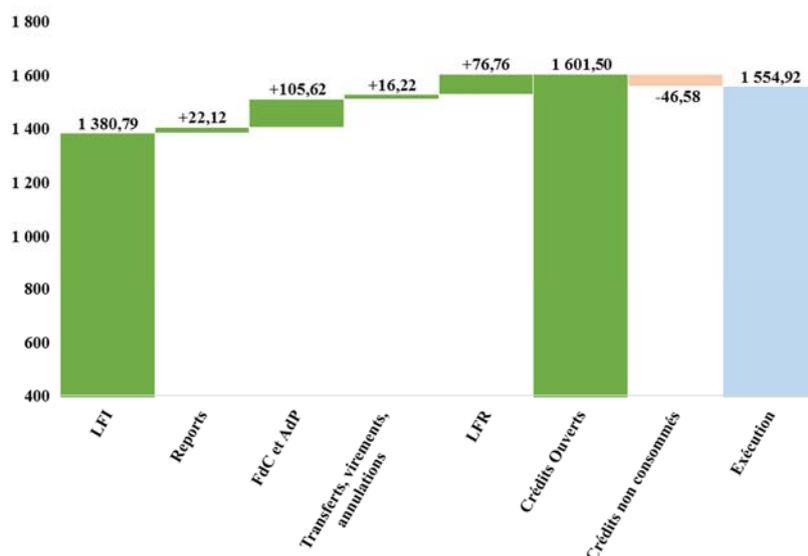
Source : DGEF, février 2019

Si la hausse non anticipée de la demande d'asile peut constituer un aléa de gestion justifiant la levée de la réserve, le caractère chronique de cette sous-évaluation relativise la portée de cette justification avancée par l'administration.

<sup>14</sup> Cf. Circulaire NOR CPAB1730542C Mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la LFI pour 2018.

## 1.2.2 Une forte augmentation des crédits disponibles permise par des mouvements en gestion

Graphique n° 4 : De la LFI à l'exécution 2018 (CP, en M€)



La mission *Immigration, Asile et Intégration* a bénéficié d'importants mouvements de crédits au cours de l'exécution 2018. Si aucune irrégularité au regard du droit budgétaire n'est relevée, ces mouvements sont la conséquence de la sous-évaluation des dépenses du programme 303.

L'analyse des mouvements de crédits laisse également apparaître la faible lisibilité de la ressource issue des fonds de concours.

### 1.2.2.1 Des reports marginaux bénéficiant principalement au programme 303

Le programme 303 a été abondé de 0,77 M€ d'AE non engagés et de 1,75 M€ de CP par des reports liés à des charges à payer. Le programme 104 a bénéficié de 0,21 M€ de CP liés à des charges à payer.

### 1.2.2.2 Des fonds de concours importants dont le suivi et la lisibilité doivent être améliorés

La mission *Immigration Asile et Intégration* bénéficie, pour une part significative, de fonds de concours destinés principalement à financer les actions relevant :

- du programme 303
  - 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » ;
  - 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » ;
  - 04 « Soutien ».
- du programme 104
  - 11 « Accueil des étrangers primo-arrivant »
  - 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants » ;
  - 15 « Accompagnement des réfugiés ».

Ces fonds de concours sont abondés principalement par les fonds européens dédiés aux thématiques de l'immigration, de l'asile et de l'intégration (FAMI et FSI<sup>15</sup>) et par des fonds britanniques soutenant l'accueil des demandeurs d'asile.

En 2018, le montant des fonds de concours programmés a augmenté significativement par rapport à l'exercice précédent, tant pour le programme 303 (+ 15,8 M€ en AE et en CP) que pour le programme 104 (+ 32,0 M€ en AE et en CP)<sup>16</sup>. **Ces fonds représentent une part significative des ressources disponibles du programme 104 : près de 14% de la ressource disponible en AE et en CP, contre 0,1% pour le programme 303.**

---

<sup>15</sup> Fonds Asile Migration et Intégration et Fonds Sécurité Intérieure

<sup>16</sup> Source : PAP 2017 et 2018

**Tableau n° 4 : Évolution de la ressource issue des fonds de concours**

En M€	Programmation initiale <sup>17</sup>		Programmation initiale revue <sup>18</sup>		Exécution <sup>19</sup>			
					FDC rattachés au cours de l'exercice		FDC exécutés au cours de l'exercice	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 104	41,1	41,1	89,3	89,5	54,6	54,8	34,1	33,9
Programme 303	41,0	41,0	62,8	72,3	61,4	70,9	50,9	53,8
Total mission	82,1	82,1	152,1	161,8	116,0	125,7	85,0	87,7

Source : DGEF, février 2019

Il s'avère difficile de suivre l'emploi et la destination de ces fonds ainsi que les différences entre les montants attendus dans la programmation initiale, les crédits effectivement rattachés durant l'exercice et les crédits exécutés.

Aux fonds de concours programmés et présentés dans les PAP s'ajoutent les reports de fonds de concours de l'exercice 2017 pour un montant significatif (8 M€ en AE et 17,5 M€ en CP pour le programme 303 et 2,5 M€ en AE et 2,6 M€ en CP pour le programme 104). Ces reports expliquent une part minoritaire des écarts entre prévisions et exécution qui, pour le reste, résultent de la faible prévisibilité de la ressource issue des fonds des concours.

Compte tenu de ce manque de lisibilité et de l'importance de cette ressource, la programmation initiale ne permet pas de retracer fidèlement les montants qui seront réellement mis à disposition de la mission au cours de l'exercice. Certaines actions, en particulier l'action 12 et 15 du programme 104, voient leurs ressources totales disponibles varier de plus de 25% pour cette raison. Les facteurs qui ont conduit à une telle sous-exécution des ressources issues des fonds de concours sont traités *infra* (Cf. 1.3).

<sup>17</sup> Source : PAP 2018.

<sup>18</sup> Source : Avis initial au programme du CBCM. Ces données incluent les reports de fonds de concours de l'exercice précédent.

<sup>19</sup> Source : DGEF. Ces données incluent les reports de fonds de concours de l'exercice précédent.

### 1.2.2.3 Des virements de crédits permettant de financer les dépenses liées à l'ADA

Afin de financer la sur-exécution des dépenses d'ADA, le décret n°2018-929 du 29 octobre 2018 portant virement de crédits est intervenu pour abonder le programme 303. Ces crédits (21,4 M€ en AE et 22 M€ en CP) ont rendu nécessaires des annulations au sein des programmes 307 (4,4 M€ en AE et 4,1 M€ en CP), 232 (2,4 M€ en AE et 2,5 M€ en CP), 216 (8,7 M€ en AE et 9,7 M€ en CP), 176 (0,2 M€ en AE).

Ce décret de virement a également conduit à l'annulation de crédits du programme 104 (5,6 M€ en AE et en CP), principalement au sein des actions 15 et 16.

### 1.2.2.4 Un volume important de crédits ouverts en loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative pour 2018 a ouvert 86,6 M€ en AE et 83,7 M€ en CP afin de financer les dépenses du programme 303. Ces crédits ont permis de solder le dernier trimestre de paiement de l'ADA, de payer la dette d'ATA qui n'avait pas été programmée et de compléter certaines dépenses de l'action 03.

### 1.2.2.5 Un usage limité de la fongibilité

Au cours de l'exécution, les crédits de l'action 01 du programme 303, « Circulation des étrangers et politique des visas », ont été redéployés au profit des dépenses informatiques de l'action 04, « Soutien ». La sous-exécution de l'action 01 résulte de l'absence de signature d'un avenant à une convention de délégation de gestion du parc informatique.

### 1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

L'exécution de la mission *Immigration, Asile et Intégration* conduit à une sur-exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI. Cette sur-exécution conduit, hors fonds de concours, à un dépassement de 89 M€ en AE (+ 7%) et 86,3 M€ en CP (+ 6%). Le dépassement est substantiellement inférieur lorsque sont intégrés les fonds de concours rattachés à la mission (+ 4% en AE et + 3% en CP)<sup>20</sup>. Le risque de sur-exécution avait déjà été identifié dès l'avis initial au programme du CBCM. Dans son « *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* » (juin 2018), la Cour l'avait estimé à 100 M€

Un fort dépassement sur le programme 303 (+ 10 % en AE et + 9 % en CP hors fonds de concours) est relevé, compensé par une sous-exécution du programme 104 (- 5% en AE et - 4% en CP). Ces écarts résultent principalement de la sur-exécution de la dépense d'ADA.

**Tableau n° 5 : Mission IAI - LFI et exécution 2018 (en M€)**

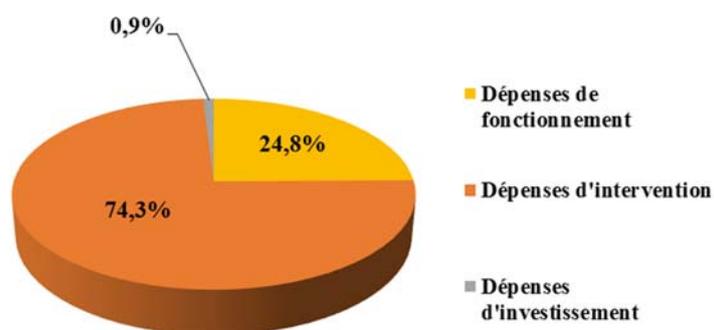
En M€	LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Ecart LFI/Exécution			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Mission IAI</b>	1 466,2	1 506,6	1 524,1	1 554,9	4%	3%	57,91	48,35
<b>P303</b>	1 129,8	1 170,1	1 221,1	1 251,9	8%	7%	91,28	81,81
<b>P104</b>	336,4	336,5	303,0	303,0	-10%	-10%	-33,37	-33,45
<b>Mission IAI (HFDC)</b>	1 350,1	1 380,8	1 439,1	1 467,2	7%	6%	89,01	86,37
<b>P303 (HFDC)</b>	1 068,3	1 099,1	1 170,2	1 198,1	10%	9%	101,82	98,98
<b>P104 (HFDC)</b>	281,7	281,7	268,9	269,1	-5%	-4%	-12,81	-12,61

Source : DGEF, février 2019

<sup>20</sup> Les fonds de concours intégrés en LFI correspondent à l'ensemble des fonds de concours et reports de fonds de concours rattachés à la mission au cours de l'exercice. En exécution, les dépenses issues des fonds de concours effectivement liquidées sont recensées. Cette précision vaut pour l'ensemble des données budgétaires « LFI 2018 » présentées dans les tableaux n°5 à n°15.

Analysée par titre de dépenses, la mission se caractérise par le poids de la dépense d'intervention et de la dépense de fonctionnement pour lesquelles les principaux postes de dépenses sont, d'une part, l'ADA/ATA et les dispositifs d'hébergement et, d'autre part, les subventions pour charges de service public (SCSP) de l'OFII et de l'OFPRA.

**Graphique n° 5 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)**



### 1.3.1 Une sur-exécution du programme 303 attribuable aux dépenses relatives à l'allocation pour demandeur d'asile

L'exécution du programme 303 conduit à un dépassement de 101,8 M€ en AE et 99 M€ en CP, hors fonds de concours. Ce dépassement est légèrement inférieur après intégration des fonds de concours. Cette sur-exécution est essentiellement attribuable à l'action 02, « Garantie de l'exercice du droit d'asile » (+ 103 M€ en AE et + 101 M€ en CP).

**Tableau n° 6 : Programme 303 – LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€	LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Écart en euro		Écart en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P303</b>	1 129,8	1 170,1	1 221,1	1 251,9	91,3	81,8	8%	7%
<b>P303 (HFDC)</b>	1 068,3	1 099,1	1 170,2	1 198,1	101,8	99,0	10%	9%

#### 1.3.1.1 Action 01 « Circulation des étrangers et politique des visas »

**Tableau n° 7 : Action 01 - LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
		AE	CP	AE	CP	Écart en €		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Circulation des étrangers et politiques des visas	0,5	0,5	0,0	0,0	- 0,5	- 0,5	-99%	-99%
Action 1 (HFDC)	Circulation des étrangers et politiques des visas	0,5	0,5	0,0	0,0	- 0,5	- 0,5	-99%	-99%
UB1	Fonctionnement administration des visas	0,5	0,5	0,0	0,0	- 0,5	- 0,5	-99%	-99%

Source : DGEF, février 2019

La sous-exécution de l'action 01 (titre 3) résulte de l'absence de signature d'un avenant à la convention de délégation de gestion du parc informatique du système d'information lié à la procédure des visas (système d'information entre la DGEF et le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères).

## 1.3.1.2 Action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »

Tableau n° 8 : Action 02 - LFI et Exécution 2018 (en M€)

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
		AE	CP	AE	CP	Écart en euro		Écart en %	
						AE	CP	AE	CP
Action 2	Garantie de l'exercice du droit d'asile	973,6	1 011,4	1 076,9	1 109,5	103,3	98,2	11%	10%
Action 2 (HFDC)	Garantie de l'exercice du droit d'asile	951,7	984,1	1 055,1	1 086,0	103,4	101,9	11%	10%
UB3	ADA/ATA	317,7	317,7	434,1	434,1	116,4	116,4	37%	37%
UB4	CADA	295,8	295,8	286,5	286,5	- 9,3	- 9,3	-3%	-3%
UB5	Hébergement d'urgence	267,9	300,3	263,2	294,2	- 4,7	- 6,2	-2%	-2%
UB6	Accueil et Accompagnement social DA	0,5	0,5	3,4	3,3	2,9	2,8	572%	568%
UB7	OFPRA	69,9	69,9	67,9	67,9	- 2,0	- 2,0	-3%	-3%
UB14	Aides aux communes pour places d'hébergement d'urgence	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.	n.a.
FDC	FDC Action 02	21,9	27,2	21,9	23,5	0	-3,7	-	-14%

Source : DGEF, février 2019

L'action 02 du programme 303 concentre 86% des crédits programmés en loi de finances initiale et 89 % des crédits exécutés. En son sein les dépenses d'ADA représentent 28 % des crédits programmés et 35 % des crédits exécutés.

Cette action connaît une sur-exécution de 103,3 M€ en AE et 98,2 M€ en CP.

La sur-exécution de l'UB3 (ADA/ATA) résulte de cinq facteurs<sup>21</sup> :

- Le paiement de la dette d'ATA non prévu dans la programmation initiale (+ 9,9 M€ en AE et en CP)<sup>22</sup> ;
- Les mouvements de grève des magistrats et des avocats à la CNDA qui ont affecté les délais de traitement de la demande d'asile (+ 4,6 M€ en AE et en CP) ;
- La réintégration du « mois réfugiés » (cf. 1.1.2.) (+ 9,3 M€ en AE et en CP) ;
- L'annulation par le Conseil d'État du décret n°2017-430 relatif à l'ADA qui a entraîné une revalorisation du pécule additionnel de 2€jour valorisé à hauteur de +30 M€ en AE et en CP. **Ce montant correspond au coût total de la revalorisation du pécule additionnel.** Or, la DGEF avait signalé dans sa programmation initiale une provision de 18 M€ dans l'attente de la décision du Conseil d'État. Le coût de la sur-exécution devrait donc s'élever à 12 M€<sup>23</sup>.
- La hausse de la demande d'asile et les délais de traitement de la demande d'asile (+ 62,6 M€ en AE et en CP). La DGEF n'a pu distinguer la part de sur-exécution attribuable à ces deux facteurs, principaux responsables de la hausse de l'ADA. La donnée relative au délai de traitement moyen de la demande d'asile pour 2018 n'a pas été transmise à la Cour, l'OFPRA ne la communiquant plus à la DGEF.

La sur-exécution des dépenses d'ADA/ATA a été signalée dès le premier compte-rendu de gestion. En particulier, la hausse de la demande d'asile, supérieure à la prévision de 10%, y est déjà identifiée. Les besoins complémentaires pour le programme 303 y sont estimés à +123,2 M€ en AE et +122,4 M€ en CP (dont dégel de la réserve) soit un montant proche de l'exécution effective du programme.

La sous-exécution des autres UB de l'action 02 résulte pour l'essentiel de la mobilisation des crédits gelés au profit de l'UB3.

---

<sup>21</sup> Source : DGEF.

<sup>22</sup> Ce paiement conduit la Cour à ne pas reconduire la recommandation n°4 figurant dans la note d'exécution budgétaire 2017 (cf. annexe 1).

<sup>23</sup> Ce coût de 12 M€ est d'ailleurs présenté dans les deux compte-rendu de gestion de la mission *Immigration, Asile et Intégration*.

## 1.3.1.3 Action 03 – « Lutte contre l’immigration irrégulière »

Tableau n° 9 : Action 03 - LFI et Exécution 2018 (en M€)

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
						Écart en euro		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 3	Lutte contre l'immigration irrégulière	111,9	112,1	104,9	100,09	-7,0	-11,2	-6%	-10%
Action 3 (HFDC)	Lutte contre l'immigration irrégulière	82,5	82,7	83,1	79,1	0,6	-3,6	1%	-4%
UB8	Fonctionnement hôtelier CRA	32,3	32,3	38,5	35,6	6,2	3,3	19%	10%
UB9	Investissement et entretien immobilier des CRA	5,1	5,3	4,5	3,8	-0,6	-1,5	-11%	-27%
UB10	Accompagnement social CRA	6,3	6,3	6,7	6,8	0,4	0,5	7%	8%
UB11	Prise en charge sanitaire des personnes en CRA	8,1	8,1	10,8	10,8	2,7	2,7	34%	34%
UB12	Eloignement	30,7	30,7	22,5	22,0	-8,2	-8,7	-27%	-28%
FDC	FDC Action 03	29,4	29,4	21,9	21,9	-7,5	-7,5	-26%	-26%

Source : DGEF, février 2019

L'action 03, « Lutte contre l'immigration irrégulière », connaît une sur-exécution de 0,6 M€ en AE et 3,6 M€ en CP (hors fonds de concours). Par UB, cet écart résulte principalement des facteurs suivants :

- La sur-exécution la plus importante concerne les dépenses de fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA – UB8) (+ 6,2 en AE et + 3,3 en CP). Elle résulte d'un nombre plus important de personnes, placées en CRA, et de dépenses liées à des mesures d'accompagnement des migrants dans le Calais et le Dunkerquois à la suite d'une décision du 31 juillet 2017 du Conseil d'État (n°412125). L'écart entre AE et CP s'explique par la signature de

contrats ayant donné lieu à des engagements mais sans paiements à ce stade.

- Les dépenses d'éloignement connaissent une sous-exécution significative (- 8,2 M€ en AE et - 8,7 M€ en CP) en raison des difficultés de déploiement d'un nouveau marché de prestations de billetterie qui ont engendré un nombre important de factures en attente de paiement. Ces factures seront payées sur l'exercice 2019 et financées par un report de crédit.

Les ressources issues des fonds de concours rattachés à l'action 03 sont sous-exécutées en 2018, en particulier celles rattachés à la gestion des CRA (- 6,5 M€ en AE et en CP) résultant d'une ouverture tardive (octobre 2018) qui a contraint leur exécution. Sur l'UB « éloignement », ces ressources ont, à l'image des crédits de droit commun, pâti des dysfonctionnements du marché de billetterie.

#### 1.3.1.4 Action 04 – « Soutien »

**Tableau n° 10 : Action 04 - LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
						Écart en €		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 4	Soutien	43,8	46,0	39,3	41,4	- 4,5	- 4,7	-10%	-10%
Action 4 (HFDC)	Soutien	33,6	31,8	32,0	33,0	- 1,6	1,2	-5%	4%
UB2	Fonctionnement des services DGEF	3,7	1,8	3,1	1,5	- 0,5	- 0,3	-14%	-15%
UB13	Systèmes d'information	30,0	30,0	28,9	31,5	- 1,1	1,5	-4%	5%
FDC	FDC Action 04	10,1	14,3	7,3	8,4	- 2,8	- 5,9	-28%	-41%

Source : DGEF, février 2019

La sous-exécution en AE (1,63 M€) et la sur-exécution en CP (+ 1,2 M€), hors fonds de concours, résulte pour l'essentiel de l'avancement différencié des projets informatiques associés au programme.

### 1.3.1.5 Par titre de dépenses, une sur-exécution des dépenses d'intervention correspondant à l'ADA

**Tableau n° 11 : Programme 303 - LFI et Exécution 2018 (en M€ hors fonds de concours)**

Titre	LFI 2018		Exécution 2018		Evolution			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
3	156,5	156,2	150,7	149,0	-5,79	-7,14	-4%	-5%
5	15,6	14,3	14,6	13,3	-0,95	-1,00	-6%	-7%
6	896,2	928,6	1004,8	1035,8	108,56	107,13	12%	12%
Total	1068,3	1099,1	1170,2	1198,1	101,82	98,98	10%	9%

Source : DGEF, février 2019

L'analyse de l'exécution du programme 303, par titre de dépenses et hors fonds de concours, confirme la prépondérance de la dépense d'intervention (ATA/ADA et dépenses d'hébergement) et sa responsabilité dans la sur-exécution du programme.

### 1.3.2 Un programme 104 sous-exécuté et mobilisé au bénéfice du programme 303

**Tableau n° 12 : – Programme 104 - LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€	LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
	AE	CP	AE	CP	Écart en euro		Écart en %	
					AE	CP	AE	CP
<b>P104</b>	336,4	336,5	303,0	303,0	- 33,4	- 33,5	-10%	-10%
<b>P104 (HFDC)</b>	281,7	281,7	268,9	269,1	- 12,8	- 12,6	-4,5%	4,5%

Source : DGEF, février 2019

Le programme 104 est sous-exécuté à hauteur de 12,8 M€ en AE et 12,6 M€ en CP. Cette sous-exécution est aggravée après intégration des fonds de concours et s'établit à 33,4 M€ en AE et 33,5 M€ en CP. La sous-exécution hors fonds de concours a pour raison principale la mobilisation de crédits au bénéfice du programme 303 afin de couvrir les dépassements d'ADA. La sous-exécution de dépenses issues des fonds de concours résulte de difficultés spécifiques liées à l'insuffisance de demandes de

paiements des opérateurs des dispositifs d'intégration et d'accompagnement des étrangers.

### 1.3.2.1 Action 11 – « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique »

Tableau n° 13 : Action 11 - LFI et Exécution 2018 (en M€)

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
						Écart en euro		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	197,8	197,8	190,7	190,7	- 7,2	- 7,2	-4%	-4%
Action 11 (HFDC)	Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	190,5	190,5	184,1	184,1	- 6,4	- 6,4	-3%	-3%
UB1	OFII (titre 3 + titre 6)	190,5	190,5	184,1	184,1	- 6,4	- 6,4	-3%	-3%
FDC	FDC Action 11	7,3	7,3	6,6	6,6	- 0,7	- 0,7	-10%	-10%

Source : DGEF février 2019

L'action 11, hors fonds de concours, a été légèrement sous-exécutée. L'écart correspond pour l'essentiel aux crédits mis en réserve, annulés en loi de finances rectificative et redéployés au bénéfice du programme 303.

Cette action finance la subvention pour charges de service public de l'OFII (180 M€ en AE et en CP). Celle-ci a connu une augmentation de 10% en 2018 par rapport aux crédits ouverts en 2017 afin de permettre le recrutement de contractuels supplémentaires (+ 35 ETPT conduisant à augmenter le plafond d'emplois de 1 049 ETPT à 1 084 ETPT), de financer la hausse des dépenses de fonctionnement résultant de la croissance de la demande d'asile et des mesures nouvelles (renforcement des formations linguistiques, révision des prix des marchés de gestion des SPADA). Les crédits relatifs aux aides au retour (dépense d'intervention de 10,5 M€) ont été légèrement sous-exécutés (- 0,32 M€ en AE et en CP).

## 1.3.2.2 Action 15 – « Action d'intégration des réfugiés »

**Tableau n° 14 : Action 15 - LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
						Écart en euro		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 15	Action d'intégration des réfugiés	77,0	77,1	57,8	57,8	- 19,1	- 19,3	-25%	-25%
Action 15 (HFDC)	Action d'intégration des réfugiés	43,2	43,2	40,2	40,2	- 3,0	- 3,0	-7%	-7%
UB5	Centres provisoires d'hébergement des réfugiés	34,8	34,8	31,2	31,2	- 3,6	- 3,6	-10%	-10%
UB6	Activités spécifiques d'intégration des réfugiés	8,3	8,3	9,0	9,0	0,7	0,7	8%	8%
FDC	FDC Action 15	33,8	33,9	17,6	17,6	- 16,2	- 16,4	-48%	-48%

Source : DGEF février 2019

L'action 15 présente le niveau de sous-exécution le plus important du programme 104 (-25% en AE et en CP en y intégrant les fonds de concours). Cette situation résulte de l'annulation de crédits opérés par le décret n°2018-929 du 29 octobre 2018 portant virement de crédits (-2,3 M€ en AE et en CP) à laquelle s'est ajoutée l'annulation des crédits gelés (- 0,55 M€ en AE et en CP).

L'annulation des crédits de cette action n'a pas empêché d'atteindre l'objectif de création de places en centre provisoire d'hébergement des réfugiés (CPH) mais a nécessité le rééchelonnement de leur ouverture au cours de l'année 2018. L'économie ainsi réalisée doit cependant être relativisée : les réfugiés se maintiennent indument ou se reportent sur les dispositifs d'accueil du programme 303.

L'action 15 a également le niveau le plus important de sous-exécution des ressources de fonds de concours de la mission tant en valeur qu'en pourcentage d'exécution (-16,2 M€ en AE et -16,4 M€ en CP soit -48%). Cette sous-exécution est d'autant plus préoccupante au regard de l'importance des fonds de concours (43% en programmation initiale). Malgré de multiples relances de la DGEF, certains opérateurs des dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés n'ont pas déposé leur demande d'acompte ou de solde permettant l'exécution de la dépense.

## 1.3.2.3 Les autres actions du programme 104

**Tableau n° 15 : Action 12, 14 et 16 - LFI et Exécution 2018 (en M€)**

En M€		LFI 2018 <sup>18</sup>		Exécution 2018		Exécution 2018			
						Écart en euro		Écart en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 12	Action d'intégration des étrangers en situation régulière	51,8	51,8	45,6	45,7	- 6,2	- 6,1	-12%	-12%
Action 12 (HFDC)	Action d'intégration des étrangers en situation régulière	38,4	38,4	35,7	35,9	- 2,7	- 2,5	-7%	-7%
Action 14	Naturalisation et accès à la nationalité	1,1	1,0	1,0	1,0	- 0,1	- 0,0	-3%	-1%
Action 14 (HFDC)	Naturalisation et accès à la nationalité	1,1	1,0	1,0	1,0	- 0,1	- 0,0	-3%	-1%
Action 16	Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs	8,5	8,5	7,9	7,9	- 0,7	- 0,7	-8%	-8%
Action 16 (HFDC)	Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs	8,5	8,5	7,9	7,9	- 0,7	- 0,7	-8%	-8%

Source : DGEF février 2019

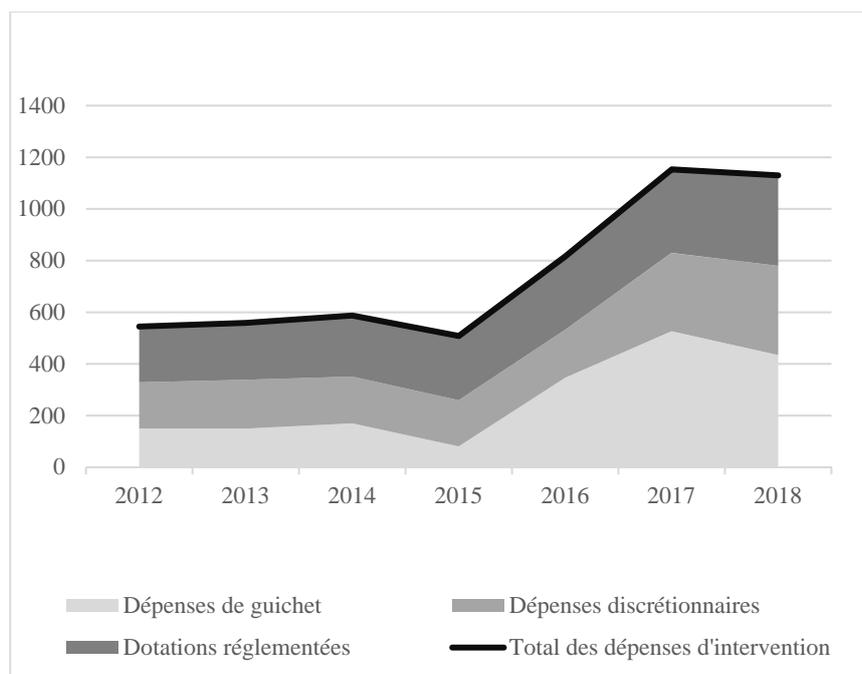
L'action 12, hors fonds de concours, présente une légère sous-exécution (- 2,7 M€ en AE et -2,5 M€ en CP) due à l'annulation de crédits (0,6 M€ en AE et en CP) opérée par le décret de virement au bénéfice du programme 303 ainsi qu'à l'annulation des crédits gelés par la loi de finances rectificative pour 2018.

L'action 14 et l'action 16 ont été marginalement sous-exécutés.

### 1.3.3 Les dépenses de la mission à moyen terme : une forte hausse liée à la croissance de la demande d'asile

L'analyse de la dépense de la mission à moyen terme (2012-2018), même à périmètre courant, laisse apparaître les conséquences de la hausse importante de la demande d'asile à partir de 2015. Les principaux postes de dépenses, subventions pour charges de service public aux opérateurs et dépenses d'intervention connaissent respectivement une hausse de + 340% et + 107%.

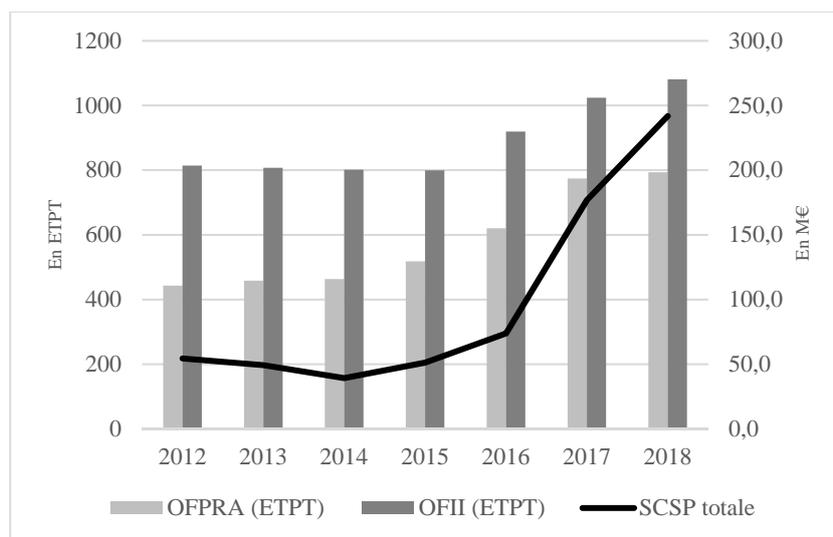
**Graphique n° 6 : Évolution de la dépense d'intervention exécutée de la mission IAI (en M€) 2012-2018**



Source : DGEF février 2019

Les composantes de la dépense d'intervention connaissent la même évolution, qu'il s'agisse des dépenses de guichet (ATA et ADA), des dépenses discrétionnaires (hébergement d'urgence déconcentré, action d'accompagnement des étrangers) et des dotations réglementées (CADA, hébergement d'urgence national des demandeurs d'asile et hébergement des réfugiés statutaires).

L'augmentation de la demande d'asile rend nécessaire le renforcement significatif des moyens des opérateurs de la mission.

**Graphique n° 7 : Évolution des ETPT et de la SCSP des opérateurs de la mission IAI (2012-2018)**

Source : DGEF février 2019

## 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### 1.4.1 Des reports de charge substantiels

Au 31 décembre 2018, les « restes à payer »<sup>24</sup> s'élèvent à 145 M€ pour le programme 303 et 0,4 M€ pour le programme 104.

**Tableau n° 16 : Mission IAI – Engagements non couverts par des paiements**

<i>En M€</i>	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2018	CP de couverture 2019	CP de couverture au-delà de 2019
P303	154,9	42,8	112,1
P104	0,7	0,5	0,2

Source : DGEF février 2019

Pour le programme 303, l'échéancier des CP à couvrir porte sur :

- Le financement des programmes immobiliers et du fonctionnement des CRA ;
- Le paiement du marché PRAHDA engagé en 2017 pour une durée de cinq ans ;
- Les investissements informatiques de l'action 04 du programme.

Le volume des AE non engagées (AENE) au 31 décembre 2018 est marginal (1,5 M€).

Aux « restes à payer » et AENE devraient s'ajouter, au regard de la sous-exécution des ressources issues des fonds de concours en 2018, un volume significatif de reports sur 2019. Ils s'élèvent à 10,5M€ en AE et 17,0M€ en CP pour le programme 303 tandis qu'ils représentent 20,6M€ en AE et 20,8M€ en CP pour le programme 104. Hors fonds de concours, les reports s'élèvent à 4,2M€ et concernent uniquement le programme 303.

<sup>24</sup> Les « restes à payer » correspondent aux crédits de paiement associés aux montants engagés au cours de l'exercice et qui devront être payés au cours des exercices suivants.

### 1.4.2 Un dépassement en exécution du plafond fixé par la LPFP 2018-2022 et un risque d'insoutenable budgétaire à moyen terme

Tableau n° 17 : Mission IAI – LPFP 2018-2022 et exécution 2018  
(en M€)

En CP (M€)	2018
<i>Norme LPFP (a)</i>	<i>1380,80</i>
<i>Périmètre et transferts 2017 et 2018 (b)</i>	<i>0,00</i>
<b>Norme LPFP format 2018 (a+b)</b>	<b>1380,80</b>
<i>Exécution 2018 (c)</i>	<i>1554,90</i>
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	<i>87,70</i>
<b>Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (c-d-e)</b>	<b>1467,20</b>
<b>Écart Exécution-LPFP</b>	<b>+86,40</b>

Source : DGEF février 2019

Les plafonds de l'année 2018 coïncidant avec ceux présentés dans le cadre de la LFI 2018, l'exécution de la mission *Immigration, Asile et Intégration* conduit à un dépassement du plafond de la LPFP de 86,4 M€

La programmation pour 2019 ne permet pas de corriger cette trajectoire au regard des plafonds fixés par la LPFP.

En effet, le PAP 2019 souligne que la programmation des crédits présente un écart au plafond 2019 de la LPFP de 201,7 M€, hors mesures de périmètre.

Cet écart est essentiellement justifié par :

- Des mesures nouvelles : la volonté d'augmenter le nombre de places en CRA (+ 48 M€) et la prise en compte de mesures arbitrées lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 (89,2M€) ;
- Un tendanciel en hausse : l'actualisation des besoins d'ADA et d'hébergement en raison de la croissance de la demande d'asile (+ 64,5 M€) ;

A ces mesures nouvelles s'ajoutent des mesures de périmètre : en effet la gestion des centres d'hébergement d'urgence – migrants (CHUM) d'Ile-de-France a été transférée en 2019 du programme 177 vers les programme 303 (+99,7 M€) et 104 (+19,1 M€).

Les prévisions de dépassement du plafond 2019 de la LPFP devraient être significativement supérieures en exécution en raison des hypothèses de programmation retenues en 2019, malgré l'intégration des économies permises par la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018.

La programmation initiale des crédits du programme 303 repose en effet sur les hypothèses suivantes : une stabilité de la demande d'asile (+ 0% d'augmentation de la demande d'asile) et un délai moyen de traitement de ces demandes de 60 jours par l'OFPRA.

En l'absence de données infirmant ces tendances, la hausse de la demande d'asile constatée en 2018 en guichet unique (+16%) et à l'OFPRA (+24,5 %) et les délais d'instruction de la demande par l'OFPRA (140 jours, délai moyen constaté au premier semestre 2018<sup>25</sup>), conduisent à considérer que les hypothèses de programmation pour 2019 sont excessivement optimistes. Le risque d'une aggravation du dépassement du plafond 2019 de la LPFP doit d'ores-et-déjà être soulevé.

De plus, les informations qui étaient à la disposition du responsable de programme au moment de l'élaboration de la programmation 2019, (au 1<sup>er</sup> semestre 2018) soulignaient le maintien d'une croissance positive de la demande d'asile. Le premier compte-rendu de gestion portant sur l'exécution de l'exercice 2018, le 24 mai 2018, note qu'une hausse de 17,7% doit désormais être attendue en 2018. Malgré cette actualisation des flux de demandeurs d'asile, la DGEF n'a pas réévalué ses prévisions et maintenu une croissance nulle de la demande d'asile pour 2019 conformément à l'hypothèse retenue lors de la budgétisation en LPFP 2018-2022.

La précocité de la réévaluation de la hausse de la demande d'asile en 2018 et l'absence de données permettant de justifier un fléchissement de cette demande en France auraient dû conduire la DGEF à réévaluer son hypothèse pour les crédits programmés en LFI 2019. Au regard de l'effet de la variation de la demande d'asile sur les dépenses d'ADA et d'hébergement, dépenses qui concentrent plus de 70% des crédits de la mission, la programmation 2019 pourrait *a posteriori* être considérée comme budgétairement insincère.

---

<sup>25</sup> Le délai moyen pour l'ensemble de l'année 2018 n'est pas connu, l'OFPRA n'ayant pas transmis à la DGEF les données depuis juillet 2018.

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

La hausse de la demande d'asile a eu des conséquences 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, comme précédemment, en-deçà des besoins de financement précédemment constatés. Comme chaque année depuis 2010, les besoins sont couverts par la levée de la mise en réserve de la totalité des crédits gelés du programme 303 et par 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 depuis 2012.

**Tableau n° 18 : Les dépenses d'hébergement et de prise en charge financière des demandeurs d'asile (en CP, en M€)**

en M€	HU		CADA		ATA		ADA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2012	90,9	135,3	194	194,4	89,7	149,8	n.a.	n.a.
2013	125	149,9	198,8	197,4	140	149,2	n.a.	n.a.
2014	115,4	141,8	213,8	213,6	129,8	169,5	n.a.	n.a.
2015	136	139	220,7	222,7	93,3	81	n.a.	n.a.
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
2018	300,3	302,8 (*)	295,8	286,5	0	9,9	317,7	424,2

Source : DGEF, février 2019 (\*) inclus les fonds de concours

## 2.1 L'incapacité à anticiper la hausse continue de la demande d'asile

### 2.1.1 La hausse continue de la demande d'asile depuis 2008

Tableau n° 19 : L'augmentation de la demande d'asile enregistrée à l'OFPPRA (inclus premières demandes et réexamens)<sup>26</sup>

Année	Nb de premières demandes d'asile	Évolution par rapport à l'année précédente
2008	42 599	+19,9%
2009	47 686	+11,9%
2010	52 762	+10,6%
2011	57 337	+8,7%
2012	61 468	+7,2%
2013	66 251	+7,8%
2014	64 811	-2,2%
2015	80 075	+22,0%
2016	85 725	+6,5%
2017	100 755	+17,0%
2018	122 743	+21,8%

Source : DGEF, février 2019

L'augmentation de près de 188 % de la demande d'asile entre 2008 et 2018, soit une croissance annuelle moyenne de 11,6%, a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs.

<sup>26</sup> En série longue, les seules statistiques disponibles sont celles de l'OFPPRA. Le système d'information asile, qui regroupe l'ensemble des demandes, y inclut les personnes relevant du règlement de Dublin III qui ne relèvent pas de l'OFPPRA, a été mis en place en 2015, les premières données disponibles complètes ne remontent qu'à 2016.

L'augmentation, constatée en 2018, contrairement à l'année précédente, n'est pas uniquement due à celle des mouvements secondaires entre pays européens des personnes placées sous procédure Dublin III mais peut également être attribuée aux premières demandes déposées à l'OFPRA.

#### Les demandes d'asile relevant de l'OFPRA

Comme l'indique le tableau présenté ci-dessous, 122 743 dossiers de demandes d'asile ont été déposés au 31 décembre 2018 (mineurs accompagnants et réexamens inclus), soit une progression de 21,8 % par rapport au nombre de demandes enregistrées au 31 décembre 2017 (100 755). Cette progression entre 2017 et 2018 se caractérise, plus particulièrement, par une hausse de 24,5 % des premières demandes.

22 976 personnes enregistrées sous procédure Dublin en 2017 (hors mineurs accompagnants) ont également 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 ou à l'expiration du délai légal).

La hausse des demandes à l'OFPRA est légèrement plus importante qu'en 2017 (+ 17 % par rapport à 2016) et s'approche de l'augmentation « record » connue en 2015 par rapport à 2014, qui était de 22 %.

**Tableau n° 20 : Les demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA**

	2015	2016	2017	2018 (provisoire)	Évolution 2018-2017
Premières demandes	59 335	63 935	73 802	91 865	+ 24.5 %
Demandes mineurs accompagnants	15 133	14 436	19 428	21 457	+ 10,4 %
<b>Total des premières demandes</b>	<b>74 468</b>	<b>77 886</b>	<b>93 320</b>	<b>113 322</b>	<b>+ 21.4 %</b>
Réexamens	5 607	7 355	7 525	9 421	+ 25.2 %
<b>Total des demandes</b>	<b>80 075</b>	<b>85 726</b>	<b>100 755</b>	<b>122 743</b>	<b>+ 21.8 %</b>

Source : DGEF, janvier 2019

#### Les demandes déposées dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile

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

Une grande partie de ces demandes relève de la procédure Dublin III : elles émanent de personnes ayant déjà sollicité l'asile dans un autre pays de l'Union européenne et qui ne peuvent pas le demander à nouveau en France 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 GUDA a progressé de 16 %, de manière moins soutenue qu'en 2017 (+ 27 %). En 2018, 40 190 premières demandes relevant de la procédure Dublin III ont été recensées (hors mineurs accompagnants) contre 35 900 en 2017. Parmi ces premières demandes, près de 5 000 ont été reclassées durant l'année en procédure normale ou accélérée suite à l'extinction de leur procédure de réadmission vers d'autres États-membres.

Au total pour 2018, le système informatique asile, créé par la loi du 29 juillet 2015, indique les données suivantes au 31 décembre 2018 s'agissant des premières demandes.

**Tableau n° 21 : Premières demandes enregistrées dans le SI asile au 31/12/2018 (hors réexamens)**

Type de procédure	Profil des demandeurs d'asile	2018
Normale	<i>Majeurs</i>	51 580
	<i>Mineurs accompagnants</i>	7 240
	<i>Total</i>	58 820
Accélérée	<i>Majeurs</i>	26 810
	<i>Mineurs accompagnants</i>	8 400
	<i>Total</i>	34 850
Dublin	<i>Majeurs</i>	31 380
	<i>Mineurs accompagnants</i>	3 840
	<i>Total</i>	35 220
Total demandes	<i>Majeurs</i>	<b>109 770</b>
	<i>Mineurs accompagnants</i>	<b>19 180</b>
	<i>Total</i>	<b>128 890</b>

Source : SI asile

### 2.1.2 L'incapacité à anticiper la demande d'asile

Quatre facteurs sont avancés par la DGEF pour expliquer l'écart constaté en 2018 entre prévision et la réalité de la demande d'asile, sans que cette direction soit en mesure d'évaluer le poids de chacun d'entre eux :

- L'ouverture de nouveaux créneaux de rendez-vous au sein des guichets uniques permettant à un volume plus important de demandeurs de déposer leur demande d'asile. Il s'agit d'opérations dites de « déstockage » des GUDA ;
- L'augmentation des mouvements secondaires de demandeurs d'asile ayant effectué leur première demande en Allemagne ;
- L'essor de la route migratoire *via* l'Espagne pour les demandeurs issus d'Afrique de l'Ouest ;
- L'accélération de l'arrivée en France de demandeurs d'asile en provenance d'Italie.

La complexité de l'évaluation des flux de demandeurs d'asile conduit à considérer que les prévisions, telles qu'elles sont produites actuellement, ne sont pas fiables. Elle devrait conduire le responsable de programme à retenir des hypothèses plus prudentes. Ainsi, en l'absence d'informations robustes permettant d'anticiper un fléchissement de la demande d'asile, la DGEF pourrait s'appuyer sur la croissance annuelle moyenne des exercices précédents. Cela permettrait de limiter les conséquences budgétaires de la sous-estimation des flux (*Cf.* 2.3.).

## 2.2 Une gestion de l'hébergement mise sous tension

### 2.2.1 Des crédits insuffisants pour financer la création de nouvelles places en CADA

La programmation des crédits en loi de finances initiale prévoyait 295,8 M€ pour financer le parc existant au 31 décembre 2017 (39 867 places) et créer 2 000 places supplémentaires au 1<sup>er</sup> juillet 2018, conformément aux objectifs du plan « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* »<sup>27</sup>.

Après application de la réserve de précaution (4%, soit 11,8 M€ en AE et CP), le niveau des crédits disponibles pour la gestion du parc

---

<sup>27</sup> Cet objectif a été confirmé par l'Information NOR INTV1732719J du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

s'élevait à 283,9 M€ Le niveau des crédits disponibles était insuffisant pour permettre le financement des 2000 nouvelles places à la date prévue.

Pour un coût moyen de 19,5 € par jour et par place, le niveau des crédits disponibles (283,9M€) permet uniquement de financer le parc existant<sup>28</sup>. La création de places supplémentaires est conditionnée au dégel des crédits de la réserve qui, comme l'a montré l'exécution des derniers exercices du programme 303, est systématiquement alloué au financement de l'ADA.

De fait, en 2018, l'ensemble des crédits de la réserve ont été dégelés et pour la majorité d'entre eux alloués au paiement de l'ADA (9,2 M€ sur 11,8 M€ en AE et en CP). En conséquence, seuls 2,5 M€ ont été alloués au financement de nouvelles places. La création de places, a bien été conforme à l'objectif quantitatif mais elle a été retardée dans l'année.

Le dégel de la réserve a donc permis d'atteindre l'objectif de création de 2000 places nouvelles. Cependant, la création de ces places ne peut être considérée comme un « *aléa de gestion* » justifiant ce dégel puisque ces créations étaient programmé en LFI<sup>29</sup>. Le niveau des crédits disponibles, après application de la réserve, aurait dû être supérieur.

### 2.2.2 Un pilotage complexe de l'hébergement d'urgence

Dans la LFI 2018, les crédits d'hébergement d'urgence ont cru de 125,9 M€ par rapport à la LFI 2017 pour s'établir à 300,3 M€ en CP, hors fonds de concours, tendance qui prend le contrepied de l'évolution de 2016 qui avait vu une diminution de ces crédits (-24,5 M€ par rapport à 2015). La baisse moins importante que prévue du nombre de places en CAO (- 2 200 prévu pour -1 135 réalisé) pour 87 M€, la création des CAES (+796 places) à hauteur de 23,5 M€ comme celle de 2 500 places en HUDA déconcentré sont les principales causes de cette évolution.

Le parc d'hébergement d'urgence subit l'impact de l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile dans la mesure où la création de places de CADA est moins rapide que prévue.

En conséquence, le pilotage par les services déconcentrés (préfectures, DDCS, directions territoriales de l'OFII) de l'hébergement

---

<sup>28</sup> En appliquant le coût de 19,5 €/j, le financement annuel (365 jours) de 39 867 places coûte 283,7 M€ soit, à 0,2 M€ près, le niveau des crédits dédiés en LFI 2018, après application de la réserve, aux CADA. Le financement de 2 000 places supplémentaires, avec l'hypothèse d'une ouverture au 1<sup>er</sup> juillet 2018, peut être évalué, selon les mêmes hypothèses, à 7,2 M€

<sup>29</sup> Circulaire NOR CPAB1730542C Mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la LFI pour 2018

dédié local (70 % des places) s'effectue sans véritable visibilité sur les budgets disponibles. Les délégations de crédit ont été fractionnées au cours de l'année, comme en 2017 en raison de la sous-budgétisation du programme. En effet, selon la DGEF, les crédits d'hébergement ne peuvent pas être délégués en une seule fois en début d'année parce qu'ils sont conservés pour prioriser le paiement de l'ADA (versé à l'OFII trimestriellement dans le cadre d'un appel de fonds) de sorte à solliciter le dégel et des ouvertures de crédits sur le programme 303 le plus tard possible. Par ailleurs, la création de places en régions permettant le désengorgement de l'Ile de France et la volonté d'éviter la création de nouveaux campements (par exemple à Grande-Synthe) continue de peser sur le dispositif et le rigidifie.

Cette difficulté s'ajoute à la complexité du dispositif d'hébergement d'urgence, (Cf. encadré ci-après). Le programme 303 continue d'absorber des hébergements créés en dehors des programmes dédiés aux demandeurs d'asile (en 2017 CAO en provenance du programme 177, en 2019 CHUM venant du même programme). Il hérite donc de situations contractuelles avec les gestionnaires des structures qui ne correspondent pas aux normes du programme 303, notamment en termes de coûts. Par ailleurs, la DGEF a mis en place ces dernières années plusieurs catégories d'hébergement spécifiques (en 2017 les PRAHDA, en 2018 les CAES avec un conventionnement et un mode de gestion différenciés, ce qui ne simplifie pas le système et ne permet pas d'harmoniser les coûts, comme la Cour le préconise<sup>30</sup>.

Selon la DGEF, une structuration du dispositif d'hébergement est en cours. Elle vise à organiser le parc autour de trois niveaux de prise en charge, en fonction du statut des personnes :

- les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) destinés à une mise à l'abri avec évaluation immédiate des situations ;
- l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (ATSA, HUDA déconcentré, CAO, PRAHDA, cf. encadré ci-après) dont l'objectif serait d'accueillir en priorité les demandeurs d'asile sous procédure accélérée et sous procédure Dublin, moyennant un « rapprochement des normes d'accueil entre ces sous-catégories » ;
- les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) destinés à un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'asile en procédure normale.

---

<sup>30</sup> Cf. 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.

Ces nouvelles catégories dissimulent mal le fait que la seule différence opérationnelle entre elles correspond à la distinction juridique entre CADA et HUDA. La pénurie de places ne permet pas d'aller au-delà d'un hébergement provisoire pour les plus vulnérables.

### **Le dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile :**

#### **Structures et coûts constatés en 2018**

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. 41 360 places sont comptabilisées en 2018.

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 2018, 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 2018 à un coût journalier moyen de 16,90 € pour un total de 22 892 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 5 886 places en 2018, financées à un coût journalier moyen de 16,10 €. Ce parc est piloté au niveau national par la direction de l'asile et passera en gestion régionale en 2019;

3 - Les **CAO (centres d'accueil et d'orientation) / CAES (centres d'accueil et d'examen des situations)**.

Les **CAO** ont été créés à l'automne 2015 en amont du démantèlement de la jungle Calais. Ils 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 € (24 € en fin d'année) Ils accueillent des personnes orientées depuis l'Île-de-France ;

Les **CAES** ont été créés dans le cadre de l'instruction du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés. Ce 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 27,30 € par jour et par place.

À ce jour, 11 967 places de CAO/CAES sont fonctionnelles.

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. A l'origine, les PRAHDA avaient 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 coût journalier, maîtrisé sur les cinq prochaines années est de 17,50 € par place et par jour en Ile-de-France et 16,83 € dans les autres régions. L'ensemble du marché a été remporté par la SAEM ADOM ;

## 2.3 Les effets d'éviction des dépassements de la dépense d'ADA

### 2.3.1 L'augmentation des dépenses liées au versement de l'ADA

**Tableau n° 22 : Les dotations initiales inscrites en LFI pour l'ATA/ADA**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2011
ATA/ADA (*)	54,0	89,7	140,0	135,0	93,3	148,76	220,0	317	+263

(\*) nouvelle allocation versée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2015. Source : DEPAFI, calculs Cour des comptes, février 2019

En 2018, la sur-exécution de la dépense d'ADA s'élève à + 116,4 M€(en AE et en CP) malgré un effort de budgétisation par rapport à 2017 (+ 117 M€en LFI 2018 par rapport à la LFI 2017).

#### Le nombre de bénéficiaires, la durée de perception et le montant moyen de l'ADA sont des facteurs essentiels de la hausse de la dépense

Le nombre moyen d'individus bénéficiaires par mois a atteint, en décembre 2018, le pic de 100 000 ménages bénéficiaires (100 199 ménages bénéficiaires représentant près de 141 968 individus). Entre décembre 2017 et décembre 2018, le nombre de ménages bénéficiaires a augmenté de 15 %. Les paiements se sont élevés à 34,8 M€en moyenne par mois contre 29,2 M€en 2017 et 25,6 M€en 2016. Les paiements mensuels d'allocation ont augmenté de 26 % entre décembre 2017 et décembre 2018.

La durée de perception de l'ADA affecte le niveau de la dépense : elle dépend essentiellement des délais de traitement de la demande d'asile par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA. L'hypothèse de programmation de délai de traitement moyen (60 jours) par l'OFPRA n'a pas été atteinte (140 jours à la fin du premier semestre 2018, 115 jours sur l'année selon la prévision actualisée du PAP 2019). Les grèves intervenues à la CNDA ont également aggravé la sur-exécution de la dépense d'ADA (+ 4,6 M€en AE et en CP). A ces facteurs s'ajoutent la « réintégration du mois réfugiés »<sup>31</sup> qui, en accroissant la durée de perception de l'ADA, a engendré une dépense supplémentaire d'ADA non programmée (+9,3 M€ en AE en CP)

<sup>31</sup>Cf. 1.1.2.

La DGEF estime à 76,5 M€ le surcoût engendré par l'ensemble de ces facteurs.

Par ailleurs, le montant moyen mensuel versé par individu bénéficiaire en 2018 est de 267 € (378 € en moyenne par mois par ménage bénéficiaire) contre 259 € en 2017 (361 € par ménage). Une partie de cette augmentation peut être expliquée par la revalorisation du pécule additionnel (+2€) à la suite de la décision du Conseil d'État du 17 janvier 2018.

Le paiement de la dette d'ATA, non prévue dans la programmation initiale, a aggravé de 9,9 M€ les dépenses.

### **2.3.2 Les effets d'éviction engendrés par la sur-exécution de la dépense d'ADA**

Au-delà du surcoût, la sur-exécution de l'ADA génère des difficultés pour l'ensemble de la mission *Immigration, Asile et Intégration*. Relevé dès l'avis au programme du CBCM, le dépassement des dépenses d'ADA conduit à identifier, au-delà de la mobilisation de la réserve, les marges de manœuvre au sein du programme 303 et du programme 104 qui pourraient permettre le financement de cette allocation.

Plusieurs dispositifs du programme 104 sont affectés par l'anticipation de la sur-exécution de la dépense d'ADA. Les mouvements en gestion ont ainsi conduit à l'annulation de crédits destinés au financement du parc de centres provisoires d'hébergement et des activités d'intégration des réfugiés et des étrangers en situation régulière (-5,6M€ en AE et en CP).

Devant la récurrence des dépassements d'ADA, le programme 104 constitue donc une réserve de financement de cette allocation, fragilisant ce programme si des aléas de gestion devaient l'affecter.

### **3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE**

#### **3.1 Les opérateurs, les ressources humaines et les taxes affectées**

La mission finance deux opérateurs : l'office français de protection des réfugiés (OFPRA) et apatrides et l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

##### **3.1.1 Les subventions pour charges de service public**

Pour le programme 303, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le ministère de l'intérieur à l'OFPRA représente 98 % des ressources de l'établissement : en 2018 67,9 M€ pour un budget global de 68,8 M € en dépenses et 71,2 M€ en recettes (en CP). Les autres ressources proviennent principalement du cofinancement européen des projets de l'office.

Les crédits prévus en LFI 2018 pour l'OFPRA s'élèvent à 69,9 M€ (+ 4,9 M€ par rapport à la LFI 2017 en AE et en CP).

Après application de la réserve de précaution initiale, les crédits disponibles en début de gestion représentent 69 M€. La subvention notifiée s'élève à 67,9 M€ et est donc légèrement inférieure. La différence de 1,2 M€ s'explique par la différence de méthode pour le calcul de la réserve de précaution entre la pré-notification courant octobre (application des 3%) et l'élaboration des documents de répartition des crédits et des emplois (DRICE) à la fin novembre (application du taux minoré).

Le disponible de 1,2 M€ a été réaffecté au financement de l'ADA en fin de gestion.

La subvention a été versée à l'opérateur en quatre temps (au lieu des trois prévus dans la pré-notification). Ce fractionnement s'explique par les difficultés rencontrées en cours de gestion sur l'action 2 (garantie de l'exercice du droit d'asile) du programme 303 qui ont nécessité de reculer plusieurs dépenses pour prioriser le paiement de l'ADA. Parmi celles-ci figurent les charges de fonctionnement du dernier trimestre de l'OFPRA dont le paiement a été effectué en décembre après l'ouverture de la LFR.

En ce qui concerne le programme 104, en application de la LFI 2017 l'essentiel des taxes affectées à l'OFII sont désormais inscrites au budget

de l'Etat pour un montant de 133 M€ Seule la redevance perçue au titre du regroupement familial reste, pour le moment, encaissée par l'OFII. Son produit s'établissait de façon prévisionnelle à 0,68 M€ pour 2017 selon la DGEF.

La subvention pour charges de service public versée à l'opérateur représente plus de 75 % des ressources de l'établissement : en 2018 173,9 M€ de SCSP pour un budget global de 224,4 M€ en dépenses et 233,4 M€ en recettes (en CP) selon la DGEF.

La différence entre le budget global et le montant de la SCSP résulte notamment des crédits d'intervention du programme 104, des crédits versés au titre de l'action 12 (« accompagnement des étrangers primo-arrivants »), des crédits issus du P303 au titre des frais de gestion de l'ADA et des fonds de concours.

La subvention notifiée s'élève à 173,9 M€ inférieure à la première notification de 174,62 M€ Elle a été versée en quatre fois :

- février 2018 (25 % de la SCSP – 43,6 M€) ;
- mai 2018 (35 % de la SCSP – 61,1 M€) ;
- septembre 2018 (30 % de la SCSP - 52,4 M€) ;
- décembre 2018 (10% de la SCSP - 16,7 M€).

L'évolution à moyen terme des subventions pour charges de service public des deux opérateurs de la mission est présentée en annexe n°4.

### 3.1.1.1 L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

Le plafond d'emplois de l'OFPRA, a été fixé en loi de finances initiale 2018 à 795 ETPT contre 780 ETPT en LFI 2017.

La progression d'une année sur l'autre recouvre la création au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de 15 ETP contractuels (9 en catégorie A, 3 en catégorie B et 3 en catégorie C), mesure destinée à répondre aux objectifs fixés par le gouvernement en juillet 2017 en matière de réduction des délais de traitement des demandes d'asile et de projection de moyens (pour les missions foraines en régions et l'organisation à l'étranger de missions de réinstallations et de relocalisations).

Pour atteindre ces objectifs en début d'année 2018, le schéma d'emplois a été mis en œuvre par anticipation dès le 1<sup>er</sup> novembre 2017 avec une procédure de recrutements directs.

À cet effectif sous plafond, dont la prise en charge est assurée par le budget de l'OFPRA, viennent s'ajouter 18 ETPT hors plafond correspondant aux agents de catégorie C sous statut du ministère de l'Europe et des affaires étrangères affectés à l'OFPRA et rémunérés directement par le ministère de l'intérieur.

### 3.1.1.2 L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Le plafond d'emplois de l'OFII s'élève à 1 084 ETPT en LFI 2018, en hausse de 35 ETPT par rapport à la LFI 2017.

Au plafond d'emplois voté en LFI 2017 (1 049 ETPT), la LFI 2018 a ajouté 35 ETPT supplémentaires pour renforcer les guichets uniques et diminuer ainsi le délai de rendez-vous entre le guichet unique et la structure de premier accueil des demandeurs d'asiles (SPADA) afin de respecter le délai légal de 3 jours entre la manifestation de la demande (en structures de premier accueil) et le rendez-vous en GUDA<sup>32</sup>

L'augmentation du plafond d'emplois des deux opérateurs cache une grande disparité. L'OFII, depuis la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015, n'est plus en mesure de recruter des personnes en contrat à durée indéterminée. Compte tenu de la difficulté d'attirer les fonctionnaires sur les métiers de l'immigration et de l'asile (et particulièrement sur ce dernier domaine), la progression du nombre de CDD et de vacataires a été rapide : alors que ceux-ci représentaient 10,6 % des emplois en 2011 et 8,0 % en 2014, ils étaient 29 % en 2017 et 36,8 % au 28 février 2018 (source OFII). Depuis 2015, le nombre de personnels non permanents à l'OFII a cru de

---

<sup>32</sup> Circulaire INTV1800126N du 12 janvier 2018.

275 % alors que l'augmentation du schéma d'emploi n'a été que de 20,24 %.

**Tableau n° 23 : Les plafonds d'emplois prévus et exécutés par les opérateurs**

<i>OFII en ETPT</i>	2015	2016	2017	2018	<i>OFPRA en ETPT</i>	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emplois prévisionnel (LFI)	822	970	1049	1084	Plafond d'emplois prévisionnel (LFI)	525	640	780	795,1
Plafond d'emplois exécuté	799	919	1024	1080,5	Plafond d'emplois exécuté	518	620	773	781,9

Source : DGEF, février 2019

### 3.1.2 Les méthodes de travail

#### 3.1.2.1 L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

L'OFPRA a lancé en 2018 une réforme de ses processus internes en vue d'atteindre l'objectif de réduction des délais d'instruction qui lui a été assigné par le plan gouvernemental précité.

Cette réforme touche la programmation, l'affectation des dossiers et la convocation des demandeurs. Il est prévu que la ressource d'interprétariat nécessaire, pour un mois donné, soit commandée en amont de l'introduction des demandes pour ce même mois, sur la base d'une prévision du flux. Cette réorganisation implique une refonte complète du processus d'affectation des dossiers aux officiers de protection instructeurs (OP), ainsi que l'adaptation de nombreux outils informatiques.

Le dispositif a d'abord été expérimenté sur les nationalités à plus gros flux, soit un peu plus de 20% de la demande d'asile. En juin 2018, un automate d'affectation a été déployé permettant de positionner les dossiers dès leur introduction sur un planning de convocation comportant un interprète et un officier de protection compétents, et de réduire ainsi les délais liés à leur répartition entre divisions et à leur affectation aux OP. Le dispositif a été généralisé à la quasi-totalité des demandes en décembre 2018<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Sauf pour les langues rarement utilisées qui représentent environ 5 % des entretiens.

La mise en œuvre en 2019 du nouvel article 741-2-1 issu de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 devrait faciliter cette programmation<sup>34</sup>.

### 3.1.2.2 L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Liée à la mise en œuvre de la réforme de l'asile introduite par la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 et des nouvelles règles relatives au droit au séjour fixées par la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, l'organisation de l'OFII a connu des évolutions importantes en 2016 et 2017 avec notamment la création de l'allocation des demandeurs d'asile, celle des guichets uniques pour demandeurs d'asile ainsi que 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, d'un pôle « Audit et contrôle interne » et d'une direction de l'immobilier. L'OFII a en outre créée un pôle « santé » lié à la procédure « étranger malade » mise en place par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

## 3.2 L'analyse de la performance

La mission développe cinq objectifs et sept indicateurs associés. Ces objectifs et indicateurs ont beaucoup évolué depuis 2015.

### 3.2.1 Objectifs et indicateurs de la mission en 2018

3.2.1.1 L'évaluation du programme 303 est organisée autour de trois objectifs et cinq indicateurs :

- optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile ;

---

<sup>34</sup> Art. L. 741-2-1.- « Lors de l'enregistrement de sa demande d'asile, l'étranger est informé des langues dans lesquelles il peut être entendu lors de l'entretien personnel mené par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en application de l'article L. 723-6. Il indique celle dans laquelle il préfère être entendu. Il est informé que ce choix lui est opposable pendant toute la durée d'examen de sa demande, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile, et que, à défaut de choix de sa part ou dans le cas où sa demande ne peut être satisfaite, il peut être entendu dans une langue dont il a une connaissance suffisante. Le présent article ne fait pas obstacle à ce que, à tout instant, l'étranger puisse à sa demande être entendu en français. La contestation du choix de la langue de procédure ne peut intervenir qu'à l'occasion du recours devant la Cour nationale du droit d'asile contre la décision de l'office, dans les conditions fixées à l'article L. 733-5. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

- réduire les délais de traitement de la demande d'asile ;
- améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les indicateurs de l'objectif n°1 (1.1 : part des demandeurs d'asile hébergés et 1.2 : part des places occupées par les demandeurs d'asile et autres personnes autorisées) ont évolué en 2018.

L'indicateur 1.1 ne concerne désormais que les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction à l'OFPRA ou à la CNDA au 31 décembre, les autres personnes autorisées à être hébergées en sont ainsi exclues – notamment les réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont autorisés à se maintenir dans les lieux d'hébergement pendant une période de trois mois renouvelables une fois après la décision positive et les déboutés qui bénéficient d'un mois après la décision négative pour libérer le logement<sup>35</sup>.

L'indicateur 1.2 inclut dorénavant l'ensemble de l'hébergement dédié recensé dans le DNA, alors qu'il se limitait auparavant aux seules places en CADA. De ce fait, le pourcentage de demandeurs d'asile dans les logements dédiés a diminué – notamment parce que les publics déboutés et statutaires sont plus nombreux en hébergement d'urgence que dans les CADA.

L'objectif 2 « réduire les délais de traitement de la demande d'asile » est inchangé. Par contre, le délai associé à cet indicateur est passé de trois à deux mois<sup>36</sup>.

L'objectif 3 « améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière » a vu ses indicateurs modifiés afin de mieux refléter l'entière réalité de l'activité des services (et donc des crédits mobilisés) en matière de lutte contre l'immigration illégale : les nouveaux indicateurs prennent en compte, en plus des retours forcés exécutés, les retours aidés. Selon la DGEF, « les dispositifs de retour aidés sont en effet des outils qui s'inscrivent pleinement dans l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière ». Le coût d'un retour aidé est inférieur à celui d'un retour forcé.

3.2.1.2 Le programme 104 organise ses indicateurs autour de l'atteinte de deux objectifs :

- améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers ;
- améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation.

---

<sup>35</sup> Article R. 744-12 du CESEDA alinéa 1 et 2.

<sup>36</sup> Plan d'action « garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » 12 juillet 2017.

L'objectif n°1 « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers » a vu ses indicateurs modifiés pour prendre en compte l'objectif de la prescription linguistique, c'est-à-dire permettre à l'étranger primo-arrivant de maîtriser le niveau A1 du cadre européen de référence pour la langue. Aussi l'indicateur 1.1 « taux d'assiduité des bénéficiaires d'une prescription linguistique » est remplacé par un nouvel indicateur « taux d'atteinte du niveau A1 ».

L'objectif n°2 « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation » a vu ses indicateurs modifiés pour prendre en compte la déconcentration aux préfectures, en 2010, d'une partie des procédures et des décisions de naturalisation. En outre, depuis 2018, l'indicateur 2.1 relatif au délai moyen d'instruction des décisions mesure les délais selon le sens de la décision avec deux sous indicateurs relatifs l'un aux décisions positives, et l'autre aux décisions négatives.

### **3.2.2 La gouvernance et le pilotage**

#### **3.2.2.1 En matière de 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 avec chacun d'eux ; des réunions préparatoires sont organisées en amont de chaque conseil d'administration.

#### **3.2.2.2 En matière de pilotage**

L'OFII et l'OFPRA disposent chacun d'un contrat d'objectifs et performance (COP). Depuis 2013, des lettres d'objectifs sont communiquées aux dirigeants des opérateurs et des indicateurs d'activité sont transmis par les opérateurs à la DGEF. Un suivi des crédits et des emplois est opéré 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*.

#### Le 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 n°2 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 COP a été signé le 12 janvier 2017 pour la période 2016-2018. Il diffère peu du précédent. Il fixe un objectif de réduction à trois mois des délais de traitement des demandes d'asile.

#### **COP 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.

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.

#### 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 2017-2020 de l'OFII, s'il n'a été signé par l'État que le 23 janvier 2019, est *de facto* en vigueur depuis 2017.

**COP OFII 2017-2020**

L'OFII doit mettre en œuvre 12 objectifs stratégiques « métiers » axés autour des missions de l'OFII en matière d'asile (4), accueil et d'intégration républicaine (3), de procédure médicale (2) et de participation à la politique migratoire et à son action internationale (3).

Ces objectifs métiers sont complétés par des 13 objectifs de gestion, regroupés en 3 axes : gouvernance (4), pilotage (5) et gestion des emplois et compétences (4).

### 3.2.2.3 Les indicateurs de la mission sont en évolution constante depuis 2015

Comme le montrent les tableaux en annexe 2 et 3 les objectifs assignés aux opérateurs et les indicateurs associés évoluent constamment dans leur périmètre ou leur mode de calcul.

Deux indicateurs avaient été modifiés en 2016, dont un des indicateurs majeurs du programme 303 (1.1. « part des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées hébergées ») pour prendre 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. En 2018, le mode de calcul de l'indicateur a changé (*Cf. supra*). Par ailleurs, s'agissant de l'objectif « améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière », il a été profondément modifié en 2018 (*Cf. supra*).

Le programme 104 est également concerné avec une modification en 2016 de l'indicateur 1.1 « efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CIR/CAI » et de l'indicateur 2.1 « efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation » en 2018.

Ces modifications constantes, dues à l'évolution du cadre législatif ou réglementaire de la mission (*Cf. loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie »*), rendent le pilotage complexe en ce qu'il est quasiment impossible de constituer des séries longues pertinentes en dépit des efforts de reconstitution de la DGEF (cf. annexes 2 et 3)

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

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, fixe pour objectif la réduction à neuf mois du délai d'instruction des demandes d'asile traitées en procédure normale (dont trois mois pour l'OFPRA, et cinq mois pour la CNDA - outre le délai de traitement en préfecture).

Cet objectif a été réaffirmé dans son principe et renforcé dans ses modalités par le plan d'action « *garantir le droit d'asile, maîtriser les flux migratoires* » adopté lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2017. Il fixe désormais à six mois la cible de délai moyen de traitement des demandes d'asile (délai cible se décomposant en : deux mois pour l'OFPRA - entre l'introduction de la demande et la notification de la décision - et quatre mois pour la CNDA).

#### 3.2.3.1 L'indicateur majeur de la mission concerne le délai d'instruction des demandes par l'OFPRA

Plusieurs délais peuvent être utilisés pour évaluer la performance de l'OFPRA :

- Le délai moyen d'instruction des dossiers qui représente le nombre de jours écoulés entre la date d'introduction de la demande et la date de décision, rapporté au total des décisions prises, toutes procédures confondues, au cours de la période donnée. Il s'agit de l'indicateur officiel de la mission concernant les délais.
- Le délai médian d'instruction des dossiers qui prend en compte le déstockage (lequel fait automatiquement augmenter le premier délai sans rendre compte de l'effort fait pour traiter les dossiers anciens). L'opérateur considère qu'il rend mieux compte du travail de l'Office.
- Le délai théorique décompte le niveau du stock rapporté à la capacité de traitement par mois.

En 2018, l'indicateur officiel de la mission n'est pas renseigné : la DGEF indique que l'opérateur n'a pas communiqué la donnée depuis juillet 2018. Ce délai était de 185 jours en 2017. La prévision actualisée pour 2018 figurant dans le PAP 2019 est de 115 jours. Elle est bâtie sur la moyenne du premier semestre, qui était de 140 jours. Il n'est pas possible de connaître la donnée réalisée.

Le délai médian est de 112 jours en 2018 selon l'OFPRA contre 145 en 2017. Il s'est donc amélioré alors que l'office a fait face en fin d'année à une augmentation considérable de la demande.

En ce qui concerne le délai théorique, il s'est dégradé, passant de 4 mois et 2 jours (4,1 mois) à 5 mois et 14 jours (5,5 mois).

**Tableau n° 24 : Évolution des délais moyens, des délais médians et des délais théoriques**

(en jour)	2015	2016	2017	2018
Délai cible	90	140	90	90 pour OFPRA/60 pour la DGEF(*)
Délai moyen de traitement	216	183	185	<b>115 (**)</b>
Délai médian de traitement	198	150	142	<b>112</b>
Délai théorique	nc	nc	122	<b>164</b>

(\*) Le COP en vigueur pour l'OFPRA fixe un objectif de 90 jours, le PAP 2018 retient une cible de 60 jours conformément au plan d'action pour « garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux » adopté en Conseil des ministres le 12 juillet 2017

(\*\*) Non communiqué par l'opérateur depuis juillet 2018. Prévision annuelle actualisée PAP 2019. Au terme du premier semestre 2018, ce délai était de 140 jours.

Source : DGEF et OFPRA, février et mars 2019

Le traitement des flux entrants a entraîné une reconstitution du stock des demandes de plus de trois mois à un niveau quasi équivalent à celui constaté en 2016, et ce alors même que l'OFPRA a fait un important effort de déstockage en 2017. L'âge moyen du stock a légèrement augmenté de même que l'âge médian. La DGEF indique que le stock a progressé de plus de 40,4 % : Selon les données provisoires de l'OFPRA, le stock s'élevait à 42 528 dossiers (hors mineurs accompagnants) à la fin 2018 contre 30 296 en fin 2017.

**Tableau n° 25 : Principaux indicateurs relatifs au stock**

	2015	2016	2017	2018
Stocks de demandes de plus de 3 mois	13 422	20 993	13 025	19 771
Age moyen du stock	128 jours (4,2 mois)	159,5 jours (5,3 mois)	114 jours (3,7 mois)	117,7 jours (3,8 mois)
Age médian du stock	77 jours	117 jours	76 jours	85 jours
Part des dossiers de plus d'un an	8,2 %	8,8 %	4,8 %	3,1 %

Source : DGEF, OFPRA, mars 2019

La performance globale de l'office s'est améliorée en termes de décisions rendues (Cf. tableau ci-dessus).

En 2018, l'OFPRA a traité la quasi-totalité des flux 2018. 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 dans un contexte d'augmentation continue du nombre de dossiers déposés.

**Tableau n° 26 : Nombre de décisions rendues par an et dossiers en cours d'instruction**

	2015	2016	2017	2018	2018/2018
<b>Nombre de décision prises</b>	80 014	89 919	115 094	122 000	52,5 %
<b>Dossiers en cours d'instruction au 31/12/</b>	32 288	35 300	30 296	42 528	31,7 %
<b>Flux de l'année</b>	80 075	85 576	100 755	123 625	53 %

Source : DGEF et OFPRA, mars 2019

Les délais de traitement n'atteignent pas, en 2018, les objectifs fixés par le Gouvernement (trois mois puis deux mois). Selon la DGEF, le délai d'instruction devrait continuer à se réduire en 2019, pour tenir l'objectif de deux mois.

3.2.3.2 Les délais de traitement de la cour nationale du droit d'asile ne sont pas comptabilisés par l'indicateur mais impactent les dépenses de la mission

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

En 2018, la CNDA a enregistré une augmentation des recours à hauteur de 9,5 % - bien moindre qu'en 2017 (+ 34 % par rapport à 2016). 58 671 recours ont été enregistrés contre 53 581 l'année précédente.

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA est de 86,6 %. Le nombre de décisions rendues est stable en 2018 - 47 314 contre 47 814 en 2017. Le taux de protection accordée par la CNDA est de 19,4 % soit 10 047 décisions favorables pour la procédure à juge unique et 32 % pour les décisions rendues en formation collégiale soit 20 771 décisions favorables.

Deux mouvements sociaux ont par ailleurs durablement entravé les travaux de la Cour.

En conséquence, les délais moyens, prévisibles et constatés augmentent<sup>37</sup> :

- 9 mois et 10 jours pour le premier contre 6 mois et 12 jours en 2017 ;
- 6 mois et 15 jours pour le deuxième contre 5 mois et 6 jours en 2017.

En 2018, la CNDA a bénéficié d'un renforcement supplémentaire de ses effectifs. Ils atteignent 491 agents permanents (contre 367 en 2016 (exécuté) et 410 en 2017) : un renfort de 51 ETP avait été prévu en LFI mais il a été multiplié par deux en cours d'exercice.

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 donc mécaniquement allongé alors qu'il avait diminué en 2017.

Le délai global moyen de traitement des dossiers d'instructions ne peut être calculé en 2018 en l'absence de la donnée OFPRA. Il s'élevait à 414,7 jours fin 2017 (13 mois et 19 jours).

En 2019, ces délais devraient évoluer avec la mise en œuvre de la loi « *pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif* » qui

---

<sup>37</sup> 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)

introduit plusieurs modifications dont par exemple la réduction du délai de recours à l'aide juridictionnelle pour l'appel devant CNDA de 1 mois à 15 jours. La demande doit être déposée dans les 15 jours suivant la notification OFPRA sous peine de rejet et d'absence d'effet suspensif du recours (donc la personne pourra être expulsée du territoire français).

Par ailleurs, comme en 2017, le taux de protection s'établit à 36 % en prenant en compte les décisions de la CNDA.

### 3.2.3.3 Les délais en amont de l'instruction sont également un facteur important de la dépense

La recommandation n°3 de la NEB 2017, adressée à la DGEF portait sur les délais préalables à l'instruction par l'OFPRA : « *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* ».

Dans le prolongement du plan gouvernemental du 12 juillet 2017, des efforts importants ont été menés pour permettre aux 33 GUDA d'adapter leur organisation et leur fonctionnement à l'accroissement du nombre de demandes d'asile à enregistrer<sup>38</sup>.

Le délai moyen d'enregistrement des premières demandes est passé de 18,2 jours en moyenne en 2017 à 10,3 jours sur le premier trimestre 2018 et à 8,7 jours sur le second trimestre 2018. Il atteint le seuil des 3 jours ouvrés entre le 1<sup>er</sup> juin et le 1<sup>er</sup> août 2018

---

<sup>38</sup> La circulaire du 12 janvier 2018 relative à la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques qui s'appuie sur cette démarche, propose des pratiques ayant pour objet de concourir à faire baisser le délai d'enregistrement : l'ouverture des guichets uniques sur des journées complètes, l'utilisation des ETP pour garantir une présence en « front office », et la pratique de la surréservation pour pallier la non présentation aux rendez-vous. Par ailleurs, au cours du second trimestre 2018, une démarche « Lean » a été engagée par la DMAT, en association avec la DGEF, avec des sites pilotes, pour accompagner les préfetures dans l'amélioration des processus asile. Un guide de procédure, diffusé à l'ensemble des guichets uniques au mois de novembre 2018, présente des leviers d'amélioration à chaque étape et notamment au stade de l'accueil en guichet. Enfin des rencontres opérationnelles ont été organisées entre les agents de l'OFPRA et des guichets uniques afin de fiabiliser les données linguistiques enregistrées dans le système d'information de l'asile. Ces rencontres visaient à s'assurer de la bonne saisie de la langue d'entretien qui est désormais opposable au demandeur d'asile pendant toute la durée d'examen de sa demande depuis l'entrée en vigueur de loi du 10 septembre 2018. Cette nouvelle modalité doit permettre à l'OFPRA d'anticiper les dates de convocations des demandeurs d'asile participant à la réduction des délais de traitement et de réduire les coûts en interprétariat.

Malgré une hausse continue de la demande d'asile à partir du mois de juillet 2018, le délai moyen d'enregistrement des premières demandes est resté stable, autour de 4.5 jours ouvrés en moyenne sur les derniers mois de l'année 2018. Entre 2017 et 2018, il a baissé de 57% de 18,2 jours en moyenne en 2017 à 7,8 jours en 2018.

Sur le dernier semestre 2018, les résultats sont positifs puisque pour 28 GUDA, le délai moyen est inférieur à 10 jours. Il se situe entre 1 et 3 jours pour 11 d'entre eux.

Ces moyennes cachent néanmoins de fortes disparités géographiques et temporelles.

**Recommandation n°2 : Stabiliser le périmètre et le calcul des indicateurs, particulièrement ceux du programme 303, pour qu'ils permettent une évaluation de la performance dans la durée et qu'ils reflètent la réalité de l'exercice de la mission.**

### Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

°N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*	Commentaire de suivi
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.	<b>Partiellement mise en œuvre</b>	<b>Mise en œuvre incomplète</b>	L'analyse de l'exécution conduit à maintenir cette recommandation en raison du maintien de dépassements significatifs des crédits programmés en loi de finances initiale pour 2018.
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	<b>Totalement mise en œuvre</b>	<b>Mise en œuvre incomplète</b>	Dans l'attente des résultats d'une enquête en cours d'instruction par la Cour des comptes et dédiée à la question spécifique de l'hébergement des demandeurs d'asile, cette recommandation est suspendue.
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 et renforcer l'échange de communication entre les « guichets uniques » et l'OFPRA .en amont de la procédure d'instruction.	<b>Totalement mise en œuvre</b>	<b>Mise en œuvre incomplète</b>	Dans l'attente des résultats d'une enquête en cours d'instruction par la Cour des comptes et dédiée à la question spécifique du délai de traitement de la demande d'asile, cette recommandation est suspendue.
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.	<b>Totalement mise en œuvre</b>	<b>Mise en œuvre en cours</b>	Compte tenu du caractère marginal de la dette d'ATA due à Pôle emploi (4,2M€) et des engagements pris par la DGEF et portés à la connaissance de la Cour dans le cadre de l'instruction de la NEB 2018, cette recommandation est supprimée.
<p>* <i>Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet</i></p> <p>** <i>Recommandation figurant parmi les 50 recommandations du référé 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire.</i></p>				

## Annexe n° 2 : Indicateurs de performance du programme 303

Programme 303																	
Objectif	Indicateur		Cibles							Résultats							
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel	
Optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile	1.1	Part des demandeurs d'asile hébergés	Modification de l'indicateur en 2016				70	75	64	Modification de l'indicateur en 2016				45	46	47	48
	1.2	Part des places occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées	94	90	91	93	91	93	87	89	92,3	90,6	90	85	77	81	
Réduire les délais de traitement de la demande	2.1	Délais d'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA	Nombre de décisions rendues par ETP d'agent instructeur	385	385	420	412 à 420	412 à 420	404-412	404-412	375	390	428	413	407	409	410
			Délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPRA	130	125	132	151	140	90	60	186	205	203	216	183	165	ND
Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière	3.1	Nombre de retours forcés exécutés	Indicateur de la mission	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	13 365	14 075	15 161	15 485	12 961	14 059	15 677
			Part des retours forcés de ressortissants de pays tiers (RPT) vers pays tiers (PT)	Modification de l'indicateur en 2018(*)				45	45	48	31	33	37	41	48	44	45
	3.1	Nombre de retours aidés exécutés	Nombre de retours aidés exécutés	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	14 961	6 228	4 477	4 211	3 468	4 856	6 845

\* Des reconstitutions partielles des indicateurs ont pu être réalisées par la DGEF

## Annexe n° 3 : Indicateurs de performance du programme 104

Programme 104																
Objectif	Indicateur			Cibles						Résultats						
	N°	Intitulé		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers	1.1	Efficience de la formation linguistique dans le cadre du CA/CIR	Taux d'atteinte du niveau 1	Modification de l'indicateur en 2016			Modification de l'indicateur en 2018			Modification de l'indicateur en 2016			Modification de l'indicateur en 2018		60	62
			Coût moyen de gestion des formations linguistiques	-	0,11	0,15	Modification de l'indicateur en 2016			0,15	0,17	0,15	0,14			
Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation	2.1	Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation	Délai d'instruction des décisions positives	Modification de l'indicateur en 2018					Modification de l'indicateur en 2018(*)			315	365	296	325	
			Délai d'instruction des décisions négatives	Modification de l'indicateur en 2018					Modification de l'indicateur en 2018(*)			184	193	168	190	

\* Des reconstitutions partielles des indicateurs ont pu être réalisées par la DGEF

### Annexe n° 4 : Les subventions pour charges de service public des opérateurs de la mission

	LFI 2013	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016	LFI 2017	Exec. 2017	LFI 2018	Exec. 2018
SCSP de l'OFII – P104	14,2	12,2	10,9	0,0	10,4	4,4	18,1	17,6	163,0	113,8 (*)	180,9	173,9
SCSP de l'OFPRA – P303	37,1	37,1	39,3	39,3	46,0	46,9	53,6	56,2	65,0	63,2	69,9	67,9
<b>SCSP totales</b>	<b>51,3</b>	<b>49,3</b>	<b>50,2</b>	<b>39,3</b>	<b>56,4</b>	<b>51,4</b>	<b>71,7</b>	<b>73,8</b>	<b>228,0</b>	<b>177,0</b>	<b>250,8</b>	<b>241,8</b>

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