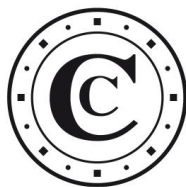


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « *Immigration, asile et
intégration* »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS SUR L'HÉBERGEMENT ET LES ACTIONS D'INTÉGRATION, QUI N'INTÈGRE PAS LES DÉPENSES POUR LES UKRAINIENS.....	13
A - Le programme 303 - Immigration et asile : l'absence de budgétisation des dépenses pour les Ukrainiens, la progression des crédits d'hébergement.....	13
B - Le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française : une augmentation notable des crédits.....	16
C - La pérennisation des crédits « Relance » sur la mission	17
D - Une programmation initiale à l'épreuve du risque	17
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ :.....	19
A - Les mouvements de crédits	19
B - L'utilisation de la réserve de précaution	20
C - Une loi de finances de fin de gestion consacrée aux dépenses pour les BPT d'Ukraine.....	20
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Une exécution sous contrainte de la mission, conséquence de l'absence de budgétisation de la crise Ukrainienne	22
B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention.....	26
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	31
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les reports et charges à payer	31
B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2023 et 2024	32
C - La programmation des crédits en PLF 2024 : une nouvelle impasse sur le financement de la crise des déplacés d'Ukraine.....	33
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	34
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	37
I - PROGRAMME N°303 - IMMIGRATION ET ASILE.....	37
A - Des demandes d'asile en forte progression par rapport à 2022.....	37
B - Les capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA.....	38
C - Des dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile fortement mobilisées pour les déplacés d'Ukraine	40
D - La poursuite des efforts de mise à niveau du parc d'hébergement.....	41
E - L'orientation vers l'hébergement d'urgence de droit commun	45
F - Une exécution contrastée des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière.....	46
G - L'évaluation de la performance du programme 303	47
II - PROGRAMME N°104 : INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ	49
A - Des dépenses d'intégration soutenues en 2023	50
B - La lente montée en charge du programme Agir	51
C - Les indicateurs de performance du programme	52

III - LA GESTION DES FONDS DE CONCOURS	54
A - L'exécution 2023 des fonds européens marquée par une baisse importante, qui interroge la pertinence de leur programmation	54
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION, DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION.....	57
I - LES OPÉRATEURS : L'OFII ET L'OFPRA	57
A - Les subventions pour charges de service public	57
B - Les autres financements apportés aux opérateurs	59
C - Une hausse continue des effectifs des deux opérateurs depuis 2016.....	60
II - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	63
ANNEXES.....	65

Synthèse

La mission *Immigration, asile et intégration* rassemble les dépenses consacrées, d'une part à la garantie de l'exercice du droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière (programme 303), et d'autre part à l'accueil des étrangers primo-arrivants, aux actions d'intégration et aux procédures de naturalisation (programme 104).

L'analyse de l'exécution budgétaire 2023 s'est principalement appuyée sur celle des dépenses les plus importantes des deux programmes (allocation pour demandeurs d'asile, hébergement, intégration) à l'aune de la prolongation de la crise ukrainienne.

En LFI 2023, les dépenses de la mission étaient budgétisées pour 2 674,8 M€ en AE et 2 009,1 M€ en CP, en augmentation pour les AE (34 %) et les CP (5,9 %) par rapport à la LFI 2022. Comme en 2022, la mise en réserve initiale s'est réalisée à l'échelle de la mission, afin d'alléger son poids sur les dépenses inéluctables, notamment sur l'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) du programme 303.

Le programme 303 - *Immigration et asile* a représenté 79 % des crédits de la mission en LFI 2023, avec 2 131,7 M€ en AE et 1 465,9 M€ en CP. Alors que ses crédits de paiement sont restés stables (+0,4 %), ses autorisations d'engagement ont progressé de près de 37 %, du fait du renouvellement en 2023 des conventions pluriannuelles d'hébergement d'urgence (+588 M€).

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ont été prises en charge au titre des crédits de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303.

En 2022, les dépenses exceptionnelles liées à l'invasion de l'Ukraine de février 2022 n'étaient pas anticipables et justifiaient d'une mobilisation exceptionnelle dès la fin du premier trimestre des crédits de la mission pour la gestion des déplacés. L'absence de budgétisation des dépenses liées aux bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) Ukrainiens en LFI 2023, alors qu'aucun signe d'essoufflement de la crise n'était perceptible (45 000 ménages sur le territoire en fin d'année 2022), et que 471 M€ avaient été dépensés pour leur accueil, constitue un défaut de sincérité budgétaire. De surcroît, l'absence de crédits supplémentaires pour les BPT avant la loi de finances de fin de gestion (LFG) en toute fin d'année 2023, a été confirmée au ministère de l'intérieur en réunion interministérielle à la fin du deuxième trimestre.

L'impasse budgétaire sur les BPT a exercé une pression constante sur la gestion alors qu'il s'agissait de dépenses inéluctables. Cette gestion a conduit le responsable de programme à un pilotage sous contrainte de l'ensemble de ses dépenses afin de dégager des crédits. Elle a rendu peu lisibles les orientations des dépenses d'hébergement (consignes officielles en juillet 2023), a limité les délégations de crédits aux services déconcentrés, a fait peser un risque financier sur la trésorerie des associations gestionnaires, et a conduit à rechercher des marges de manœuvre sur la gestion de l'Ada.

Ainsi, au premier semestre 2023, les dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire ont été financées par redéploiement des crédits disponibles de l'Ada dite « classique » des demandeurs d'asile ainsi que des dispositifs d'hébergement. En juillet 2023, la DGEF a entrepris de ventiler l'ensemble des crédits encore disponibles et de limiter les dépenses des services déconcentrés. Malgré ces mesures de redéploiement, le dégel quasi intégral des crédits a eu lieu dès juillet 2023 afin de financer les dépenses en faveur des BPT (139,4 M€ en AE et 99,4 M€ en CP).

Au total, ces dépenses en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ukrainiens se sont élevées en 2023 à 320,9 M € en AE et 321,8 M € en CP, dont 173,4 M€ en AE et CP pour l'Ada (soit 46 M€ de moins qu'en 2022) et 144,1 M€ en AE et 145 M€ en CP pour l'hébergement (soit 108 M€ de moins qu'en 2022). Cela a représenté 14,1 % des dépenses exécutées en CP, en 2023.

Dès lors, l'absence de budgétisation d'Ada mais aussi d'hébergement en faveur des BPT ont impacté fortement la gestion des deux dépenses les plus importantes du programme. Et ce, alors même que la DGEF a procédé au cours de l'année à plusieurs reprogrammations de sa prévision d'Ada « classique » (passant de 320,6 M€ en LFI 2023, puis 278,6 M€ en CRG1, 259,6 M€ en CRG2 pour une exécution de 259,8 M€ en baisse de 16 M€ par rapport à 2022) et que les objectifs de la LFI 2023 n'ont pas été atteints en termes de créations de place d'hébergement (4 922 sur les 5 900 annoncées).

Par ailleurs, si un abondement de crédits via la LFG apparaissait nécessaire afin de couvrir ces dépenses inéluctables non budgétées en début d'année, le niveau de ressources débloquées a été bien supérieur aux besoins. Ainsi, sur le programme 303, elle prévoyait l'ouverture de 339 M€ en AE et CP, montant excédant le besoin exprimé par le ministère au moment du CRG2 à la fin du troisième trimestre (275,8 M€ en AE et 279,1 M€ en CP). Le solde de crédits non utilisés en CP a atteint 161,7 M€, remettant en question la fiabilité des hypothèses retenues pour déterminer le montant de la LFG.

Enfin, si 119 725 places d'hébergement ont été ouvertes à la fin de l'année 2023, auxquelles il faut ajouter 13 817 places dédiées aux bénéficiaires de la protection temporaire d'Ukraine, le nombre de demandes d'asile introduites à l'Ofpra a atteint 142 496 en 2023 (+8,6 % par rapport à 2022). Comme les années précédentes, un déport a été réalisé vers l'hébergement d'urgence de droit commun, dépendant du programme 177 de la mission *Cohésion des territoires*, estimé à 12 000 demandeurs d'asile.

Au total, les dépenses 2023 du programme ont été de 2 213,3 M€ en AE (2 633 M€ disponibles) et 1 732 M€ en CP (1 893,8 M€ disponibles).

Le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* était doté en LFI de 543,1 M€ en AE et en CP, en augmentation notable de 24,3 % par rapport à 2022. L'exécution a atteint 576,4 M€ en AE et 536,1 M€ en CP.

Le programme a connu une annulation de crédits à hauteur de 18,8 M€ en AE et 50,5 M€ en CP. Les dépenses d'intégration ont été soutenues en 2023, avec 127 876 contrats d'intégration républicaine (CIR) signés (contre 109 000 budgétés par l'Ofii et 110 080 conclus en 2022) l'exécution s'est finalement établie à 125,9 M€ en CP, contre 100,6 M€ exécuté en 2022.

Le programme d'accompagnement global d'intégration des réfugiés (Agir) doit être déployé sur trois années, de 2022 à 2024. Conçu et piloté par la DGEF, avec pour crédits en LFI 2023 74,1 M€ en AE et 75,5 M€ en CP, il affiche une progression notable par rapport à 2022. En fin d'année, l'exécution s'est toutefois stabilisée à 56,5 M€ en AE et 16,6 M€ en CP. Ce très faible niveau de consommation des crédits se justifierait par des difficultés d'exécution financières (circuit de facturation) des marchés Agir dans certains départements. Cette lente mise en œuvre interroge sur les possibilités futures de déploiement de ce programme.

Comme les années précédentes, les fonds de concours européens et britanniques ont participé au financement des projets de la mission (en report et en gestion) mais très en-deçà des attentes présentées en LFI 2023. Au 31 décembre, le montant de leurs rattachements s'élève ainsi à 60 M€ en AE et en CP (dont 19 M€ sur le programme 303 et 41 M€ en AE et en CP sur le programme 104) pour une programmation de 183,2 M€ en LFI 2023 (45,6 M€ en AE et CP pour le programme 303 et 137,6 M€ en AE et CP pour le programme 104). Cela représente une baisse par rapport à 2022 (73 M€ en AE et en CP dont 20 M€ sur le programme 303 et 53 M€ sur le programme 104) alors même que la programmation anticipait un triplement des rattachements en 2023. Ces écarts permettent de douter de la pertinence de la programmation.

Enfin, deux points principaux interrogent la programmation 2024 :

- la nouvelle absence de tout financement prévu pour la crise des déplacés ukrainiens ;
- une programmation des fonds de concours importante qui interroge au regard de l'exécution 2023.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reconduite) améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile notamment en poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), simplifiant les types d'hébergement des DNA, et homogénéisant les modalités de tarification et de financement (*DGEF*) ;
2. (Recommandation nouvelle) inclure en loi de finances initiale la prévision des dépenses consacrées aux bénéficiaires de la protection temporaire (*DGEF, DB*) ;
3. (Recommandation nouvelle) fiabiliser la programmation budgétaire des rattachements de fonds de concours (*DGEF, DB*)

Introduction

La mission *Immigration, asile et intégration* finance les parcours des personnes empruntant les voies de l'immigration ou de l'asile, pour un montant de 2 674,8 M€ en AE et 2 009,1 M€ en CP en loi de finance initiale 2023. Elle comporte le programme 303 - *Immigration et asile*, en 2023, et le programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*. Les dépenses principales de la mission sont portées par le programme 303, et concernent l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que l'allocation qui leur est versée (63 % des CP de la mission en LFI 2023).

Les dispositifs sont pilotés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales) ainsi que par deux opérateurs rattachés budgétairement à la mission :

- d'une part, au titre du programme 303, 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 ;
- d'autre part, au titre des deux programmes rattachés à la mission, 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.

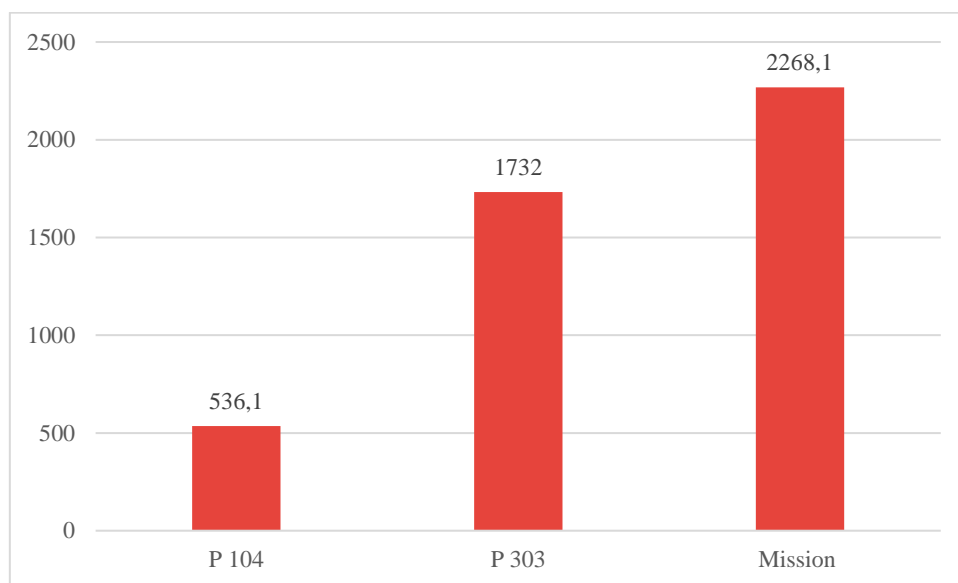
Les dépenses de la mission ne constituent toutefois qu'un quart des crédits du budget général consacrés aux politiques d'immigration¹ au sens le plus large, que le document de politique transversale (DPT) 2024 « Politique française de l'immigration et de l'intégration » évalue à 7 495 M€ en CP.

Mission Immigration, asile et intégration

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

Programme 303 – *Immigration et asile*

¹ Dix-neuf programmes du budget de l'État ont été identifiés dans le document de politique transversale.

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023 (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale : une progression des crédits sur l'hébergement et les actions d'intégration, qui n'intègre pas les dépenses pour les Ukrainiens

La mission n'a pas connu d'évolution de son périmètre en 2023. Ses crédits de paiement et ses autorisations d'engagement sont en progression en loi de finances initiale 2023 par rapport à la LFI 2022 : 2 009,1 M€ en CP (en hausse de 5,9 %) et 2 674,8 M€ en AE (plus 34² %).

A - Le programme 303 - Immigration et asile : l'absence de budgétisation des dépenses pour les Ukrainiens, la progression des crédits d'hébergement

Le programme 303 - *Immigration et asile* représente plus de 79 % du total de la mission, en LFI 2023, avec 2 131,7 M€ en AE et 1 465,9 M€ en CP. Alors que ses crédits de paiement sont restés stables (+0,4 %), ses autorisations d'engagement ont progressé de près de 37 %, du fait du renouvellement en 2023 des conventions pluriannuelles d'hébergement d'urgence (+588 M€). Les crédits rattachés au programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française* ont augmenté également de 24,3 % en AE et en CP, pour s'établir à 543,1 M€.

1 - L'absence de budgétisation en LFI 2023 des dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) : un défaut de sincérité manifeste

L'action 2 « garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 constitue comme les années précédentes le premier poste budgétaire de la mission avec 1 897,1 M€ en AE (+36 % par rapport à la LFI 2022) et 1 267,4 M€ en CP (-3,2 % par rapport à la LFI 2022). Sa

² Cette évolution est calculée en prenant en considération une dotation de l'Ada à 470,9 M€ en LFI 2022, qui excluait la provision de 20 M€. Cette provision avait été mise en réserve en LFI 2022 sur l'Ada : elle pouvait être utilisée pour l'hébergement en cas de sous-consommation de l'allocation.

part a toutefois diminué par rapport à la LFI 2022 (de 69 % à 63 % des crédits de paiement), du fait de la prévision d'évolution à la baisse de l'Ada.

Cette action 2 avait supporté la majeure partie des dispositifs en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT), à la suite de l'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022. Les dépenses, évidemment non prévues en loi de finances initiale 2022, avaient été financées par un décret d'avance de 300 M€ adopté en avril 2022. L'exécution en faveur des BPT en 2022 s'était finalement élevée à plus de 481,8 M€ en AE et CP, pour le financement de l'allocation pour demandeurs d'asile (218,5 M€ en CP), les places d'hébergement (253,3 M€ en CP), les accueils de jour et les frais de transports (10,1 M€). Cela représentait 27 % du total des dépenses en CP exécutées en 2022.

Malgré le prolongement du conflit, la lettre plafond de la Première ministre du 8 août 2022, autorisant les dépenses pour 2023, indiquait que les surcoûts directement liés à l'accueil des réfugiés d'Ukraine devaient faire l'objet d'un abondement complémentaire en gestion fin 2022, et en 2023 si nécessaire. Elle préconisait d'utiliser les éventuelles sous-consommations de l'Ada pour faire face à ces surcoûts.

Dans le droit fil de cette lettre, aucun crédit n'a été prévu en loi de finances initiale 2023 pour financer les dispositifs en faveur des BPT. Le PAP 2023 indiquait ainsi à deux reprises : « *compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux [des personnes qui ont fui le conflit en Ukraine], les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2023 ne sont pas présentées ici.* ».

Cet argumentaire, compte tenu des données disponibles au moment de la préparation de la loi de finances et jusqu'en fin d'année, n'apparaît pas recevable. Ainsi, au dernier trimestre 2022, les crédits versés par le programme pour les BPT étaient de 27 M€ en octobre, 14 M€ en novembre, et 14 M€ en décembre. En décembre 2022, ce sont près de 86 000 Ukrainiens (45 000 ménages) qui bénéficiaient d'une autorisation provisoire de séjour. En conséquence, il était certain que des dépenses substantielles seraient réalisées, en 2023, en faveur des déplacés. A l'instar de ses précédentes observations formulées en 2023³, la Cour constate un défaut de sincérité budgétaire attaché à l'absence de prévision de dépenses pour les BPT.

2 - Des crédits en forte augmentation pour l'hébergement

Les crédits pour l'hébergement représentent le premier poste de dépenses de l'action 2, et ont connu une augmentation notable par rapport à 2022 (+77,7 % en AE et +13,2 % en CP), ainsi qu'une dissociation importante entre les CP (840,5 M€) et les AE (1470,3 M€). Elles ont financé des places dans les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (Huda), dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), et dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES).

L'augmentation des dépenses devait permettre à la fois de pérenniser les places qui avaient été ouvertes en 2021 et 2022 via la mission « Plan de relance » (2194 places), et de

³ Cour des comptes : *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, 28 février 2023, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 sur la mission Immigration, 13 avril 2023, disponibles sur www.ccomptes.fr;

créer de nouvelles possibilités. Au total, il était en effet envisagé d'ouvrir 4900 places (900 places supplémentaires en Huda, 1500 en CAES et 2500 en Cada).

La forte progression des AE, et la dissociation des CP (629,7 M€ d'écart entre AE et CP) s'expliquent par le renouvellement pour trois ans des conventions pluriannuelles avec les opérateurs.

Les dépenses les plus importantes étaient prévues pour l'hébergement d'urgence (Huda/Pradha), avec près de 890 M€ en AE et 395 M€ en CP, soit + 84,8 % en AE et -0,4 % en CP par rapport à la LFI 2022. Avec ces nouveaux crédits, il s'agissait de financer, en plus du parc existant (46 307), 900 places supplémentaires localisées en outre-mer, pour régulariser des accueils qui existaient déjà sous la forme de nuitées hôtelières. En ce qui concerne l'hébergement pérenne, la dotation des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) de 378,3 M€ en AE et CP (+9,3 % par rapport à la LFI 2022) devait financer les 46 326⁴ places existantes, mais aussi 2500 places supplémentaires, la transformation de 110 places d'HUDA en Cada dans les Pays de la Loire, et l'augmentation du prix de journée en lien avec la revalorisation salariale des travailleurs sociaux.

Enfin, concernant l'accueil de premier niveau des personnes dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), la dotation en LFI devait financer le parc de 4591 places existantes, et 1500 places supplémentaires, pour 202 M€ en AE et 67,3 M€ en CP. En outre, les 986 places de CAES qui avaient été financées jusqu'au 31 décembre 2022 par le plan de relance 2021 et 2022 ont été pérennisées dans le cadre du programme 303.

L'action 2 a enfin financé la subvention attribuée à l'Ofpra, en augmentation de près de 11 % par rapport à la LFI 2022, pour s'établir à 103,4 M€ en LFI 2023. Cette augmentation devait prendre en considération des mesures salariales pour les agents de l'office, la création de huit ETPT en 2023, ainsi que les conséquences de l'inflation pour les loyers, et les dépenses d'énergie.

L'action 3 prend en charge les dépenses en matière de lutte contre l'immigration irrégulière (centre de rétention administrative, éloignement, prise en charge sanitaire et sociale des personnes en rétention). Les crédits 2023 ont été en nette progression par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2022, avec 205,5 M€ en AE et 169,5 M€ en CP. Si l'on inclut les dépenses consacrées au dispositif de préparation au retour (DPAR)⁵ de 38,5 M€ en AE et 19,2 M€ en CP, précédemment supportées par le plan de relance, l'augmentation était de 31,6 % en AE et 17,8 % en CP. À périmètre constant, l'augmentation s'élève à près de 7 % en AE, et 4,4 % en CP. Les crédits dévolus à l'éloignement des migrants en situation irrégulière ont connu l'augmentation la plus importante (+20 % en AE et CP), principalement pour les frais de billetterie d'avion, de train ou de bateau. Au total, ils devaient atteindre 44,1 M€ en 2023.

⁴ Le nombre de places est celui du 31 décembre 2022, d'après les derniers chiffres du ministère de l'intérieur.

⁵ Ces dispositifs, qui permettent d'héberger les familles en situation irrégulière volontaires au retour dans leur pays d'origine, s'élevaient à 38,5 M€ en AE et 19,2 M€ en CP en LFI 2023.

3 - Une dotation en recul de l'allocation pour demandeur d'asile, après plusieurs années d'augmentation

Contrairement aux années précédentes, l'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) n'a plus représenté la dépense la plus importante de l'action 2.

Son montant, qui varie en fonction de la composition et des ressources de la famille, peut être complété par un versement supplémentaire, dit « pécule » si aucune place d'hébergement n'a été proposée. Cette allocation est une dépense de guichet : elle est versée à tous les demandeurs d'asile pendant la procédure d'instruction de leur dossier, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁶.

Après plusieurs années de rebasages en lois de finances initiales (447 M€ en 2020, 454 M€ en 2021, 470,9 M€⁷ en 2022), la dépense d'Ada a été prévue à hauteur de 314,7 M€ (+6 M€ de frais de gestion) en LFI 2023, alors que l'exécution 2022 s'était élevée à 496,3 M€ (y compris l'allocation temporaire d'attente).

La prévision de dépenses de l'Ada a été principalement établie sur l'anticipation de 135 000 demandes d'asile « classique » enregistrées à l'Ofpra, en anticipant une reprise du flux observé en 2022 (131 254 demandes en 2022). Cette prévision était en effet cohérente avec les mouvements de population constatés l'année précédente, hors Ukraine. Ainsi, comme déjà mentionné, elle ne tenait aucun compte de la présence des BPT sur le territoire, qui sont, comme les demandeurs d'asile, bénéficiaires de cette allocation. La dotation en LFI 2023 était, à cet égard, sous budgétée.

B - Le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française : une augmentation notable des crédits

L'autre programme de la mission a connu une progression notable en LFI 2023 par rapport à 2022, avec 543,1 M€ en AE et CP (+24,3 %). Les actions 11, 12 et 15 en représentaient les montants les plus importants.

Ainsi, la dotation à l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), portée par l'action 11, a constitué le premier poste de dépenses du programme. Elle a bénéficié d'une augmentation de 7,1 %, en passant à 273,3 M€, pour la mise en œuvre de nouvelles formations linguistiques, la généralisation d'un rendez-vous santé pour les demandeurs d'asile, et la création de neuf ETP supplémentaires.

⁶ Depuis 2019, il peut être mis un terme au versement de l'allocation avant la fin de la procédure devant la CNDA, notamment pour les demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs, et pour ceux qui présentent une menace grave pour l'ordre public.

⁷ 20 M€ supplémentaires avaient été mises en réserve : la dotation globale était donc susceptible de s'élever à 490,9M€.

L'action 12 s'est élevée à 135,4 M€ en AE et CP en LFI 2023. Elle a financé les actions d'intégration des étrangers en situation régulière⁸, et ses crédits ont augmenté fortement (+70,4 % en AE et CP), dans le cadre du déploiement du programme d'accompagnement global individualisé des réfugiés (Agir). Ce programme doit permettre de proposer à terme, à chaque bénéficiaire de la protection internationale d'être accompagné de façon individuelle vers le logement et l'emploi. Il repose sur la mise en place d'un guichet unique départemental. Les premiers crédits pour Agir sont prévus depuis la loi de finances 2022. Les autres actions conduites sur les territoires visaient principalement l'apprentissage du français, l'accès aux droits et l'accompagnement vers l'emploi. Les crédits sont majoritairement déconcentrés, à la disposition des préfets de région, responsables des budgets opérationnels de programme.

L'action 15 devait quant à elle être consacrée aux financements de places en centre provisoire d'hébergement (CPH) et d'accompagnement pour les réfugiés les plus vulnérables. Les montants en LFI 2023 ont augmenté de 30,8 % par rapport à la LFI 2022, pour s'établir à 121,9 M€, dont 110 M€ pour les CPH. La prévision de dépenses couvrait ainsi le financement de 9 918 places existantes de CPH, et la création de 1000 places supplémentaires.

C - La pérennisation des crédits « Relance » sur la mission

En 2021 et 2022, le plan de relance a affecté les crédits de la mission, pour permettre la création de places supplémentaires d'hébergement (en CAES, DPAR et centres provisoires d'hébergement) :

- par le biais du programme 363 Compétitivité (« relance 2021 »), à hauteur de 36,6 M€ en AE et 18,1 M€ en CP en 2021, puis 18,1 M€ en CP en 2022 ;
- par une imputation directe du programme 363 aux programmes 104 et 303 en 2022 (« relance 2022 »), à hauteur de 19,9 M€ en AE et 16 M€ en CP.

Au moment de la programmation 2023, les mesures financées en 2022 via les crédits « relance » ont été soclées, et donc pérennisées au sein de la mission.

D - Une programmation initiale à l'épreuve du risque

En janvier 2023, la CBCM a rendu un avis favorable avec réserve pour les deux programmes de la mission, dans le cadre de son examen du document de programmation unique (DPU).

Au premier rang des risques identifiés par la CBCM, pour le programme 303, figurait l'absence de prévision de ressources et de dépenses des dispositifs en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ukrainiens. Dans la droite ligne de la loi de finances 2023 (cf. supra), le ministère de l'intérieur avait en effet fait l'impasse sur leur budgétisation dans son DPU. La CBCM lui a demandé une prévision la plus précise possible sur ce point, et de lui communiquer les données mensuelles d'exécution et de réprévision de l'Ada.

⁸ Depuis 2022, les crédits pour l'accompagnement des réfugiés ont basculé de l'action 15 vers l'action 12, à l'exception de l'action sociale, pour les plus vulnérables d'entre eux.

Pour la CBCM, l'absence de prévisions des autres dispositifs suivants pouvait également peser sur la programmation :

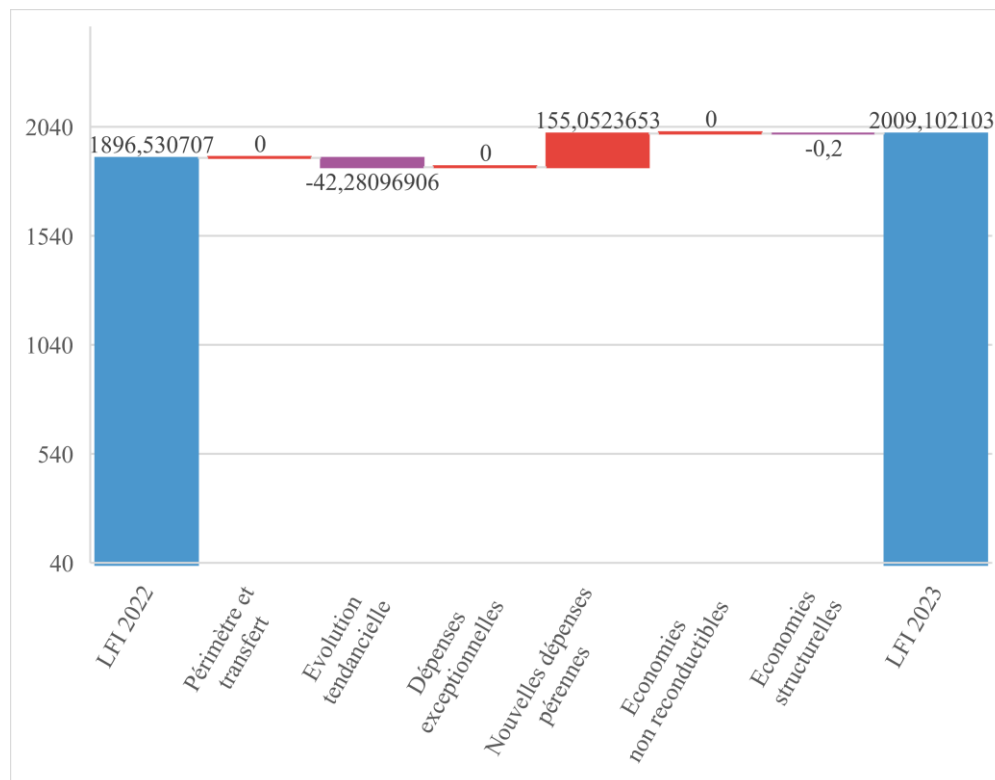
- la revalorisation salariale de 3 % dans le secteur privé non lucratif, pour les dispositifs d'hébergement ;
- la création de nouvelles places d'hébergement dans le cadre du plan de desserrement en Ile-de France ;
- les mesures en lien avec le projet de loi immigration.

Enfin, la CBCM relevait que la provision pour risques et aléas (dite « surgel ») au titre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), était appliquée sur les dispositifs d'hébergement, pour 15,1 M€ en AE et CP. Dans le même temps, le ministère prévoyait des dépenses supplémentaires par rapport aux crédits disponibles pour l'hébergement, du même montant que le surgel. Il indiquait alors à la CBCM la nécessité de dégeler les provisions d'ici la fin du mois d'août 2023, pour permettre l'ouverture des 4 900 places prévues sur le programme. La CBCM estimait donc, à juste titre, qu'il ne s'agissait pas de faire face à des risques et aléas éventuels, mais de planifier le dégel.

La CBCM identifiait les mêmes aléas, pour le programme 104, que ceux du programme 303 : l'absence de prévision de revalorisation salariale dans le secteur privé non lucratif, le plan de desserrement de l'Ile de France et la non prise en compte des mesures liées au projet de loi immigration. Le « surgel » au titre de la loi Lopmi, d'un montant de 5,6 M€ en AE et CP avait été positionné intégralement sur la subvention pour l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Le ministère de l'intérieur prévoyait un dépassement du programme 104 par rapport aux crédits disponibles, du montant exact de la provision pour la LOPMI, sur plusieurs actions du programme.

Ces différents risques, ainsi que la prévision de dépassement des crédits disponibles, ont conduit la CBCM à rendre un avis favorable avec réserve sur les deux programmes, et à maintenir la réunion du compte rendu de gestion 1 (CRG1).

**Graphique n° 2 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission en CP
(en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après les réponses du ministère de l'intérieur

II - La gestion des crédits et sa régularité :

A - Les mouvements de crédits

Sur le programme 303, les reports de 2022 sur l'année 2023 se sont élevés en AE à 143,3 M€ et en CP à 69,9 M€, composés de :

- fonds de concours européens pour 54,8 M€ en AE et 59,1 M€ en CP ;
- et de crédits nationaux pour 88,4 M€ en AE et 10,7 M€ en CP (reports généraux). Il s'agissait d'AE affectées non engagées pour 59,2 M€, et des reports généraux pour 29,2 M€.

Le programme 104 a également bénéficié de reports pour un montant de 12,9 M€ en AE et 16,2 M€ en CP, composés de 12,3 M€ en AE et 12,6 M€ en CP de reports de fonds européens, et de reports de crédits nationaux pour 0,6 M€ en AE et 3,6 M€ de CP.

B - L'utilisation de la réserve de précaution

Outre le surgel précédemment évoqué au titre de la Lopmi (15,1 M€ en AE et CP pour le 303, et 5,6 M€ en AE et CP pour le 104), une partie des crédits de la mission a dû, comme chaque année, être mise en réserve.

La circulaire budgétaire du 30 novembre 2022 relative au lancement de la gestion 2023 a imposé un taux de 5 % de mise en réserve, contre 4 % en 2022, applicable aux deux programmes de la mission. Le taux de 0,5 % en AE et CP sur les crédits de personnels des opérateurs, portés par les subventions pour charge de service public (SCSP) demeure quant à lui inchangé par rapport à 2022. Comme les années précédentes, la circulaire a autorisé une différenciation de ce taux selon les programmes, pour tenir compte du degré de contrainte de leurs dépenses. Les AE et les CP mis en réserve doivent être considérés comme indisponibles. Le montant de la réserve de la mission s'est élevé à près de 128 M€ en AE et 95 M€ de CP. Aucune catégorie de crédit n'a été dispensée de gel.

Pour le programme 303, 103,6 M€ en AE et 70,3 M€ en CP ont été réservés, soit un taux de 4,9 % en AE et 4,8 % en CP, réparti différemment en fonction des actions (19,4 % des CP pour les centres d'accueil et d'évaluation des situations, contre 4,4 % pour la subvention à l'Ofpra, par exemple).

Pour le programme 104, les montants étaient de 24 M€ en AE et en CP, soit un taux de 4,8 % en AE et 4,7 % en CP, également modulé selon les actions (7,1 % pour les foyers de travailleurs migrants, contre 4 % pour les centres provisoires d'hébergement).

Enfin, un gel supplémentaire de 1 % a été décidé en mai 2023, pour l'ensemble des crédits de l'État, à l'exception des salaires. Sur la mission, ce sont 25,5 M€ en AE et 18,9 M€ en CP qui ont été réservés, répartis de la façon suivante : 20,7 M€ en AE et 14,1 M€ en CP (P303) et 4,8 M€ en AE et CP (P104).

En juillet 2023, 139,4 M€ en AE et 99,4 M€ en CP ont été dégelés, de façon anticipée, des réserves du programme 303. Ces crédits devaient financer les dépenses d'accueil des BPT, pour l'Ada, l'hébergement, l'accueil de jour, et le transport. Il semblait en effet peu probable que ce programme puisse supporter les dépenses non prévues pour les Ukrainiens. Le dégel des réserves, avant la mise en œuvre de la loi de fin de gestion, représentait ainsi une étape prévisible. À cet égard, il semble donc que les mises en réserve en 2023 ne constituaient pas des marges de manœuvre susceptibles de couvrir les aléas de l'année. Elles s'appliquaient à des dépenses inéluctables, non prévues en LFI, dont le responsable de programme, la CBCM et la direction du budget ne pouvaient ignorer qu'elles auraient lieu dès le début de l'année 2023.

C - Une loi de finances de fin de gestion consacrée aux dépenses pour les BPT d'Ukraine

La loi de finances de fin de gestion a été votée le 30 novembre 2023 et publiée le 1^{er} décembre pour ajuster les crédits de la mission. Cette nouvelle catégorie de loi de finances, distincte de la loi de finances rectificatives, a été créée par la loi organique du 28 décembre 2021. Elle est limitée aux seules dispositions essentielles à l'exécution budgétaire de l'année en cours.

Sur le programme 303, elle prévoyait l'ouverture de 339 M€ en AE et CP, et l'annulation de 18,8 M€ en AE et 50,5 M€ en CP sur le programme 104.

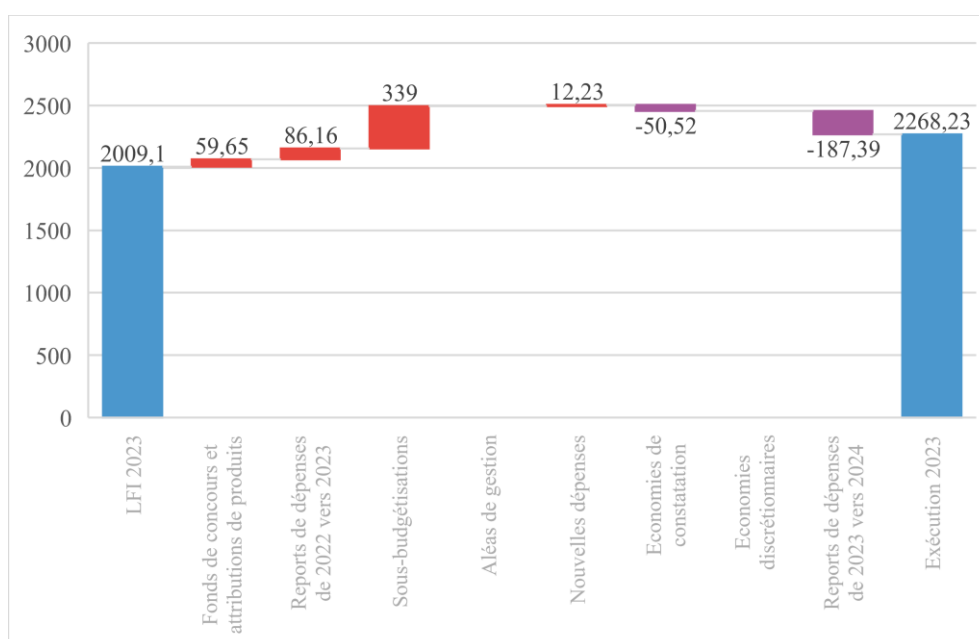
Interrogé sur les hypothèses retenues pour déterminer le montant en loi de finances, le ministère de l'intérieur a indiqué qu'il correspondait à la prévision de dépenses 2023 pour les BPT d'Ukraine, présentée en CRG2. Sans donner plus de détails sur les sous-jacents de la prévision réalisée au moment de la LFI, il a précisé que les besoins ont été évalués à hauteur de 174,6 M€ pour l'Ada, à 157,4 M€ (153,6 M€ en AE) pour l'hébergement et à 6,8 M€ pour les accueils de jour et le transport, soit 339 M€ en CP et 335 M€ en AE.

Il faut tout d'abord souligner que le besoin exprimé par le ministère au moment du CRG2 (mi-septembre 2023) n'était pas de 339 M€, mais de 275,8 M€ en AE et 279,1 M€ en CP. La CBCM envisageait de limiter l'ouverture de crédits à 265 M€ en AE et 211,3 M€ en CP, et d'affiner ce montant en fonction du niveau d'exécution de la mission.

Les informations transmises ne permettent pas de comprendre pourquoi le besoin de crédits supplémentaires est passé de 279 M€ en CP en septembre, à 339 M€ fin novembre. En tout état de cause, la prévision d'exécution post CRG2 s'élevait à 1 777,7 M€ en CP pour le programme 303, soit un différentiel de 30,1 M€ par rapport à la prévision de ressources certaines post CRG2 de 1 807,8 M€ en CP. Au final, l'exécution s'est stabilisée à 1 732 M€, alors que les ressources disponibles étaient de 1 893,8 M€, soit 161,7 M€ de solde en CP. La fiabilité des hypothèses retenues pour déterminer le montant de la LFI pose, à cet égard, question.

Pour le programme 104, le CRG2 a notamment mis en évidence la moindre exécution du programme Agir, en lien avec son rythme de déploiement. En conséquence, 18,8 M€ d'AE et 50,5 M€ de CP ont été annulés sur ce programme.

Graphique n° 3 : de la LFI 2023 à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Après plusieurs re-prévisions, les dépenses de la mission se sont stabilisées à 2 790 M€ en AE et 2 268 M€ en CP, alors que la ressource disponible était de 3 220 M€ en AE et 2 456 M€ en CP.

A - Une exécution sous contrainte de la mission, conséquence de l'absence de budgétisation de la crise Ukrainienne

Le programme 303 a été exécuté à hauteur de 2 213 M€ en AE et 1 732 M€ en CP, soit une exécution supérieure à la LFI 2023 de 8,1 M€ en AE et de 188,3 M€ en CP. L'exécution a cependant été inférieure aux crédits disponibles à la suite de la LFG, qui étaient de 2 633 M€ en AE et 1 893,9 M€ en CP, soit 417 M€ d'AE et 162 M€ de CP reportés ou ouverts non utilisés.

Le programme 104 a été exécuté à hauteur de 576 M€ en AE et 536 M€ en CP soit une exécution inférieure à la LFI 2023 de 20,1 M€ en AE et de 60,6 M€ en CP. L'exécution a cependant été inférieure aux crédits disponibles à la suite de la LFG, qui étaient de 590 M€ en AE et 561,8 M€ en CP, soit 13 M€ d'AE et 25,6 M€ de CP reportés ou ouverts non utilisés.

1 - Une gestion sous la pression des besoins de financement des dépenses d'hébergement et d'Ada en faveur des déplacés d'Ukraine

Comme évoqué précédemment⁹, l'année 2023 a été marquée par la non-prise en compte dans la budgétisation de la crise des déplacés d'Ukraine, et la difficulté à réaliser des perspectives de dépenses robustes dans ce cadre.

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ont été prises en charge au titre des crédits de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303. Au total, ces dépenses en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ukrainiens se sont élevées en 2023 à 320,9 M € en AE et 321,8 M € en CP, dont :

- 173,4 M€ en AE et CP pour l'Ada ;
- 144,1 M€ en AE et 145 M€ en CP ;
- 3,4 M€ en AE et en CP pour les accueils de jour et les transports des BPT lors des desserrements entre régions.

L'absence de crédits supplémentaires pour les BPT, avant la toute fin d'année 2023, n'a été confirmée au ministère de l'intérieur qu'à la fin du deuxième trimestre. Ainsi, lors de la réunion interministérielle du 24 avril 2023, le cabinet de la Première ministre a indiqué que le besoin de financement lié à ces dépenses sera couvert en tant que de besoin au moyen d'un abondement en fin de gestion. Dans l'attente, les dispositions nécessaires devraient être prises

⁹ Cour des comptes : *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, 28 février 2023, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 sur la mission Immigration*, 13 avril 2023, disponibles sur www.ccomptes.fr

pour piloter la trésorerie du programme et assurer les paiements nécessaires jusqu'à la loi de finances rectificative de fin de gestion.

2 - Un pilotage peu lisible des dépenses d'hébergement, basé sur une limitation des délégations de crédits et des consignes officielles tardives

Au premier semestre 2023, les dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire ont été financées en mobilisant la trésorerie du programme 303 dès le début d'année 2023. Cela a nécessité la mobilisation temporaire par redéploiement des crédits disponibles de l'Ada dite « classique » des demandeurs d'asile ainsi que des dispositifs d'hébergement, Cada, Huda et CAES qui n'avaient pas besoin d'être mis à disposition des services déconcentrés, dès le début d'année, en crédits de paiement.

Concernant l'hébergement des demandeurs d'asile « classique », les délégations de crédits aux services déconcentrés de début d'année pour les Cada ont été limitées à six mois en AE et en CP. Les délégations des Huda et des CAES ont-elles-aussi été limitées à six mois en CP mais, 2023 étant une année de renouvellement de ces conventions, les AE pluriannuelles ont été déléguées pour trois ans dès le début d'année, afin de permettre leur renouvellement jusqu'au 31 décembre 2025.

Ces contraintes quant à la gestion de la trésorerie du programme avaient pour but de procéder à une délégation aux services déconcentrés au cours du mois d'avril afin de couvrir le coût du premier semestre du parc d'hébergement pour les BPT d'Ukraine, tel qu'il avait été estimé sur la base du nombre de places existantes au 31 décembre 2022 (119,4 M€). Des charges-à-payer (CAP) de 2022 du parc d'hébergement des BPT (4,1 M€) avaient été auparavant mises à disposition des services déconcentrés en janvier. En parallèle durant le premier semestre 2023, 99,1 M€ ont été versés à l'Ofii pour l'Ada des BPT, dont 52,3 M€ en janvier pour le premier trimestre et 46,8 M€ en avril pour le deuxième trimestre.

En juillet 2023, la DGEF a entrepris de ventiler l'ensemble des crédits encore disponibles et de limiter les dépenses des services déconcentrés. Ainsi, en fonction des disponibilités en AE restantes au programme, après avoir versé à l'Ofii le troisième trimestre de l'ensemble des dépenses d'Ada (100,7 M€ dont 34,9 M€ pour les BPT), le troisième trimestre des dépenses de Cada a été délégué aux services déconcentrés en crédits de paiement uniquement.

En outre, toujours au mois de juillet 2023, afin de poursuivre leur financement, la DGEF a diffusé des instructions aux préfets de région leur demandant de mobiliser par redéploiement les AE pluriannuelles des conventions Huda et CAES qui avaient été déléguées pour trois ans en début d'année, mais qui n'avaient pas encore été consommées, afin de couvrir le troisième trimestre des Cada en AE.

3 - Un dégel des crédits nécessaire dès le mois de juillet afin de financer les dépenses en faveur des BPT

À la fin du mois de juillet, le dégel des crédits mis en réserve (MER) sur l'ensemble du programme 303 (détail *supra*) a été rendu nécessaire compte tenu des tensions de trésorerie qui s'accroissaient sur ce programme du fait des besoins de financements en faveur des BPT.

A l'approche du mois de septembre, le responsable de programme indiquait la nécessité de reconstituer des crédits disponibles afin de verser les crédits nécessaires à l'Ofii pour poursuivre le paiement de l'Ada des demandeurs d'asile et des BPT, qui leur est versée tous les mois.

En octobre, des dernières délégations aux services déconcentrés ont pu être effectuées, avant la loi de fin de gestion (LFG) :

- 64 M€ en AE et CP pour les mois d'octobre et de novembre des Cada ;
- 16,6 M€ en AE et de 50,4 M€ pour l'Huda (environ 1,5 mois) ;
- 9,3 M€ en CP pour les CAES (environ 1,5 mois) ;
- 16,0 M€ en AE et CP pour l'hébergement des BPT d'Ukraine.

4 - La mise sous tension des gestionnaires de places d'hébergements aux capacités financières limitées

En juillet, du fait de l'absence de budgétisation initiale, et face aux besoins de financement des dépenses d'hébergement des BPT d'Ukraine, la DGEF a transmis des instructions aux préfets de région revenant à faire peser le risque sur la trésorerie des associations gestionnaires de l'hébergement des demandeurs d'asile. À titre d'exemples peuvent être cités la consigne d'atteindre un taux d'occupation d'au moins 85 % des places d'hébergement, en réduisant le nombre de places financées, quand cela était nécessaire à l'atteinte de cet objectif ou encore celle de ne pas de créer de nouvelles places (des places qui fermaient pouvaient néanmoins être reconstituées à due concurrence dans un autre site, sous réserve que le taux d'occupation plancher était atteint à l'échelle régionale). Compte tenu des difficultés rencontrées par certaines associations depuis le début de l'année, la DGEF a invité les préfets de régions à signaler les situations particulièrement difficiles afin de prioriser les paiements.

Le responsable de programme a reconnu que ces partenaires ont fait mention d'un recours à des modes de financements en ligne de trésorerie auprès des établissements financiers, dont la hausse des taux d'intérêt a nécessairement augmenté le coût supporté par l'opérateur.

On peut s'interroger quant à la pérennité de ce type de gestion faisant peser un risque financier non négligeable à des associations gestionnaires du parc d'hébergement au nom de l'État. En outre, en cas de défaillance d'une association, la capacité d'accueil et d'hébergement de demandeurs d'asile aurait également été impactée.

5 - Une exécution des dépenses liées aux déplacés d'Ukraine stabilisée à 321 M€ bien inférieure aux ressources disponibles à la suite de la LFG

Comme indiqué précédemment, l'exécution des dépenses liées aux déplacés d'Ukraine a été de 320,9 M € en AE et 321,8 M € en CP. Le total des crédits redéployés sur le programme. 303 et mobilisés en gestion au 31 décembre 2023 au titre de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », avant ouverture de crédits à hauteur de 339 M€ en LFG, s'est élevé à 49,3 M€ en AE et 92,4 M€ en CP. Ainsi, l'ensemble des crédits disponibles pour financer les dépenses

liées aux BPT d'Ukraine a représenté au total 388,3 M€ en AE et 431,4 M€ en CP, bien supérieur aux besoins réels.

Ces crédits disponibles ont été constitués par :

- un report de 3,9 M€ en CP de 2022 sur 2023 ;
- des crédits disponibles de l'ADA des demandeurs d'asile libres d'emplois (17,2 M€ en AE et 41,8 M€ en CP) ;
- le dégel des mises en réserves de l'ADA (18,2 M€ en AE et 18,1 M€ en CP), de l'Ofpra (4,6 M€ en CP), de l'Huda (7,2 M€ en CP) et des CAES (5 M€ en CP) ;
- le dégel des mises en réserves des autres actions, 01, 03 et 04 du programme 303 (14 M€ en AE et 11,8 M€ en CP) ;
- l'ouverture de 339 M€ en AE et CP en loi de fin de gestion (LFG).

Comme indiqué précédemment, les informations transmises ne permettent pas de comprendre pourquoi le besoin de crédits supplémentaires est passé de 279 M€ en CP en septembre, à 339 M€ fin novembre. Ainsi, les crédits non consommés au 31 décembre 2023 sur l'action 02 du programme 303 après redéploiement et ouverture de crédits en LFG se sont élevés à 67,5 M€ en AE et à 109,7 M€ en CP et font l'objet de demandes de report alors que la LFG a été formulée en novembre 2023.

6 - Une exécution des dépenses hors déplacés d'Ukraine marquée par quelques dépenses nouvelles

Comme développé plus bas, l'action 12 du programme 104 « Action d'intégration des étrangers en situation régulière » présente une sous-exécution à hauteur de -40,6 M€ de CP en lien avec les difficultés de lancement du programme Agir. Le responsable de programme met en avant les modalités financières du programme.

Au titre de l'exercice 2023, les trois principaux facteurs de surcoûts identifiés ont été la revalorisation du point d'indice pour 2 M€ sur l'ensemble de la mission, la mise en place des mesures dites « Ségur » à hauteur de 39 M€, dont 34,6 M€ pour le seul programme 303 et enfin la prise en considération de l'inflation qui a représenté un surcoût de 36,1 M€, dont 32,2 M€ pour le programme 303.

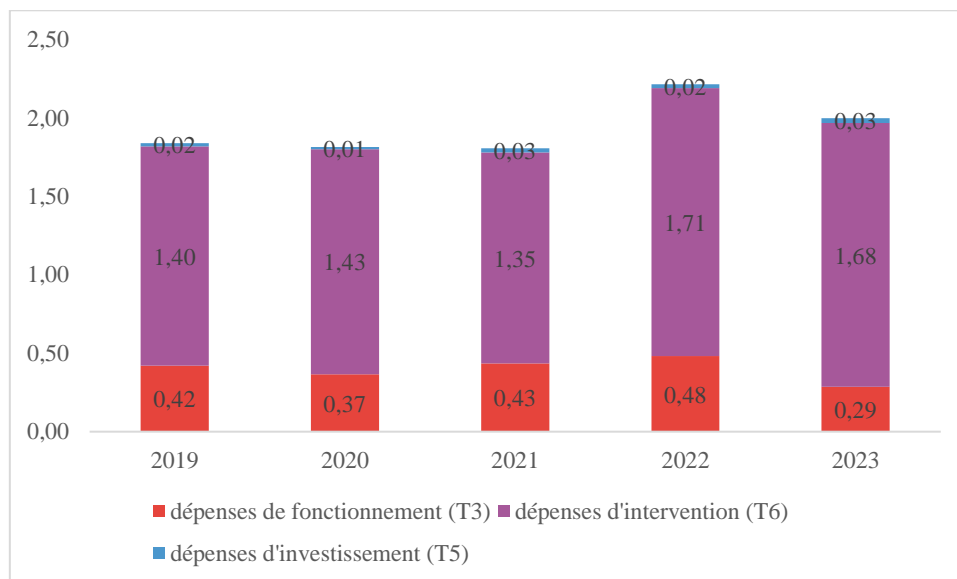
Le responsable de programme signale que l'ensemble de ces surcoûts ont été financés sous enveloppe, la mission IAI ne bénéficiant à ce titre d'aucun dispositif de soutien particulier. Il convient cependant de rappeler que la mission a bénéficié d'ouvertures substantielles de crédits dans le cadre de la loi de fin de gestion à savoir l'ouverture de 339 M€ en AE et CP pour le programme 303, et l'annulation de 18,8 M€ en AE et 50,5 M€ en CP sur le programme 104 (cf. point II. C. *supra*).

La mission ne porte pas directement des dépenses de personnel, mais finance deux opérateurs, l'Ofpra et l'Ofii, dont les effectifs et les dépenses de personnel sont analysés plus loin (cf. Partie 3.1).

B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention

Le graphique ci-dessous illustre le poids des dépenses d'intervention au sein de la mission (près de 74 % de l'ensemble des dépenses en 2023).

Graphique n° 4 : exécution des crédits de la mission par titre de 2019 à 2023 (CP, en Mds€)



Source : Cour des comptes

1 - Les dépenses de fonctionnement (hors subventions pour charge de service public)

Tableau n° 1 : exécution des dépenses de fonctionnement hors fonds de concours

En CP, en M€	LFI 2022	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc. 2023
<i>Dépenses de fonctionnement de l'Etat (catégorie 31)</i>	89,8	84,9	123,6	173,8
<i>Subventions pour charges de service public (catégorie 32)</i>	93,2	92,3	109,5	97,3
<i>Total dépenses de fonctionnement de l'État du programme 303</i>	183,1	177,2	233,1	271,1
<i>Dépenses de fonctionnement de l'Etat (catégorie 31)</i>	1,1	1,4	4,1	29,3
<i>Subventions pour charges de service public (catégorie 32) + Corrections CICC fonds européens</i>	244,1	232,2	252,3	257,0
<i>Total dépenses de fonctionnement de l'État du programme 104</i>	245,1	233,6	256,4	286,3

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2024

Le montant de l'exécution des dépenses de fonctionnement de la mission (catégories 31 et 32) en crédits de paiement (CP) était de 557,4 M€ en 2023 contre 410,8 M€ en 2022, soit une progression de +146,6 M€ (+35,6 %).

Cette augmentation fait elle-même suite à celle de +24,4 M€ en 2022 par rapport à 2021 (+6 %). L'augmentation constatée en 2023 s'explique également par la progression des dépenses liées au fonctionnement des systèmes d'information (SI) de la DGEF et le déploiement du programme AGIR.

Les principales dépenses de fonctionnement de la mission concernent le fonctionnement hôtelier¹⁰ des centres de rétention, locaux de rétention et zones d'attente et les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière confirmant la tendance haussière de 2022 (4 M€ exécutés en 2023 contre 1,8 M€ en 2022).

L'augmentation des dépenses du programme 303 résulte en partie des dépenses de l'action 4 « soutien » au titre du maintien en conditions opérationnelles des applications existantes¹¹ et des prestations d'audit au titre des subventions financées par les fonds européens. Ainsi, les SI de la DGEF représentent en 2023 une dépense exécutée à hauteur de 16,5 M€,

¹⁰ Le fonctionnement hôtelier comprend les prestations nécessaires au fonctionnement des structures (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie, entretien immobilier des lieux de rétention) et également les frais d'interprétariat, de délivrance des laissez-passer consulaires, et frais d'assignation à résidence.

contre 6,1 M€ l'année précédente, soit une augmentation annuelle de 10,4 M€. Les prestations de fonctionnement permettent notamment de maintenir en condition opérationnelle (MCO) et de renforcer l'efficacité des systèmes d'information en service.

Les frais d'éloignement des migrants, notamment ceux relatifs au marché « billetterie », s'inscrivent dans une reprise des éloignements et ont dépassé le niveau de dépenses de 2019 (45,7 M€ en 2023 ; 31,3 M€ en 2022 ; 22 M€ en 2021 contre 41 M€ en 2019).

Le programme 104 porte les dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française qui restent stables. En 2023, les dépenses de fonctionnement (hors fonds de concours) du programme 104 se sont élevées à 286,3 M€ contre 233,6 M€ en 2022, soit +52,7 M€ en CP. Cette progression porte notamment sur la Subvention pour charge de service public versée à l'Ofii au titre de l'action 11. L'exécution s'est élevée, conformément aux crédits disponibles, à 256,9 M€ en CP contre 232,2 M€ en 2022, soit +28 M€. Par ailleurs, on note la montée en charge plus lente que prévue des dépenses au titre du programme Agir qui totalisent plus de 16,6 M€ (action 12).

2 - Les dépenses d'investissement

Elles ne concernent que le programme 303 et couvrent essentiellement les programmes immobiliers relatifs aux centres de rétention administrative (CRA) ainsi que des dépenses d'investissement numérique pour France Visas et l'Anef (Administration Numérique des Étrangers en France).

La programmation 2023 prévoyait 55,6 M€ en AE (33,7 M€ pour l'investissement des CRA et 22,9 M€ au titre des systèmes d'information) soit + 22,3 M€ en CP et +39,6 M€ en AE par rapport à l'exécution 2022.

Les dépenses exécutées d'investissement s'élèvent en 2023 à 30,3 M€ en CP, soit une augmentation de +5,5 M€ par rapport à 2022 mais en sous-exécution des CP de 16,8 M€ et en sur-exécution des AE de 37,0 M€, soit une progression de +76,6 M€ par rapport à 2022. Elle provient surtout de l'investissement immobilier.

En 2023, les dépenses d'investissement immobilier ont représenté 13,4 M€ en CP (18,9 M€ en 2022) et 70,7 M€ en AE (10,1 M€ en 2022). Pour les dépenses d'investissement immobilier des centres de rétention administrative (CRA), locaux de rétention administrative (LRA) et des zones d'attente, l'écart entre la LFI 2023 et l'exécution 2023 est de 35,4 M€ en AE et de 12,5 M€ en CP. Cet écart résulte, d'après la DGEF, des aléas en matière d'investissements immobiliers. D'après la DGEF, ceux-ci seraient principalement dus à la difficile programmation pluriannuelle de ces investissements et à leur mise en œuvre complexe, avec des contraintes liées aux études préalables de faisabilité, à la passation des marchés d'études et de travaux, puis à l'exécution de ces marchés.

L'année 2023 a été marquée par le financement de la tranche 2023 du plan d'extension des CRA, notamment les opérations d'Olivet (90 places), de Perpignan (+12 places) et de Bordeaux (140 places).

En 2023, les dépenses d'investissement des projets et systèmes numériques de la DGEF ont été de 16,9 M€ en CP (6,1 M€ en 2022) et 20,8 M€ en AE (5 M€ en 2022). Pour les dépenses d'investissements numériques, l'écart entre la LFI 2023 et l'exécution 2023 est de

5,6 M€ en CP. Il est lié à de moindres dépenses des programmes France visas et programme « Frontière sécurisée et fluide » (PFSF). Ces dépenses concernaient essentiellement les programmes Anef et France visas (dans une moindre mesure SI Visas) et totalisaient 22,9 M€ en AE et 22,5 M€ en CP. L'exécution en CP a atteint en fin d'exercice 16,9 M€ et 22,9 M€ en AE.

Tableau n° 2 : exécution des dépenses d'investissement hors fonds de concours

En CP, en M€	LFI 2022	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc. 2023
<i>Investissements (CP) du programme 303</i>	34,05	24,83	47,15	30,35

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2024

3 - La prépondérance des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 74 % du total des crédits consommés en 2023. Pour la mission, elles ont diminué de -43 M€ en 2023 (1 681,9 M€) par rapport à l'exécution 2022 (1 724,9 M€), en lien avec la baisse des dépenses exceptionnelles liées à la guerre en Ukraine et l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT).

Les dépenses de guichet (Ada) ont été exécutées à hauteur de 433,2 M€ en 2023, soit une diminution de -12 % (-61,8 M€) par rapport à l'année 2022 (496 M€). Cette diminution correspond à la baisse du versement de l'Ada entre 2022 et 2023 aux demandeurs d'asile (275,8 M€ en 2022 contre 259,8 M€ en 2023, soit -16 M€) et aux BPT d'Ukraine (219,2 M€ en 2022 contre 173,4 M en 2023, soit -45,8 M€).

Les dépenses discrétionnaires s'élèvent à 766,6 M€, contre 802,6 M€ en 2022). Cette diminution de la consommation (-36 M€) est surtout due à la baisse des dépenses d'hébergement des BPT d'Ukraine (253 M€ en 2022 contre 145 M€ en 2023, soit -108 M€).

A l'inverse, les dépenses d'hébergement d'urgence hors BPT Ukraine ont augmenté de +32 M€ en raison notamment de l'impact de la revalorisation du Ségur inscrit en LFI et de la revalorisation de +3 % non inscrite en LFI.

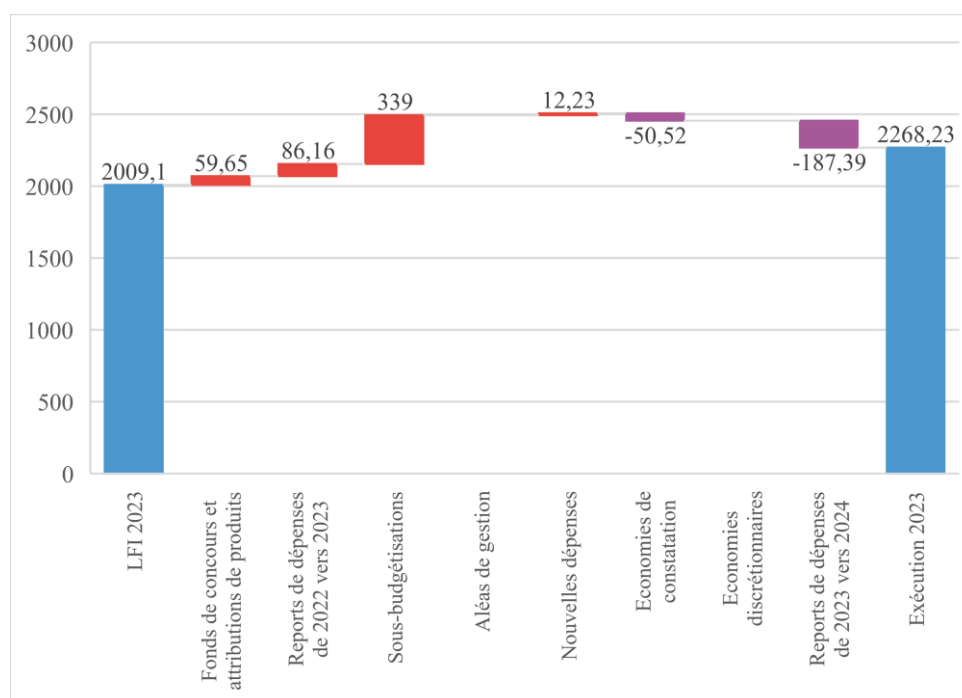
Les dépenses d'accueil et d'intégration des étrangers en situation régulière affichent également une forte progression (+25 M€ par rapport à 2022).

Les dotations réglementées augmentent de 13 % (+55,3 M€) entre 2022 et 2023. La hausse porte d'une part, sur les centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) en raison de la revalorisation salariale de 3 %, d'autre part, sur les centres provisoires d'hébergement (CPH) avec une évolution de +17,3 M€ par rapport à 2022 correspondant en partie à l'ouverture progressive de 1 000 nouvelles places.

Tableau n° 3 : évolutions des dépenses d'intervention de la mission

En CP, en M€	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc.2022	LFI 2023	Exéc.2023
ATA	0,0	3,6	0,0	2,0	0,0	1,5	0,0	1,0
ADA	448,0	481,5	454,7	387,6	471,0	494,9	320,7	433,2
Total Dépenses de guichet	448,0	485,2	454,7	389,6	471,0	496,4	320,7	434,2
<i>Hébergement d'urgence déconcentré</i>	394,5	401,6	393,8	414,1	396,7	650,7	462,3	593,8
<i>Accompagnement social des demandeurs d'asile</i>	0,5	14,2	2,7	7,5	2,7	15,2	2,7	9,0
<i>Accompagnement social des retenus</i>	8,1	7,6	8,4	7,5	9,1	8,3	9,4	8,5
<i>Accompagnement sanitaire des retenus</i>	16,9	15,6	16,6	17,3	17,1	17,7	18,4	17,7
<i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i>	53,2	46,1	58,0	53,9	79,5	83,1	132,5	107,9
<i>Foyers de travailleurs migrants</i>	8,1	8,0	8,1	7,4	8,1	7,7	11,3	8,7
<i>Aides et secours aux réfugiés</i>	31,7	33,6	32,8	31,8	11,3	11,2	11,9	10,5
<i>Crédits intervention OFII (retour et réinstallation)</i>	11,0	5,3	11,0	10,5	11,0	8,9	11,0	10,5
Total Dépenses discrétionnaires	524,0	532,0	531,4	550,1	535,5	802,6	803,7	899,1
CADA	317,2	309,3	332,8	327,7	345,9	340,3	378,3	378,3
<i>Centres provisoires d'hébergement</i>	81,9	79,1	81,9	78,8	81,9	85,6	110,0	102,9
Total dépenses d'intervention	399,1	388,3	414,7	406,5	427,8	425,9	488,3	481,2

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2024

Graphique n° 5 : de la LFI 2023 à l'exécution (en CP, en M€)

Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les reports et charges à payer

Le montant des charges à payer enregistrées dans Chorus à la clôture de la gestion 2022 et 2023 s'élève respectivement à 24 M€ et 149 M€ (dont 148 M€ sur le programme 303 et 1 M€ sur le programme 104), soit en augmentation très nette de 125 M€ (526 % de hausse) par rapport à 2022.

Cette évolution s'explique essentiellement par les charges à payer des dépenses d'hébergement d'urgence et des CAES en progression de 118 M€ au global (+753 %) par rapport à 2022. En effet, les charges à payer 2023 portant sur ces deux dispositifs exécutés au travers des engagements des conventions pluriannuelles 2023-2025, s'élèvent à 134 M€ et s'expliquent par l'enregistrement erroné des services faits au titre des années 2024 et 2025 dans le système d'information Chorus. Après correction, les charges à payer 2023 pourraient s'élever seulement à 2 M€.

A noter que cette erreur se retrouve également sur les charges à payer relatives aux dépenses de fonctionnement des CRA (8 M€) qui pourraient s'élever à 2 M€ après correction

des services faits 2024 enregistrés sur les conventions DPAR (Dispositif de préparation au retour des étrangers en situation irrégulière).

Tableau n° 4 : charges à payer par programme (en M€)

<i>Programme</i>	2021	2022	2023
303	120	23	148
104	2	1	1
Total de la mission	122	24	149

Source : Cour des comptes, données DGEF

B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2023 et 2024

Les données Chorus en début d'année 2024 mettent en exergue un montant de restes à payer¹² au titre de 2023 à hauteur de 887 M€ dont 841 M€ pour le programme 303 et 47 M€ pour le programme 104.

En 2022, ce montant en fin d'exercice 2022 pour la mission IAI s'élevait à 363 M€ dont 356 M€ du programme 303 et 7 M€ sur le programme 104. Les restes à payer 2023 ont donc augmenté de 144,6 % par rapport à 2022, alors même que le montant 2022 avait déjà progressé de 16,1 % par rapport à 2021.

S'agissant du programme 104, les restes à payer 2023 de 47 M€ s'expliquent essentiellement par les « actions spécifiques d'intégration des réfugiés » dont 34 M€ justifiés pour la deuxième année par les dépenses de généralisation du programme Agir exécutées budgétairement seulement courant décembre 2023. Compte tenu du déploiement progressif de cette opération, les restes à payer de cette brique progressent particulièrement en 2023 par rapport à 2022.

S'agissant du programme 303, sur les restes à payer 2023 de 841 M€, 441 M€ sont attribués au renouvellement des conventions pluriannuelles des dispositifs Huda et CAES, 43 M€ au titre des dépenses immobilières relatives aux créations de CRA (notamment 32 M€ au titre du CRA de Bordeaux et 15 M€ au titre du CRA de Vincennes).

Enfin, il convient de noter que les restes à payer des dépenses forfaitaires des PRAHDA ont diminué de 188 M€ par rapport à 2022 compte tenu des AE pluriannuelles engagées en 2022.

A ce stade, le montant prévisionnel des restes à payer 2024 de la mission pourrait s'élever à 496 M€, cette évaluation théorique s'appuyant le montant des crédits PLF 2024 et sous réserve

¹² Les restes à payer correspondent au solde des engagements juridiques, ayant donné lieu à consommation d'AE mais n'ayant pas donné lieu à consommation des CP correspondant au 31 décembre de l'année concernée.

d'une consommation intégrale des crédits PLF en AE et CP et d'ouverture/d'annulation de crédits en cours d'année.

Tableau n° 5 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

<i>Programme</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
303	155	320	413	310	356	841
104	0	0	2	3	7	47
Total de la mission	155	320	415	313	363	887

Source : Cour des comptes, données DGEF

C - La programmation des crédits en PLF 2024 : une nouvelle impasse sur le financement de la crise des déplacés d'Ukraine

Par rapport à la LFI 2023, les crédits pour 2024 baissent de 34 % en AE (passant de 2,7 Mds€ à 1,8 Md€) mais progressent de 7,3 % en CP (passant de 2 Mds€ à 2,2 Mds€) pour l'ensemble de la mission. Cette augmentation en CP est due à une hausse de 259 M€ pour le programme 303 en partie compensée par une baisse de 112 M€ des CP du programme 104. La baisse des AE est de 799 M€ sur le programme 303 et de 112 M€ sur le programme 104.

La variation des crédits du programme 303 est en grande partie portée par l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile ». Les autorisations d'engagement demandées diminuent de 49 % par rapport à la LFI 2023 (-922 M€) et les crédits de paiement augmentent de 11 % (+139,5 M€).

La diminution des AE est due au renouvellement pour trois ans en 2023 des conventions pluriannuelles de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda) et des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES). Ainsi, en 2024, aucun crédit en AE n'est demandé pour ces conventions en 2024. La progression des CP s'explique notamment par la création de 1 500 places d'hébergement et la pérennisation de 500 places de sas d'accueil temporaire ouvertes en 2023, la revalorisation salariale des agents du secteur privé non lucratif, ainsi que par des besoins de l'Ofpra.

La variation des crédits du programme 104 est principalement due à la réduction de l'action 15 pour l'accompagnement des réfugiés (passant de 121,9 M€ en LFI 2023 à 21,5 M€ en LFI 2024). Il convient de noter que cette action a été intégrée au sein de l'action 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » et regroupe désormais l'ensemble des crédits destinés à l'intégration des étrangers primo-arrivants.

Enfin, comme l'an passé, où il était indiqué dans le projet annuel de performance 2023 qu'aucun crédit n'était prévu au titre des déplacés d'Ukraine, le PAP 2024 indique : « *Compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux, les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2024 ne sont pas présentées ici* ».

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État 2023 a considéré que les dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration* ont un impact environnemental totalement neutre.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les projets de recommandations suivants :

- 1. (Recommandation reconduite) améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile notamment en poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), simplifiant les types d'hébergement des DNA, et homogénéisant les modalités de tarification et de financement (DGEF) ;*
 - 2. (Recommandation nouvelle) inclure en loi de finances initiale la prévision des dépenses consacrées aux bénéficiaires de la protection temporaire (DGEF, DB) ;*
 - 3. (Recommandation nouvelle) fiabiliser la programmation budgétaire des rattachements de fonds de concours (DGEF, DB).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Programme n°303 - Immigration et asile

Comme en 2022, le programme 303 a supporté l'essentiel des dépenses pour la gestion de la crise des BPT d'Ukraine, dans le cadre de l'ADA et des dispositifs d'hébergement. La dépense totale prise en charge pour les BPT est estimée à 320,9 M€ en AE et 321,8 M€ en CP, alors qu'aucun crédit n'avait été prévu en LFI.

Grâce au déblocage des crédits mis en réserve, à des redéploiements, et aux ouvertures de crédits de la LFG, l'exécution a été moins importante que les crédits disponibles, avec un solde conséquent de 417,1 M€ en AE et 161,7 M€ en CP. L'exécution du programme s'est élevée à 2 213,3 M€ en AE (2 633 M€ disponibles) et 1 732 M€ en CP (1 893,8 M€ disponibles).

A - Des demandes d'asile en forte progression par rapport à 2022

Les déplacés d'Ukraine peuvent déposer une demande d'asile, même s'ils bénéficient d'une autorisation provisoire de séjour (APS) au titre de la protection temporaire, à renouveler tous les six mois. Fin décembre 2022, 86 000 APS (soit 45 000 ménages) avaient été délivrées. En 2023, le nombre d'APS a fortement diminué, en passant de 45 000 ménages en janvier à 36 871 en fin d'année. Les Ukrainiens sont encore peu nombreux à avoir déposé une demande d'asile (3 435), ce qui représente toutefois une augmentation de 94 % par rapport à 2022.

Le nombre de demandes d'asile a connu une importante progression, de 9 % par rapport à 2022. Pour la première fois depuis la pandémie, il a dépassé le niveau de référence de 2019 (132 826). Alors que le PAP 2023 tablait sur 135 000 demandes, 142 496 demandes ont finalement été déposées à l'Ofpra, contre 131 254 en 2022.

Comme depuis 2020, l'Afghanistan a représenté en 2023, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile (11,6 % des demandes d'asile totale¹³). Les demandes de ce pays ont connu toutefois une diminution notable, de -24,8 % par rapport à l'année précédente. Le Bangladesh, qui occupait la deuxième position, affiche un repli important (-9,3 %). Il est

¹³ Les chiffres indiqués correspondent aux demandes déposées en guichet unique des demandeurs d'asile.

remplacé par la Guinée, dont les demandes ont augmenté de plus de 71 % par rapport à 2022. La demande des ressortissants russes a également progressé de façon notable (+62 %).

Tableau n° 6 : évolution 2022/2023 des 10 premiers pays pour la demande d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile

<i>Nationalité</i>	2023	Évolution 2022/2023
<i>Afghane</i>	16 948	-24,8%
<i>Guinéenne</i>	10 567	71,1%
<i>Turque</i>	9 837	-1,2%
<i>Ivoirienne</i>	9 635	64,3%
<i>Bangladaise</i>	9 570	-9,3%
<i>Congolaise (RDC)</i>	8 991	33,7%
<i>Géorgienne</i>	6 162	-30,5%
<i>Soudanaise</i>	5 640	121,6%
<i>Russe</i>	4 164	62%
<i>Sri Lankaise</i>	3 566	79%
<i>Part des 10 nationalités</i>	58,50%	-2,1 pts

Source : ministère de l'intérieur, site internet

L'éloignement des personnes sous procédure Dublin a concerné moins de personnes qu'en 2022. Ainsi, 2 730 personnes en 2023 (contre 3 391 en 2022) ont effectivement quitté le territoire pour l'État membre responsable de leur demande. Ce chiffre ne comprend pas les demandeurs transférés après une interpellation ni l'ensemble des mineurs transférés avec leur famille.

Lorsque les demandes en procédure Dublin n'ont pas pu faire l'objet d'un transfert dans les délais réglementaires à l'État membre responsable, elles sont requalifiées en procédure normale ou accélérée et sont instruites par l'Ofpra. Le ministère n'a pas été en mesure de communiquer des données fiabilisées sur ces requalifications en 2023.

B - Les capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA

Les personnes cessent de percevoir l'Ada après notification de l'accord ou du refus de leur demande d'asile. Les capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA ont donc une influence directe sur l'évolution de cette allocation.

Après une diminution du nombre de décisions rendues entre 2021 (139 513) et 2022 (134 454), une légère reprise est intervenue en 2023 (136 751).

Tableau n° 7 : évolution de la demande d’asile et de l’attribution de la protection internationale

	2020	2021	2022	2023 données prov	Évolution 2022/2023
<i>Demande d'asile enregistrées à l'Ofpra</i>	96 424	103 164	131 254	142 496	8,6%
<i>Décision Ofpra</i>	89 774	139 810	134 454	136 751	1,7%
<i>Attribution de l'asile par l'Ofpra</i>	20 866	35 919	38 885	44 479	14,4%
<i>Recours reçus par la CNDA</i>	46 043	68 243	61 552	64 685	5,1%
<i>Décisions CNDA hors mineurs accompagnants</i>	42 025	68 403	67 142	66 358	-1,2%
<i>Attribution de l'asile par la CNDA hors mineurs accompagnants</i>	10 254	15 112	14 457	13 606	-5,9%
<i>Total attribution de l'asile hors mineurs accompagnants</i>	31 120	51 031	53 342	58 085	8,9%

Source : Cour des comptes, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2024

Si l'Office n'a pas atteint la cible de 160 000 décisions prévue en LFI 2023, il est néanmoins parvenu à augmenter légèrement son activité décisionnelle. Contrairement à 2022, l'Ofpra n'a pas amélioré l'état de son stock de demandes à traiter. Face à l'augmentation du nombre de demandes d'asile, ce dernier est passé de 49 491 en début d'année, à 53 370 au 31 décembre 2023. Le stock a vieilli en 2023, en passant de 3,1 mois d'âge moyen à la fin décembre 2022, à 3,5 mois l'année d'après.

Enfin, le délai moyen de traitement a été réduit pour atteindre 127 jours en moyenne en 2023 contre 159 jours en 2022. En mars 2023, il a atteint son plus bas niveau de l'année avec 112 jours¹⁴, avant d'augmenter légèrement pour se stabiliser à environ 130 jours en fin d'année.

En 2023, l'Ofpra a accordé l'asile à 44 479 demandeurs, soit 32,8 % du total des dossiers instruits, en progression de 14,4 % par rapport à 2022.

L'activité de la CNDA évolue dans le sillage de celle l'Ofpra et du nombre de demandeurs d'asile. En 2023, le nombre de recours a augmenté de 5,1 % par rapport à 2022 et la CNDA a rendu 66 358 décisions, dont 13 606 accords de protection. Pour la troisième année consécutive, son activité a connu un recul : 68 403 en 2021, et 67 142 en 2022. Le délai moyen de traitement constaté, qui était de 190 en 2022, s'est établi à 192 en 2023.

Sans prendre en considération les mineurs, 58 085 personnes ont obtenu, par l'Ofpra ou après recours à la CNDA, le droit d'asile en 2023.

¹⁴ Dont 145 jours en procédure normale et 100 jours en procédure accélérée.

C - Des dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile fortement mobilisées pour les déplacés d'Ukraine

1 - Les re-prévisions successives de l'Ada au cours de l'année

Au moment de l'examen du document de programmation unique, en janvier, la CBCM avait demandé au responsable de programme un suivi approfondi mensuel des dépenses de l'Ada (nombre de ménages/individus bénéficiaires, le solde entrants/sortants des ménages/individus, le coût moyen par ménage/individus, le stock de l'Ofpra des dossiers des demandes d'asile par ancienneté) ainsi que toute autre information témoignant d'une évolution notable. Les échanges ont perduré au cours de l'année jusqu'à la loi de fin de gestion, notamment sur les solutions à mettre en œuvre pour faire face au besoin de financement supplémentaire de la crise ukrainienne.

Ainsi, le responsable de programme estimait en mai, lors du premier compte rendu de gestion, une dépense totale pour l'Ada à 486 M€. Cela représentait 181,4 M€ d'écart par rapport à ressource disponible en LFI 2023. Le ministère s'est attaché, pendant toute la gestion, à faire une distinction stricte entre les dépenses d'Ada pour les déplacés d'Ukraine et celles pour les demandeurs d'asile (Ada dite « classique »). Ainsi, la prévision de dépenses au titre de l'Ada « classique » était de 278,6 M€, soit une baisse estimée de -19,1 M€ par rapport à la LFI 2023, tandis que l'Ada en faveur des déplacés d'Ukraine était de 199,7 M€.

Il expliquait sa prévision à la hausse par deux sous-jacents : une diminution de l'ADA « classique », mais de nouvelles dépenses pour les déplacés d'Ukraine.

Les projections ont été très différentes lors du deuxième compte rendu de gestion (CRG2), en septembre 2023. Le responsable de programme revoyait ainsi sa prévision à 435 M€. Ce montant correspondait à un besoin complémentaire de 100,7 M€ en AE et 102,8 M€ en CP par rapport à la LFI 2023. Concernant l'Ada classique, la prévision de dépenses était estimée à 259,6 M€ en AE et en CP, et à 175,7 M€ en AE et en CP pour les déplacés Ukrainiens.

2 - La sous exécution des crédits de l'Ada « classique » couplée à une baisse des dépenses réalisées pour les déplacés d'Ukraine par rapport à 2022

Du côté de l'Ada « classique », l'exécution était revue à la baisse, à 259,6 M€ (au lieu de 278,6 M€ en mai). Le responsable de programme attribuait cette diminution notamment à la maîtrise de leurs délais par l'Ofpra et la CNDA, malgré la reprise de la demande d'asile à un niveau post crise 2015.

Le nombre total de ménages concernés a évolué tout au long de l'année de près de 77 000 en janvier à 100 000 en décembre, et le coût moyen est passé de 229 € à 231 € sur la même période. À partir du mois de juillet et jusqu'en décembre, des redéploiements de l'Ada classique ont été opérés, vers l'Ada des déplacés d'Ukraine (68 M€ en CP au total).

Ainsi, la CBCM anticipait une dépense totale de 427,8 M€ à fin décembre 2023 contre 488,7 M€ en décembre 2022 en partie du fait du non renouvellement important des APS des déplacés en provenance d'Ukraine (de 44 586 en janvier 2023, à 36 871 en fin d'année). Cela

se justifie par la stabilisation de la phase de renouvellement tous les 6 mois, et le fait que beaucoup de ces ménages ukrainiens qui s'établissent dans la durée sur le territoire accèdent de plus en plus au marché du travail. Les ressources tirées de leur activité professionnelle sont déduites de leur allocation, ce qui participe à faire baisser le coût moyen (à 366 € en novembre 2023 contre 592 € en novembre 2022).

Enfin, on observe une hausse moins significative des demandes d'asile « classiques » par rapport à 2022 et une baisse du coût moyen mensuel par ménage (323 € par ménage calculé sur les 7 premiers mois de l'année 2023 contre 332 € en 2022).

D - La poursuite des efforts de mise à niveau du parc d'hébergement

1 - Des efforts de rationalisation des dispositifs et de création de places engagés depuis plusieurs années

En 2023, 61 % des demandeurs d'asile étaient logés dans une structure financée par le programme 303, qui supporte toutes les dépenses d'hébergement de la mission, à l'exception des CPH (financés sur le programme 104).

Il existe de nombreux types d'hébergement, créés pour la plupart depuis une dizaine d'années afin de répondre à des situations d'urgence, puis pérennisés. De taille variable, ils sont gérés par plusieurs opérateurs. Leur coût à la journée diffère, notamment en fonction du niveau de prestations proposées aux demandeurs d'asile. Le recours aux nuitées d'hôtels est à la fois le plus coûteux et le moins susceptible de proposer un accompagnement.

Le développement des capacités du parc d'hébergement et sa rationalisation sont recommandés par la Cour depuis plusieurs années. Des efforts de créations de places, de regroupement de structures, et d'orientation des publics en fonction de l'avancement d'examen de leur demande d'asile ont été résolument engagés.

Le PAP 2023 annonçait la création de 5 900 places sur l'année et 4 922 ont été effectivement ouvertes. En 2023, le nombre total de places autorisées du dispositif national d'accueil était estimé par la DGEF à 119 725 (en incluant les CPH, les DPAR, et en dehors des places pour les BPT). 117 674 étaient effectivement ouvertes en fin d'année 2023, et 2 058 restaient à créer.

Par ailleurs, le déploiement de l'orientation régionale des demandeurs d'asile de l'Île-de-France vers les autres régions métropolitaines, hors Corse et Hauts-de-France, s'est poursuivi. Cette orientation directive permet de répartir sur le territoire les demandeurs d'asile enregistrés en Île-de-France, qui concentre près de la moitié des demandes d'asile et de réduire ainsi le nombre de demandeurs d'asile qui recourent à l'hébergement d'urgence généraliste dans cette région.

En 2023, l'objectif a été rehaussé selon une chronique infra-annuelle (1 800 en janvier, 1 900 en mars, 2 000 en juin). Depuis septembre 2023, 2 100 demandeurs d'asile sont ainsi orientés mensuellement. L'objectif est de parvenir à terme à 2 500 orientations mensuelles.

Face à l'augmentation de la présence à la rue en région parisienne, le gouvernement a décidé au début de l'année 2023 d'organiser les mises à l'abri des personnes qui ne peuvent

être prises en charge par les dispositifs franciliens d'hébergement. Sous l'égide du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministère du Logement, 500 places de sas de mise à l'abri, financées conjointement par les programmes 177 et 303, ont ainsi été créés dans les différentes régions métropolitaines. Ces places, qui n'avaient pas été prévues en loi de finances, ont été financées sous plafond. Leur gestion, confiée à des opérateurs associatifs par le biais de conventionnements, vise à assurer un examen systématique des situations administratives et un parcours d'hébergement fluide, en lien, notamment, avec l'examen d'une demande d'asile ou d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour.

Depuis la première opération de mise à l'abri organisée le 12 avril 2023, ce dispositif a permis d'orienter 3 506 personnes en Île-de-France vers un sas d'hébergement, sur la base du volontariat. L'examen des situations administratives a notamment permis d'orienter 44 % de ce public dans des établissements du dispositif national d'accueil (DNA) dans des régions moins tendues que l'Île-de-France.

2 - L'augmentation du parc d'hébergement existant, complété par 13 000 places pour les déplacés d'Ukraine

Le parc d'hébergement a progressé régulièrement ces dernières années : de 115 328 places ouvertes en 2021, à 114 541 en 2022 puis 2023, à 119 725 en 2023.

En 2023, d'après les données de l'Ofii, le taux d'occupation¹⁵ des places d'hébergement pour demandeurs d'asile a atteint 97,4 %. Ce chiffre est à rapprocher du nombre de demandes d'asile de 142 496 en 2023, soit une augmentation de 9 % par rapport à 2022 (130 933 demandes d'asile).

La création de nouvelles places d'hébergement permet également de limiter la présence indue. Ainsi, en 2023, 4 922 places ont été ouvertes, sur un objectif de création de 5 900, sans que le ministère ait donné une explication concernant cet écart. Les perturbations provoquées en gestion par l'absence de budgétisation initiale des besoins liés à la prise en charge des BPT, qui ont conduit les services gestionnaires à trouver les ressources en trésorerie qui leur étaient nécessaires dans les crédits ouverts au profit du parc d'hébergement des demandeurs d'asile de droit commun, pourraient expliquer en partie cette sous-réalisation.

Le nombre total de places d'hébergement autorisées au 31 décembre 2023 était de 119 725, dont 117 674 étaient effectivement ouvertes. Sur les 1 008 places restantes à ouvrir (incluant l'ensemble des places à créer, soit 30 places du reliquat 2021 et la campagne 2023), 583 places le seront au cours du premier trimestre 2024.

La prise en charge des déplacés d'Ukraine a été prévue afin de ne pas désorganiser ou saturer les dispositifs d'accueil existants. À ce titre, les personnes bénéficiant de la protection temporaire n'ont pas été hébergées au sein du dispositif national d'accueil (DNA) pour demandeurs d'asile dès lors qu'ils ne relevaient pas de ce statut. La même logique a prévalu pour l'hébergement d'urgence généraliste. Ainsi, comme en 2022, l'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) a été financé par les programmes 303

¹⁵Le taux d'occupation est défini comme suit : ((Capacités du DNA - places déclarées vacantes) / Capacités du DNA) x 100.

« Immigration, asile » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dans le cadre d'un parcours coordonné des bénéficiaires.

Le programme 303 a financé une première étape d'hébergement d'urgence permettant une prise en charge immédiate dans l'attente d'un accès au logement ou à un autre type d'hébergement pérenne. Les sites pouvaient accueillir ces personnes pendant plusieurs mois, en leur proposant un accompagnement adapté. Par rapport à 2022, les places d'hébergement en faveur des BPT sont passées de 20 000 en 2022 à 13 187 à fin 2023 en partie du fait du départ du territoire de certains déplacés en provenance d'Ukraine.

Le programme 177 a financé l'accès au logement des BPT ainsi que les opérateurs missionnés pour coordonner leur accès à l'hébergement citoyen et assurer leur accompagnement social dans ce cadre. L'objectif était d'orienter autant que possible les ménages déplacés d'Ukraine vers le logement pour permettre une insertion rapide dans leur nouvel environnement pour un montant de 69 M€ en AE et CP en 2023.

Tableau n° 8 : évolution des dispositifs d'hébergement entre 2022 et 2023

Dispositif et public concerné	Nombre total de places ouvertes en 2022	Nombre total de places ouvertes en 2023	Coût cible à la journée en 2023
Centre d'accueil et d'examen des situations (CAES)	4 091 places sur le P. 303	5 825 places sur le P. 303	26,95 € hors IDF / 33,95 € en IDF
	500 places sur le P. 363		
Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) : hébergement pérenne et accompagnement social	46 326 places sur le P. 303	48 947 places sur le P. 303	21,35 €
Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)	46 307 places sur le P.303	46 683 places sur le P. 303	18,80 € / 19,80 € / 27,15 €
Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA)	5 351 places sur le P. 303	5 351 places sur le P. 303	18,90 € / 20,05 €
Centre provisoire d'hébergement (CPH) : hébergement des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire	8 710 places sur le P. 104	10 868 places sur le P. 104	27,45 €
	1 205 places sur le P. 363		
Dispositif de préparation au retour (DPAR) : assignation à résidence des personnes déboutées de leur demande, en attendant leur départ	1 051 sur le P. 303	2 051 sur le P 303	26,50 € hors IDF et 31,13 € en IDF
	1 000 sur le P. 363		
Dispositifs d'hébergement des BPT (hors DNA)	20 000 places au 31/12/2022	13 187 places au 31/12/2023 (P. 303)	30,20 €

Source : statistiques de la DGEF

Tableau n° 9 : occupation des places d'hébergement de la mission en 2023

	Places occupées	Taux d'occupation	BPI en présence indue	Taux de présence indue des BPI	Déboutés en présence indue	Taux de présence indue des déboutés
CAES	5 659	100,0 %	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CADA	48 748	96,6 %	5 969	13,3 %	3 196	7,1 %
HUDA	42 313	97,7 %	4 680	11,5 %	2 472	6,1 %
PRAHDA	5 351	98,7 %	283	5,5 %	233	4,5 %
CPH	10 655	97,6 %	s/o	s/o	s/o	s/o
TOTAL	112 726	97,4 %	10 629	12,1%	5 860	6,5 %

Source : Ofii, au 31 décembre 2023

E - L'orientation vers l'hébergement d'urgence de droit commun

S'agissant du Dispositif national d'accueil (DNA) et de l'hébergement généraliste, la DGEF et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ont travaillé conjointement pour mieux coordonner la prise en charge de leurs publics respectifs. D'une part, des demandeurs d'asile en cours de procédure peuvent être mis à l'abri dans le parc d'hébergement de droit commun du programme 177, quand cela s'avère nécessaire et faute de disponibilité immédiate au sein du DNA. D'autre part, des réfugiés et des déboutés en présence indue continuent parfois à être hébergés par le programme 303, dans l'attente d'une solution de sortie, alors qu'ils ne relèvent plus de la procédure de l'asile.

Au sein du programme 303, le taux de présence indue des déboutés¹⁶ et des bénéficiaires d'une protection internationale¹⁷ (BPI) permet d'apprécier si les places d'hébergement sont occupées par des demandeurs d'asile et par les personnes autorisées. La nécessité de réduire la présence indue est rappelée tous les ans dans les instructions adressées aux services déconcentrés. Il s'agit de rendre disponible le plus grand nombre de places pour les demandeurs d'asile afin d'éviter qu'ils ne s'installent dans des campements de rue ou qu'ils ne se reportent sur l'hébergement d'urgence de droit commun géré par le programme 177.

Sur ce point, le responsable du programme 177, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) souligne qu'un travail de refonte du système d'information des services d'intégration et d'accueil et d'orientation (SI-SIAO) est en cours depuis 2021. À ce stade, les données extraites permettent d'évaluer qu'en moyenne, au premier

¹⁶ Le taux de présence indue des déboutés est défini un mois après le mois de notification de la décision définitive.

¹⁷ Le taux de présence indue des BPI est défini comme suit : présence supérieure à six mois après le mois suivant la notification de la décision définitive.

semestre 2023, 12 000 demandeurs d'asile étaient accueillis au sein de l'hébergement d'urgence de droit commun du programme 177¹⁸.

Les échanges d'information entre les SIAO et le DNA permettent également à l'Ofii d'orienter les demandeurs d'asile et les réfugiés hébergés dans l'hébergement généraliste vers des dispositifs mieux adaptés à leurs besoins et leur statut.

La DGEF souligne qu'afin de limiter le déport budgétaire des demandeurs d'asile sur le programme 177, le programme 303 a financé sous enveloppe des nuitées hôtelières pour demandeurs d'asile qui n'étaient pas prévues dans les dotations allouées à l'Occitanie et à plusieurs territoires d'outre-mer (Guyane, Réunion, Martinique et Mayotte).

En outre, les outils et procédures relatifs à l'éloignement et à la sortie de l'hébergement des déboutés (fin de prise en charge, aide au retour, expulsion de l'hébergement via le référé mesures utiles, assignation à résidence, placement en rétention, mobilisation des dispositifs de préparation au retour) sont rappelés régulièrement aux services déconcentrés. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi continu par la DGEF en lien avec les préfets.

Des instructions sont également adressées pour améliorer le transfert des demandeurs d'asile sous procédure Dublin. Il est recommandé que ces personnes soient orientées vers des places au plus près des pôles régionaux Dublin (PRD) pour favoriser la réussite de leur transfert.

F - Une exécution contrastée des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière

Après une année 2022 marquée par une sous-exécution de ses dépenses, l'action 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » est en sur-exécution de 18,4 M€ en AE et en sous-exécution de 17,8 M€ en CP.

L'écart en AE s'explique par des dépenses supplémentaires non prévues en LFI qui concernent principalement :

- des dépenses en matière d'immobilier dont 7,7 M€ pour le CRA de Périchet et des dépenses résultant notamment de l'augmentation du nombre de places de rétention avec le démarrage du plan CRA 3 000, de l'extension du parc des locaux de rétention administrative ;
- une dépense de 5 M€ pour le financement d'activités de CIVIPOL en Tunisie pour la coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

L'écart en CP s'explique principalement par des moindres dépenses sur :

- la brique « Investissement des CRA » à hauteur de -7,5 M€ en CP. Les paiements de l'ensemble des opérations de construction ont été revus à la baisse ;

¹⁸ Ces chiffres reposent sur une base déclarative, conformément à la décision du 6 novembre 2019 du Conseil d'État concernant l'application de l'instruction interministérielle N° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

- la brique « Éloignement » à hauteur de -3.3 M€ en CP. Le responsable de programme note que les factures du mois de novembre à hauteur de 2 M€ en AE et CP n'ont pas été prises en compte en fin de gestion.

G - L'évaluation de la performance du programme 303

Trois objectifs, assortis chacun de deux indicateurs, sont assignés au programme 303 :

- optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile ;
- réduire les délais de traitement de la demande d'asile ;
- améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ces objectifs et indicateurs sont les mêmes qu'en 2022, la dernière modification de la maquette de performance du programme 303 a été effectuée en LFI 2022 avec l'ajout de l'indicateur relatif au taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin.

La réalisation de l'objectif 1 s'apprécie grâce à deux indicateurs sur l'hébergement des demandeurs d'asile. Seules sont prises en considération les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction au 31 décembre et celles sous procédure Dublin. Le premier indicateur concerne la part des demandeurs d'asile hébergés. Le taux 2023 a été de 61 %, en deçà de la cible pour 2023 de 70 %. La DGEF explique ce chiffre par des délais de décisions raccourcis de l'Ofpra induisant la hausse sensible de la présence des déboutés du droit d'asile d'une part, et, d'autre part, par le nombre des demandeurs d'asile qui ont obtenu la protection internationale, et qui doivent donc quitter le dispositif national d'accueil. L'objectif, en lien avec le résultat obtenu en 2023 est de 64 % en 2024. Cet objectif serait atteignable d'après la DGEF grâce à un maintien de l'effort de réduction de la présence induite des réfugiés et des déboutés, la création de 1 000 places d'hébergement pour demandeurs d'asile et d'un haut maintien de l'activité décisionnelle de l'Ofpra. Cet effort continu devrait permettre d'atteindre des cibles revues pour 2025 et 2026 à, respectivement, 68 % et 70 %.

Le deuxième indicateur permet d'apprécier si les places d'hébergement dédiées sont effectivement occupées par des personnes qui y sont à bon droit. Le taux 2023 a été de 79 %, en baisse par rapport à la cible de 84 %, en légère hausse par rapport au taux 2022 actualisé de 78 %¹⁹. Le taux d'occupation induite a été de 6,5 % en moyenne (cible à 4 %) pour les déboutés et 12,1 % en moyenne pour les réfugiés (cible à 3 %). La cible est fixée à 86 % en 2024. Cette cible serait atteignable d'après la DGEF grâce à :

- l'accélération de la mise en œuvre de la procédure de référé « mesures utiles » (RMU) qui permet d'enjoindre les personnes déboutées au titre de leur demande d'asile et devenues en présence induite à quitter le lieu d'hébergement ;
- la création de 500 places de centres provisoires d'hébergement (CPH) en 2024, qui permettront d'héberger davantage de bénéficiaires de la protection internationale et ainsi, de libérer des places d'hébergement pour les demandeurs d'asile ;

¹⁹ Ce taux a été revu à la baisse par rapport au taux affiché dans le PAP 2023 (80 %) du fait d'un taux de présence induite de 6 % pour les déboutés, de 11 % pour les réfugiés et d'un taux de vacance de 3 %.

- au recrutement d'agents affectés au pôle protection de l'Ofpra, qui permettront d'accélérer la reconstitution des documents d'état civil, nécessaires pour l'accès au logement des réfugiés, en particulier dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locative.

La mise en œuvre progressive de ces mesures permettrait d'après la Direction générale des Étrangers en France (DGEF) de réduire progressivement les taux de présence induite et d'atteindre les taux cibles en 2026 (3 % pour les réfugiés et 4 % pour les déboutés du droit d'asile), avec une cible de taux d'occupation fixée à 87 % en 2025 et 91 % en 2026.

L'objectif 2 sur la réduction du délai de traitement de la demande d'asile représente l'enjeu principal en terme budgétaire, du fait de ses conséquences sur le versement de l'ADA.

Le premier indicateur de cet objectif mesure le délai d'examen d'une demande d'asile par l'Ofpra. Il s'appuie sur le nombre de décisions rendues dans l'année, par instructeur, et sur le nombre de jours qu'il y a consacré.

Le PAP 2023 fixait un objectif de 160 000 décisions rendues par l'Ofpra, alors que 136 751 décisions ont été effectivement rendues. Cet écart s'expliquerait par la persistance des vacances de poste d'officiers de protection du fait de difficultés de recrutement et d'un taux de rotation important.

La cible de délai moyen de traitement des demandes d'asile a été fixée à six mois par le plan « garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » du 12 juillet 2017 : deux mois pour l'Ofpra et quatre mois pour le recours à la CNDA. Comme l'Ada continue d'être versée aux demandeurs d'asile en cas de recours, les délais de traitement par la CNDA, qui ne sont pas comptabilisés par l'indicateur, ont des conséquences sur les dépenses de la mission.

Alors que la cible pour l'Ofpra était de 60 jours en 2023, le délai d'instruction en 2023 s'est établi à 127 jours, contre 159 jours en 2022. En 2023, le stock de dossiers n'a pas poursuivi sa diminution, initiée en 2020, en passant de 47 296 à 53 370 dossiers²⁰ entre 2022 et 2023. La réalisation du délai cible reste prévue pour 2024.

En outre, on observe une hausse de l'âge des dossiers, alors que celui-ci est un des objectifs définis dans le Contrat d'objectifs et de performances de l'Ofpra. Au 31 décembre 2023, la part des dossiers de plus d'un an est de 1 793 dossiers, soit environ 3 % du nombre total des dossiers, à comparer à 1 611 au 31 décembre 2022. Malgré le recrutement de 150 officiers de protection, tous en poste depuis le dernier trimestre 2020, le nombre de décisions rendues par l'Ofpra, et les délais qui s'y attachent, sont éloignés des cibles fixées. Comme cela avait déjà été souligné en 2021 et 2022, la montée en productivité des agents semble à cet égard particulièrement lente.

Le deuxième indicateur pour l'objectif 2 porte sur le taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Cet indicateur est limité par plusieurs biais, identifiés depuis le PAP 2022 : possibilité de recours, départ des personnes pendant la procédure sans comptabilisation, transferts conditionnés aux capacités d'accueil des États partenaires et à la disponibilité des transports aériens.

En 2023, sur l'ensemble du territoire, 2 730 procédures de ce type ont été enregistrées, pour atteindre un taux de 9 %, alors que la cible était de 20 %. Cet écart est en grande partie

²⁰ Chiffre du mois de décembre 2023.

due à la décision unilatérale de l'Italie, depuis décembre 2022, de suspendre les transferts vers son territoire, alors que cet État représentait jusque-là près de 30 % des accords. En 2024, la cible est réévaluée à 12 % soit 3 500 transferts à réaliser grâce à une amélioration de la coopération avec les partenaires européens. Au-delà des différentes difficultés liées à l'application du règlement Dublin III, l'objectif de réalisation de cet indicateur demeure faible (15 %) en 2025, en baisse de 10 points par rapport à la prévision du PAP 2023.

Enfin, l'objectif 3 « améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière » permet d'appréhender l'activité des préfetures, de la direction générale de la police nationale, et de la direction générale de la gendarmerie nationale dans ce domaine. Les prévisions sont tributaires des variations de la pression migratoire, des annulations de procédure par le juge judiciaire ou administratif et du libre choix des individus de bénéficier de dispositif de retours volontaires. Comme depuis 2021, le nombre cible de retours forcés exécutés, qui constitue le premier indicateur de cet objectif, n'a pas été défini par le PAP 2024.

La prévision initiale visait une cible d'exécution de 55 % en 2023 et ne tenait pas compte des instructions gouvernementales de priorisation du placement en centre de rétention administrative des étrangers au profil évocateur de risque de troubles à l'ordre public²¹ pourtant antérieure à la publication du PAP 2023. Par ailleurs, le taux d'éloignement a continué à être impacté par les mesures sanitaires et la persistance des restrictions à l'entrée maintenue par certains États. En outre, le manque de coopération de certains États en matière de délivrance de laissez-passer consulaires a également constitué un obstacle, en particulier pour les ressortissants des pays du Maghreb. Le RAP 2023 indique un taux de réalisation de 35,2 %. Pour 2024, il a été fixé à 50 %, 60 % en 2025 et 70 % en 2026.

Le nombre cible d'éloignements et de départs aidés exécutés constitue le deuxième indicateur de cet objectif. 7 200 départs étaient prévus dans le cadre du PAP 2023, et 4 467 ont été réalisés d'après le RAP 2023. Pour la période 2024-2026, la prévision est établie à 8 000.

II - Programme n°104 : Intégration et accès à la nationalité

Par rapport à la LFI 2022, les crédits du programme 104 ont augmenté de 24,3 %, soit + 106,2 M€ en AE et CP, pour s'établir à 543,1 M€ en AE et 543,2 M€ en CP en LFI 2023. La hausse des crédits devait permettre le financement de mesures nouvelles, à hauteur de 77,7 M€ en AE et CP, notamment pour :

- la poursuite du déploiement du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir) pour 50,5 M€ en AE et CP ;
- le déploiement des capacités d'accueil des réfugiés par l'ouverture de 1000 places de centre provisoires d'hébergement (CPH), pour 9,8 M€ en AE et CP ;
- le renforcement des formations linguistiques dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR) et à visée professionnelle, pour un montant total de 8,5 M€ en AE et CP.

²¹ Circulaire du ministre de l'Intérieur et des outre-mer du 3 août 2022 relative aux mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour trouble à l'ordre public.

En gestion 2023, et en prenant en considération la LFI, le programme 104 a été surexécuté en AE, à hauteur de 576,4 M€, et est resté dans l'enveloppe de CP, à 536,1 M€. Il faut toutefois souligner que les ressources disponibles (y compris les reports et les fonds de concours) pour le programme s'élevaient à 590 M€ en AE et 561,7 M€ en CP.

A - Des dépenses d'intégration soutenues en 2023

Près de la moitié des dépenses du programme 104 relève du financement de l'Ofii. Celui-ci intervient sur la totalité du champ des politiques d'immigration, d'intégration, d'asile, de retour et de réinsertion dans les pays d'origine. La subvention pour charges de service public versée à l'Ofii sera développée dans la partie *Opérateurs*.

Les étrangers primo arrivants bénéficient d'un parcours personnalisé d'intégration, dont le contrat d'intégration républicaine (CIR) constitue le socle. Il s'agit tout d'abord de l'atteinte du niveau A1 de langue française, ainsi que de l'appropriation des valeurs de la République. Un entretien d'accueil approfondi par les services de l'Ofii permet d'établir un diagnostic personnalisé, et de prescrire les formations obligatoires. Le respect du contrat, en particulier l'assiduité aux formations, est pris en considération lors de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle d'une durée de deux à quatre ans.

Le nombre de CIR signés en 2023 a continué sa progression initiée en 2022, avec 127 876 CIR soit + 16,2 %. Les ressortissants afghans ont représenté un tiers des signataires. La part de signataires admis au séjour au titre de la protection internationale s'établit à 29,8 % en 2023 contre 24,7 % en 2022. Le motif « économique » dans les signatures de CIR continue à augmenter en 2023, puisqu'il représente 15,7 % des contrats signés au cours de l'année, contre 11,8 % en 2022.

Concernant les formations linguistiques et civiques dans le cadre des CIR, la mise en œuvre des cinq marchés publics (formation civique, formation linguistique, positionnement linguistique, formation civique à Mayotte et formation linguistique à Mayotte) lancés en début d'année 2022 s'est poursuivie au cours de l'année 2023. La dépense, portée par l'Ofii, de ces formations avait été prévue sur la base de 109 000 CIR, soit 108,4 M€ en CP. Compte tenu de l'augmentation du nombre de contrats, l'exécution s'est finalement établie à 125,9 M€ en CP, contre 100,6 M€ exécuté en 2022 pour 110 080 CIR.

Tableau n° 10 : évolution des dépenses du programme 104 (en M€)

en M€	Exécution		Exécution		LFI 2023		Exécution 2023	
	2021		2022		2023		2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Fonctionnement au titre des naturalisations</i>	1,53	1,35	1,37	1,39	1,06	1,12	1,91	1,26
<i>OFII</i>	233,83	233,83	241,12	241,12	273,31	273,31	276,91	276,91
<i>Actions nationales et déconcentrées d'intégration</i>	60,27	59,69	73,07	73,40	66,96	66,96	63,56	63,97
<i>Foyers des travailleurs migrants+ aide au retour</i>	7,43	7,43	7,73	7,73	11,32	11,32	8,67	8,67
<i>CPH</i>	78,83	78,76	85,55	85,62	110,04	110,04	102,97	102,88
<i>Actions d'intégration en faveur des réfugiés</i>	61,22	61,19	53,04	52,92	11,91	11,91	44,75	44,74
<i>Actions spécifiques d'intégration des réfugiés</i>			20,35	16,06	68,48	68,48	77,62	37,70
Total	443,11	442,25	482,23	478,25	543,09	543,15	576,38	536,14

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

B - La lente montée en charge du programme Agir

Le programme d'accompagnement global d'intégration des réfugiés (Agir) doit être déployé sur trois années, de 2022 à 2024. Conçu et piloté par la DGEF, en lien avec l'Ofii, la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), la DGEFP et la DIHAL, Agir est un programme d'accompagnement vers l'emploi et le logement des bénéficiaires de la protection internationale.

Il s'agit, sous l'autorité du préfet dans les départements concernés, de conclure des marchés avec des opérateurs afin de mettre en œuvre deux types de prestations :

- un accompagnement global et individualisé des bénéficiaires de la protection internationale, vers l'emploi et le logement pérenne, pour une durée maximale de 24 mois (dite prestation 1) ;
- la coordination des acteurs locaux de l'intégration et l'animation d'un réseau de partenaires à l'échelle des départements (dite prestation 2).

En fin d'année 2023, 60 départements avaient notifié leurs marchés avec des opérateurs (26 en 2022, 26 en 2023 et 8 en 2023 en avance de phase pour 2024). La généralisation du programme aux 34 derniers départements sera effective en 2024, selon le ministère de l'intérieur.

En 2023, au moment du document de programmation unique (janvier 2023), la prévision de dépenses de la DGEF pour Agir s'élevait à 74,1 M€ en AE et 75,5 M€ en CP, en progression notable par rapport à 2022. Le programme a bénéficié d'une hausse des crédits en LFI à hauteur de 50,6 M€ (+24,3 % en AE et CP par rapport à 2022), de reports de crédits (1,7 M€), et de transferts des programmes 103 (accompagnement des mutations économiques) et 177 (hébergement) pour 11,6 M€ (5,8 M€ chacun).

La prévision d'exécution pour le programme a diminué, fortement, tout au long de l'année, ce qui permet de s'interroger sur sa pertinence. De fait, entre le DPU de janvier et le CRG1 de mai, la prévision d'exécution de la DGEF avait diminué de plus de 30 M€ en CP. Au moment du CRG2 (septembre 2023), la consommation des crédits représentait 26 % des AE et 11 % des CP. En fin d'année, l'exécution s'est stabilisée à 56,5 M€ en AE et 16,6 M€ en CP, dont 27,5 M€ en AE et 4,1 M€ en CP au seul titre du mois de décembre. Ce très faible niveau de consommation se justifierait par deux facteurs principaux :

- Les modalités d'exécution financières des marchés Agir, avec l'émission d'un bon de commande couvrant une année d'exécution des prestations et le règlement d'une avance (en CP) à hauteur de 40 % du montant total du bon de commande au début de l'exécution du marché ;
- Le retard observé dans les circuits de facturation et de paiement, dans certains départements.

La lente et difficile exécution du programme, pour la deuxième année après son lancement, peut en tout état de cause interroger sur les possibilités futures de son déploiement.

C - Les indicateurs de performance du programme

Dans le PAP 2023, la maquette de performance du programme 104 a été enrichie d'un nouvel indicateur concernant l'efficacité du programme Agir. Le programme comporte toujours l'objectif 1 « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers », et l'objectif 2 « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation ».

La réalisation de l'objectif 1 est mesurée par quatre indicateurs :

- l'efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CIR ;
- la part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi qui s'y sont inscrites pendant la durée du CIR ;
- le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) ;
- le taux de sortie positive en logement pérenne, en emploi ou en formation des BPI, dans le cadre du programme AGIR (nouvel indicateur 2023).

La mesure de l'efficacité de la formation linguistique est réalisée depuis 2018. Deux angles sont pris en compte :

- Le « taux d'atteinte du niveau A1 » qui mesure l'efficacité de la formation linguistique²². La cible 2022 était de 76 %, réalisée à hauteur de 67,1 %. Pour 2023, il était attendu que le taux progresse à 80% (cible de 85 et 90 % en 2024 et 2025) compte tenu notamment des améliorations liées à la mise en place de nouveaux marchés. Le taux s'est finalement établi à 68 %.
- Le « taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation constaté pour les prestataires auditionnés »²³. Le taux cible de conformité des organismes audités était de 80 % en 2022, et a été réalisé à 63,9%. Un taux de 85 % était prévu en 2023, ce qui semble éloigné des résultats 2022. Il a progressé en 2023, pour s'établir à 73 %.

La part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi, permet de mesurer l'efficacité de l'insertion professionnelle dans le parcours d'intégration républicaine. Alors que le résultat 2022 est de 37,5 %, taux inférieur de 18,5 points aux prévisions, le PAP 2023 prévoyait une cible à 75 % pour l'année 2023, très éloignée de la réalisation 2022. L'indicateur repose sur des facteurs extérieurs à l'Ofii, notamment sur le fait que l'inscription effective du signataire du CIR à Pôle emploi ou à la mission locale relève d'une démarche à l'initiative de la personne. Le taux 2023 s'est finalement stabilisé à 52 %, en progression par rapport à 2022, mais nettement inférieur à la cible.

Un indicateur mesurant le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale a été introduit dans le PAP 2022. Ce taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes, constituées de bénéficiaires de la protection internationale ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle. Des actions d'accompagnement vers l'emploi sont menées sur l'ensemble du territoire hors programme Agir. Alors que le taux atteint en 2022 a été de 48 %, il était prévu une progression à 60 % en 2023, sachant que les publics ciblés sont souvent éloignés des critères d'employabilité. Le taux de sortie positive a été réalisé à hauteur de 49 %.

Dans le PAP 2023, un nouvel indicateur a été introduit avec deux sous-indicateurs autour du programme AgirR (accompagnement global et individualisé des réfugiés) L'indicateur doit mesurer le taux de sortie positive en logement pérenne et en emploi ou formation des bénéficiaires de la protection internationale. Dans les deux cas, la cible a été fixée à 60 % de 2023 à 2025. La réalisation s'est élevée à 30 % pour la sortie en logement pérenne, et à 18 % pour l'accès à l'emploi ou à la formation.

Concernant l'objectif 2, « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation », deux indicateurs sont mesurés : le délai moyen d'instruction des décisions positives et le délai moyen d'instruction des décisions négatives. Ces indicateurs rendent compte du niveau de performance de la chaîne de traitement des dossiers des préfectures

²² le taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes de personnes qui ont reçu une prescription de formation linguistique et dont la formation s'est achevée une année donnée.

²³ Ce taux mesure la conformité des prestations au cahier des charges du marché de formation linguistique passé par l'Ofii.

(décisions défavorables traitées au niveau local) à l'administration centrale (décisions favorables instruites par les préfetures mais prononcées au niveau central).

Dans le PAP 2023, les prévisions 2022 étaient de 350 jours pour les décisions positives et de 175 jours pour les décisions négatives. Elles tiennent compte de l'augmentation du flux de dossiers et de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des plateformes. Les résultats 2022 ont été meilleurs que les objectifs, avec 324 jours pour les décisions positives et 127 jours pour les décisions négatives. En 2023, les cibles de 320 jours pour les décisions positives, et 135 jours pour les décisions négatives apparaissent donc réalistes. La cible a effectivement été atteinte pour les décisions positives (309 jours), contrairement au délai des décisions négatives (138).

III - La gestion des fonds de concours

A - L'exécution 2023 des fonds européens marquée par une baisse importante, qui interroge la pertinence de leur programmation

La mission bénéficie de crédits du Fonds européen Asile, immigration et intégration (Fami), du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)²⁴, du Réseau européen des migrations (REM) et également de fonds britanniques au titre des accords du Touquet signés le 16/11/2018.

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution 2023 des fonds européens rattachés à la mission par fonds de concours.

Tableau n° 11 : gestion des fonds de concours 2023 pour les programmes 104 et 303 (en M€)

<i>Fonds de concours (M€)</i>	2022 Mission IAI		2023 Mission IAI		Écart 2023-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Prévisions de rattachement PAP</i>	87,1	87,1	179,4	179,4	92,3	92,3
<i>Reports N-1 (ou reports "entrants")</i>	46,9	53,8	67,2	71,8	20,3	18
dt fonds britanniques						
dt fonds européens (Fami, FSI)	46,9	53,8	67,2	71,8	20,3	18
dt REM						
<i>Pour info, reports de crédits nationaux (crédits NA) contribuant au Fami/ FSI</i>						
<i>Rattachements en cours de gestion</i>	73	73	59,6	59,6	-13,4	-13,4

²⁴ Ancien volet « frontières et visas » du FSI.

Fonds de concours (M€)	2022 Mission IAI		2023 Mission IAI		Écart 2023-2022	
dt fonds britanniques						
dt fonds européens (Fami, FSI)	73	73	59,6	59,6	-13,4	-13,4
dt REM						
Consommations	61,6	64	77,6	72,2	16	8,2
dt fonds britanniques	-	-	-	-	-	-
dt fonds européens (Fami, FSI)	61,6	64	77,6	72,2	16	8,2
dt REM	-	-	-	-	-	-
Reports vers N+1 (ou "reports sortants")						

Source : Cour des comptes à partir des réponses du ministère de l'intérieur

La programmation de la mission pour l'année 2023 était de 179,4 M€.

L'année 2023 a été marquée par une baisse importante des versements attendus des fonds européens sur la mission : - 120 M€ en AE et CP par rapport à la programmation de début d'année 2023, qualifiée par la CBCM de « volontariste », à hauteur de - 23 M€ en AE et en CP sur le programme 303 et -97 M€ en AE et en CP sur le programme 104. En fin de gestion, les crédits nationaux du programme 104 ont été mobilisés pour compenser le moindre versement des fonds européens de la SCSP à destination de l'OFII pour 20,6 M€.

Au 31 décembre, le montant des rattachements de fonds de concours sur la mission s'élève ainsi à 60 M€ en AE et en CP (dont 19 M€ sur le programme 303 et 41 M€ en AE et en CP sur le programme 104) en baisse par rapport à 2022 (73 M€ en AE et en CP dont 20 M€ sur le programme 303 et 53 M€ sur le programme 104).

Les fonds européens attendus par le responsable de programme ont connu une baisse constante au cours de la gestion. Ainsi, au CRG1, l'actualisation des rattachements des fonds de concours revus à la baisse était pour le programme 303 de -15,3 M€ en AE et -13,3 M€ en CP) et pour le programme 104 de -31,16 M€ en AE et -34,94 M€ en CP. Au CRG2, cette actualisation était encore diminuée pour le programme 104 à hauteur de -62,42 M€ en AE et 58,63 M€ en CP.

Ces re-prévisions à la baisse, principalement sur le Fami, sont justifiées par le responsable de programme par les délais administratifs. Or, elles semblent découler également de la priorité donnée par la DGEF à d'autres programmes du ministère. En effet, au cours de l'année 2023, l'équipe en charge de la gestion des fonds de concours du ministère a dû supporter des postes vacants (six postes d'après la DGEF), limitant sa capacité de sollicitation des fonds de concours. Ainsi, la CBCM a souligné que le choix a été fait de prioriser d'autres programmes du ministère ce qui a mécaniquement impacté à la baisse la capacité de sollicitations de fonds de concours de la DGEF. La DGEF indique que les postes vacants n'impactent pas la capacité de sollicitation des fonds de concours car les absences concernaient l'activité de traitement d'autres informations liées aux fonds de concours. Ainsi, la sous-performance affichée ne peut être justifiée par des vacances de poste. La CBCM a observé, à juste titre, que malgré l'assurance affichée par le responsable de programme quant à la gestion des fonds européens, la prévision de ressource et la temporalité associée à celle-ci apparaissaient excessivement

volontaristes. Par ailleurs, l'absence de tout montant relatif aux accords du Touquet pose question.

Concernant les rattachements de fonds de concours britanniques en 2023 sur les programmes 104 et 303, la DGEF indique qu'ils sont réalisés au titre de la mise en œuvre du traité de Sandhurst du 18 janvier 2018 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune.

À ce titre, en 2023, la DGEF précise que 19,8 M€ en AE et 19,9 M€ en CP ont été rattachés au programme 303 dont 15,3 M€ en AE et 15,4 M€ en CP de reports pour les DPAR des Hauts-de-France, et 4,5 M€ en AE et CP de dépenses non reportées. Celles-ci correspondent à 1,9 M€ pour le financement de places DPAR et 1,9 M€ pour le financement de places CAES ainsi que 0,7 M€ pour la prise en charge sanitaire des personnes.

Il convient de noter, comme le précise la DGEF, que sur ces 19,9 M€ en CP, une demande de reports de 17,7 M€ a été demandée pour 2024, indiquant une consommation effective de 2,2 M€ en 2023 de fonds britanniques.

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

I - Les opérateurs : l'Ofii et l'Ofpra

Deux opérateurs sont rattachés à la mission :

- sur le programme 303, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) ;
- sur le programme 104, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

A - Les subventions pour charges de service public

Pour le financement de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, l'Ofpra et l'Ofii perçoivent une subvention de l'État pour charges de service public.

Tableau n° 12 : les subventions pour charges de service public de l'Ofpra et l'Ofii

<i>Focus sur la SCSP</i>	LFI 2022	Mouvements 2022 (DA, LFR1, PLFR2)	Exéc.2022	LFI 2023	Mouvements 2023	Exéc. 2023 (Prov)
<i>OFPRA (303) (à compter de 2023 y/c SCI)</i>	93,2	0,6	92,3	103,5	0	99,1
<i>OFII (104)</i>	244,1		221,7	252,30	20,63	256,97
<i>Total</i>	337,3	0,6	314,0	355,8	20,6	356,1

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

Pour le programme 303, l'Ofpra a connu plusieurs notifications de crédits pour l'exercice 2023.

En effet, l'Ofpra s'est vu pré-notifier le 25 octobre 2022 une SCSP et une subvention pour charge d'investissement (SCI) 2023, à hauteur de 99,2 M€ pour le budget initial (BI) 2023 (dont 1,8 M€ pour la SCI). Ces crédits prévus correspondent aux crédits votés en LFI 2023 (103,5 M€) avec une réserve de précaution de 4,2 M€ prise en compte. Cette réserve comprenait 2,5 M€ au titre des espaces « France asile » et 1,7 M€ calculés sur la base d'un taux réduit de 1,74 % qui résultait de l'application d'un taux de mise en réserve de 0,5 % sur les dépenses de personnel et de 4 % sur les dépenses de fonctionnement de l'OFPRA.

À la suite des travaux de mise en réserve du programme 303, dans le cadre du DPU en début d'année 2023, la réserve de précaution de l'Office a été portée de 4,2 M€ à 4,6 M€. Cette réserve comprenait 2,5 M€ au titre des espaces « France asile » et 2,1 M€ calculés sur la base d'un taux réduit de 2,1 % qui résultait de l'application d'un taux de mise en réserve de 0,5 % sur les dépenses de personnel et de 5 % sur les dépenses de fonctionnement de l'OFPRA (au lieu de 4 %). La SCSP et la SCI ont ainsi été fixées à 98,9 M€ pour 2023 dans le cadre de la décision attributive de financement du 30 janvier 2023, dont 1,8 M€ pour l'investissement, un montant différent de celui utilisé dans le cadre du budget initiale de l'Ofpra. La réserve de précaution de 4,6 M€ a été dégelée en juillet pour contribuer au financement en trésorerie des dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire.

Pour le programme 104, les crédits notifiés à l'Ofii sont 256,3 M€, qui correspondent aux crédits de la LFI 2023 minorés de la mise en réserve (MER) et du surgel soit :

- 236,3 M€ au titre de la SCSP (4,1 % de MER soit 10,4 M€ et un surgel à hauteur de 5,6 M€) ;
- 9,5 M€ de subvention pour charges d'investissement (SCI) (5,0 % de MER soit 0,5 M€) ;
- 10,4 M€ au titre des crédits d'intervention (5 % de MER soit 0,5 M€) ;
- 7,6 M€ au titre des marchés de formation linguistique A2/ B1 (5 % de MER soit 0,4 M€) ;
- 5,5 M€ au titre des frais de gestion ADA (8,1 % de MER soit 0,5 M€).

Le budget rectificatif présenté au conseil d'administration de l'Ofii du 28 septembre 2023 était en hausse par rapport au budget initial (BI) 2023 de +21,7 M€ en AE (de 274,9 M€ à 296,6 M€ soit +8 %) et de +16,5 M€ en CP (de 308,2 M€ à 324,8 M€, soit +5 %).

Il prenait en compte notamment les éléments suivants :

- un montant total de +1,2 M€ de dépenses supplémentaires pour les mesures interministérielles « pouvoir d'achat » annoncées au cours du mois de juin ;
- un montant total supplémentaire de +1 M€ en faveur de l'activité médicale (Rendez-vous santé) ;
- un montant total supplémentaire de +2,7 M€ de dépenses en faveur des BPT d'Ukraine dont 2 M€ au titre de la formation linguistique et 0,7 M€ au titre de la dépense de personnel complémentaire (21 ETPT pour les SAS non-inscrits en BI 2023) ;
- une hausse de +13,9 M€ pour les dépenses d'intégration de l'Ofii dont +9,3 M€ au titre des formations civiques et +3,6 M€ au titre de la formation linguistique niveau A1 en lien avec une réévaluation de la cible CIR hors Mayotte à 122 750 CIR contre 106 000 CIR prévus au BI ;

- une diminution des dépenses de -0,8 M€ sur les dépenses d'aide au retour volontaire (ARV) malgré une réévaluation de la cible ARV à 7 100 ARV (contre 7 000 ARV au BI), due à une inversion dans la répartition entre les bénéficiaires dispensés de visa (pécule moyen de 300 €) et ceux soumis à visa (pécule moyen de 650 €) ;
- une moindre recette en fonds « Fami » à hauteur de -10,0 M€ (34,6 M€ inscrits au BI 2023 et 24,6 M€ versés en février 2023).

Afin de correspondre aux révisions d'exécution présentées lors du BR, il a été décidé de verser un complément de SCSP de +20,6 M€.

Par ailleurs, la CBCM note que 20 M€ de sommes dormantes ont été récupérées à l'Ofii. En effet, dans le cadre de la nouvelle convention du 26 septembre 2023 qui confie à l'Ofii la gestion et le versement de fonds destinés au paiement de l'Ada, le taux de récupération des sommes dormantes récupérées par l'ASP et versées à l'OFII a connu une évolution significative en passant de 75 % à 95 %.

Ainsi, un total de 290 M€ a été versé à l'Ofii sur l'ensemble de ces actions contre 269,4 M€ notifiés (soit +20,6 M€).

B - Les autres financements apportés aux opérateurs

En 2023, l'Ofii a bénéficié de 24,6 M€ en provenance du programme 104 et de fonds européens à travers les fonds Fami. 388,6 M€ ont été également transférés du programme 303 à l'Ofii au titre de la prise en charge de l'allocation pour demandeur d'asile dont 5,17 M€ au titre des frais de gestion de cette allocation. La gestion de l'Ada est assurée par l'Ofii et son versement aux bénéficiaires par l'Agence de service et de paiement (ASP).

Tableau n° 13 : évolution du financement apporté à l'Ofii par le budget de l'État (en M€)

CP en M€	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	2023		PLF 2024
				LFI	Exécution	
Programme 104						
SCSP	174,9	222,8	230,7	252,3	256,9	226,9
Transfert	21,2	18,0	18,8	19,0	10,4	18,0
Subvention pour charges d'ivt			0,0		9,5	
Programme 303						
SCSP (frais de gestion ADA)	6,0	5,2	6,3	6,0	5,4	6,5
SCSP (PRD)*					1,1	

CP en M€	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	2023		PLF 2024
				LFI	Exécution	
Transfert (ADA)	494,0	388,6	488,7	314,6	427,7	300,2
autres *			0,5		24,6	
Total	696,02	634,58	744,85	591,90	743,4	551,60

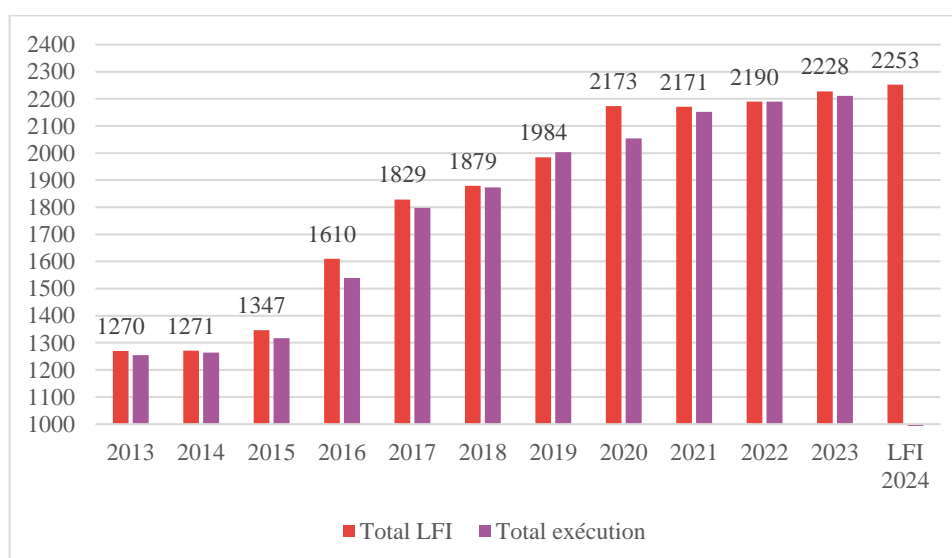
* : Le remboursement à l'Ofii des transports en train des demandeurs d'asile aux pôles régionaux (PRD) s'inscrit désormais au titre de la SCSP. Les autres transferts correspondent au versement du solde d'une subvention cofinancée au titre du Fami. Source : rapport annuel de performance et projet annuel de performance

Le COP de l'Ofpra couvrant la période 2021-2023, a été signé en février 2022. Il prend acte de l'augmentation de la demande d'asile au cours des années qui ont précédé la crise sanitaire, en fixant de nouveaux objectifs à l'office pour amplifier la réduction des délais de traitement des demandes d'asile grâce aux moyens humains alloués notamment par la loi de finances 2020. L'objectif prioritaire est d'atteindre un délai moyen de traitement de deux mois en s'appuyant sur une capacité de 170 000 décisions par an.

C - Une hausse continue des effectifs des deux opérateurs depuis 2016

Le graphique ci-dessous illustre le renforcement des moyens des opérateurs, en lien avec l'impact de la crise migratoire. Ainsi, entre 2013 et 2023 leurs effectifs globaux prévus en LFI ont progressé de 75,4 % soit une moyenne de près de 7 % par an. Quant à l'exécution des effectifs, la progression a été de 75,1 %, particulièrement du fait des effectifs de l'Ofpra qui ont plus que doublé en dix ans. L'Ofii a connu une progression de ses effectifs de 50,6 % sur la même période.

Graphique n° 6 : évolution des plafond et exécution des emplois des opérateurs (en ETPT) 2013-2024



Source : rapports annuels de performance et réponses du ministère de l'intérieur

1 - L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides

En LFI 2023, les effectifs de l'Ofpra s'élèvent à 1 011 ETPT soit + 8 ETPT par rapport à la LFI 2022. Selon les données provisoires de l'établissement, le plafond d'emplois a été exécuté à hauteur de 1 001 ETPT, soit -10 ETPT par rapport au plafond d'emplois notifié. L'écart entre la LFI et l'exécution s'explique notamment par des difficultés à recruter des officiers de protection.

Tableau n° 14 : évolution des plafond et schéma d'emplois de l'Ofpra

<i>en ETPT</i>	2020	2021	2022	2023 (source : donnée provisoire du compte financier non validée par le CA)	Évolution 2023/2022
<i>Plafond d'emplois opérateurs</i>	1 005	1 003	1 003	1 011	1 %
<i>Exécution du plafond d'emplois opérateurs</i>	910	995	990	1 001	1,1 %
<i>Écart (plafond - exécution)</i>	-95	-8	-13	-10	-23 %

Source : Cour des comptes, d'après les réponses du ministère de l'intérieur

Pendant plusieurs années, l'Ofpra a bénéficié de création de postes en nombre conséquent (principalement +115 en LFI 2016, +140 en LFI 2017 ; +200 en LFI 2020 dont 150 emplois d'officiers de protection dédiés à l'instruction des demandes d'asile et 50 emplois pour les services d'appui à l'instruction et de soutien,).

En LFI 2024, le niveau des ETPT progresse de + 25 ETPT pour atteindre 1 036 afin d'accentuer l'effort prévu par le projet de loi de finances en matière de soutien aux activités d'établissement des actes d'état civil

2 - L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Tableau n° 15 : évolution des plafond et schéma d'emplois de l'Ofii

<i>en ETPT</i>	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
<i>Plafond d'emplois opérateurs</i>	1 168	1 168	1 208	1 217	1 %
<i>Exécution du plafond d'emplois opérateurs</i>	1 143,7	1 156,6	1 200	1 202	0 %
<i>Écart (plafond - exécution)</i>	-24	-11	-8	-15	88 %

Source : Cour des comptes, d'après les réponses du ministère de l'intérieur

Le plafond d'emplois de l'Ofii s'élève à 1 196 ETPT en LFI 2023 soit + 9 ETPT par rapport à la LFI 2022. Les 9 emplois supplémentaires pour 2023 sont dédiés au recrutement de personnels infirmiers qui sont intervenus dans la cadre de la procédure « étrangers malades » pour l'extension de l'expérimentation du rendez-vous santé (RVS).

La LFR du 1^{er} décembre 2022 avait prévu le recrutement de 21 ETPT²⁵ supplémentaires pour l'office afin de prendre en considération les besoins générés par l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire en France (accueil, orientation, délivrance des cartes Ada, formations linguistiques), qui ont été maintenus en 2023.

En 2023, l'Ofii a exécuté 98,8 % de son plafond d'emploi fixé à 1 217 ETPT. L'écart de 14,6 ETPT à la cible du plafond d'emploi s'explique par le nombre important de départs d'agents contractuels, en particulier au second semestre 2023 et la difficulté actuelle à recruter sur le marché du travail. Cette difficulté est accentuée dans les services centraux où peu de candidats avec le profil attendu postulent, d'autres candidats présentent des prétentions salariales trop élevées

Comme l'Ofpra, l'Ofii a bénéficié d'une augmentation régulière de son plafond d'emplois afin de pouvoir remplir les nouvelles missions qui lui ont été assignées (contrôle de l'ADA ; armement des équipes mobiles et des centres d'accueil et d'examen des situations et la mise en œuvre des mesures décidées lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, +8 ETPT en 2023 pour les services de traitement des demandes d'actes d'état civil de la part des bénéficiaires de la protection internationale). L'office a également bénéficié de renfort en raison de la charge de travail liée à l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire d'Ukraine.

²⁵ Ces 21 ETPT s'ajoutent aux 12 mobilisés sous plafond d'emploi.

La LFI 2024 ne prévoit pas de modification du plafond d'emploi qui se maintient à 1 217 ETPT.

II - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

L'évolution de la dépense totale sur moyenne période est marquée par une augmentation continue, en lien avec les effets de la crise migratoire, à partir de 2016.

L'augmentation de près de 135 % de la demande d'asile entre 2008 et 2017 a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge et particulièrement sur les dépenses d'allocation perçue par les demandeurs d'asile et le financement de leurs structures d'hébergement. L'influence du contexte migratoire est également perceptible en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Jusqu'en 2020, les crédits inscrits en LFI ont été en-deçà des besoins de financement constatés, en particulier pour l'allocation pour demandeurs d'asile. Malgré des rebasages de la LFI sur le programme 303, des besoins complémentaires devaient être couverts par la levée de la totalité des crédits gelés de la mission et par l'ouverture de crédits complémentaires dans le cadre d'un décret d'avance ou d'une loi de finances rectificative.

Après que la gestion 2020 se soit conclue quasiment au niveau prévu par la LFI dans le contexte de la crise sanitaire, la gestion 2021 est la première depuis 2016 qui n'a pas nécessité le dégel des réserves de précaution pour combler les dépassements de l'Ada.

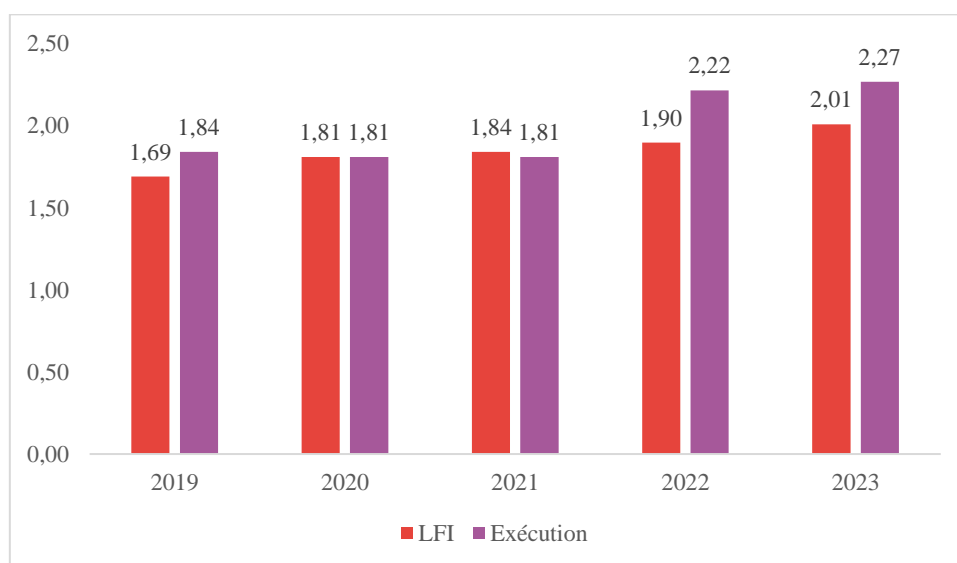
L'exécution 2022, à partir de la fin du premier trimestre, a été fortement influencée par la crise ukrainienne. Elle s'est portée à plus de 2,2 Mds€, supérieure de 14 % en AE et de 15 % en CP aux crédits votés en LFI. L'exécution 2023 a été légèrement supérieure à celle de 2022 en atteignant 2,2 Mds€ en CP et 2,8 Mds€ en AE.

Pour faire face à l'accueil de près de 100 000 déplacés, sans désorganiser pour autant les dispositifs pour les demandeurs d'asile, des ouvertures de crédits importantes ont été réalisées pendant l'année. Elles ont concerné le programme 303, dans le cadre du versement de l'allocation et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, dont ont pu bénéficier les Ukrainiens au titre de la protection temporaire.

Contrairement à 2022, où le décret d'avance voté en avril, à hauteur de 300 M€ pour le programme, avait principalement financé les dispositifs pour les Ukrainiens, en 2023, il a fallu attendre la loi de fin de gestion qui a permis un abondement de crédits à hauteur de 339 M€, faisant peser de lourdes contraintes en gestion (voir *supra*).

Graphique n° 7 : LFI et exécution 2019-2023 en AE (en Md€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2019-2023 en CP (en Md€)

Source : Cour des comptes

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 5 mai 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, 28 février 2023, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2 : le suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>Améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) ; - simplifiant les types d'hébergement des DNA ; - homogénéisant leurs modalités de tarification et de financement. 	<p>Entre 2022 et 2023, le taux d'hébergement des demandeurs d'asile pris en charge dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) a progressé de 58 % à 61 %.</p> <p>Le développement des capacités d'hébergement s'est poursuivi. En loi de finances pour 2022, une provision de 20 M€ avait été constituée pour couvrir un éventuel dépassement de l'allocation pour demandeurs d'asile(ADA). En l'absence de dépassement, cette provision pouvait être mobilisée pour financer l'ouverture à mi année de 4 900 places supplémentaires d'hébergement pour les demandeurs d'asile. Face à l'incertitude du conflit entre l'Ukraine et la Russie, cette provision n'a pas été mobilisée pour créer ces 4 900 places en 2022 et leur création a été reportée en 2023. Ces 4 900 places pour demandeurs d'asile ont ainsi été inscrites en loi de finances 2023 ainsi que 1 000 places de CPH.</p> <p>Sur ces 5 900 places, 4 922 places ont été ouvertes en 2023. Les 978 places de la loi de finances de 2023 qui n'ont pu être ouvertes au cours de cette année le seront progressivement en 2024. Afin de faciliter leur ouverture, des places non-ouvertes seront redéployées entre les régions, en particulier au bénéfice de l'outre-mer dont la Guyane où les premières demandes d'asile, soutenues par le dynamisme de la demande haïtienne, ont augmenté de +106 % en 2023 par rapport à 2022.</p> <p>Face à l'augmentation de la présence à la rue en région parisienne, le Gouvernement a décidé au début de l'année 2023 de structurer les mises à l'abri des personnes qui ne peuvent être prises en charge par les dispositifs franciliens d'hébergement. Sous l'égide du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministère du Logement, 500 places de sas de mise à l'abri, financées à parts égales par les programmes 303 et 177, ont été créés en métropole. Leur gestion, confiée à des opérateurs associatifs par le biais de conventionnements, vise à assurer un examen systématique des situations administratives et un parcours d'hébergement fluide, en lien, notamment, avec l'examen d'une demande d'asile ou d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour. Ces 500 places ont permis de mieux structurer, conjointement avec la DIHAL, la prise en charge des publics à la rue et de favoriser l'orientation du public des demandeurs d'asile dans le DNA.</p> <p>Depuis la première opération de mise à l'abri organisée le 12 avril 2023, ce dispositif a permis d'orienter 3 506 personnes à la rue en Île-de-France vers un sas d'hébergement. L'examen des situations administratives a notamment permis d'orienter 44 % de ce public vers des établissements du dispositif national d'accueil (DNA) dans des régions moins tendues que l'Île-de-France.</p>	<p>Le programme 177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables finance les structures d'hébergement d'urgence auxquelles s'applique le principe d'inconditionnalité de l'accueil, y compris des demandeurs d'asile, des étrangers déboutés, ainsi que des bénéficiaires de la protection internationale.</p> <p>Des enquêtes « flash » sont régulièrement réalisées auprès des structures d'hébergement afin de connaître leur nombre au sein des structures généralistes. La dernière, réalisée en juin 2020, faisait état de 7 032 demandeurs d'asile et de 4 987 bénéficiaires de la protection internationale présents, soit près de 7 % de la totalité de places du parc d'hébergement. Le coût pour le programme 177 de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés a été estimé par la direction générale de la cohésion sociale en 2020 à 115,2 M€.</p> <p>En ce qui concerne l'hébergement des déplacés d'Ukraine, le programme 177 a également été mis à contribution. Ainsi, il a bénéficié de 100 M€ dans le cadre du décret d'avance d'avril, en plus des 300 M€ sur la mission immigration. Le programme 177 devait prendre en charge les coûts du volet logement de la stratégie d'accueil, et en particulier les dépenses d'intermédiation collective pour les logements en location/sous-location, d'accompagnement social des personnes logées en hébergement gratuit ou dans le cadre d'un hébergement citoyen, et les dépenses d'ingénierie des opérateurs départementaux. La dotation du décret d'avance a été consommée à hauteur de 64 %, principalement pour l'intermédiation locative (26,9 M€).</p>	<p style="text-align: center;">En cours de mise en œuvre</p>

		<p>La création de places de CAES a permis de soutenir le mécanisme d'orientation directive, qui permet de mieux répartir sur le territoire les demandeurs d'asile enregistrés en Île-de-France. En 2023, l'objectif a été rehaussé de 100 orientations supplémentaires par mois (1 800 en janvier, 1 900 en mars, 2 000 en juin et en septembre). Depuis septembre 2023, 2 100 demandeurs d'asile sont orientés mensuellement. Au 31 décembre 2023, plus de 57 000 demandeurs d'asile ont été orientés depuis l'Île-de-France vers les autres régions, permettant ainsi d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le DNA. En 2024, cette dynamique sera maintenue avec l'objectif d'orienter, à terme, 2 500 personnes par mois. Cette mesure devrait permettre de réduire encore la mobilisation de places d'hébergement d'urgence en Ile de France.</p> <p>Un nouveau cycle de conventionnement pluriannuel a été initié pour l'HUDA et les CAES permettant de renouveler les conventions jusqu'au 31 décembre 2025. Ces conventions pluriannuelles ont permis de stabiliser cette capacité d'hébergement ainsi que le coût journalier pour les trois prochaines années.</p> <p>Comme en 2022, les déplacés d'Ukraine ont fait l'objet d'une prise en charge ad hoc pour éviter de désorganiser et saturer les dispositifs d'accueil de droit commun et ne pas dégrader les conditions d'accueil de l'ensemble des publics qui en relèvent. A ce titre, les personnes bénéficiant de la protection temporaire n'ont pas été hébergées au sein du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile, dès lors qu'elles ne relevaient pas de ce statut.</p>		
--	--	--	--	--