



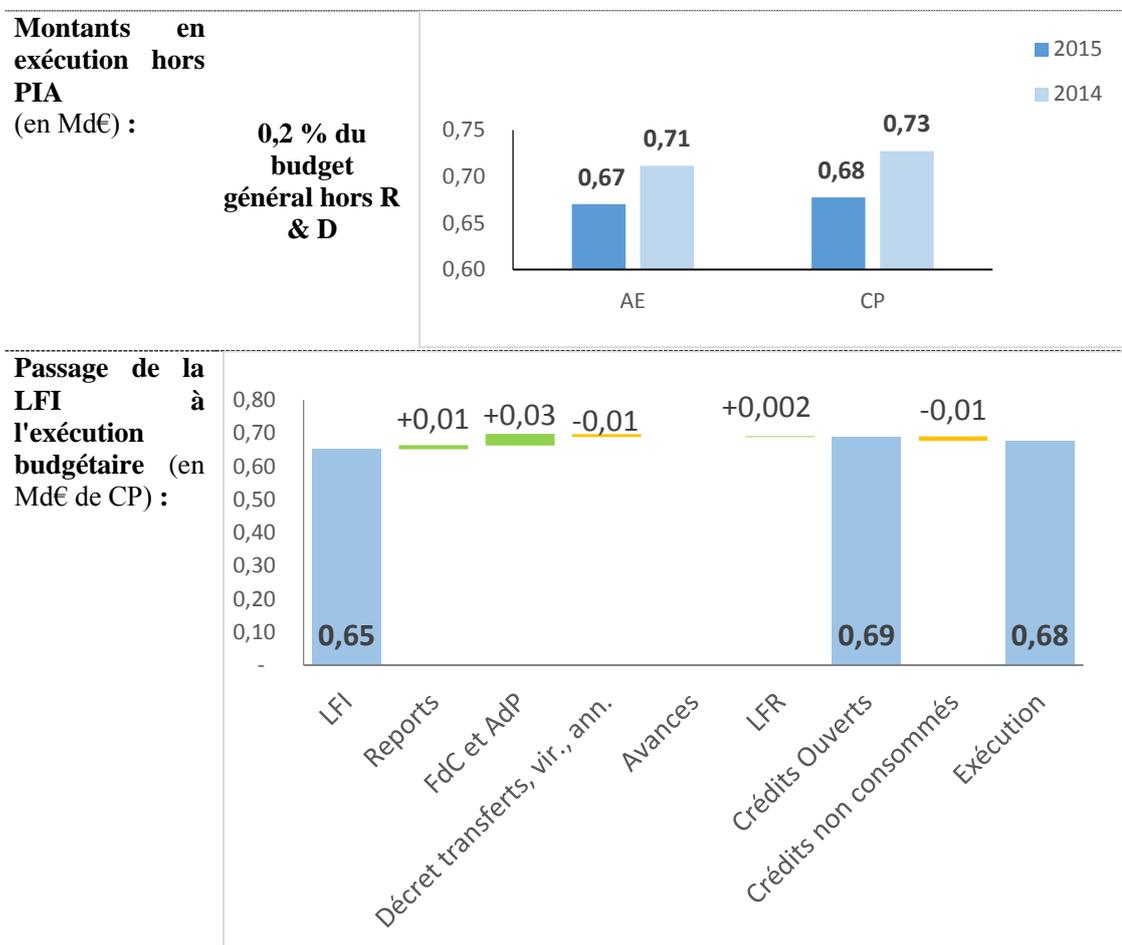
Mission immigration, asile et intégration

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

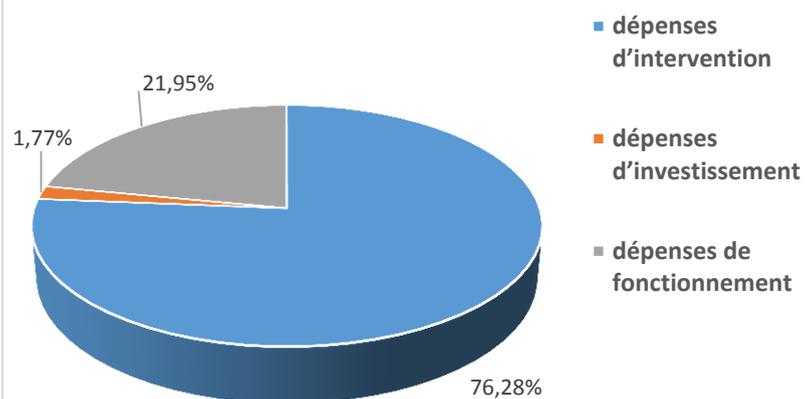
2015

Immigration, asile et intégration

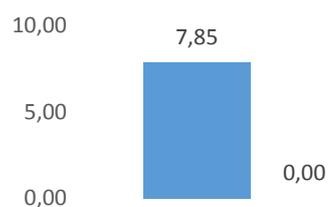
Programmes 303 – Immigration et asile
de la mission : 104 – Intégration et accès à la nationalité française



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€) :



■ Dépenses Budgétaires en CP
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales : **0**

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

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

- le programme 104- *Intégration et accès à la nationalité française* qui finance l'accueil des primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation, et représente à peu près 59 M€ de crédits consommés en AE comme en CP en 2015 ;

- et le programme 303- *Immigration et asile*, qui finance l'exercice du droit d'asile, la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière), et représente 610 M€ de crédits consommés en AE et 617 M€ de crédits consommés en CP. Ce dernier programme, qui regroupe la très grande majorité des crédits ouverts, disponibles et consommés au sein de la mission, représente des enveloppes budgétaires dix fois plus élevées que le programme 104, en crédits initiaux comme en crédits consommés.

Au sein du programme 303, l'action n° 2, qui concerne le financement de la demande d'asile, se caractérise, pour l'exercice 2015, à l'instar des exercices précédents, par l'écart le plus important entre crédits ouverts et crédits qui auraient été nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins, s'agissant de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Ce constat est partagé par la direction du budget. Cette situation pose, de manière encore plus aigüe que lors des années précédentes, la question de la sincérité budgétaire.

Dans le référé au Premier ministre en date du 30 juillet 2015¹, la Cour avait déjà pointé la sous-budgétisation quasiment structurelle du programme 303 qui en affecte la sincérité, même si au cours des derniers exercices, jusqu'en 2014, ce programme avait bénéficié d'un traitement exceptionnel, le faisant échapper aux contraintes de la politique de maîtrise générale de la dépense publique.

En application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et au décret d'application n° 2015-1166 du 21 septembre 2015, l'ADA s'est substituée, en les fusionnant, à l'ATA et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), versées aux demandeurs d'asile. Le barème de la nouvelle allocation, qui prévoit

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

notamment une diminution sensible du montant versé aux adultes isolés (6,8 € contre 11,45 € pour l'ATA), a été conçu pour obtenir, à flux constants, une diminution de la dépense par rapport au cumul de l'ATA et de l'AMS. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2015.

Appréciation d'ensemble

Un des facteurs clés de l'évolution de la dépense est le nombre cumulé de demandeurs en attente de décision (effet de stock) et de nouveaux demandeurs arrivant sur le territoire (effet de flux). Ce double phénomène pèse mécaniquement sur le délai moyen de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)².

Le niveau des dépenses est conditionné par la rapidité de gestion des dossiers. L'amélioration par l'OFPRA des délais de traitement des demandes d'asile a constitué un levier d'action important au cours des dernières années. C'est pourquoi les effectifs de l'établissement ont été substantiellement renforcés. L'OFPRA a encore bénéficié de renforts dans le cadre de la LFI 2015 pour traiter les flux et les stocks de demandes d'asile. Le plafond d'emplois exécuté de l'opérateur, qui s'élevait à 463 ETPT fin 2014, a été porté à 530 ETPT fin 2015, en hausse de 67 ETPT.

L'évolution de la demande d'asile constitue une donnée exogène par définition difficile à prévoir car elle est fonction du contexte international. Ainsi, alors qu'entre 2008 et 2013, la France a fait face à une augmentation constante de la demande d'asile³, cette dernière avait baissé pour la première fois en 2014, de 2,6 %, toutes demandes confondues (nouveaux dossiers).

La LFI pour 2015 a été construite sur la base d'une hypothèse de progression de la demande de 7,5 % ; celle-ci a, dans les faits, été largement supérieure du fait surtout de divers événements survenus à

² Ce phénomène a emporté un certain nombre de conséquences au cours des années récentes : les demandeurs attendent longtemps la décision d'admission ou de rejet, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont engorgés, le coût de l'hébergement d'urgence (HU) reste très élevé. Enfin, les montants cumulés de l'ATA ont eu tendance à augmenter (voir NEB des exercices précédents).

³ L'augmentation a été de + 19,9 % en 2008 par rapport à 2007 soit 42 599 demandes ; + 11,9 % en 2009 par rapport à 2008 soit 47 686 demandes ; + 10,6 % en 2010 par rapport à 2009 soit 52 762 demandes ; + 8,7 % en 2011 par rapport à 2010 soit 57 337 demandes ; + 7,2% en 2012 par rapport à 2011 soit 61 468 demandes ; + 8% en 2013 par rapport à 2012, soit 66 385 demandes.

partir de l'été 2015. **Au total, l'année 2015 s'est caractérisée par la plus forte hausse du nombre des demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA au cours de ces quinze dernières années : +23,6 % par rapport à 2014.**

Malgré cette situation,, le renforcement des moyens en personnel et les efforts de productivité réalisés par l'OFPRA et la CNDA ont permis de faire diminuer le stock global de dossiers en attente de traitement, qui est passé de 48 818 à la fin 2014 à 46 399 à la fin du premier semestre 2015. Le renforcement des effectifs de l'OFPRA s'est fait en deux temps : 49 emplois d'officier de protection ouverts en LFI 2015, puis 20 ETP de plus en juin 2015 dans le cadre du plan « Répondre à la crise des migrants : respecter les droits, faire respecter le droit ». La CNDA a bénéficié de 9 ETP supplémentaires. De fait, le délai moyen de traitement des dossiers a sensiblement diminué (cf. infra).

En revanche, la forte progression de la demande constatée au cours du second semestre 2015 a été à l'origine d'un phénomène de reconstitution du stock. Ainsi, le stock global de demandes en instance à l'OFPRA est passé de 29 000 demandes à la fin de l'année 2014 à 32 000 demandes à la fin de l'année 2015. Le stock de demandes en instance à la CNDA a augmenté de 3 484 demandes, passant de 20 031 demandes à la fin de l'année 2014 à 23 785 demandes à la fin de l'année 2015. Le total des demandes en instance au 31 décembre 2015 atteint 55 785.

En ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile, malgré les efforts de création de places réalisés (5 000 places en CADA et 3 000 places d'AT-SA supplémentaires autorisées, dont la moitié ont d'ores et déjà été ouvertes), l'accroissement des flux a été à l'origine d'une forte sollicitation du dispositif national d'accueil. En particulier, la situation constatée dans le Calais et le Dunkerquois a nécessité de mettre en place un dispositif de réorientation des demandeurs d'asile installés sur place vers des structures d'hébergement stables (CADA ou en AT-SA) sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Ont par ailleurs dû être ouvertes, à partir d'octobre 2015, des structures d'hébergement dénommées « centres d'accueil et d'orientation » (CAO) financées sur les crédits du BOP 177 (qui ne sont par définition pas retracés dans la présente NEB). Dans ce contexte, les moyens alloués pour le fonctionnement du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) - soit le financement d'environ 22 000 places - qui vient compléter celui des CADA, ont permis de couvrir les besoins les plus prégnants d'hébergement des familles et des personnes vulnérables.

Régularité

Outre les difficultés observées au niveau du parc d'hébergement, difficultés intensifiées par la forte évolution des flux migratoires à partir de septembre 2015, la majeure partie de la dette contractée auprès de Pôle emploi au titre des allocations versées aux demandeurs d'asile (ATA) jusqu'en novembre 2015, demeurait en attente de règlement au 31 décembre 2015. **Le montant du report de charges au titre de l'ATA en matière d'impayés à Pôle emploi est passé de 58,69 M€ au 31 décembre 2014 à 182,08 M€ au 31 décembre 2015.** Non seulement l'apurement des sommes dues n'a pas été opéré en 2015, contrairement à ce que recommandait la Cour, mais les dettes vis-à-vis de cet opérateur, au moment de l'arrêt des comptes au 31 décembre, se sont encore creusées en 2015, à tel point que se pose aujourd'hui la question du calendrier réaliste des remboursements à prévoir dans un avenir proche, vis-à-vis de Pôle emploi.

Ainsi, le fait que les montants consommés sur la ligne ATA et ADA soient inférieurs aux montants enregistrés lors des exercices précédents ne signifie en aucun cas que les besoins réels de financement aient, quant à eux, diminué. C'est tout le contraire. Les crédits qui auraient été nécessaires sur la ligne ATA et ADA pour couvrir l'ensemble des besoins de financement auraient dû s'élever à 263 M€ (81 M€ + 182 M€) pour l'ensemble de l'année 2015. Le fait que seulement 93 M€ aient été inscrits en base dans la LFI sur cette ligne pose à l'évidence le problème de la sincérité de cette dotation, et ce, indépendamment des événements internationaux qui ont en cours d'exercice eu pour effet d'accroître fortement le niveau de la demande d'asile. Quand bien même cette demande d'asile n'aurait pas augmenté dans de telles proportions, les crédits budgétés en LFI se seraient avérés manifestement sous-calibrés.

Performance

Un premier volet décisif de la performance tient à la réduction des délais de traitement des demandes d'asile. En 2015, d'après les chiffres fournis par la DGEF, l'OFPRA a pris un total de 61 903 décisions hors mineurs accompagnants, soit une augmentation de 18,9 % du nombre de décisions par rapport à 2014. L'OFPRA a pris 14 060 décisions d'accord contre 8 763 en 2014. En 2015, la CNDA a rendu 35 162 décisions, soit une baisse de 8,2 % du nombre de décisions par rapport à 2014. Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection (réfugié et protection subsidiaire) prises par

l'OFPRA et la CNDA s'établissent en 2015 à 19 447, en hausse de 33,3% par rapport au total des décisions positives de 2014.

S'agissant du délai moyen de traitement, il est passé de 203,5 jours à l'OFPRA en 2014 à 225,5 jours à la fin du troisième trimestre 2015. A la CNDA, le délai est passé de 243,5 jours en 2014 à 215,5 jours à la fin du troisième trimestre 2015.

Un deuxième aspect important est relatif au contrôle du versement allocations aux demandeurs d'asile pendant que leur dossier est instruit. La loi précitée du 29 juillet 2015 prévoit, à son article 23, la mise en place d'une allocation pour demandeur d'asile dont les modalités de calcul et de versement ont été précisées par un décret⁴.

Cette nouvelle allocation se substitue, en les fusionnant, à l'allocation temporaire d'attente et à l'allocation mensuelle de subsistance. L'ADA a été mise en place au 1^{er} novembre 2015, le premier versement, au titre du mois de novembre, ayant été opéré au début du mois de décembre 2015. Alors que l'ATA était versée par Pôle emploi, l'ADA est gérée par l'OFII. Les opérations de versements de l'allocation sont opérées par l'Agence de services et de paiement (ASP) dont les missions sont définies par un décret⁵.

Le fait de confier la gestion de l'allocation à l'OFII, opérateur intervenant déjà en matière d'asile, vise à assurer un meilleur suivi du public des allocataires, et ainsi à mieux lutter contre les versements indus.

Soutenabilité budgétaire

Les prévisions budgétaires de la politique de l'asile tendent à être calculées au regard de l'évolution de la demande d'asile, qui augmente quasiment continuellement depuis 2007. Toutefois, **les prévisions budgétaires ont été fondées sur une hausse de 7,5 % alors que la demande d'asile a augmenté en 2015 de façon beaucoup plus importante dans le contexte d'une crise migratoire d'une particulière gravité.**

Cette augmentation du flux s'est traduite, sur le plan budgétaire, par une croissance des dépenses d'allocation temporaire d'attente et d'hébergement d'urgence.

En ce qui concerne les dépenses ATA, en 2015, 46 586 étrangers ont bénéficié de l'ATA contre 46 911 en 2014.. La diminution du stock

⁴ Décret n°2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile.

⁵ Décret n° 2015- 1330 du 21 octobre 2015 complétant les missions de l'Agence de services et de paiement.

de demandes d'asile en cours d'instruction constatée pendant la première partie de l'année, qui a résulté des efforts de productivité de l'OFPRA et de la CNDA, avait permis de limiter la croissance du nombre d'allocataires et ainsi de contenir la progression des dépenses, malgré la forte hausse de la demande d'asile.

Cependant, la loi de finances initiale pour 2015 ouvrait 93,3 M€, soit 41,7 M€ de moins qu'en 2014, pour le financement de l'ATA, ce qui même en « temps normal » aurait semblé insuffisant, ne serait-ce que parce que la mission était censée supporter également les restes à payer de 2014 (remboursements à Pôle emploi des factures non réglées des quatre derniers mois de 2014). Les besoins complémentaires n'ayant pas été couverts par la loi de finances rectificatives de fin d'année, une partie de la dette pendante de 2014 n'a pu être réglée et aucune demande d'avances de Pôle emploi, qui continuait à verser l'ATA jusqu'en novembre 2015, n'a été honorée au cours de l'exercice.

Au total, le montant des impayés à Pôle emploi au 31 décembre 2015 s'est élevé à plus de 182 M€. La situation à cet égard s'est donc beaucoup dégradée en 2015 par rapport aux exercices antérieurs puisqu'au 31 décembre 2014, ce montant était de 58,6 M€, et qu'au 31 décembre 2013, il était de 41,6 M€. En deux ans (de 2013 à 2015), le montant des impayés a ainsi été multiplié par 4,5. C'est la première fois, en 2015, que le montant des impayés dépasse celui budgété en LFI pour la ligne ATA : les impayés constatés au 31 décembre 2015 pour cette dépense représentent en exécution presque le double du montant des crédits initialement inscrits, puis consommés.

Les crédits alloués au financement des places de CADA ont été, quant à eux, augmentés entre 2014 et 2015 (220,8 M€ dans la LFI de 2015 contre 213,8 M€ l'année précédente) pour accroître le nombre de places, ce qui a permis d'adapter le parc d'hébergement en tenant compte de la croissance de la demande d'asile.

Le financement de l'hébergement d'urgence a également augmenté de 20,6 M€ dans la LFI de 2015. Toutefois, dans la mesure où le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile est demeuré insuffisant, les dispositifs d'hébergement d'urgence ont été mobilisés, ce qui a créé un besoin complémentaire qui a été couvert en gestion par des redéploiements de crédits au sein du programme 303.

En définitive, un écart important entre l'exécution budgétaire, les crédits ouverts en loi de finances initiale et ceux qui étaient nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins de financements et éponger les dettes auprès de Pôle emploi, est demeuré en 2015. Cette situation s'explique à

la fois par le niveau trop faible des crédits ouverts en loi de finances initiale mais aussi par la hausse beaucoup plus importante que prévu en loi de finances initiale de la demande d'asile à partir du deuxième semestre.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Quatre recommandations avaient été formulées au titre de la gestion de 2014.

- *Recommandation n°1 : Etablir dans la LFI les dotations correspondant aux besoins de financement du droit d'asile, en tenant compte tant du stock de dossiers en cours que du nombre prévisible de nouvelles demandes d'asile ;*
- *Recommandation n°2 : Procéder sans tarder à l'apurement de l'ensemble des impayés des prestations ATA et éviter à l'avenir tout report de charge en la matière ;*
- *Recommandation n°3 : Renforcer les procédures de contrôle préalable et de gestion du versement de ces prestations ;*
- *Recommandation n°4 : Poursuivre les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers à l'OFPRA et à la CNDA afin de maîtriser les dépenses d'intervention.*

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour réitère deux de ses recommandations de l'année passée en les adaptant au contexte particulier de l'exercice 2015, marqué par une insincérité accrue des dotations initiales prévues pour le financement de l'asile et reformule une autre recommandation compte tenu du montant très important des impayés vis-à-vis de Pôle emploi en matière de remboursement de la prestation ATA, qui nécessite désormais de prévoir un échéancier de remboursement particulier.

- *Recommandation n° 1 : Mettre fin à la programmation insincère des dotations du programme 303 en inscrivant en loi de finances des crédits correspondant aux besoins réels de financement du droit d'asile, qui tiennent compte à la fois du stock de dossiers et de l'évolution vraisemblable de la demande d'asile ;*
- *Recommandation n°2 : Apurer l'ensemble des impayés des prestations ATA vis-à-vis de Pôle emploi dans les meilleurs délais.*
- *Recommandation n°3 : Poursuivre les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA et la CNDA, pour résorber le stock des dossiers et faire face à l'afflux des nouvelles demandes.*

*

* *

Sommaire

Introduction	13
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	14
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	14
1.2 La programmation des crédits	18
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	20
2 Les grandes composantes de la dépense	23
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	23
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	24
2.3 Les dépenses d'intervention	26
2.4 Les dépenses d'investissement	28
2.5 Le financement des opérateurs	30
2.6 Les dépenses fiscales.....	32
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	33
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	33
3.2 La soutenabilité budgétaire	35
3.3 La démarche de performance	38
4 Les recommandations de la Cour	41
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	41
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	42

Introduction

La mission retrace les actions menées par la direction générale des étrangers en France (DGEF), qui conçoit et pilote des politiques publiques en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie nationales, préfectures) ou par d'autres ministères (ambassades et postes consulaires, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale). Deux opérateurs et non plus trois⁶ sont rattachés à la mission : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), rattaché au programme 303, et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), rattaché au programme 104.

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

Le DGEF est responsable du programme 303. La directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN⁷) est responsable du programme 104. D'une manière générale, les dépenses « à guichet ouvert », en CP, représentent toujours plus du quart des dépenses d'intervention de la mission. A ceci doivent s'ajouter de nombreuses dépenses dites réglementées et discrétionnaires, telles que celles concernant les CADA, l'hébergement d'urgence, les centres provisoires d'hébergement et les foyers de travailleurs migrants, qui constituent en réalité des opérations contraintes du fait de l'encadrement juridique des activités. Plus de 70% des dépenses de la mission sont par conséquent des dépenses d'intervention.

La soutenabilité budgétaire de la mission au titre de l'exercice 2015 a été examinée en 2012 dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2013-2015.

⁶ Lors de la conférence de répartition des crédits du 18 juillet 2014, qui fut suivie d'une RIM le 24 juillet, une mesure de périmètre a été décidée avec le transfert de la subvention pour charges de service public du centre national de l'histoire et de l'immigration (CNHI) du programme 104 vers le programme 224 – transmission des savoirs et démocratisation de la culture, du ministère de la culture. Le CNHI n'est donc plus considéré comme opérateur de la mission immigration, asile et intégration.

⁷ La DAAEN est, avec la direction de l'immigration et la direction de l'asile, l'une des trois directions/services métiers de la DGEF.

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

1.1.1 Les crédits disponibles

1.1.1.1 Les crédits disponibles sur le programme 303

Les crédits ouverts en LFI 2015 se sont élevés à 583,84 M€ en AE et 593,41 M€ en CP. La mise en réserve de crédits, qui s'élevait à presque 44,32 M€ en AE et 45,08 M€ en CP a été intégralement levée.

25,88 M€ en AE/CP sont venus abonder ces ressources au titre des fonds de concours, auxquels il convient d'ajouter 2,7 M€ en AE et 3,26 M€ en CP au titre des reports de fonds de concours. 508 140 € en AE ont été obtenus au titre des reports d'AENE. Par ailleurs, le programme a bénéficié de 1 838 € d'AE/CP au titre de transferts de crédits ainsi que de 1,32 M€ d'AE et 6,22 M€ de CP au titre d'autres reports. 3,13 M€ en AE ont abondé le programme en loi de finances rectificative. **Au final, la ressource s'est élevée à 617,39 M€ en AE et 628,78 M€ en CP.**

La principale difficulté de la gestion 2015 a porté sur l'exécution des dépenses relatives à l'ATA/ ADA et à l'hébergement d'urgence. Les dotations se sont avérées nettement inférieures aux besoins, ce qui a rendu nécessaire l'ouverture de crédits dans la LFR de fin d'exercice sur le programme 303 et n'a nullement permis de résoudre la question des impayés auprès de Pôle emploi.

Cette ouverture de crédits, de faible ampleur, s'est avérée très en-deçà des besoins réels de financement, puisque aucune facture due à Pôle emploi pour l'exercice 2015 n'a pu être réglée. La question de la soutenabilité du programme est donc posée, de même que celle de la sincérité des enveloppes budgétaires prévues en LFI sur la ligne ATA (voir développements plus loin dans la NEB).

Au total, pour couvrir tous les besoins de financement liés à l'ATA et à l'ADA, tout en procédant aux impayés de l'ATA auprès de Pôle emploi, il aurait fallu budgéter 263 M€ puisque 81 M€ ont été effectivement consommés en 2015 et qu'au 31 décembre, il restait 182 M€ de factures impayées à Pôle emploi.

Dans le référé au Premier ministre en date du 30 juillet 2015⁸, la Cour a relevé la problématique de la sous-budgétisation quasiment structurelle du programme 303 qui en affecte la sincérité, même si au cours des derniers exercices, jusqu'en 2014, ce programme avait bénéficié d'un traitement exceptionnel, le faisant échapper aux contraintes de la politique de maîtrise générale de la dépense publique.

L'exercice 2015 marque une aggravation de cette sous-budgétisation.

1.1.1.2 Les crédits disponibles pour le programme 104

Les crédits ouverts en LFI 2015 ont atteint 58,01 M€ en AE et 58,57 M€ en CP ; les crédits disponibles sont restés très proches des crédits ouverts.

1.1.2 Les différents mouvements de crédits en exécution

Les tableaux ci-après retracent, en exécution, de manière détaillée les différents mouvements de crédits au cours de l'exercice 2015 en AE et en CP.

Tableau n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2015
Autorisations d'engagements

<i>Autorisations d'engagements (en M€)</i>	Programme 104	Programme 303	Mission IAI
LFI	58 014 519,00	583 842 208,00	641 856 727,00
LFR	1 979 500,00	3 132 701,00	5 112 201,00
Total des mouvements de crédits	-7 940 310,00	4 536 700,76	-3 403 609,24
dont :			
<i>reports</i>	1 475 750,00	4 534 862,76	6 010 612,76
<i>virements</i>			0,00
<i>transferts</i>	-3 729 500,00	1 838,00	-3 727 662,00
<i>décrets d'avance</i>			
<i>répartition dépenses accidentelles</i>			0,00
<i>Annulations</i>	-5 686 560,00		-5 686 560,00
Fonds de concours et att. Produits	8 575 055,00	25 881 938	34 456 993,00
Total des crédits disponibles	60 628 764,00	617 393 548,00	678 022 312,00
Crédits consommés	59 568 374,00	610 788 87000	670 357 244,00

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

⁸ Référé du Premier président au Premier ministre n° S 2015 0977 1, en date du 30 juillet 2015 sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

**Tableau n° 2 : Programmation et exécution des crédits en 2015 –
Crédits de paiement**

<i>Crédits de paiement (en M€)</i>	Programme 104	Programme 303	Mission IAI
LFI	58 577 519,00	593 416 208,00	651 993 727,00
LFR	1 979 500,00	0,00	1 979 500,00
Total des mouvements de crédits	-7 680 544,00	9 491 796,00	1 811 252,00
dont :			
<i>reports</i>	1 735 516,00	9 489 958,00	11 225 474,00
<i>virements</i>			0,00
<i>transferts</i>	-3 729 500,00	1 838,00	-3 727 662,00
<i>décrets d'avance</i>			0,00
<i>répartition dépenses accidentelles</i>			0,00
<i>Annulations</i>	-5686 560,00		-5 686 560,00
Fonds de concours et att. produits	8 575 055,00	25 881 938,00	34 456 99300
Total des crédits disponibles	61 451 530,00	628 789 942,00	690 241 472,00
Crédits consommés	59 624 233,00	617 892 548,00	677 516 781,00

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

Les taux d'exécution des crédits disponibles sont inférieurs à ceux de l'année passée. **Mais le problème budgétaire majeur de cette mission ne concerne pas seulement l'exécution des crédits mais réside fondamentalement dans leur calibrage très insuffisant en LFI comme en LFR.**

1.1.3 S'agissant du programme 303

Le programme 303 présente une sur-exécution par rapport à la LFI, qui concerne seulement deux actions.

L'action 01 « Circulation des étrangers et politique des visas » présente une sous-exécution à hauteur de 0,41 M€ en AE et 0,41 M€ en CP.

L'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » est en légère sous-exécution. Cela peut sembler paradoxal car c'est sur cette action que s'impute en principe le remboursement des factures à Pôle emploi. Aucune facture n'a été réglée en 2015 et pour autant, des crédits (certes de montant faible) restent non consommés en fin d'exercice sur cette action.

L'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » est en sur-exécution. Cet écart se décompose principalement comme suit : + 7,45 M€ en AE/CP au titre des de la prise en charge sanitaire des personnes en CRA ; + 10,45 M€ en AE et 10,8 M€ en CP au titre des dépenses d'éloignement ; + 0,6 M€ en AE – 0,46 M€ en CP s'agissant des dépenses de fonctionnement hôtelier des CRA ; – 1,95 M€ en AE et – 3,25 M€ en CP au titre des investissements et de l'entretien immobilier des CRA.

L'action 4 « Soutien » présente une légère sur-exécution.

1.1.4 S'agissant du programme 104

La comparaison entre la LFI 2015 et l'exécution au 31 décembre 2015 fait apparaître les écarts suivants :

L'action 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » présente une légère sous-exécution, résultant de mesures de régulation et virement de crédits intervenus en gestion et ayant porté sur la subvention pour charges de service public de l'OFII.

L'action 12 présente une sous-exécution à hauteur de 2,25 M€ d'AE et 2,28 M€ de CP. Cet écart résulte d'une consommation en deçà de l'exécution sur la ligne « activités d'intégration ».

Les crédits de l'action 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants », ont été exécutés au titre de 2015 sur l'action 12 via l'unité de budgétisation « Foyers de travailleurs migrants ». En 2015, ces crédits sont légèrement sous-exécutés.

L'action 14 « Accès à la nationalité » s'inscrit en très faible sous-exécution : 18 005 € en AE et 42 225 € en CP. L'action 15 « Accompagnement des réfugiés » présente une sous-exécution en raison des dépenses liées aux centres provisoires d'hébergement, moindres que prévu.

La légère sous-exécution globale du programme 104 (98 % en Ae et CP par rapport aux crédits disponibles au 31 décembre 2015) s'explique à la fois par le transfert de crédits dans le cadre de la taxation interministérielle « mineurs isolés étrangers » et par un rattachement tardif des crédits de fonds européens.

1.2 La programmation des crédits

Il est intéressant de comparer l'exécution 2015 (par programme, et à l'intérieur des programmes par actions) avec les prévisions du budget triennal 2013-2015.

Tableau n° 3 : Comparaison entre la LFI 2015 et l'annuité 2015 du budget triennal

M€	LFI 2015		Exécution 2015		LPFP 2013-2015					
	AE	CP	AE	CP	Annuité 2013		Annuité 2014		Annuité 2015 retraitée	
					AE	CP	AE	CP	AE	CP
P303	583,84	593,41	610,8	617,9	596,8	604,6	583,9	594,6	571,4	574,7
action 1	1,43	1,43	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
action 2	496,5	496,56	496,6	496,4	501,1	501,1	491,3	491,3	481,3	481,3
action 3	63,63	73,80	85,7	94,1	69,5	76,0	66,8	76,8	64,6	67,0
action 4	22,21	21,60	27,5	26,4	24,7	26,0	24,3	25,0	24,0	24,8

M€	LFI 2015		Exécution 2015		LPFP 2013-2015					
	AE	CP	AE	CP	Annuité 2013		Annuité 2014		Annuité 2015 Retraitée	
					AE	CP	AE	CP	AE	CP
P104	58,01	58,57	59,6	59,7	65,5	66,1	63,6	64,2	61,9	62,5
action 11	10,42	10,42	7,5	7,5	11,6	11,6	11,3	11,3	11,3	11,3
action 12	30,55	30,55	32,4	32,3	38,5	38,5	36,9	36,9	25,1	25,1
action 14	1,1	1,71	1,1	1,7	1,1	1,7	1,1	1,7	1,0	1,6
action 15	15,88	15,88	18,6	18,2	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
action 16	-	-	-	-	0	0	0	0	10,1	10,1

Précision méthodologique : s'agissant du P104, l'action 16 figure en LPFP 2015 en raison de sa création en 2015. Toutefois elle ne sera exécutée qu'en 2016. De ce fait, les crédits de cette action ne sont pas identifiés en tant que tels au titre de l'exécution 2015.

Source : Dépafi et DGEF, février 2016

Le montant total des crédits inscrits en LFI 2015 pour la mission excède de 8,5 M€ en AE et 14,8 M€ en CP celui de l'annuité 2015 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2013-2015.

1.2.1.1 S'agissant du programme 104

Les crédits du programme 104 inscrits en LFI connaissent une baisse de 3,9 M€ en CP par rapport à la LPFP. Tous les dispositifs financés enregistrent une baisse, à l'exception des activités d'accompagnement des réfugiés qui augmentent de 2 M€ afin de pérenniser le financement des dispositifs spécifiques d'hébergement des réfugiés, jusqu'alors financés en gestion par redéploiement. La subvention pour charges de service public versée à la CNHI (2,36 M€) a, quant à elle, été transférée vers le programme 224 du ministère de la culture et de la communication.

1.2.1.2 S'agissant du programme 303

Les crédits du programme 303 inscrits en LFI 2015 connaissent une hausse de 12,4 M€ en AE et 18,7 M€ en CP par rapport à la LPFP.

A la première vague de 1000 places de CADA en 2013 et inscrite en LPFP, se sont ajoutées 1000 places supplémentaires en 2013 et 2000 en 2014 (troisième vague). Le parc actuel de places en CADA a nécessité un financement de 220,8 M€ en 2015, soit + 22 M€ par rapport à la LPFP. La dotation prévue en LFI 2015 pour l'hébergement d'urgence a dépassé de 21 M€ celle prévue en LPFP.

La subvention pour charges de service public de l'OPFRA s'établit à 46 M€, soit + 8,7 M€ par rapport à la LPFP. Cette revalorisation de la subvention a été principalement destinée à couvrir la rémunération en année pleine des officiers de protection recrutés en 2015, mais aussi à l'augmentation des coûts de fonctionnement résultant de l'activité de l'établissement, avec un objectif affiché d'accélérer la réduction des délais de traitement d'un dossier de demande d'asile à 90 jours, mesure prévue par la réforme de l'asile.

Par rapport à la LPFP, les crédits d'investissement des CRA augmentent de 7,5 M€ en CP seulement afin de couvrir la dernière phase de paiement de la construction d'un nouveau CRA à Mayotte. Les dépenses de fonctionnement des CRA prévues à 25, 5 M euros en AE/CP ont été exécutées à 26, 1 M euros en AE et 25 M euros en CP.

Les crédits informatiques augmentent de 4,3 M€ en AE et de 2,8 M€ en CP. En effet, un effort d'investissement important est réalisé pour moderniser le système d'information des étrangers en France (SIEF).

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 Le programme 303

1.3.1.1 Les mouvements enregistrés en gestion

Les crédits ouverts en LFI 2015 se sont élevés à 583,84 M€ en AE et 593,41 M€ en CP.

25,86 M€ en AE/CP sont venus abonder ces ressources au titre des fonds de concours, auxquels il convient d'ajouter 2,7 M€ en CP et 3,26 M€ en CP au titre des reports de fonds de concours. 508 140 € en AE ont été obtenus au titre des reports d'AENE.

Par ailleurs, le programme a bénéficié de 1 838 € d'AE/CP au titre de transferts de crédits ainsi que de 1,32 M€ d'AE et 6,22 M€ de CP au titre d'autres reports. 3,13 M€ en AE ont abondé le programme en loi de finances rectificative.

La mise en réserve de crédits, qui s'élevait à 44,32 M€ en AE et 45,08 M€ en CP a été intégralement levée. La subvention pour charges de service public de l'OFPPA n'a pas fait l'objet d'une mise en réserve de précaution

Au final, la ressource s'est élevée à 617,37 M€ en AE et 628,77 M€ en CP. Outre le versement à Pôle emploi d'une petite partie de l'allocation temporaire d'attente (environ 46 M€ réglés en toute fin d'exercice) et le financement des places de CADA, ces crédits ont permis de financer la mise en œuvre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », et la relocalisation anticipée de 1 000 réfugiés ainsi que certaines dépenses générées par la situation migratoire à Calais.

Les reports de crédits, fonds de concours et autres motifs de report, se sont élevés à 4,5 M euros en AE et 9,5 M euros en CP (arrêté du 27 mars 2015).

1.3.1.2 Les mesures prise au deuxième semestre 2015 pour tenter de couvrir les besoins de financement

Ce programme a bénéficié de deux mesures de levée de mise en réserve. 9 M€ ont été rendus disponibles par décision du 27 août 2015 afin de mettre en œuvre le plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ». Ces crédits ont bénéficié principalement à l'hébergement d'urgence et à l'éloignement.

La mise en réserve a été complètement levée le 23 novembre 2015. Ces crédits ont permis de financer des dépenses liées à la situation à Calais (8 M€) et à l'éloignement (4 M€).

Le solde des crédits a été versé à Pôle emploi pour paiement d'une petite partie des remboursements dus au titre de l'allocation temporaire d'attente. Pour y contribuer, 3,1 M€ d'AE ont été ouverts en LFR pour permettre d'utiliser des crédits de paiement restants d'un même montant.

1.3.2 Le programme 104

1.3.2.1 Les mouvements enregistrés en gestion

Les crédits ouverts en LFI 2015 se sont élevés à 58,01 M€ en AE et 58,57 M€ en CP. 8,57 M€ d'AE/CP sont venus abonder ces ressources au titre des fonds de concours, auxquels il convient d'ajouter 1,47 M€ d'AE et 1,58 M€ de CP au titre des reports de fonds de concours. 152 572 € de CP ont également bénéficié au programme au titre d'autres reports.

Le programme a bénéficié d'un abondement de 1,98 M€ en AE/CP en loi de finances rectificatives. 5,69 M euros de crédits AE/CP ont été annulés par décret et 3,73 M euros de crédits en AE/CP ont été transférés (mineurs isolés).

La mise en réserve de crédits, qui s'élevait à 4,01 M€ en AE et 4,06 M€ en CP a été intégralement levée. Le taux de mise en réserve sur le programme 104 a été de 6,9 %.

. La subvention pour charges de service public de l'OFII a fait l'objet d'une mise en réserve de 0,7 M€, d'une minoration des crédits de 0,34 M€ par amendement ainsi que d'une annulation de crédits⁹ de 5,68 M€ en gestion 2015.

Aucun crédit n'a été exempté de la mise en réserve. Mais certaines dépenses ont été préservées par l'application d'un taux plus faible que le taux global, comme, par exemple, les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les actions d'accompagnement des primo-arrivants.

⁹ Décret n°2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

In fine, la ressource disponible s'est élevée à 60,62 M€ en AE et 61,45 M€ en CP. Ces crédits ont également permis le financement de la mise en œuvre du plan déjà mentionné et notamment le financement de la création de places de centres provisoires d'hébergement (CPH).

Les reports de crédits, fonds de concours et autres motifs de report, se sont élevés à 1,5 M€ en AE et 1,7 M€ en CP (arrêté du 27 mars 2015).

Ce programme a fait l'objet d'une annulation de crédits de 5,7 M€ ainsi que d'un transfert de crédits¹⁰ d'un montant de 3,5 M€ au profit du programme 304 (Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire) par décret du 20 novembre 2015. Ces mesures de régulation ont porté sur la subvention pour charges de service public de l'OFII.

1.3.2.2 Les mesures prises au deuxième semestre 2015

Ce programme n'a pas connu de surgel et il a également connu une levée totale de la mise en réserve : 4 M€ par décision du 27 août 2015. Ces crédits rendus disponibles ont permis de mettre en œuvre le plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » en abondant notamment la ligne consacrée au financement des CPH. Ont également été ouverts en loi de finances rectificatives un montant de crédits complémentaires, mais de très faible montant (presque 1,98 M€ en CP à destination de l'OFII).

¹⁰ Décret n°2015-1161 du 17 septembre 2015 portant transfert de crédits.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

2.1.1 Rappel

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

2.1.2 Plafond d'emplois des opérateurs

Depuis la LFI 2015 (art. 55), les plafonds d'emplois des opérateurs sont fixés en ETPT et non plus en ETP. Pour permettre la comparaison des trois années, les chiffres pour 2013 et 2014 sont également présentés en ETPT.

Tableau n° 4 : Les plafonds d'emplois prévus et exécutés pour les deux opérateurs

<i>OFII en ETPT</i>	2013	2014	2015	<i>OFPRA en ETPT</i>	2013	2014	2015
Plafond d'emplois opérateurs (LFI)	805	801	801	Plafond d'emplois opérateurs (LFI)	465	470	525
Exécution du plafond d'emplois opérateurs	807	801	822	Exécution du plafond d'emplois opérateurs	458	463	530

Source : DépaFi et DGEF, février 2016

2.1.3 L'OFPRA

En hausse de 55 ETPT par rapport à la LFI 2014, le plafond d'emplois de l'OFPRA inscrit au PLF 2015 s'établissait à 525 ETPT. Par ailleurs, sur les 20 ETPT supplémentaires prévus au titre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le

droit » pour 2016, 5 ont été recrutés dès 2015 par anticipation des mesures prévues par le plan, compte tenu de l'urgence qui s'est attachée à la réduction des délais de traitement de la demande d'asile. Ainsi, fin 2015, le plafond d'emplois en ETPT de l'opérateur s'établissait à 530.

2.1.4 L'OFII

Stable par rapport à la LFI 2014, le plafond d'emplois de l'OFII inscrit en LFI 2015 s'est établi à 801 ETPT. Fin 2015, le plafond d'emplois révisé de l'opérateur s'élevait à 822 ETPT du fait des 21 ETPT supplémentaires accordés, dont 17 ETPT au titre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » et 4 ETPT au titre de la relocalisation anticipée de 1 000 réfugiés.

Le montant de la subvention pour charge de service public au profit de l'OFII était de 10,4 M euros en LFI.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

2.2.1 Panorama général

Tableau n° 5 : Les dépenses de fonctionnement (catégorie 31)

	Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses à périmètre courant/Constant								
P303	74,68	81,09	88,51	86,92	69,92	68,32	87,52	94,7
P104	6,31	1,93	1,14	1,64	1,15	1,72	1,13	1,67
Total	80,99	83,02	89,65	88,56	71,07	70,04	88,65	96,37

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

Comme le montre le tableau des dépenses de fonctionnement (catégorie 31) depuis 2013, **le programme 303 présente un montant d'exécution relativement stable tant en AE qu'en CP.**

En 2015, les crédits de la sous-direction des visas prévus à hauteur de 1,42 M€ ont été exécutés à 1,02 M€ en AE et en CP. Cette différence est due à la difficulté de prévoir une dépense qui est assurée directement par le ministère des affaires étrangères. Les dépenses de fonctionnement des centres de rétention administrative prévues à 28,4 M€ ont été exécutées à 25,7 M€ en AE et 25,1 M€ en CP.

Par nature, les dépenses relatives à l'éloignement sont difficiles à prévoir. Les crédits programmés ont été insuffisants et les besoins supplémentaires en crédits ont fait l'objet d'un transfert interne à partir de la ligne des dépenses de fonctionnement des centres de rétention administrative. Prévues à 25, 5 M euros en AE/CP, celles-ci ont été exécutées à 26,1 M euros en AE et 25 M euros en CP.

Le programme 104 présente la même stabilité en volume global au cours des deux derniers exercices.

En ce qui concerne les opérateurs, le montant des SCSP à l'OFII diminue fortement de 2011 à 2014. Celui de l'OFPRA augmente sous l'effet des recrutements d'officiers de protection chargés de l'instruction des demandes d'asile, afin de tenter de résorber le stock de demandes.

2.2.2 Les dotations des subventions de charges de service public versées en 2015 aux opérateurs

Le tableau qui suit récapitule les montants des subventions pour charges de service public reçues par ces deux opérateurs, en exécution, depuis 2011 :

Tableau n° 6 : Les subventions pour charges de service public

	Exécution 2011	Exécution 2012	LF I 20 13	Exécution 2013	LF I 20 14	Exécution 2014	LF I 20 15	Exécution 2015
SCSP de l'OFII - P104	13,8	10,4	11,6	7,7	10,4	0,0	10,4	4,4
SCSP de l'OFP RA - P303	34,7	38,9	38,9	37,1	39,3	39,3	46,0	46,9
SCSP totales	48,5	49,3	50,5	44,8	49,8	39,3	56,4	51,4

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

Le montant de SCSP inscrit au PAP 2015 pour l'OFII était de 10,4 M€. Le montant effectivement versé à cet opérateur a été de 4,43 M€. Cet écart résulte :

- d'une mise en réserve de crédits portant sur la SCSP de l'OFII à hauteur de 0,73 M€ ;
- d'une annulation de crédits de 5,7 M€ en gestion 2015 ;
- d'une taxation interministérielle de 3,5 M€ en gestion 2015 (décret de virement au titre des mineurs isolés) ;
- d'un abondement de 1,92 M€ au titre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » ;
- d'un abondement de 1,97 M€ au titre de l'accueil anticipé de 1 000 réfugiés relocalisés.

L'exécution concernant l'OFPRA est conforme à la dotation prévue en LFI.

2.3 Les dépenses d'intervention

En 2015, les dépenses liées à l'hébergement d'urgence s'établissent à 138,8 M€ et ont été inscrites dans les dépenses de guichet, du fait de leur caractère inéluctable et obligatoire.

Depuis 2012, **les dépenses dites de guichet** marquent une baisse (de 284,9 M€ en 2012 à 219,9 M€ en 2015), essentiellement due à l'allocation temporaire d'attente pour laquelle les dépenses avancées par Pôle emploi n'ont pas été correctement couvertes par des remboursements du ministère.

Ainsi, ces dépenses de guichet comprennent les dépenses liées à l'allocation versée aux demandeurs d'asile (81 M€ de crédits consommés seulement en 2015) ainsi qu'à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (138,8 M€).

Certes, les montants consommés sont en baisse optiquement, mais cela ne signifie en aucun cas que les besoins réels de financement, notamment sur la ligne ATA aient, quant à eux, diminué. C'est tout le contraire. Les crédits qui étaient nécessaires sur la ligne ATA et ADA pour couvrir l'ensemble des besoins de financement s'élevaient à 263 M€ (81 M€ + 182 M€) pour l'ensemble de l'année 2015. Le fait que seulement 93 M€ aient été inscrits en base dans la LFI sur cette ligne pose à l'évidence le problème de la sincérité de cette dotation, indépendamment même des événements internationaux qui, en cours d'exercice, ont eu pour effet d'accroître la demande d'asile. Même si cette dernière n'avait pas augmenté, les crédits budgétés en LFI se seraient révélés notablement insuffisants.

Les **dépenses dites discrétionnaires** sont également en baisse entre 2012 et 2015, passant de 54 M€ à 44,6 M€. Ces dépenses

comprennent des actions et aides en faveur des étrangers, dont les actions d'intégration en faveur des étrangers (18,9 M€) en situation régulière, les foyers des travailleurs migrants (8,7 M€) et les aides et secours aux réfugiés (4 M€) qui sont financées sur le programme 104.

En revanche, les dépenses dites réglementées relatives aux CADA ont augmenté de 194 M€ en 2012 à 222,6 M€ en 2015, conséquence logique de la décision d'augmenter le nombre de places et de faire des CADA le système principal d'hébergement des demandeurs d'asile.

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

Tableau n° 7 : Dépenses d'intervention par catégories

Catégorie	Liste	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	LFI 2015	Exécution 2015
		CP	CP	CP	CP	CP
Dépenses de guichet						
dépense 1	Allocation temporaire d'attente	149 840 000	149 240 440	169 513 309	93 257 567	81 000 000
dépense 2	Hébergement d'urgence déconcentré	124 600 000	138 848 423	130 123 057	122 800 000	124 289 927
dépense 3	Hébergement d'urgence national	10 450 000	11 146 203	11 759 347	13 200 000	14 666 663
Total		284 890 000	299 235 066	311 395 713	229 257 567	219 956 590
Dépenses discrétionnaires						
dépense 1	Actions en faveur des demandeurs d'asile	230 000	502 637	948 004	250 000	720 629
dépense 2	Accompagnement social des retenus	5 850 000	6 232 090	5 868 283	4 390 980	4 575 839
dépense 3	Accompagnement sanitaire des retenus	7 840 000	7 185 798	7 483 439	7 800 000	7 589 944
dépense 4	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	24 800 000	21 826 690	21 826 690	21 175 478	18 965 321
dépense 5	Foyers de travailleurs migrants	11 300 000	10 677 600	10 677 600	9 300 000	8 688 516
dépense 6	Aides et secours aux réfugiés	4 000 000	4 035 931	4 035 931	4 194 582	4 065 315
Total		54 020 000	50 460 746	50 839 947	47 111 040	44 605 564

Dotations réglementées						
dépense 1	CADA	194 090 000	197 511 490	213 606 454	220 700 000	222 657 855
dépense 2	Centres provisoires d'hébergement	12 000 000	11 699 431	11 699 431	11 680 128	11 365 213
...						
Total		206 090 000	209 210 920	225 305 885	232 380 128	234 023 068
Total des dépenses d'intervention		545 000 000	558 906 733	587 541 545	508 748 735	498 585 222

Source : DépaFi et DGEF, février 2016

2.3.1 Les écarts entre prévision et exécution

Concernant les dépenses de guichet, l'exécution 2015 s'établit à 219,9 M€ et se situe en-deçà de la dotation en LFI 2015 de 229,2 M€, du fait principalement de dépenses moindres pour l'allocation temporaire d'attente (81 M€ d'ATA et ADA exécutés), qui marque une baisse importante en 2015 par rapport aux années précédentes.

De la même façon, les dépenses discrétionnaires s'établissent à 44,6 M€ CP et sont exécutées à un niveau inférieur aux dotations prévues en LFI 2015 (47,1 M€). C'est le cas principalement des actions en faveur des actions d'intégration des étrangers en situation régulière (18,9 M€ exécutés en 2015), alors que les actions en faveur des demandeurs d'asile (0,7 M€ exécutés en 2015) représentent un niveau de dépenses supérieur au montant de 0,2 M€ inscrit en LFI.

Le niveau d'exécution des dépenses réglementées est conforme aux dotations de la LFI, avec une légère sur-exécution sur la ligne CADA qui traduit l'objectif engagé depuis plusieurs années de faire de ce dispositif le principal mode d'hébergement des demandeurs d'asile.

2.4 Les dépenses d'investissement

Tableau n° 8 : Les dépenses d'investissement du programme 303

en Md€	Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P104	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
P303	2,61	4,09	0,70	17,21	2,98	13,15	1,04	9,91

Source : DépaFi et DGEF, février 2016

Seul le programme 303 présente des dépenses d'investissement. En 2015, ces dépenses exécutées sont en hausse en AE mais en baisse en CP. Elles s'élèvent à 1,04 M€ en AE et 9,91 M€ en CP en 2015 contre 0,70 M€ en AE et 17,21 M€ en CP de dépenses exécutées en 2014.

S'agissant de l'immobilier, la forte consommation de CP au regard des AE s'explique principalement par la couverture d'une des dernières tranches de paiement du CRA de Mayotte (8,4 M€ de CP).

Les dépenses d'investissement et d'entretien immobilier des centres de rétention administrative (CRA) figurent à l'action 3 « lutte contre l'immigration irrégulière ». Elles financent des travaux de sécurisation et de mise aux normes ou de réparation en cas de sinistre. L'année 2015 a porté les derniers AE et CP permettant l'achèvement de l'opération immobilière du CRA de Mayotte.

De la même façon, en matière d'investissements informatiques, l'écart en 2015 entre le faible montant des AE (1 467 €) et les CP (202 363 €) s'explique par le fait que les CP consommés ont servi à couvrir des restes à payer sur des commandes bureautiques passées au titre de la gestion 2014.

In fine, prévues à 2,98 M€ d'AE et 13,15 M€ de CP en loi de finances 2015, les dépenses d'investissements ont été sous-exécutées à hauteur de 1,94 M€ d'AE et 3,24 M€ de CP.

Une partie des projets peut être cofinancée par des crédits du Fonds européen pour le retour (FR) et du Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE) du programme européen "SOLID" (Solidarité dans la gestion des flux migratoires) mis en place par la Commission européenne pour la période 2008-2013. Ces crédits versés par la Commission européenne à la France sont rattachés par voie de fonds de concours au programme 303. Ils viennent en remboursement de dépenses déjà réalisées. Faisant suite aux fonds SOLID, une nouvelle programmation 2014-2020 a démarré avec la création de deux nouveaux fonds européens : le Fonds asile migration et intégration (FAMI) et le Fonds pour la Sécurité intérieure (FSI). Ces fonds doivent couvrir également certaines dépenses d'investissement.

Les données fournies par la DGEF relatives à ces fonds de concours restent générales. Il serait utile à la Cour de disposer de davantage d'informations à ce sujet.

2.5 Le financement des opérateurs

2.5.1 Les crédits budgétaires consacrés à ce financement

Les éléments sur les SCSP figurent ci-avant dans le rapport.

2.5.2 L'OFPRA

La mise en œuvre du plan d'action pour la réforme de l'OFPRA, entamée le 1^{er} septembre 2013, s'est poursuivie au cours de l'année 2015. Ce plan vise à assurer une meilleure protection aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et à améliorer les délais d'instruction des demandes d'asile.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'OFPRA, qui couvrait la période 2013-2015, est en cours de renouvellement pour la période 2016-2018. L'exercice de la tutelle de l'Office par la DGEF a été renforcé ces dernières années. La tenue de rendez-vous réguliers permet à la DGEF d'assurer un suivi pertinent de l'activité de l'Office. Des réunions trimestrielles de suivi de la mise en place du COP et des réunions préparatoires aux conseils d'administration sont également organisées par la DGEF. La nouvelle version du COP, en cours d'élaboration, dans le cadre d'un dialogue étroit entre la tutelle et l'opérateur, prévoira les conditions de mise en œuvre par l'Office de la loi du 29 juillet 2015, dans toutes ses composantes liées au renforcement des garanties d'examen des demandes d'asile et de maîtrise des délais d'instruction.

2.5.3 L'OFII

S'agissant de l'OFII, la SCSP représente une faible part de ses financements. En 2015, l'opérateur a bénéficié d'une SCSP de 4,4 M€ (au lieu des 10,4 M€ budgétés au départ). Cet établissement est destinataire de taxes affectées, qui contribuent de façon plus importante à l'alimentation de son budget. Le produit des taxes affectées à l'OFII inscrit au budget rectificatif n°3 de l'OFII pour 2015 et soumis pour approbation au CA de l'opérateur le 26 novembre 2015, dans la limite des plafonds fixés en loi de finances 2015, était de 140,3 M€ contre 140,68 M€ au budget initial de la même année.

Le tableau ci-dessous rappelle, par taxe, le montant inscrit au budget initial pour 2015 :

Tableau n° 9 : Détail des taxes affectées alimentant le budget de l'OFII dans le budget initial de l'opérateur

(en M€)	2015
Taxes employeurs	23,00
Taxes payées par les migrants	115,00
Contributions spéciale et forfaitaire	1,90
Total Taxes plafonnées	139,90
Redevance Famille	0,78
Total Taxes affectées	140,68

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

Aucune réforme d'envergure des taxes affectées n'est envisagée actuellement, si ce n'est un réajustement des tarifs pour tenir compte de la prochaine création de la carte pluriannuelle par le projet de loi relatif au droit des étrangers.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'OFII couvre la période 2014-2016. L'exercice de la tutelle a été renforcé. Au plan interministériel, la DGEF est identifiée comme tutelle unique de l'opérateur. En application du COP, une mission audit a été créée pour sécuriser toutes les procédures mises en œuvre par l'OFII. Ses conditions d'élaboration et son fonctionnement ont fait l'objet d'une présentation détaillée lors du conseil d'administration du 24 septembre 2015. Les missions de l'OFII ont évolué en conformité avec la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit de l'asile et comprennent désormais :

- la charge de proposer à tous les demandeurs d'asile les conditions matérielles d'accueil et de procéder à l'évaluation préalable de leur vulnérabilité ;
- la gestion de l'ensemble des places d'hébergement dédiées à l'asile et l'orientation des demandeurs ;
- la gestion de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile à compter du 1^{er} novembre 2015
- l'aide au retour des étrangers en situation irrégulière.

Afin de recevoir les demandeurs d'asile, les agents de l'OFII ont été regroupés avec les agents des services de l'asile des préfectures au sein de 34 guichets uniques en métropole. Environ 80 auditeurs asile sont ainsi chargés, pour tout demandeur d'asile après l'enregistrement de sa demande par la préfecture, de conduire l'entretien de vulnérabilité, d'ouvrir ses droits à l'ADA et de l'orienter vers un hébergement au titre

de l'asile ou un organisme chargé du suivi. 31 guichets uniques sont situés en préfectures et trois sont en direction territoriale de l'OFII (Bobigny, Créteil, Limoges).

Dans son référé précité, adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015, la Cour avait noté qu'en raison de l'insuffisance de la péréquation nationale et régionale pour l'hébergement des demandeurs d'asile, la loi sur la réforme de l'asile prévoyait un schéma national de l'hébergement des demandeurs d'asile ayant pour finalité leur orientation directive. Les demandeurs d'asile doivent être, en effet, orientés de façon contraignante vers les places disponibles. La Cour sera attentive à la manière dont ce schéma sera mis en œuvre.

La gestion de l'ADA est un nouveau métier pour l'OFII, qui s'est organisé à cet effet aussi bien au siège que dans les directions territoriales pour le suivi des allocataires (par exemple afin de prendre en compte un changement de situation).

D'un point de vue budgétaire, les crédits servant à payer l'ADA proviennent du programme 303. Ils sont transférés au comptable de l'OFII. Il les met sur compte d'attente puis les verse directement à l'ASP qui se charge de servir les allocations aux demandeurs d'asile concernés. La situation est donc bien différente de celle qui prévalait antérieurement. Dans le dispositif précédent, Pôle emploi versait directement l'ATA aux demandeurs d'asile et adressait ensuite les factures correspondantes à la DGEF, censée les lui régler à partir des crédits inscrits en programme 303.

2.6 Les dépenses fiscales

Il n'y a pas de dépenses fiscales attachées à cette mission.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

3.1.1 Des défauts dans la prévision d'exécution des crédits en amont

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

De même, la DGEF procède à l'élaboration d'une programmation des crédits, soumise au contrôleur budgétaire sous forme d'un avis au programme préalablement validé par le RFFM (article 69 du décret précité) et qui fait l'objet de deux comptes rendus d'exécution en cours de gestion : un au printemps et un autre à l'automne. Ainsi le contrôle de la régularité est assuré conformément à la réglementation. Parallèlement, des tableaux de bord internes complètent le suivi de l'exécution.

Pour cette gestion, comme le DEPAFI l'avait bien relevé¹¹ s'agissant du programme 303, la prévision d'exécution des crédits présentait des défauts, partant notamment du principe du bénéfice d'économies escomptées de l'amélioration des délais de traitement de l'OFPRA, grâce au recrutement de 55 nouveaux officiers de protection dès janvier 2015.

Or cette économie ne peut intervenir que si l'amélioration est rapide, mais le délai de montée en compétence des nouveaux agents est susceptible de retarder la pleine efficacité du dispositif et par conséquent d'augmenter le coût de l'ATA en 2015.

De son côté, **le CBCM a été amené à donner un avis défavorable¹² au programme 303.** Il a, à juste titre, noté que pour le programme 104, la programmation respectait les ressources disponibles et son avis a été favorable. Les dépenses sont prévues à hauteur des ressources évaluées. La programmation était sensiblement plus élevée que le niveau d'exécution 2014 en raison principalement du rétablissement de la subvention à l'OFII non versée en 2014.

¹¹ Lettre au DGEF en, date du 29 janvier 2015.

¹² Courrier au DGEF en date du 12 mars 2015.

Pour le programme 303 en revanche, **la programmation n'est pas apparue soutenable au CBCM car elle supposait une mobilisation de la réserve de précaution (ce qui ne peut jamais être tenu pour certain en début d'exercice) ainsi qu'une ouverture nette de crédits (qui ne peut bien évidemment pas être considérée comme acquise d'avance par un responsable de programme).**

Pour parvenir à financer les dépenses prévues dans la programmation communiquée au CBCM par le DGEF, soit 738,26 M€ en AE et 748,96 M€ en CP, la DGEF avait en effet tablé sur des hypothèses telles que le dégel total de la réserve de précaution et une ouverture nette de crédits (de 126,68 M€ en AE et 125,11 M€ en CP). L'essentiel des besoins complémentaires ainsi espérés (168 M€ sur 174 M€) concernaient le financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

La Cour note que les règles classiques du droit budgétaire n'ont pas été respectées en la matière et que la programmation communiquée au CBCM par le DGEF ne pouvait valablement intégrer des crédits par définition encore non disponibles ou hypothétiques.

3.1.2 La croissance des impayés à Pôle emploi

S'agissant des impayés à Pôle emploi, le montant du report de charges au titre de l'ATA est passé de 58 692 999 € au 31 décembre 2014 à 182 086 512 € au 31 décembre 2015.

N'ont été réglées en 2015 à Pôle emploi, et en toute fin d'exercice, grâce à la levée de la réserve de précaution, que les factures correspondant aux mois de septembre 2014 (15 257 258 €), octobre 2014 (15 459 528€) et novembre 2014 (15 679 156 €), soit un total de 46 M€ environ. Les factures correspondant au mois de décembre 2014 comme toutes celles correspondant à l'année 2015 sont restées impayées.

Le problème de cette dette, loin d'être réglé en 2015 comme le recommandait la Cour dans la NAEB de l'année passée, a pris des proportions plus inquiétantes cette année et nécessitera de trouver une solution tripartite entre le ministère des finances, le ministère de l'intérieur et Pôle emploi.

Au total, le montant des impayés à Pôle emploi au 31 décembre 2015 s'est élevé à plus de 182 M€. La situation s'est donc beaucoup dégradée en 2015 par rapport aux exercices antérieurs puisqu'au 31 décembre 2014, ce montant atteignait 58,6 M€, et qu'au 31 décembre 2013, il était de 41,6 M€. En deux ans (de 2013 à 2015), le montant des impayés a ainsi été multiplié par 4,5. C'est la première fois, en 2015, que le montant des impayés dépasse celui budgété en LFI pour la ligne ATA. De fait, les impayés constatés au 31 décembre 2015 pour cette dépense représentent en exécution presque le double du montant des crédits initialement inscrits et consommés. Cette situation pose le triple problème de la régularité, de la soutenabilité et de la sincérité.

3.2 La soutenabilité budgétaire

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

Depuis 2008, la France fait face à une augmentation quasi-constante de la demande d'asile :

Tableau n° 10 : L'augmentation de la demande d'asile

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de demandes d'asile	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	79 130
% par rapport à l'année précédente	19,9%	11,9%	10,6%	8,7%	7,2%	7,8%	-2,2%	22%

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

L'augmentation de 84,3% de la demande d'asile entre 2007 et 2015, de 84,3%, a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, et plus particulièrement le financement des structures d'hébergement d'urgence (HUDA) et sur le coût de la prise en charge financière des demandeurs (ATA, puis ADA). Des besoins complémentaires importants ont dû être comblés sur ces deux postes de dépenses. Or les crédits initialement inscrits en LFI sont systématiquement en deçà des besoins de financement. Ceux-ci sont couverts chaque année grâce à une levée de la mise en réserve de la totalité des crédits gelés au programme et par l'ouverture de crédits complémentaires dans le cadre d'un décret d'avance ou d'une loi de finances rectificative (de 2010 à 2014).

L'exercice 2015 s'est caractérisé par une aggravation de l'écart entre les crédits budgétés (93 M€) et ceux qui auraient été nécessaires

pour couvrir l'ensemble des besoins de financement, notamment sur la ligne ATA/ADA (263 M€).

Le tableau ci-dessous retrace les dépenses d'hébergement et de prise en charge financière des demandeurs depuis 2011 (en M€). Il convient de noter que l'ATA a cessé d'être versée aux demandeurs d'asile à compter du 1^{er} novembre 2015. Le montant inscrit dans le tableau intègre également un paiement de plus de 30 M€ au titre de l'ADA.

Tableau n° 11 : Les dépenses d'hébergement et de prise en charge financière des demandeurs d'asile

en M€	2 011		2 012		2 013		2 014		2 015	
	LFI	Exé								
ATA	54,0	145,4	89,7	164,5	140,0	177,5	135,0	169,5	93,3	81,0
CADA	199,0	199,0	194,0	194,0	198,8	199,7	213,8	213,4	220,8	222,6
HU	40,0	135,0	90,9	135,3	125,0	149,9	115,4	141,9	136,0	138,4
Total	293,0	479,4	374,6	493,8	463,8	527,1	464,2	524,8	450,1	441,9
Ecart	186,4		119,3		63,2		60,6		-8,2	

Source : Dépafi et DGEF, février 2016

3.2.2 Les tensions budgétaires apparues en cours de gestion

Pour l'exercice 2015, la mission a connu de fortes tensions budgétaires en exécution qui concernent principalement les dispositifs d'allocation temporaire d'attente (ATA) et d'hébergement d'urgence (HUDA), sur le programme 303.

Ainsi, dans la LFI 2015, les crédits d'hébergement d'urgence enregistrent une hausse de 17,5 M€ par rapport à la LFI 2014 pour s'établir à 136 M€, afin de couvrir les besoins d'hébergement des demandeurs d'asile exprimés par les préfets. L'exécution en 2015 s'établit à 139,4 M€.

Les crédits alloués à l'ATA (93,2 M€ pour une exécution 2015 de 81 M€) enregistrent une baisse. Les problèmes en gestion étaient donc prévisibles.

Les équipes de la DGEF arguent du fait qu'il avait été tenu compte, lors de l'élaboration du PLF 2015, des effets induits par l'accroissement du nombre de places en CADA (+4000 en 2013 et 2014) ainsi que de la réduction des délais de traitement des demandes d'asile qui devrait se poursuivre en 2015, sous l'effet conjugué des moyens supplémentaires alloués à l'OFPPRA, pour réduire le stock des demandes

d'asile et de la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile dont l'un des buts est de réduire les délais de traitement.

Du fait de l'augmentation du nombre de nouvelles demandes d'asile surtout depuis septembre 2015, les crédits prévus pour l'ATA et l'ADA, qui auraient sans doute été insuffisants en « temps normal », se sont avérés totalement inadaptés aux besoins réels de financement.

La hausse des dépenses consacrées aux CADA constatée en 2015 traduit l'effort d'augmentation de la taille du parc réalisé au cours de l'année (24 411 fin 2014, et 28 591 début 2016). Le léger écart constaté entre l'exécution et la prévision s'explique par la nécessité, constatée à la fin de l'année 2015, d'anticiper certaines ouvertures de places nouvelles dans un contexte de hausse des flux (+ 22% pour ce qui concerne les demandes déposées à l'OFPRA entre 2014 et 2015).

De la même façon, la progression des dépenses d'hébergement d'urgence s'explique par la prise en compte des besoins liés à cette augmentation des flux, et découle notamment des mesures spécifiques mises en œuvre pour faire face à la situation constatée dans la Lande de Calais et en Ile-de-France.

3.2.3 L'absence de rebasage en 2015

Le tableau ci-après retrace les dotations en loi de finances initiales de 2011 à 2015, au titre de l'allocation temporaire d'attente :

Tableau n° 12 : Les dotations initiales inscrites en LFI pour l'ATA

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2015/2014
ATA/ADA	54,0	89,7	140,0	135,0	93,3	-41,7

Source : Dépafl et DGEF, février 2016

De nombreux « rebasages » sont intervenus entre 2011 et 2014. En revanche, en 2015, il n'y a pas de rebasage budgétaire du programme à proprement parler. Les crédits consacrés aux CADA et à l'hébergement d'urgence ont été augmentés, mais ceux dédiés au paiement de l'ATA et de l'ADA ont fortement diminué.

La nette insuffisance des crédits en LFI sur la ligne ATA/ADA, renforcée par la mobilisation d'une partie de ces crédits, en gestion, à d'autres fins, dans le cadre des décisions prises lors de diverses réunions interministérielles, a conduit à ce qu'une ouverture de

crédits complémentaires intervienne en fin de gestion par la voie d'une loi de finances rectificatives, ce qui a contribué à limiter, très faiblement et insuffisamment, la dette auprès de Pôle emploi.

3.3 La démarche de performance

3.3.1 Les actions menées par la DGEF

La DGEF se définit principalement comme une « administration d'état-major » dont la mission est de concevoir et de piloter des politiques publiques. Les indicateurs de performance reflètent donc l'activité opérationnelle de ces services ou opérateurs extérieurs. Ils sont construits en lien avec les objectifs ou axes d'action qui structurent la mission « Immigration, asile et intégration », à savoir, la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes immigrées en situation régulière, et la garantie du droit d'asile.

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

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

L'indicateur le plus important de la mission concerne le délai moyen de traitement des premières demandes par l'OFPRA. Comme l'a souligné le référé précité du 30 juillet 2015, la réduction de ce délai pourrait permettre une réduction des dépenses relatives aux allocations versées aux demandeurs.

Le délai moyen de traitement des dossiers OFPRA s'établissait à 203 jours en 2014, contre 204 en 2013. Le délai moyen de traitement des premières demandes, en procédure normale, en 2014, s'est établi à 266 jours contre 278 en 2013. L'OFPRA avait rendu en 2014 un nombre de décisions en augmentation par rapport à 2013, augmentation due pour partie à la hausse de productivité des agents de l'OFPRA.

En 2014, pour la première fois depuis 2008, le nombre de dossiers en instance avait baissé de 1 100. Cette réduction du stock avait eu un

effet mécanique sur le délai de traitement des demandes (puisque par définition plus il y a de dossiers du stock anciens, plus ils contribuent à dégrader, au moins optiquement, l'indicateur de durée de traitement des dossiers).

Au total, en 2014, l'OFPPRA a rendu près de 69 200 décisions (si l'on prend en considération toutes les décisions¹³), en augmentation de 11,5 % par rapport à 2013. Lors de l'exercice 2014, 8 738 décisions d'accord ont été prises contre 5 978 en 2013. En 2014, la CNDA a rendu 37 345 décisions, soit une hausse de 1,5 % du nombre de décisions par rapport à 2013. Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire) prises par l'OFPPRA et la CNDA s'établissait en 2014 à 14 564, en hausse de 27,4 % par rapport au total des décisions positives de 2013.

La hausse de la demande étant demeurée mesurée au cours du premier semestre 2015, les efforts réalisés par l'OFPPRA et la CNDA avaient permis de faire diminuer le stock global de dossiers en attente de traitement. Celui était en effet passé de 48 818 à la fin 2014 à 46 399 à la fin du premier semestre 2015.

En revanche, la forte progression de la demande constatée au cours du second semestre 2015, non prévue dans la LFI, a été à l'origine d'un phénomène de reconstitution du stock. Ainsi, le stock global de demandes en instance à l'OFPPRA est passé de 29 000 demandes à la fin de l'année 2014 à 32 000 demandes à la fin de l'année 2015. Le stock de demandes en instance à la CNDA a augmenté de 3 484 demandes, passant de 20 031 demandes à la fin de l'année 2014 à 23 785 demandes à la fin de l'année 2015.

Le total des demandes qui était en instance au 31 décembre 2015 s'est établi à 55 785.

En 2015, d'après les chiffres fournis par la DGEF, l'OFPPRA a pris un total de 61 903 décisions hors mineurs accompagnants, soit une augmentation de 18,9% du nombre de décisions par rapport à 2014. L'OFPPRA a pris 14 060 décisions d'accord contre 8 763 en 2014. En 2015, la CNDA a rendu 35 162 décisions, soit une baisse de 8,2% du nombre de décisions par rapport à 2014. Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection (réfugié et protection subsidiaire) prises par l'OFPPRA et la CNDA s'établit en 2015 à 19 447, en hausse de 33,3% par rapport au total des décisions positives de 2014.

¹³ L'Office a pris un total de 52 004 décisions hors mineurs accompagnants, soit une augmentation de 10,7 % du nombre de décisions par rapport à 2013.

S'agissant du délai moyen de traitement, il est passé de 203,5 jours à l'OFPRA en 2014 à 225,5 jours à la fin du troisième trimestre 2015. Pour ce qui concerne la CNDA, le délai est passé de 243,5 jours en 2014 à 215,5 jours à la fin du troisième trimestre 2015.

3.3.3 Un meilleur contrôle et un suivi plus fin des bénéficiaires de l'ADA

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 prévoit, à son l'article 23, la mise en place d'une allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont les modalités de calcul et de versement sont précisées par un décret (décret n°2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile). Cette nouvelle allocation se substitue, en les fusionnant, à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Cette évolution vise à réduire les inégalités qui découlent de la différence de régime entre les deux allocations et à prendre en compte la composition familiale dans le calcul de l'allocation.

L'ADA a été mise en place au 1^{er} novembre 2015, le premier versement, au titre du mois de novembre, ayant été opéré au début du mois de décembre 2015.

Peut bénéficier de l'ADA le demandeur d'asile : ayant atteint l'âge de 18 ans révolus ; qui justifie de ressources mensuelles inférieures au RSA ; qui a fait enregistrer sa demande d'asile auprès de l'autorité administrative compétente ; qui est en possession d'une attestation de demande d'asile ; qui a effectivement introduit une demande auprès de l'OFPRA si sa demande relève de la France ; qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII.

L'ADA est versée aux demandeurs d'asile placés en procédure accélérée dont la demande a été rejetée par l'OFPRA et qui ont fait un recours devant la CNDA. Cette évolution garantit la conformité du dispositif de prise en charge financière des demandeurs d'asile aux orientations définies par la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Le fait de confier la gestion de l'allocation à l'OFII, opérateur intervenant déjà en matière d'asile, vise à assurer un meilleur suivi du public des allocataires, et ainsi de mieux lutter contre les versements indus. L'allocation est versée mensuellement, à terme échu, de la même manière que l'ATA. Elle est servie dès que l'ensemble des conditions énumérées ci-dessus sont remplies et jusqu'au terme du mois qui suit la notification de la décision définitive, tout comme l'ATA.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait adressé dans la NEB de l'année passée (exercice 2014), le même type de recommandations que pour l'exercice 2013 et avait recommandé fermement de mettre un terme dès 2015 à la pratique des impayés des prestations d'ATA en fin d'exercice.

Recommandation n°1 : Etablir dans la LFI les dotations correspondant aux besoins de financement du droit d'asile, en se fondant sur une prévision réaliste du nombre de demandeurs d'asile ;

Recommandation n°2 : Procéder sans tarder à l'apurement de l'ensemble des impayés des prestations ATA et éviter à l'avenir tout report de charge en la matière ;

Recommandation n°3 : Renforcer les procédures de contrôle préalable et de gestion du versement de ces prestations ;

Recommandation n°4 : Poursuivre les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers à l'OFPRA et à la CNDA afin de maîtriser les dépenses d'intervention.

La première de ces recommandation n'a pas été mise en œuvre. Les dotations de la LFI pour 2015 ne couvraient pas la totalité des besoins de la politique de l'asile, loin s'en faut. Cette situation est due à la fois au trop faible niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais aussi à une hausse plus importante que prévue de la demande d'asile.

La deuxième recommandation n'est pas du tout mise en œuvre. La recommandation relative à l'apurement de l'ensemble des impayés des prestations ATA, visant à éviter à l'avenir les reports de charges, n'a pu être mise en œuvre, puisque le report de charges au 31 décembre 2015 est de 182 M€. Seul un apurement très partiel de la dette vis-à-vis de Pôle Emploi a pu être opéré fin 2015. Le règlement de la dette a ainsi été repoussé à 2016 et reste sans solution au jour du dépôt de la présente note.

La troisième recommandation est en cours de mise en œuvre.

Le transfert à l'OFII de la gestion de (l'ADA), prévu par la loi du 29 juillet 2015 réformant le droit de l'asile doit permettre, notamment de réduire le montant des versements indus. L'OFII, opérateur de l'asile,

a en effet une meilleure connaissance personnelle des allocataires que Pôle emploi. L'OFII a par ailleurs engagé un chantier important, en concertation avec la DGEF, pour améliorer le processus de versement de l'allocation.

Limiteront notamment le versement d'indus :

- le déploiement d'un système d'information dédié à la gestion de l'asile, permettant l'interconnexion entre les applications AGDREF, DN@ (données relatives à l'hébergement) et INEREC (données OFPRA et la CNDA relatives à l'instruction des demandes), et qui facilitera le croisement des informations relatives aux bénéficiaires ;

- le paiement de l'allocation depuis mars 2016 à l'aide d'une carte de retrait, ce qui aura pour effet de sécuriser les versements.

La Cour sera attentive à la manière dont l'OFII pourra mettre en place des procédures efficaces de contrôle préalable et de suivi pour la gestion du versement de l'ADA.

La quatrième recommandation est en cours de mise en œuvre.

Les délais de traitement des dossiers à l'OFPRA et à la CNDA ont été légèrement réduits grâce à l'augmentation des effectifs des deux entités, ainsi qu'aux efforts de productivité des agents de l'Office. Des recrutements supplémentaires effectués en 2015 ont permis de faire baisser le stock d'affaires pendantes pendant la première partie de l'année, mais la forte hausse de la demande d'asile constatée au cours des derniers mois de 2015 a eu pour effet d'inverser la tendance.

L'objectif d'un délai moyen d'examen des dossiers de 3 mois d'ici fin 2017 par l'OFPRA est confirmé et constitue l'un des points centraux du contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur. Un délai de 6 mois pour la CNDA à la fin de 2017 demeure également l'objectif à atteindre.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule trois recommandations :

- *Recommandation n° 1 : Mettre fin à la programmation insincère des dotations du programme 303 en inscrivant en loi de finances des crédits correspondant aux besoins réels de financement du droit d'asile, qui tiennent compte à la fois du stock de dossiers et de l'évolution vraisemblable de la demande d'asile ;*

- *Recommandation n°2 : Apurer l'ensemble des impayés des prestations ATA vis-à-vis de Pôle emploi dans les meilleurs délais ;*
- *Recommandation n°3 : Poursuivre les actions visant à réduire les délais de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA et la CNDA, pour résorber le stock des dossiers et faire face à l'afflux des nouvelles demandes.*

*

* *