



# Mission Immigration Asile et Intégration

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2019

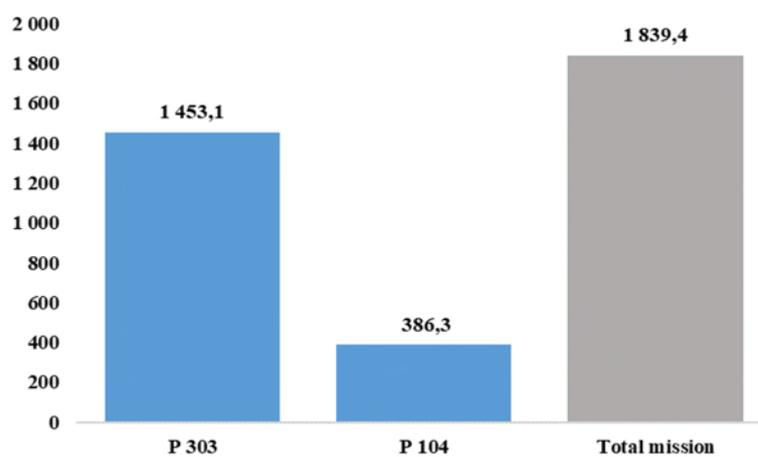


## Immigration, Asile et Intégration

Programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française

Programme 303 – Immigration et asile

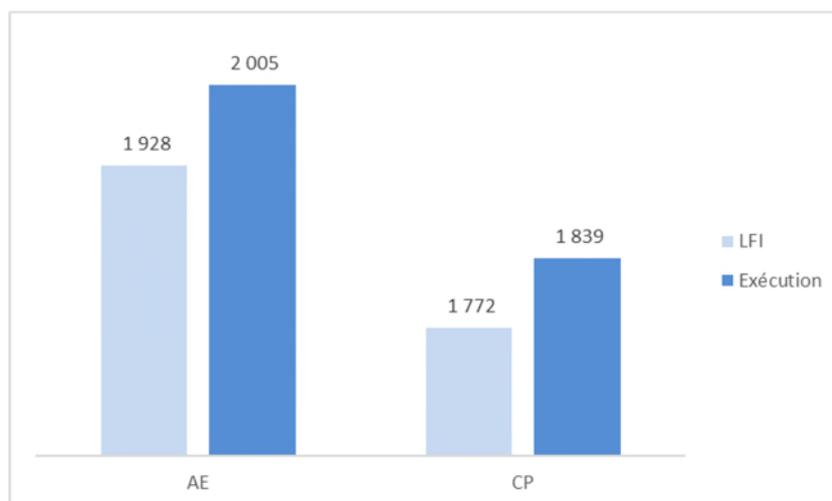
Graphique n° 1 : Mission Immigration, Asile et Intégration -  
exécution 2019 (CP, en M€)



## Synthèse

L'exécution de la mission *Immigration, Asile et Intégration* (1 947,8 M€ en AE et 1 779,9 M€ en CP hors fonds de concours et 2 004,5 M€ en AE et 1 839,4 M€ en CP au total) est une nouvelle fois marquée en 2019 par la hausse de la demande d'asile dont les conséquences sur le premier poste de dépense de la mission, le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), conduisent à un dépassement des crédits autorisés en LFI. Les dépassements du programme 303, qui ne sont pas totalement compensés par la sous-exécution du programme 104, entraînent une sur-exécution de la mission de + 96,9 M€ en AE et de + 91,4 M€ en CP.

**Graphique n° 2 : Mission IAI – LFI et exécution 2019 (en M€)**



La mission est composée de deux programmes :

Le programme 303, « *Immigration et asile* » finance la garantie de l'exercice du droit d'asile (ADA et hébergement des demandeurs d'asile), la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. Il regroupe la grande majorité des crédits de la mission (81% en exécution). L'exécution du programme 303 se caractérise par un important écart entre les crédits ouverts et les crédits consommés (+ 151,6 M € en AE et + 147,2 M€ en CP hors fonds de concours) engendrés par une dépense

d'ADA supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiales (+ 161,7 M€ en AE et en CP).

Le programme 104, « *Intégration et accès à la nationalité française* », finance l'accueil des primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation. Il représente 353,5 M€ en AE et en CP hors fonds de concours. Le programme 104 est sous-exécuté en 2019 (- 55 M€ en AE et - 55,7 M€ en CP hors fonds de concours) en raison de la mobilisation de ses crédits pour le financement des dépenses d'ADA du programme 303 et d'une montée en puissance du nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR) plus lente que prévu.

### Les principales observations de l'exécution 2019

#### **Un effort insuffisant de programmation des crédits en loi de finances initiales**

La mission *Immigration Asile et Intégration* a vu ses crédits significativement renforcés en loi de finances initiales pour 2019. Avec une augmentation de 28,3 % en AE et de 13,7 % en CP<sup>1</sup>, la mission voit ses moyens augmenter pour le programme 303 (+ 25,76 % en AE et + 7,4 % en CP) et plus encore pour le programme 104 (+ 38,4 % en AE et en CP).

Cet effort de budgétisation visait essentiellement à financer des mesures nouvelles en matière d'investissements, en centres de rétention administrative (CRA), et les dispositifs d'intégration conformément aux orientations du comité interministériel de l'intégration de juin 2018, ainsi qu'à prendre en compte l'évolution tendancielle des dépenses liées à l'évolution de la demande d'asile. À ce titre, le contrat d'intégration républicain (CIR) a été rénové avec une augmentation substantielle des volumes d'heures de formations linguistiques et civiques ainsi qu'une première orientation vers l'emploi.

Cependant, des sous-budgétisations pouvaient encore être identifiées. En particulier, la programmation des dépenses d'ADA reposait sur des hypothèses de délais de traitement de la demande (60 jours) et de croissance de la demande d'asile (hypothèse de stabilité de la demande) qui étaient très optimistes au regard des données de l'année 2018 (150 jours de délai moyen de traitement et + 18,8 % de croissance de la demande d'asile). Ces hypothèses se sont d'ailleurs révélées sous-évaluées en exécution.

---

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et hors mesures de périmètre.

Les niveaux d'exécution de la mission *Immigration Asile et Intégration* résultent essentiellement de la croissance non anticipée du nombre de demandeurs d'asile. La hausse de la demande d'asile effective en 2019 s'est révélée supérieure à la prévision (+ 11% s'agissant des premières demandes déposées en guichets uniques et + 7,2 % s'agissant des premières demandes déposées à l'OFPRA).

Ce phénomène pèse sur la dépense d'ADA ainsi que sur les délais de traitement de la demande par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il engendre des tensions sur les dispositifs d'hébergement rendant nécessaire la création de nouvelles places en hébergement d'urgence. Ces ouvertures restant en nombre insuffisant, la moitié des demandeurs d'asile n'était pas hébergée dans le dispositif dédié fin 2019, si bien que l'hébergement d'urgence de droit commun, financé par les crédits du programme 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est également sollicité<sup>2</sup>.

**La Cour des comptes estime que depuis trois exercices, la programmation des crédits du programme 303, et plus particulièrement celle de l'action 2 relative à l'allocation pour demandeur d'asile, est insincère. Quels que soient les éléments sur lesquels avait été construite la budgétisation initiale 2019 au printemps 2018, il appartenait au Gouvernement de constater qu'ils n'étaient plus opérants au deuxième semestre et d'en tirer les conséquences, y compris pendant l'examen parlementaire du PLF 2019, pour proposer une nouvelle budgétisation plus réaliste et fondée sur les éléments d'information et d'analyse les plus récents.**

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

La sur-exécution de la mission a nécessité de multiples mouvements de crédits au cours de l'exercice permettant, pour l'essentiel, le financement de la dépense d'ADA. Au terme de ces mouvements, la mission a vu ses crédits disponibles augmenter de 185,62 M€ en AE et 187,6 M€ en CP.

Ces mouvements proviennent, au-delà du dégel de la mise en réserve du programme 303, du décret de virement n°2019-1229 du 25 novembre 2019 (+ 28,85 M€ en AE et 25,6 M€ en CP pour abonder le

---

<sup>2</sup> Même si les demandeurs d'asile non hébergés bénéficient d'un montant additionnel dans le cadre de l'ADA (7,4€ par jour et par adulte), ce dispositif ne suffit pas à éviter le recours de nombre d'entre eux aux hébergements financés par le programme 177, cf. infra p. 49.

programme 303, et annuler 8,17 M€ en AE et en CP sur le programme 104, dans une logique de solidarité infra-mission) ; et de la loi de finances rectificatives pour 2019, qui a ouvert 129,32 M€ en AE et 126,23 M€ en CP afin de financer les dépenses du programme 303 en annulant 46 M€ en AE et en CP du programme 104).

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

Les crédits de la LFI 2019 excèdent de 408,7 M€ en AE et 213,5 M€ en CP les crédits de l'annuité 2019 de la LPFP 2018-2022 retraitée.

La programmation pour 2020 ne permet pas de corriger la non soutenabilité de la trajectoire au regard des plafonds fixés par la LPFP. L'écart de la mission au plafond 2020 de la LPFP est, en LFI 2020, de + 367,38 M€ à périmètre courant.

De plus, cette prévision pour 2020 repose de nouveau sur une croissance de la demande d'asile supposée nulle (+ 0%) et sur des délais de traitement de la demande par l'OFPRA de 60 jours. Au regard des données des exercices 2018 et 2019, la sincérité de ces hypothèses pour 2020 est sujette à caution.

De façon plus générale, la mission présente un risque d'insoutenabilité résultant de la difficulté d'anticiper l'évolution de la demande d'asile, et de facteurs exogènes peu prévisibles, dont les conséquences budgétaires impactent également l'exécution de la mission. Compte tenu de l'incapacité à anticiper ces flux, il conviendrait de retenir des hypothèses de croissance de la demande d'asile plus prudentes. En l'absence de données avérées, une extrapolation sur la base des données passées pourrait permettre de diminuer l'ampleur de la sous-évaluation. Concernant le parc d'hébergement d'urgence, la simplification et la mise en cohérence doivent être poursuivies.

L'attention du responsable de programme est appelée sur les effets d'éviction engendrés par la sur-exécution du programme 303. Le financement des dépenses d'ADA conduit à mobiliser des ressources du programme 104, au-delà des crédits gelés, et impacte l'atteinte des objectifs de ce programme. En 2019, des crédits destinés au financement du parc de centres provisoires d'hébergement (CPH) et de dispositifs d'intégration des réfugiés et des étrangers en situation régulière ont ainsi été annulés et redéployés au bénéfice du programme 303 par décret de virement.

Enfin, des difficultés de versement des subventions européennes (FAMI et FSI), qui soutiennent de manière significative la mission, doivent être prises en compte. En effet, la commission européenne a interrompu le

versement de 117 M€ de subvention suite à un avis négatif de l'autorité d'audit entraînant des difficultés importantes de trésorerie pour les opérateurs publics et privés. Au-delà de l'insuffisance de trésorerie qui en a résulté pour honorer les paiements attendus par les bénéficiaires, se pose la question des modalités de prise en charge des corrections financières qui seront in fine appliquées et de celles que le Gouvernement a déjà acceptées au titre des dépenses effectuées en 2018, qui portent sur 48,3 M€. Ni le programme 303 ni le programme 104 n'ont été dotés en 2020 pour payer de telles corrections.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 (DGEF, DB):** Revoir la programmation des crédits de la mission en LFI, sur la base d'une évaluation plus réaliste des dépenses liées à l'accueil des demandeurs d'asile. *(Recommandation reformulée)*

**Recommandation n°2 (DGEF):** Poursuivre le développement des capacités du parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, la simplification de ses types d'hébergement et l'homogénéisation de leurs modalités de tarification et de financement. *(Nouvelle recommandation)*

**Recommandation n°3 (DGEF, DB) :** Intégrer dans le RAP 2020 et le PAP 2021 de la mission une présentation détaillée des modalités de prise en charge de la correction de 65 M€ acceptée par l'État sur sa demande de remboursement sur les fonds européens FAMI et FSI, ainsi que des mesures adoptées pour prévenir la répétition de cette situation dans le cadre de la procédure d'apurement. *(Nouvelle recommandation)*

---

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>11</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>13</b>
1.1 Une programmation volontariste.....	13
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	24
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	29
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	37
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>43</b>
2.1 Programme n°303 « Immigration et asile ».....	43
2.2 Programme n°104 « Intégration et accès à la nationalité » ..	58
<b>3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTEGRATION</b> .....	<b>65</b>
3.1 Les opérateurs : l'OFII et l'OFPRA .....	65
3.2 La gestion des crédits européens .....	75
3.3 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période .....	81

## Introduction

La mission retrace les actions menées par la direction générale des étrangers en France (DGEF<sup>3</sup>), qui conçoit et pilote depuis 2013 les politiques publiques couvrant l'intégralité du parcours des personnes empruntant les voies de l'immigration ou de l'asile (hors mineurs non accompagnés<sup>4</sup>). Celles-ci sont en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales) ou par d'autres ministères (ambassades et postes consulaires, services du ministère de la justice, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale). Deux opérateurs sont rattachés budgétairement à la mission : d'une part, au titre du programme 303 « *immigration et asile* », l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) chargé de l'application des textes relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire, et d'autre part, au titre du précédent programme et du programme 104, « *intégration et accès à la nationalité française* », l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), chargé de l'accueil et de l'accompagnement des ressortissants étrangers autorisés à séjourner en France, y compris les demandeurs d'asile.

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

Les procédures de traitement de la demande d'asile assurée par l'OFPRA ont également été modifiées par la transposition en droit français du « paquet asile » composé de trois directives « Qualification » adoptée en 2011 pour harmoniser à l'échelle communautaire les conditions d'octroi de la protection internationale, la directive « Accueil » de 2013 qui approfondit l'harmonisation des normes minimales d'accueil, la directive

---

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

<sup>4</sup> La prise en charge des mineurs non accompagnés relève de la compétence des conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance (voir en ce sens ordonnance du Conseil d'État du 14 juin 2017 n°402890, association des départements de France, au sujet de l'évaluation de minorité).

« Procédures » de 2013 qui a pour objectif de renforcer les garanties procédurales accordées au demandeur d'asile dans l'examen de sa demande.

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

---

<sup>5</sup> Au sein de la DGEF, la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité était jusqu'en décembre 2016 responsable du programme 104.

# 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

## 1.1 Une programmation volontariste

Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2019 pour la mission s'élèvent à 1 688 M€ (en CP, hors fonds de concours), 307 M€ de plus qu'en LFI 2018, soit une hausse de 22%, à périmètre constant.

Cette évolution s'explique par :

- Une ambition forte avec des mesures nouvelles en matière d'accueil et d'intégration : + 71 M€ (+ 30%) ;
- Des mesures nouvelles s'agissant de l'hébergement des réfugiés : + 33 M€ (+ 94%) et de leur intégration : + 22 M€ (+ 260%) ;
- Un volontarisme marqué en matière d'investissements dans les centres de rétention administrative (CRA) : + 53 M€ (+ 64%) ;
- Une augmentation tendancielle des dépenses en matière d'asile : + 29 M€, (+ 3%) ;
- Des économies liées à la mise en œuvre de la loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » : - 14,4 M€.

### 1.1.1 Le périmètre de la mission modifié

La mission *Immigration Asile et Intégration* est impactée par quatre mesures de transferts, adoptées en loi de finances pour 2019 : trois d'entre elles proviennent du programme 177, elles conduisent à une augmentation importante des crédits des deux programmes de la mission, en programmation initiale, d'un montant total de 118,7 M€ en AE et en CP<sup>6</sup>.

Les dépenses afférentes concernent bien les migrants, dès lors ces transferts en provenance du programme 177 sont justifiés et qu'ils améliorent la lisibilité budgétaire de la mission. Les crédits de la mission, par ailleurs, n'ont pas fait l'objet de mesure de débudgétisation.

### 1.1.2 Une programmation marquée par la sous-évaluation des risques

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, la loi de finances initiale pour 2019 a ouvert un montant très significativement supérieur de crédits, hors fonds de concours : les moyens de la mission immigration, asile et intégration augmentent de 37% en AE et de 22% en CP.

À périmètre constant, hors mesures de transferts, **les crédits de la mission progressent de 28% en AE et de 14% en CP. Ces hausses concernent le programme 303 (+ 26% en AE, + 7% en CP), et, davantage encore en proportion, le programme 104 (+ 38% en AE et CP, hors transferts).** La part du programme 104 au sein des crédits de la mission augmente ainsi de quatre points dans la programmation initiale, passant de 20 à 24% des crédits de paiements.

---

<sup>6</sup> Un transfert entrant de 99,6 M€ du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » vers le programme 303 permet le financement de 7 800 places d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile (HUDA), par la transformation des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) d'Île-de-France ; un autre transfert entrant de 13,7M€ vers le programme 104 est relatif au financement de 1 500 places de centre provisoire d'hébergement (CPH), par la transformation d'une autre partie des CHUM d'Île-de-France. Le troisième transfert entrant de 5,4 M€ vers le programme 104 concerne le financement des prestations associées dans le cadre du transfert des places des CHUM. Enfin, un transfert sortant de 9 595 € est effectué du programme 303 vers le programme 148 « fonction publique », relatif à l'ouverture d'une prestation d'action sociale interministérielle (crèches) pour les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). En exécution, seuls 112,8M€ ont été transférés à la mission, en raison de taxations interministérielles, à hauteur de - 5,87 M€, et du transfert sortant concernant la crèche OFPRA, qui n'a pas été réalisé : - 0,009M€.

Hors mesures de transferts, la programmation initiale des crédits intègre les conséquences budgétaires de l'évolution tendancielle des dépenses (+ 25,6 M€), à laquelle s'ajoutent surtout des mesures nouvelles (+ 169,2 M€). Des mesures d'économies ont été prévues (- 14,4 M€), conditionnées à la mise en œuvre de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Tableau n° 1 : Comparaison LFI 2018 et LFI 2019 (hors fonds de concours – à périmètre constant)

en M€	Action	UB	Titre	Sous Unité	LFI 2018		LFI 2019		Evolution LFI 2018/LFI 2019				
					AE	CP	AE	CP	écart en euros		écart en %		
Programme 303	01 Circulation des étrangers	UB1	3	Fonctionnement courant	0,52	0,52	0,52	0,52	0,00				
	Total Action 01				0,52	0,52	0,52	0,52	0,00				
	02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	UB3	6	ADA	317,67	317,67	335,83	335,83	18,16	18,16	5,7%	5,7%	
			6	ATA			0,00	0,00					
		UB4	6	CADA	295,75	295,75	309,16	309,16	13,41	13,41	4,5%	4,5%	
			6	HU	267,87	300,31	542,46	397,00	274,59	96,69	102,5%	32,2%	
		HU hors transferts						442,86	297,40	174,99	-2,91	65,3%	-1,0%
		UB6	6	Accompagnement social DA	0,50	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00	0,0%	0,0%	
	3		OFPPA	69,88	69,88	70,57	70,57	0,69	0,69	1,0%	1,0%		
	Total Action 02 hors FDC				951,67	984,11	1 258,51	1 113,06	306,84	128,95	32,2%	13,1%	
	Total action 02 hors FDC et hors transfert (- 99,6 M€)						1 158,91	1 013,46	207,24	29,35	21,8%	3,0%	
	Part de l'action 02 (hors FDC et hors transferts) dans la mission				70,5%	71,3%	66,9%	64,6%					
	03 lutte contre immigration irrégulière	UB8	3	Fonctionnement hôtelier CRA	32,30	32,30	41,66	41,66	9,36	9,36	29,0%	29,0%	
			5	Investissement et immobilier des CRA	5,10	5,30	55,35	38,25	50,25	32,95	985,4%	621,8%	
		UB10	6	Accompagnement social CRA	6,32	6,32	8,14	8,14	1,82	1,82	28,8%	28,8%	
6			Prise en charge sanitaire des personnes en CRA	8,10	8,10	10,32	10,32						
UB11		2	Calais / Dunkerque	0,00	0,00	6,00	6,00						
		total					16,32	16,32	8,22	8,22	101,5%	101,5%	
UB12		3	Eloignement	30,69	30,69	31,69	31,69	1,00	1,00	3,3%	3,3%		
		Total Action 03 hors FDC				82,51	82,71	153,17	136,07	70,65	53,35	85,6%	64,5%
04 Soutien		UB2	3	Fonctionnement des services	3,67	1,80	1,80	1,80	-1,87	0,00	-51,0%	0,0%	
			Total UB2 - Soutien	3,67	1,80	1,80	1,80	-1,87	0,00	-51,0%	0,0%		
	UB13	3 et 5	Informatique	29,96	29,96	28,30	28,30	-1,66	-1,66	-5,5%	-5,5%		
		Total UB 13 - Informatique	29,96	29,96	28,30	28,30	-1,66	-1,66	-5,5%	-5,5%			
Total Action 04 hors FDC				33,63	31,76	30,10	30,10	-3,53	-1,66	-10,5%	-5,2%		
Total Programme 303 hors FDC				1 068,33	1 099,10	1 442,30	1 279,74	373,97	180,64	35,0%	16,4%		
Total Programme 303 hors FDC, hors transfert (- 99,6 M€)						1 342,70	1 180,14	274,37	81,04	25,7%	7,4%		
Part du programme 303 dans la mission IAI				79,1%	79,6%	77,5%	75,2%						
Programme 104	11 Actions nationales d'accueil	UB1	3	OFII	180,03	180,03							
			6	OFII	10,50	10,50							
		Total Action 11				190,53	190,53	252,01	252,01	61,48	61,48	32,3%	32,3%
	part de l'action 11 dans le programme 104				67,6%	67,6%	61,7%	61,7%					
	12 Actions d'intégration des étrangers	UB2	6	Actions d'accompagnement des étrangers	38,43	38,43	49,13	49,13	10,70	10,70	27,8%	27,8%	
			Total Action 12 hors FDC				38,43	38,43	49,13	49,13	10,70	10,70	27,8%
	14 Naturalisation	UB7	3	Fonctionnement	1,07	1,03	0,99	1,04	-0,08	0,01	-7,8%	1,0%	
			Total Action 14				1,07	1,03	0,99	1,04	-0,08	0,01	-7,8%
	15 Actions d'intégration des réfugiés	UB5	6	Centres provisoires d'hébergement (CPH)	34,83	34,83	67,85	67,85	33,01	33,01	94,8%	94,8%	
			6	Aides et accompagnement aux réfugiés	8,33	8,33	30,10	30,10	21,78	21,78	261,5%	261,5%	
		Total Action 15				43,16	43,16	97,95	97,95	54,79	54,79	126,9%	126,9%
	action 15 hors transferts (-19,1 M€)						78,85	78,85	35,69	35,69	82,7%	82,7%	
16 plan des FTM	UB4	6	FTM	8,54	8,54	8,54	8,54	0,00	0,00	0,0%	0,0%		
		Total Action 16				8,54	8,54	8,54	8,54	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Total Programme 104 hors FDC				281,72	281,69	408,61	408,66	126,89	126,98	45,0%	45,1%		
Total Programme 104 hors FDC hors transferts (-19,1 M€)						389,51	389,56	107,79	107,88	38,3%	38,3%		
Part du Programme 104 dans la mission IAI				20,9%	20,4%	22,5%	24,8%						
Total mission IAI hors FDC				1 350,06	1 380,79	1 850,91	1 688,41	500,85	307,62	37,1%	22,3%		
Total mission IAI hors FDC hors mesures de transfert						1 732,21	1 569,71	382,15	188,92	28,3%	13,7%		

Source : Cour des comptes ; données DGEF 2020 ; LFI 2018 : pour les FDC, il s'agit des FDC rattachés dans l'année + report 2017 + indus ; LFI 2019 : pour les FDC, il s'agit des FDC rattachés dans l'année + report 2018 + indus – annulations ;

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

L'action 02, « Garantie de l'exercice du droit d'asile », demeure la plus importante de la mission, avec 67% des crédits en AE et 65% des crédits en CP. Hors transferts, les dépenses liées à l'action 02 n'augmentent que de 3% en CP, mais de 22% en AE. La programmation prévoit une hausse contenue des crédits nécessités par le versement de l'ADA (+ 5,7%), et de ceux liés à l'hébergement des demandeurs en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA :+ 4,5%).

**Comme les années précédentes, la programmation de l'action 02 repose sur une prévision très optimiste de l'évolution de la demande d'asile.** Les dépenses inscrites se fondent en effet sur l'hypothèse d'une stabilité de la demande d'asile pour 2019, et même d'une baisse de 10% des demandeurs relevant du règlement Dublin III. Or la demande d'asile avait augmenté de 17% en 2017, pour une prévision initiale de 10%, et de 18,8% en 2018, alors que la LFI pour 2018 était fondée sur une prévision de hausse de 10%. Certes, les statistiques observables à l'échelle européenne témoignaient d'une décrue, en 2018, toutefois la demande d'asile en France, au premier semestre 2018, avant même l'accélération qui a marqué le dernier trimestre, s'est maintenue à un niveau aussi élevé que lors du dernier trimestre 2017, qui avait lui-même connu une accélération. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2019, à l'été 2018, il était donc optimiste d'envisager une stabilisation de la demande d'asile en 2019 à son niveau de 2018. En tout état de cause, l'entrée sur le territoire, en 2017, d'un nombre croissant de demandeurs, et le maintien au premier semestre 2018 d'un niveau d'entrées aussi élevé qu'en fin 2017, conduisait nécessairement à prévoir, en conséquence, des dépenses 2019 supérieures à l'exécution 2018, étant donné l'inertie des conséquences budgétaires de ces entrées croissantes : en raison des délais d'examen de la demande d'asile, ces entrants de la deuxième moitié de 2017 et de la première moitié de 2018, en nombre croissant, seraient encore présents sur le territoire en 2019, et allocataires de l'ADA.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'intérieur doit anticiper les répercussions des dépassements récurrents de l'exécution du programme 303. La mission IAI occupe ainsi, de fait, une position transversale au sein de la sphère ministérielle Intérieur, dès lors que ses impasses sont amenées à être gagées par des économies dégagées au sein des dépenses de plusieurs autres programmes, depuis plusieurs années. Dans le deuxième compte-rendu de gestion pour 2018 de la mission *Immigration, asile et intégration*, daté du 18 septembre 2018, le CBCM indique que « la prévision d'exécution tient compte de la tendance à l'augmentation du nombre de ménages allocataires depuis le mois de juillet évaluée à + 1000 ménages par mois en solde entrées/sorties

*jusqu'à fin décembre, soit une projection de 97 500 ménages bénéficiaires en fin d'année (...) Il existe un risque possible de dépassement de la prévision ADA sur ce sous-jacent, les derniers mois ayant montré une dynamique de hausse plus importante que celle de début d'année* ». Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé le 11 octobre 2018, annexé au projet de loi de finances pour 2019<sup>7</sup>, souligne quant à lui que *« l'hypothèse retenue est optimiste au regard de la croissance de la demande d'asile observée en 2017 (+ 17,5%) et de celle attendue en 2018 (+ 18,8% de janvier à août 2018 auprès de l'OFPRA par rapport à la même période de 2017) »*. La persistance d'un mouvement dynamique de hausse de la demande d'asile, et même son accélération, était donc connue à la fin de l'été 2018.

Lors de l'engagement des débats parlementaires sur le PLF pour 2019, la poursuite de la tendance à la hausse de la demande d'asile aux trois premiers trimestres 2018 ne pouvait donc être ignorée. Dans la note d'exécution budgétaire de la mission IAI pour 2018, la Cour des comptes regrettait, déjà, *« qu'il n'ait pas été jugé pertinent de renforcer les moyens de l'ADA dans le cadre du débat parlementaire »*.

Autre paramètre impactant fortement la dépense du programme 303, le délai moyen constaté de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA était de 216 jours en 2014, de 183 jours en 2016 et de 140 jours en 2017. A l'été 2018, dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019, sa prévision pour l'année 2018 a dû être actualisée à 115 jours, contre 60 jours en prévision initiale. La programmation initiale pour 2019 ne prévoyait qu'une hausse de 1% de la subvention accordée à l'OFPRA, et un relèvement de 10 ETP seulement de son plafond, afin de mener à bien une expérimentation en Guyane, alors que l'opérateur avait été renforcé de 15 ETP en 2018, et la CNDA de 51 ETP la même année. Ramener le délai moyen de traitement à 60 jours ne pouvait donc pas constituer un objectif crédible pour 2019. Comme l'indiquait déjà la Cour des comptes dans la NEB 2018, *« il était assuré que l'opérateur ne pourrait l'atteindre »*.

Il en résulte que, à supposer même que la demande d'asile se soit effectivement stabilisée en 2019 au niveau 2018, le flux déjà entré de demandeurs d'asile, particulièrement élevé en 2017 et au premier semestre 2018, conduisait, lors de la programmation initiale pour 2019, à connaître déjà les tensions à venir dans l'exécution 2018 de l'action 02, mais

---

<sup>7</sup> Rapport fait par M. Joël Giraud au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1255), annexe n°28, immigration, asile et intégration.

également le niveau de dépenses nécessaires pour financer, en 2019, cette même action.

Tableau n° 2 : Évolution de la dépense d'ADA

en M€	LFI	CRG2 (prév. d'exécution au 31/08)	Exécution	Ecart LFI- prév CRG2	Écart LFI- Exécution
2016	148,8	317,0	316,1	213,09%	212,49%
2017	220,0	355,0	348,8	161,36%	158,55%
2018	318,1	414,1	424,2	130,18%	133,36%
2019	335,8	506,7	497,5	150,87%	148,14%
2020	447,99				

Source : CBCM Intérieur (février 2020) et DGEF (mars 2020)

Alors que les dépenses d'ADA exécutées en 2017 s'élevaient à 348,8 M€, et que le CBCM, lors du CRG2 le 31 août 2018, dont la prévision s'avère, année après année, proche de l'exécution à venir, prévoyait un montant exécuté de 414,1 M€ pour l'année 2018, il apparaît qu'il était irréaliste de fixer en LFI pour 2019 la prévision de dépense de l'ADA à 335,8 M€, soit un montant inférieur de 20 % à la prévision 2018 et inférieur à l'exécution 2017.

**L'inertie des dépenses de l'action 02, particulièrement celles relatives au versement de l'ADA, n'aurait pas dû permettre d'envisager une programmation pour 2019 inférieure aux montants exécutés en 2018 ni, a fortiori, à ceux de 2017.**

**Quels que soient les éléments sur lesquels avait été construite la budgétisation initiale au printemps 2018, il appartenait au Gouvernement de constater qu'ils n'étaient plus opérants au deuxième semestre et d'en tirer les conséquences, y compris pendant l'examen parlementaire du PLF 2019, pour proposer une nouvelle budgétisation plus réaliste et fondée sur les éléments d'information et d'analyse les plus récents.**

Les mesures d'économies prévues par la loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » n'ont pas produit d'effets l'année de leur vote, en raison de l'adoption tardive du texte. Elles visent notamment à contrôler davantage le volume du versement additionnel versé aux demandeurs d'asile non hébergés (« pécule »), et à réduire les délais de traitement de la demande d'asile. En LFI 2019, le montant total des effets attendus de ces

mesures, en atténuation des dépenses d’asile, était de 14,4 M€<sup>8</sup> : même si la loi avait produit pleinement l’impact qui en était espéré dès le début de l’année 2019, celui-ci n’était pas d’une ampleur telle qu’il puisse compenser la sous-budgétisation de l’action 02.

Enfin, en raison de la saturation des dispositifs d’hébergement, **la création de 3 500 places supplémentaires<sup>9</sup> d’hébergement est programmée en LFI 2019**. Les AE qui y sont consacrées augmentent (+ 65%), afin de permettre le conventionnement pluriannuel expérimental mis en place en 2019 (cf. infra p. 51).

**L’action 03, « Lutte contre l’immigration irrégulière », connaît la hausse la plus importante**, en pourcentage, par rapport à la programmation 2018, en raison de la volonté de créer 450 nouvelles places de rétention, au total, entre 2018 et 2019. Les crédits consacrés à l’investissement immobilier des centres de rétention administrative (CRA) sont ainsi multipliés par 10 en AE, et par 6 en CP. Il s’agit de prendre en compte l’effet des décisions prises en 2017 et tendant à augmenter le taux de placement en rétention des personnes en situation irrégulière interpellées ou identifiées, et d’autre part les effets de l’augmentation de la durée maximale de rétention, relevée de 45 à 90 jours par la loi n° 2018- 778 du 10 septembre 2018.

La hausse des capacités immobilières s’accompagne d’une prévision de dépense accrue en matière d’accompagnement social (+ 28%). Concernant la prise en charge sanitaire des personnes hébergées en CRA, un doublement des crédits en AE et en CP est programmé, en raison des dépenses prévues dans le Pas-de-Calais et le Nord, faisant suite à l’arrêt du Conseil d’État du 31 juillet 2017, enjoignant les autorités publiques de mettre à disposition des personnes des points d’eau et des sanitaires auprès de campements<sup>10</sup>.

Comme le souligne le rapport précité de la commission des finances annexé au projet de loi de finances pour 2019<sup>11</sup>, le volontarisme très marqué de la programmation de la mission en matière de dépenses d’investissement dans les CRA nécessitait en exécution, pour que les délais

---

<sup>8</sup> Source : projet annuel de performance (PAP) pour 2019.

<sup>9</sup> La programmation prévoit 1000 places supplémentaires en CADA et 2500 places en hébergement d’urgence, inscrites dans la loi de programmation pluriannuelle 2018-2020 : PAP 2019.

<sup>10</sup> Conseil d’État, Décision N°412125, 412171, commune de Calais, ministre d’État, ministre de l’intérieur.

<sup>11</sup> Rapport fait par M. Joël Giraud au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1255), annexe n°28, immigration, asile et intégration

soient respectés, une particulière vigilance des responsables de programmes, s'agissant notamment des procédures de passation des marchés publics. **Dès la programmation initiale en effet, la capacité des administrations concernées à mettre en œuvre aussi rapidement un plan de construction et de réhabilitation des CRA d'une telle ampleur pouvait être questionnée.**

Par ailleurs, 50,3 M€ en CP et 43,8 M€ en AE sont prévus, en provenance des fonds européens principalement, en hausse par rapport aux années précédentes, et doivent abonder les actions 02, 03 et 04 du programme<sup>12</sup>.

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

La programmation des dépenses du programme 104, en hausse de 38% à périmètre constant, traduit budgétairement les annonces du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018. L'action 11 « Accueil des primo-arrivants », qui concentre 61,7% des AE et CP du programme, voit ses crédits augmenter de 32%. Ces financements accordés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), doivent ainsi permettre de « doubler les heures de formations linguistiques et de formations civiques délivrées aux primo-arrivants », dans le cadre des contrats d'intégration républicaine (Cir), pour un coût en mesures nouvelles de 41,45 M€. Il est également prévu que l'opérateur assume davantage de missions en matière d'asile, d'une part en délivrant une nouvelle prestation d'accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile dans les structures de premier accueil (coût supplémentaire prévu de 6,7 M€), et d'autre part en assurant le suivi des 9 300 places des centres franciliens d'hébergement d'urgence des migrants (CHUM) transférés du programme 177 au programme 303 (5,4 M€). Le plafond d'emplois de l'opérateur est augmenté de 95 ETP.

Les crédits de l'action 12, déconcentrés aux préfets, pour financer l'apprentissage de la langue française, l'accès aux droits et l'insertion professionnelle des primo-arrivants augmentent aussi fortement (+ 28%) en LFI : il s'agit de permettre aux services déconcentrés de répondre dans la proximité, de façon adaptée aux besoins de formations des primo-arrivants, en partenariat avec les initiatives locales portées par les collectivités territoriales.

---

<sup>12</sup> Le PAP pour 2019 prévoit 13,8 M€ en AE et CP, issus des fonds européens, FAMI et FSI, rattachés à l'action 02, 15,4 M€ à l'action 03 et 21,7M€ pour l'action 04. Le montant total prévu en 2018 était de 41 M€, et de 25,1 M€ en 2017.

L'action 15, « Accompagnement des réfugiés », connaît la hausse la plus marquée, + 83% à périmètre constant, en raison de mesures nouvelles prévoyant la création de 2 000 places supplémentaires en centres provisoires d'hébergement (CPH) : il s'agit d'héberger davantage de bénéficiaires d'une protection, parmi les plus vulnérables d'entre eux, et de faciliter ainsi leur sortie des CADA et une meilleure fluidité du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile. Les autres dispositifs d'accompagnement des réfugiés augmentent également (accès au logement, à l'emploi etc.)<sup>13</sup>.

Les ressources attendues des fonds de concours pour le programme 104 diminuent, passant de 54,6 M€ en AE et 54,8 M€ en CP, programmés en 2018, à 33,4 M€ en AE et 33,7 M€ en CP en 2019.

#### 1.1.2.3 L'analyse de la programmation au regard de l'exécution 2018

Comme l'année passée, pour l'ensemble de la mission, la comparaison de la programmation initiale pour 2019 et l'exécution de l'exercice 2018 est rendue difficile en raison des conditions d'exécution de l'exercice précédent. La hausse non anticipée de la demande d'asile en 2018 (+ 18,8% contre une prévision de + 10%) a conduit à une sur-exécution de l'action 02 (+ 10% en AE et + 9% en CP hors fonds de concours). Cette sur-exécution a entraîné d'importants mouvements de crédits en 2018 au détriment du programme 104 et une sous-exécution de ce dernier (- 5% des crédits en AE et - 4% en CP).

#### **1.1.3 Dans un contexte de hausse du budget, une programmation néanmoins soumise à de fortes tensions dès son adoption**

Comme en 2018, le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur souligne dès son avis initial relatif à la programmation de la mission *Immigration, Asile et Intégration*, émis le 15 février 2019, le risque d'une sur-exécution de l'action 02 et la non prise en compte du paiement du solde « inéluctable » de la dette relative à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Prenant en compte la hausse de la demande d'asile constatée, le CBCM ajoute que des marges de manœuvre devront nécessairement être recherchées au sein de l'ensemble de la mission pour financer les dépassements attendus.

---

<sup>13</sup> Source : PAP pour 2019

De plus, l'avis recommande au responsable du programme « *une grande prudence dans la gestion des crédits* » du programme 104 et l'invite « *à identifier des marges de manœuvre potentielles permettant de faire face aux dépenses inéluctables du programme 303* ».

La programmation initiale de la mission *Immigration, Asile et Intégration* a conduit le CBCM à formuler un avis favorable pour le programme 104 et un avis favorable « *assorti de fortes réserves liées à une insoutenabilité subie mais dont l'ampleur présentée reste cette année encore particulièrement élevée* »<sup>14</sup>.

De façon répétée, plusieurs années de suite, des sous-évaluations marquées caractérisent les différents paramètres de la budgétisation des dépenses liées à la demande d'asile.

**Recommandation n°1 (DGEF, DB) : Revoir la programmation des crédits de la mission en LFI, sur la base d'une évaluation plus réaliste des dépenses liées à l'accueil des demandeurs d'asile. (Recommandation reformulée)**

---

<sup>14</sup> Dans son avis initial au programme pour 2018, le CBCM avait déjà formulé un avis favorable pour le programme 104, et un avis favorable « *assorti de fortes réserves liées à une insoutenabilité subie dont l'ampleur présentée reste élevée malgré un gros effort de rebudgétisation en LFI 2018* » pour le programme 303.

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 3 : Mouvements de crédits de la mission IAI

En M€	Programme 303		Programme 104		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	1 442,30	1 279,74	408,61	408,66	1 850,91	1 688,41
<b>LFR</b>	129,32	126,23	-46,78	-46,92	82,54	79,31
<b>Autres mouvements de crédits</b>	44,53	49,42	12,40	12,72	56,93	62,14
Reports	16,14	24,29	20,57	20,89	36,71	45,18
Virements					0,00	0,00
Transferts					0,00	0,00
Décrets de virement	28,85	25,59	-8,17	-8,17	20,68	17,42
Répartitions					0,00	0,00
Annulations	0,46	0,46			0,46	0,46
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	33,32	33,32	12,83	12,83	46,15	46,15
<b>Total des crédits ouverts</b>	1 649,47	1 488,71	387,06	387,29	2 036,53	1 876,01
<b>Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gel initial (a)	42,03	37,16	10,40	10,41	52,43	47,57
Surgels (b)	15,89	12,64	11,67	11,66	27,56	24,30
Dégels en gestion (c)	57,92	49,80			57,92	49,80
Annulation de crédits gelés (d)			22,07	22,07	22,07	22,07
<b>Crédits disponibles</b>	1 649,47	1 488,71	387,06	387,29	2 036,53	1 876,01
<b>Crédits consommés</b>	1 617,68	1 453,07	386,91	386,33	2 004,59	1 839,40
<b>Solde</b>	31,79	35,64	0,15	0,96	31,94	36,61

Source : DGEF février 2020

### 1.2.1 Une réserve de précaution mobilisée majoritairement pour le financement de l'accueil des demandeurs d'asile

Pour l'exercice 2019, le taux de mise en réserve<sup>15</sup> est de 4,0% en AE et de 3,9% en CP pour le programme 303 et de 5,4% pour le programme 104. Ces mises en réserve résultent de la minoration appliquée aux opérateurs (OFII et OFPRA), de l'exonération des crédits grands projets informatiques, du surgel portant la réserve initiale à 5% pour le programme

<sup>15</sup> Cf. Circulaire direction du budget du 20 décembre 2018 portant sur le lancement de la gestion budgétaire 2019 et la réserve de précaution.

303 et, surtout, d'un taux minoré de 1% appliqué aux dépenses de guichet de l'ADA, avec pour conséquence un transfert d'une partie de la réserve du programme 303 vers le programme 104<sup>16</sup>.

En gestion, pour le programme 303, la totalité de la réserve de précaution a été dégelée le 28 octobre 2019 pour financer les dépenses obligatoires de l'ADA et de l'hébergement d'urgence. Concernant le programme 104, la loi de finances rectificatives du 2 décembre 2018 a annulé la totalité de la réserve du programme 104 afin de financer les dépenses de l'action 02 du programme 303. Comme les années précédentes, la totalité des crédits gelés des programmes 303 et 104 est utilisée, en cours de gestion, pour faire face en quasi-totalité aux dépenses de guichet de la demande d'asile, ce qui illustre le caractère artificiel de cette réserve de précaution.

Tableau n° 4 : Évolution de la réserve de précaution

En M€	Programme 303		programme 104		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Gel initial sur LFI	42,03	37,16	10,4	10,41	52,43	47,57
Surveys	15,89	12,64	11,67	11,66	27,56	24,3
Annulations prises sur la réserve	0	0			0	0
Dégels pour emploi	57,92	49,8			57,92	49,8
Dégels pour annulation en LFR	0	0	22,07	22,07	22,07	22,07
Solde	0	0	0	0	0	0
% d'annulation	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% de restitution	100%	100%	100%	100%	100%	100%

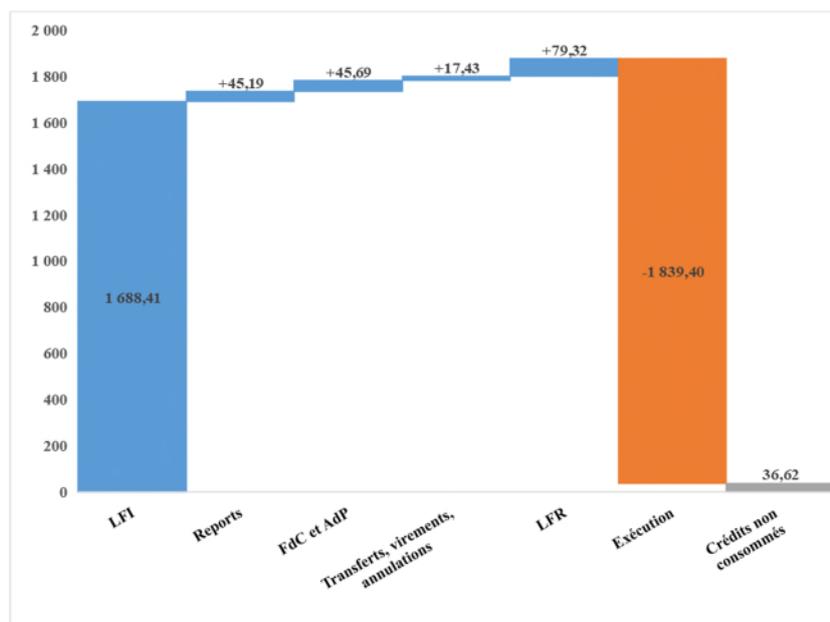
Source : Cour des comptes ; données DGEF 2020

La hausse non anticipée de la demande d'asile en 2019 (+ 7,3 %) alors qu'une stabilité était prévue dans la programmation initiale constitue moins un aléa de gestion justifiant la levée de cette réserve que la conséquence d'une sous-budgétisation chronique, soulignée déjà dans les NEB passées.

<sup>16</sup> Ainsi que le soulignent les services du responsable de programme et ceux du CBCM, de nombreux échanges entre eux ont été nécessaires pour ajuster la mise en réserve, entre le document de répartition initial des crédits et des emplois et celui portant répartition actualisée des crédits et des emplois, annexé à l'avis au programme du CBCM. La difficulté d'application de la mise en réserve pour le programme 303 est due au constat de la hausse de la demande d'asile, au poids de l'ADA, dépense de guichet (26,2% du P.303 en CP et 20% de la mission), qui, avec les dépenses liées aux CADA et à l'hébergement d'urgence représentent 81% du programme en CP et 62% de la mission.

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

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution 2019 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

La mission *Immigration, Asile et Intégration* a bénéficié d'importants mouvements de crédits au cours de l'exécution 2019. Si aucune irrégularité au regard du droit budgétaire ne doit être relevée, ces mouvements sont la conséquence de la sous-évaluation des dépenses du programme 303 et ont nécessité de mobiliser les crédits du programme 104 et d'autres missions de la sphère relevant du ministère de l'intérieur au sein du budget de l'État.

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

#### 1.2.2.1 Des reports bénéficiant aux deux programmes

Le programme 303 a été abondé de 16,14 M€ d'AE non engagés et de 24,29 M€ de CP par des reports liés à des charges à payer. Le programme 104 a bénéficié de 20,57 M€ d'AE et de 20,89 M€ en CP liés à des charges à payer<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> cf. avis au programme du CBCM daté du 25 février 2019.

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

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

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

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

En 2019, la ressource programmée initialement, issue des fonds de concours est assez stable par rapport à l'exercice précédent, dans la programmation initiale : 82,1 M€ en AE et 84,94 M€ en CP, contre 82,1 M€ en AE et en CP en 2018<sup>18</sup>. Dans la programmation initiale revue<sup>19</sup> la baisse pour l'ensemble de la mission est nettement plus importante (- 47,82 M€ en AE et - 47,6 M€ en CP pour la mission).

Les fonds de concours rattachés au cours de l'exercice, qui baissent également, représentent une part significative des ressources disponibles du programme 104. **Les fonds de concours rattachés représentent, dans la programmation, près de 8% de la ressource disponible en AE et en CP pour le programme 104 et 3% pour le programme 303.**

Les dépenses de fonds de concours finalement exécutées, toutefois, sont stables par rapport à l'exécution 2018, s'agissant du programme 104, et au contraire sont divisées par deux pour le programme 303.

Il s'avère difficile de suivre l'emploi et la destination de ces fonds et les différences entre les montants attendus dans la programmation

---

<sup>18</sup> Données issues du PAP 2019 et du PAP 2018.

<sup>19</sup> Cf. Avis du 25 février 2019 du CBCM sur le programme 303 « Immigration et Asile » et ses BOP centraux soutien, asile et lutte contre l'immigration irrégulière ainsi que sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et son BOP central.

initiale, les crédits effectivement rattachés durant l'exercice et les crédits exécutés. Certaines actions, en particulier les actions 12 et 15 du programme 104, voient leurs ressources disponibles varier de plus de 25% en raison de ces évolutions de la ressource issue des fonds de concours. Les facteurs qui ont conduit à une telle sous-exécution des ressources issues des fonds de concours sont traités *infra* (cf. 1.3).

#### 1.2.2.3 Des virements de crédits permettant de financer les dépenses liées à l'accueil des demandeurs d'asile

Afin de financer la sur-exécution des dépenses d'ADA et d'hébergement d'urgence, au-delà du dégel de la mise en réserve du programme 303, le décret de virement n°2019-229 du 25 novembre 2019 a ouvert 28,85 M€ en AE et 25,6 M€ en CP pour abonder le programme 303, et annulé 8,17 M€ en AE et en CP sur le programme 104,<sup>20</sup>. Cette annulation de crédits résulte de la mobilisation d'une partie de la trésorerie excédentaire de l'OFII (cf. *infra*).

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

**La loi de finances rectificatives pour 2019 a ouvert 129,32 M€ en AE et 126,23 M€ en CP** afin de financer les dépenses du programme 303. Ces crédits ont permis de financer les dépenses de l'action 02. Les demandes d'asile enregistrées en GUDA ont crû de 11% en 2019, et la demande d'asile adressée à l'OFPRA de 7,3%, alors que la programmation initiale prévoyait une stabilité de cette demande.

En contrepartie, la LFR pour 2019 a annulé 46 M€ en AE et en CP du programme 104, dont 22 M€ annulant la réserve de précaution de ce programme et 24 M€ couverts par des atténuations de dépenses de l'OFII et des économies.

#### 1.2.2.5 Un usage limité de la fongibilité

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

---

<sup>20</sup> Le solde de l'abondement du programme 303 a nécessité des annulations au sein des programmes 152 « Gendarmerie nationale », 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 307 « Administration territoriale » de la sphère ministérielle intérieur.

gestion du parc informatique, ces crédits ne pouvaient donc être engagés ni payés.

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

L'exécution de la mission *Immigration, Asile et Intégration* est caractérisée, en 2019 une nouvelle fois, par une sur-exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI. Cette sur-exécution conduit, hors fonds de concours, à un dépassement de 97,2 M€ en AE (+ 5%) et 91,4 M€ en CP (+ 5%). Le dépassement est inférieur lorsque sont intégrés les fonds de concours rattachés à la mission (+ 4% en AE et + 3,8% en CP)<sup>21</sup>. Le risque de sur-exécution avait déjà été identifié dès l'avis initial au programme du CBCM, cf. supra. La Cour des comptes, dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* (juin 2019), l'avait estimé à 100 M€.

**A l'échelle des programmes de la mission, l'exécution laisse apparaître un fort dépassement du programme 303 (+ 10,5 % en AE et + 11,5 % en CP, hors fonds de concours) compensé par une sous-exécution du programme 104, d'autant plus marquée que la programmation initiale était très volontariste (- 13,5% en AE et - 13,6% en CP, hors fonds de concours).** Ces écarts résultent principalement de la sur-exécution des dépenses d'ADA et d'hébergement d'urgence, face auxquelles la solidarité infra-mission a largement été mobilisée.

---

<sup>21</sup> Les fonds de concours intégrés en LFI correspondent à l'ensemble des fonds de concours et reports de fonds de concours rattachés à la mission au cours de l'exercice. En exécution, les dépenses issues des fonds de concours effectivement liquidées sont recensées.

Tableau n° 5 : Mission IAI-LFI et exécution 2019 (en M€)

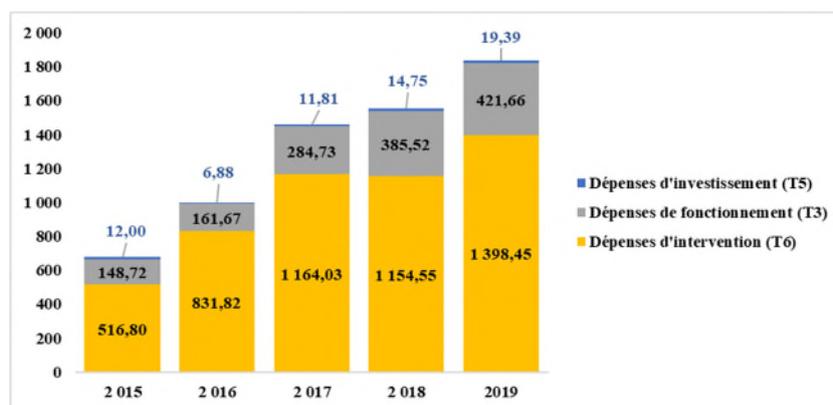
en M€	Titre	LFI 2019 hors FDC		Exécution 2019 hors FDC		Ecart LFI/Exécution			
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 303	fonctionnement	165,16	163,18	168,61	167,92	3,46	4,74	2%	3%
	investissement	64,73	49,61	45,18	20,43	-19,55	-29,18	-30%	-59%
	intervention	1 212,41	1 066,95	1 380,46	1 238,60	168,06	171,65	14%	16%
		1 442,30	1 279,74	1 594,26	1 426,95	151,96	147,21	11%	12%
Programme 104	fonctionnement	239,49	239,55	198,22	198,19	-41,27	-41,35	-17%	-17%
	investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	intervention	169,12	169,12	155,34	154,72	-13,78	-14,40	-8%	-9%
		408,61	408,66	353,57	352,91	-55,04	-55,75	-13%	-14%
Mission IAI	fonctionnement	404,65	402,72	366,84	366,11	-37,81	-36,61	-9%	-9%
	investissement	64,73	49,61	45,18	20,43	-19,55	-29,18	-30%	-59%
	intervention	1 381,53	1 236,07	1 535,81	1 393,32	154,28	157,25	11%	13%
		1 850,91	1 688,41	1 947,82	1 779,86	96,92	91,46	5%	5%

Source : Cour des comptes ; données DGEF février 2020 ; hors FDC

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

Les effectifs de la mission sont portés par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il n'y a donc pas de dépenses de personnel sur les programmes 303 et 104.

Graphique n° 4 : Dépenses de la mission par titre (% des CP)



Source : Cour des comptes

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

Tableau n° 6 : Écart programmation – exécution 2019 du programme 303

Action	LFI 2019		Exécution 2019		Evolution			
	AE	CP	AE	CP	écart en euros		écart en %	
					AE	CP	AE	CP
01 Circulation des étrangers et politique des visas	520 000	520 000			-520 000	-520 000	-100%	-100%
02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	1 258 514 668	1 113 058 920	1 429 909 324	1 287 980 174	171 394 656	174 921 254	14%	16%
03 Lutte contre l'immigration irrégulière	153 166 617	136 066 617	136 010 509	109 273 491	-17 156 108	-26 793 126	-11%	-20%
04 Soutien	30 096 531	30 096 531	28 638 095	29 813 860	-1 458 436	-282 671	-5%	-1%
<b>total</b>	<b>1 442 297 816</b>	<b>1 279 742 068</b>	<b>1 594 557 928</b>	<b>1 427 067 525</b>	<b>152 260 112</b>	<b>147 325 457</b>	<b>11%</b>	<b>12%</b>

Source : Cour des comptes ; données DGEF février 2020

L'exécution du programme 303 conduit à un dépassement de 151,9 M€ en AE et 147,2 M€ en CP, hors fonds de concours. Ce dépassement est légèrement inférieur après intégration des fonds de concours. Cette sur-exécution est essentiellement attribuable à l'action 02, « Garantie de l'exercice du droit d'asile » (+ 171 M€ en AE et + 174,5 M€ en CP, hors FDC).

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

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

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

Tableau n° 7 : Action 02 - LFI et Exécution 2019 (en M€)

en M€	Titre	Sous Unité de budgétisation	LFI 2019		Exécution 2019		Evolution Exécution/LFI			
			AE	CP	AE	CP	Ecart en euros		Ecart en %	
							AE	CP	AE	CP
UB3	6	ADA	335,83	335,83	497,53	497,53	161,70	161,70	48,2%	48,1%
UB4	6	CADA	309,16	309,16	301,43	301,42	-7,73	-7,74	-2,5%	-2,5%
	<i>+ FdC</i>	<i>fonds britanniques</i>	<i>0,29</i>	<i>0,29</i>	<i>0,06</i>	<i>0,06</i>	<i>-0,23</i>	<i>-0,23</i>	<i>-79,9%</i>	<i>-79,9%</i>
UB5	6	Hébergement d'urgence	542,46	397,00	559,74	417,97	17,28	20,97	3,2%	5,3%
	<i>+ FdC</i>	<i>fonds britanniques</i>	<i>7,82</i>	<i>7,82</i>	<i>2,35</i>	<i>2,35</i>	<i>-5,48</i>	<i>-5,48</i>	<i>-70,0%</i>	<i>-70,0%</i>
UB6	6	Accompagnement social DA	0,50	0,50	0,81	0,72	0,31	0,22	62,0%	43,2%
	<i>+ FdC</i>	<i>fonds britanniques</i>	<i>4,30</i>	<i>4,30</i>	<i>2,94</i>	<i>2,94</i>	<i>-1,36</i>	<i>-1,36</i>	<i>-31,6%</i>	<i>-31,6%</i>
UB7	3	OPFRA	70,57	70,57	70,00	70,00	-0,56	-0,56	-0,8%	-0,8%
<b>Fonds de concours (Gestionnaire)</b>			<b>7,47</b>	<b>10,01</b>	<b>6,81</b>	<b>6,89</b>	<b>-0,65</b>	<b>-3,12</b>	<b>-8,8%</b>	<b>-31,2%</b>
<b>Total action 02 hors FDC</b>			<b>1 258,51</b>	<b>1 113,06</b>	<b>1 429,52</b>	<b>1 287,64</b>	<b>171,00</b>	<b>174,58</b>	<b>13,6%</b>	<b>15,7%</b>
<b>Total action 02</b>			<b>1 278,39</b>	<b>1 135,48</b>	<b>1 441,68</b>	<b>1 299,88</b>	<b>164,87</b>	<b>165,99</b>	<b>12,9%</b>	<b>14,6%</b>

Source : DGEF février 2020

Pour les FDC, il s'agit des FDC rattachés dans l'année + report 2019 + indus – annulations

L'action 02 du programme 303 concentre 87% des crédits programmés en loi de finances initiale pour le programme 303 (90 % des crédits exécutés). En son sein, les dépenses d'ADA représentent 26 % des crédits programmés du programme 303 et 35 % des crédits exécutés. **Les dépassements des dépenses d'ADA constituent le déterminant très majoritaire de la sur-exécution de la mission.**

L'action 02, « Garantie de l'exercice du droit d'asile », connaît une sur-exécution de 171 M€ en AE et 174,58 M€ en CP (hors FDC) résultant des dépenses d'ADA (+ 161,7 M€ en AE et en CP) et d'hébergement d'urgence (+ 20,97 M€ en CP, soit une hausse de 5,3%), notamment des nuitées hôtelières. Les causes en sont la hausse de la demande d'asile, qui s'est élevée à 7,2% en 2019 au lieu d'une stabilité prévue en LFI, et une réduction moins importante que prévu des délais d'instruction de l'OFPPRA, compte tenu d'un stock de dossiers élevé. De plus, 5,3 M€ non budgétés initialement ont été versés en fin de gestion à Pôle Emploi, au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA), supprimée pour l'avenir en 2016 mais continuant à être versée aux bénéficiaires<sup>22</sup>.

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

L'action 03, « Lutte contre l'immigration irrégulière », connaît une sous-exécution marquée, de 17 M€ en AE et 26,6 M€ en CP (hors fonds de concours), soit **une baisse de 11,1% en AE et de 19,5% en CP, par rapport à la LFI. Cet écart s'explique par une moindre dépense en investissement, du fait du décalage de projets immobiliers, en particulier pour les réhabilitations et créations des CRA** de Lyon, Lille et Coquelles. Ces retards étaient anticipés dès le début de 2019, ce que montre la mise en réserve plus élevée, décidée sur ces projets<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> Cf. infra partie 2.1

<sup>23</sup> cf. 1<sup>er</sup> compte-rendu de gestion du 24 mai 2018

Tableau n° 8 : **Écart programmation – exécution 2019 du programme 303**

en M€	Titre	Sous Unité de budgétisation	LFI 2019 hors FDC		Exécution 2019 hors FDC		Exécution /LFI 2019			
			AE	CP	AE	CP	écart en euros		écart en %	
Programme 303	3	fonctionnement	165,16	163,18	168,61	167,92	3,46	4,74	2,09%	2,90%
	5	investissement	64,73	49,61	45,18	20,43	-19,55	-29,18	-30,20%	-58,81%
	6	intervention	1 212,41	1 066,95	1 380,46	1 238,60	168,06	171,65	13,86%	16,09%
			1 442,30	1 279,74	1 594,26	1 426,95	151,96	147,21	10,54%	11,50%

Source : Cour des comptes, données DGEF, février 2020

L'analyse de l'exécution du programme 303, par titre de dépenses, confirme la prépondérance de la dépense d'intervention (titre 6, dépenses en matière d'ADA et d'hébergement) et son rôle dans la sur-exécution du programme. Sur le titre 5, les crédits présentent une sous-exécution marquée en raison des décalages de travaux relatifs aux projets d'extension et de création de nouveaux CRA.

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

Le programme 104 est, pour l'exercice 2019, sous-exécuté à hauteur de 55 M€ en AE et 55,75 M€ en CP. La raison principale de cette sous-exécution réside dans la mobilisation de crédits au bénéfice du programme 303, afin de couvrir les dépassements d'ADA. Les baisses portent sur les actions 11 (dotations à l'OFII) et 12 (actions d'intégration).

Tableau n° 9 : **Écart programmation – exécution 2019 du programme 104**

Action	LFI 2019		Exécution 2019		Evolution			
	AE	CP	AE	CP	écart en euros		écart en %	
11 Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation	252 005 207	252 005 207	206 279 413	206 279 414	-45 725 794	-45 725 793	-18%	-18%
12 Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	49 132 981	49 132 981	43 977 568	43 372 047	-5 155 413	-5 760 934	-10%	-12%
14 Naturalisation et accès à la nationalité	985 975	1 039 853	1 038 500	1 009 091	52 525	-30 762	5%	-3%
15 Actions d'intégration des réfugiés	97 948 651	97 948 651	94 150 128	94 140 128	-3 798 523	-3 808 523	-4%	-4%
16 Accompagnement du plan de traitement des FTM	8 538 000	8 538 000	8 121 103	8 111 100	-416 897	-426 900	-5%	-5%
<b>total</b>	<b>408 610 814</b>	<b>408 664 692</b>	<b>353 566 713</b>	<b>352 911 780</b>	<b>- 55 044 101</b>	<b>- 55 752 912</b>	<b>-13%</b>	<b>-14%</b>

Source : DGEF février 2020

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

L'action 11, qui avait été programmée de façon ambitieuse, a été sous-exécutée de 18% en AE et en CP. L'écart, de 45,72 M€, correspond aux atténuations de dépenses constatées sur les marchés de formation, et aux économies sur la subvention versée à l'OFII en fin de gestion, permettant la couverture partielle des besoins du programme 303<sup>24</sup>.

### 1.3.2.2 Les autres actions du programme 104

L'action 12, qui concerne l'intégration des étrangers en situation régulière, via des dépenses de titre 6, présente un écart par rapport à la programmation initiale de 5,1 M€ en AE et de 5,8 M€ en CP. Cette sous-exécution importante, de - 10% en AE et de - 12% en CP, est due aux mesures intervenues en gestion, du fait de la mise en réserve puis des économies décidées afin de couvrir une partie des besoins du programme 303, au risque d'un effet d'éviction des crédits destinés à soutenir des formations de proximité adaptées aux besoins des primo-arrivants, en gestion, la régulation a porté sur les crédits déconcentrés de l'action 12.

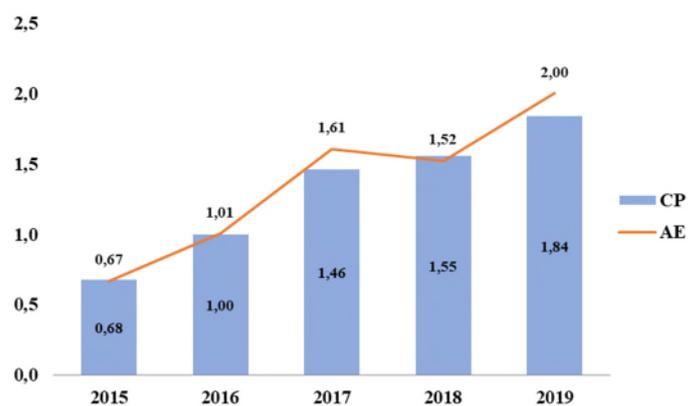
L'action 14, relative aux dépenses liées à la naturalisation et l'accès à la nationalité, a été exécutée à hauteur de la prévision, en CP, moins la mise en réserve de 3%. Les actions 15 et 16 présentent des sous-exécution en CP respectivement de 4 et 5%, liées aux mises en réserve également.

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

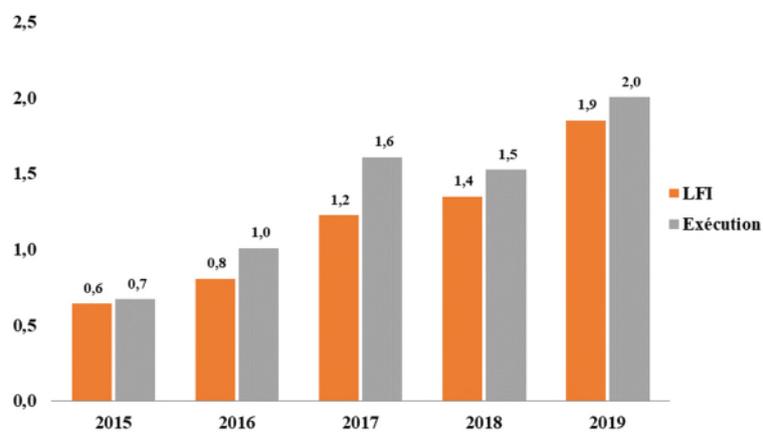
L'analyse de la dépense de la mission à moyen terme (2015- 2019), montre les conséquences de la hausse importante de la demande d'asile intervenue à partir de 2015, et dont les effets se font sentir depuis l'exécution budgétaire 2016. Les principaux postes de dépenses, subventions pour charge de service public aux opérateurs et dépenses d'intervention connaissent respectivement une hausse de + 415% et + 170%.

---

<sup>24</sup> Cf. infra 2.2 Programme 104.

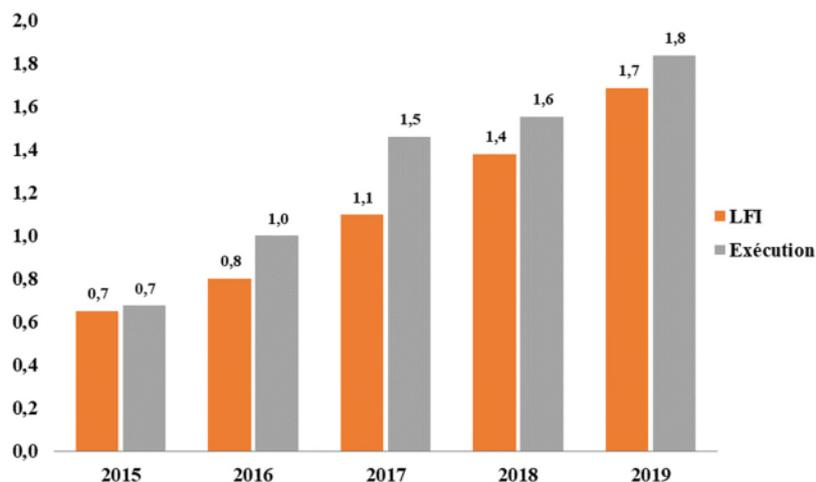
**Graphique n° 5 : Exécution 2015- 2019 (Mds €)**

Source : Cour des comptes ; données DGEF (février 2020)

**Graphique n° 6 : LFI et exécution 2015- 2019 (AE, Mds €)**

Source : Cour des comptes ; données DGEF (février 2020)

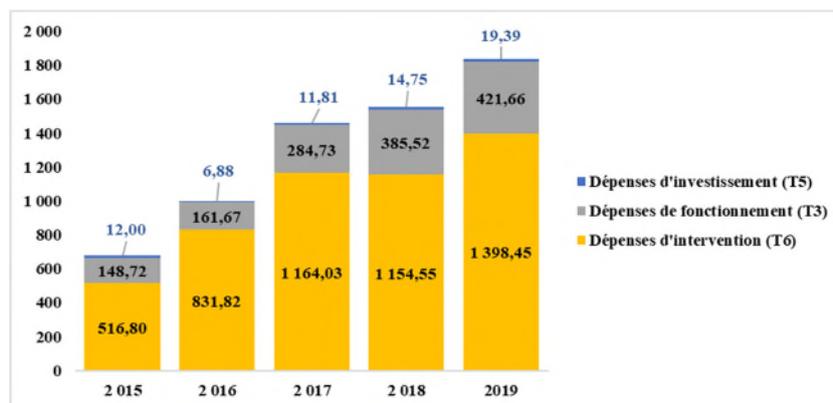
Graphique n° 7 : LFI et exécution 2015- 2019 (CP, Mds €)



Source : Cour des comptes ; données DGEF (février 2020)

Les aléas de gestion marquent fortement l'exécution budgétaire de la mission IAI, depuis 2016, et, malgré les rebasages importants en LFI successives depuis 2017, ces aléas perdurent encore dans l'exécution 2019.

Graphique n° 8 : Les dépenses 2015- 2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes ; données DGEF (février 2020)

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

La hausse de la demande d'asile a également nécessité de renforcer significativement les effectifs des opérateurs de la mission : + 25 %, soit + 393 ETPT entre 2016 à 2019.

## 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### 1.4.1 Des reports de charge substantiels

Au 31 décembre 2019, les « restes à payer »<sup>25</sup> s'élèvent à 319,6 M€ pour le programme 303.

Tableau n° 10 : Restes à payer

<i>Reste à payer à fin 2018</i>	<i>Reste à payer à fin 2019</i>	<i>Écart</i>
154,9 M€	319,6 M€	+ 164,7 M€

Source : DGEF février 2020

L'augmentation des restes à payer est due aux engagements pluriannuels liés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile :

- 88 M€ de conventionnement des anciennes places de CHUM qui ont été transformées en HUDA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans le cadre de leur transfert du programme 177 vers le programme 303 ;
- 71 M€ de l'expérimentation du conventionnement pluriannuel dans les régions du Grand-Est et du Centre-Val-de-Loire qui s'étend jusqu'en 2020 inclus.

<sup>25</sup> Les « reste à payer » correspondent aux crédits de paiement associés aux montants engagés au cours de l'exercice et qui devront être payés au cours des exercices suivants.

En 2020, le transfert de crédits vers la nouvelle direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur compte 32,69 M€ d'AE, dont 7,50 M€ de mesures nouvelles, pour l'évolution des systèmes d'information, dans le cadre de l'interopérabilité des systèmes d'information européens, ainsi que 10 M€ de fonds de concours, susceptibles de réfaction ultérieurement si les dépenses ne peuvent être justifiées ou ne sont pas retenues par les auditeurs de l'autorité de contrôle des fonds européens. Ces autorisations d'engagement correspondent aux grands projets concernant la DGEF (Administration Numérique pour les Étrangers en France, France Visa et Programme Frontières Sécurisées et Fluides), désormais portés par la direction du numérique du ministère. La gestion des programmations des engagements de crédits (PEC) des applications historiques a également été transférée à la DNUM. Les engagements juridiques « vivants », après un lourd travail de nettoyage, ont été transférés au programme 216, « *conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ».

Le volume des AE non engagées (AENE) au 31 décembre 2019 s'élève à 7,4 M€.

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

Les crédits de la LFI 2019 excèdent de 519,1 M€ en AE et 323,9 M€ en CP les crédits de l'annuité 2019 de la LPFP 2018- 2022 votée en 2018; les crédits de la LFI 2019 excèdent de 408,7 M€ en AE et 213,5 M€ en CP les crédits de l'annuité 2019 de la LPFP 2018- 2022 retraitée.

En LFI 2019, les crédits du programme 303 connaissent une hausse de 314,4 M€ en AE et 119,2 M€ en CP par rapport à la LPFP retraitée (411,6 M€ en AE et 216,4 M€ en CP par rapport à la LPFP votée en 2018), en raison :

- principalement, de l'évolution de la dépense d'asile (ADA, CADA, HUDA) liée à l'augmentation des flux de la demande d'asile et l'expérimentation de conventions pluriannuelles (+ 242,4 M€ en AE et + 64,5 M€ en CP),

- de la mise en place d'un plan d'investissement CRA permettant la réouverture, l'extension ou la création de places de CRA ainsi que les crédits de fonctionnement et d'accompagnement en lien avec ces places (+ 65 M€ en AE et + 47,7 M€ en CP),
- de la prise en compte de la demande politique d'augmenter les éloignements (+ 1 M€ en AE/CP),
- de la nécessité de crédits pour le Calais et le Dunkerquois à la suite des arrêts du conseil d'État (31 juillet 2017 pour le Calais et 21 juin 2019 pour le Dunkerquois) (+ 6 M€ en AE/CP).

Les crédits du programme 104, en LFI 2019, connaissent une hausse de 94,3 M€ en AE et en CP par rapport à la LPFP retraitée (107,5 M€ en AE et en CP par rapport à la LPFP votée en 2018), du fait de :

- la mise en œuvre des décisions prises lors du comité interministériel à l'intégration (CII) du 5 juin 2018 (+ 89,1 M€ en AE/CP),
- l'évolution de la dépense de l'OFII, liée à l'augmentation des flux de la demande d'asile ainsi que la prise en compte de l'augmentation du nombre d'aide au retour volontaire (+ 5,2 M€ en AE/CP).

Tableau n° 11 : **Mission IAI – LPFP 2018 - 2022 et exécution 2019**  
(en M€)

En CP (Md€)	2019
<b>Norme LPFP (a)</b>	<b>1364,49</b>
<i>Périmètre et transferts 2017, 2018 et 2019 (b)</i>	<i>110,43</i>
<b>Norme LPFP format 2019 (a+b)</b>	<b>1474,92</b>
<i>Exécution 2019 (c)</i>	<i>1839,40</i>
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	<i>59,63</i>
<i>Contribution de la mission au CAS pensions € (e)</i>	<i>0,00</i>
<b>Exécution 2019 hors fonds de concours et pensions (c-d-e)</b>	<b>1779,77</b>
<b>Écart Exécution-LPFP</b>	<b>+ 304,85</b>

Source : DGEF février 2020

**L'exécution 2019 de la mission Immigration, Asile et Intégration conduit à un dépassement du plafond de la LPFP de + 304,85 M€.**

Tableau n° 12 : Évolution LPFP – LFI 2020

CP En M€	LFI 2020	LPFP 2020 actualisée des transferts	Évolution LPFP 2020/ LFI 2020	Évolution LPFP 2020/ PLF 2020 en %
<i>Mission IAI</i>	1 812,3	1 444,92	367,38	25,42%

Source : Cour des comptes, février 2020.

La programmation pour 2020 ne permet pas de corriger la trajectoire au regard des plafonds fixés par la LPFP, malgré une progression de 112 M€ des crédits consacrés à l'ADA. L'écart de la mission au plafond 2020 de la LPFP est, en LFI 2020, de + 367,38M€ à périmètre courant<sup>26</sup>.

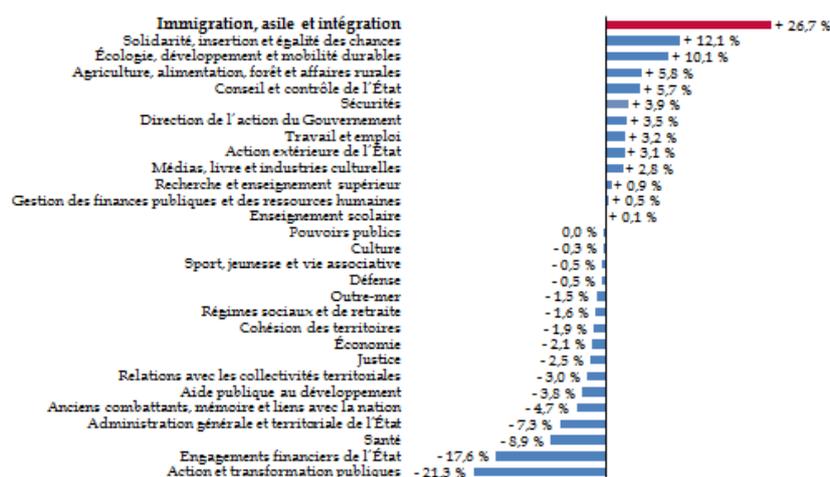
Le PAP 2020 indique que cet écart est essentiellement justifié par l'actualisation des besoins de crédits pour l'ADA et les hébergements associés et des réfugiés, la prise en compte d'autre part des mesures du C2I, et, enfin, le transfert de crédits vers la nouvelle direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur<sup>27</sup>.

L'écart de la mission en LFI 2020 au montant plafond 2020 fixé par la LPFP est de plus de 25%, il constitue de loin, en pourcentage, le plus important de l'ensemble des missions du budget général de l'Etat.

<sup>26</sup> A l'été 2018, la LPFP 2019 concernant l'ADA a fait l'objet d'une correction tenant compte de la hausse des demandes d'asile 2017, de la trajectoire 2018 et de la grève des rapporteurs et avocats à la CNDA : une provision de 11 M€ avait ainsi été incluse par anticipation.

<sup>27</sup> Transfert, en 2020, de crédits d'investissement en matière de systèmes d'information et équipements informatiques.

### Graphique n° 9 : Comparaison entre les crédits des missions en 2020 et la LPFP



Source : Rapport général n° 140 (2019- 2020) de M. Sébastien MEURANT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019, examen du PLF 2020

Les prévisions de dépassement du plafond 2020 de la LPFP devraient être significativement supérieures en exécution, en raison des hypothèses de la programmation retenue en 2020, malgré l'intégration des économies permises par la loi n°2018- 778 du 10 septembre 2018, et malgré un rebasage de 112 M€ des crédits consacrés à l'ADA.

La programmation initiale des crédits du programme 303 repose en effet, comme en 2019, sur les hypothèses suivantes : une stabilité de la demande d'asile (+ 0 % d'augmentation de la demande d'asile) et baisse de 10 % des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin III) et un délai moyen de traitement de ces demandes de 60 jours par l'OFPRA.

En l'absence de données infirmant ces tendances, la hausse de la demande d'asile constatée en 2019 en guichet unique (+ 11 %) et à l'OFPRA (7,2 %) et les délais d'instruction de la demande par l'OFPRA (161 jours en 2019 selon la prévision actualisée au 20 janvier 2020), conduisent à considérer que les hypothèses de programmation pour 2020 sont irréalistes. Le risque d'une aggravation du dépassement du plafond 2020 de la LPFP doit d'ores-et-déjà être soulevé.

De plus, les informations qui étaient à la disposition du responsable de programme au moment de l'élaboration de la programmation pour 2020, au premier semestre 2019, soulignaient le maintien d'une croissance positive de la demande d'asile. Le premier compte-rendu de gestion portant

sur l'exécution de l'exercice 2019, qui s'est tenu le 30 avril 2019, estime qu'une hausse de 17,7% doit désormais être attendue en 2019. Malgré cette actualisation des flux de demandeurs d'asile, la DGEF n'a pas réévalué ses prévisions et maintenu une croissance nulle de la demande d'asile pour 2020, conformément à l'hypothèse retenue lors de la budgétisation de LPFP 2018- 2022.

La précocité de la réévaluation de la hausse de la demande d'asile en 2019 et l'absence de données permettant de justifier un fléchissement de la demande d'asile en France auraient dû conduire la DGEF à réévaluer l'hypothèse de croissance de la demande d'asile pour les crédits programmés en LFI 2020.

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

### 2.1 Programme n°303 « Immigration et asile »

La hausse continue de la demande d'asile, depuis 2008, a des conséquences sur les dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile, plus particulièrement sur le coût de l'allocation perçue par les demandeurs, d'une part, et le financement des structures d'hébergement, CADA et hébergement d'urgence, d'autre part.

Or les crédits initialement inscrits en LFI sur ces deux postes de dépenses sont en-deçà des besoins de financement précédemment constatés. Des ressources complémentaires doivent être recherchées. Les besoins sont couverts grâce à une levée de la mise en réserve de la totalité des crédits gelés au programme 303 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 2019).

Le tableau ci-après montre les décalages en exécution par rapport aux programmations en lois de finances initiales, s'agissant des dépenses relatives à l'ADA et au logement des demandeurs d'asile, de 2012 à 2019. Sauf en 2015, où l'exécution a été très légèrement inférieure à la prévision, et 2013 où le décalage n'avait été que de 7%, **depuis 2012 la sur-exécution dépasse 10%. Elle est encore de 17% en 2019.**

Tableau n° 13 : Les dépenses d'hébergement et de prise en charge financière des demandeurs d'asile (en CP, en M€)

en M€	HU		CADA		ATA		ADA		Somme		LFI/Exécution
	LFI	Exécution									
2012	90,9	135,3	194	194,4	89,7	149,8	n.a.	n.a.	374,6	479,5	128%
2013	125	149,9	198,8	197,4	140	149,2	n.a.	n.a.	463,8	496,5	107%
2014	115,4	141,8	213,8	213,6	129,8	169,5	n.a.	n.a.	459	524,9	114%
2015	136	139	220,7	222,7	93,3	81	n.a.	n.a.	450	442,7	98%
2016	111,5	139,2	265	237,7	0	30	148,8	316,1	525,3	723	138%
2017	171,4	268,9 (*)	280	273,7	0	177,3	220	348,8	671,4	1068,7	159%
2018	300,3	302,8 (*)	295,8	286,5	0	9,9	317,7	424,3	913,8	1023,5	112%
2019	397	417,9	309,2	301,4	0	5,3	335,8	492,5	1042	1217,1	117%
2020					0		443,9		443,9	0	0%

Source : Cour des comptes, février 2020 ; (\*) y inclut les fonds de concours ; ADA 2020 : PLF 2020

### 2.1.1 L'incapacité à anticiper la hausse continue de la demande d'asile depuis 2008

Tableau n° 14 : L'augmentation de la demande d'asile *enregistrée à l'OFPPRA* (y compris premières demandes et réexamens)<sup>28</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de demandes d'asile	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	80 075	85 725	100 755	123 625	132 614
% par rapport à l'année précédente	19,90%	11,90%	10,60%	8,70%	7,20%	7,80%	-2,20%	22%	6,50%	17%	22,70%	7,27%

Source : Cour des comptes, données DGEF février 2020

L'augmentation de 211% de la demande d'asile entre 2008 et 2019, soit une croissance de 11% en moyenne annuelle, a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, et plus particulièrement sur le coût de l'allocation perçue par les demandeurs et le financement des structures d'hébergement.

L'année 2019 est encore marquée par une augmentation du flux de la demande d'asile déposée à l'OFPPRA (+ 7,2%), même si une décélération par rapport à 2018 (+ 22,7%) doit être notée.

Tableau n° 15 : Évolution des demandes d'asile enregistrées dans le SI asile depuis 2016

Asile	2016	2017	2018	2019
Premières demandes	89 983	111 953 (+ 24,4%)	128 564 (+ 14,8%)	143 025 (+ 11,2%)
Ré-examens	143	5 822	10 453	11 600
<b>Total</b>	89 983	<b>117 775</b> (+ 30,9%)	<b>139 017</b> (+ 18,0%)	<b>154 625</b> (+ 11,2%)

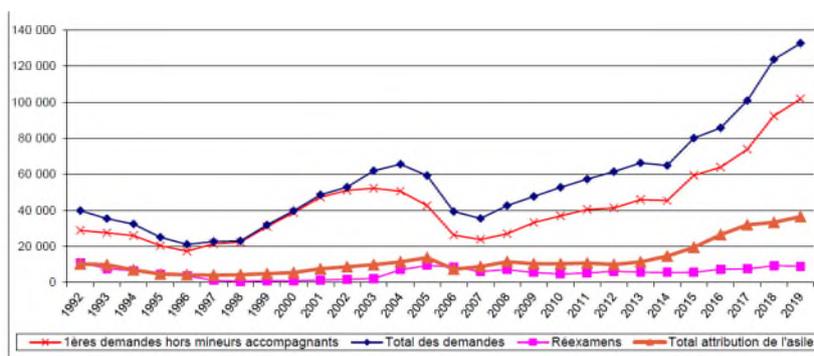
Source : Cour des comptes, données DGEF février 2020

La hausse des passages en « guichet unique » des préfectures résulte à la fois des premières demandes déposées à l'OFPPRA et des mouvements secondaires de personnes placées sous procédure Dublin III. Ce nombre

<sup>28</sup> En série longue, les seules statistiques disponibles sont celles de l'OFPPRA. Le système d'information asile, qui regroupe l'ensemble des demandes, y compris celles des personnes relevant du règlement de Dublin III qui ne relèvent pas de l'OFPPRA, a été mis en place en 2015, les premières données disponibles complètes ne remontent qu'à 2016.

total de demandes, déposées dans les GUDA, a donc continué à progresser en 2019 (+ 11,2%), même si cette hausse est moins soutenue qu'en 2018 (+ 18%) et surtout qu'en 2017 (+ 30,7%). Les mouvements, dits secondaires, de demandeurs en procédure Dublin, passent de 35 300 en 2018 à 36 900 en 2019, soit une hausse de 4,5%.

**Graphique n° 10 : L'Asile en France depuis 1992**



Source : OFPRA

Les exercices 2017, 2018 et 2019 montrent que la prévision de hausse de la demande d'asile est substantiellement sous-évaluée. Si on prend en compte les chiffres OFPRA, les plus couramment cités dans le débat public, en 2017, la prévision de hausse en LFI était de 10%, pour une réalisation de 17%. En 2018, l'écart entre la hausse prévisionnelle et la hausse effective est plus élevé (10% contre 21,8%) En 2019, une stabilité de la demande d'asile était prévue lors du débat parlementaire sur la loi de finances, et même une baisse de 10% des demandeurs relevant du règlement Dublin III, alors que la demande d'asile adressée à l'OFPRA a cru de 7,3%.

Les écarts constatés sont encore plus importants si on se réfère à la demande d'asile telle qu'elle est enregistrée en guichet unique. Les pourcentages de hausse sont en effet de 30,7 % en 2017, 18 % en 2018 et 11,2% en 2019.

En 2019, les facteurs avancés par la DGEF pour expliquer l'écart entre la prévision et la demande d'asile effectivement constatée tiennent, à nouveau, à l'augmentation des mouvements secondaires de demandeurs d'asile ayant effectué leur première demande dans les pays voisins, notamment en Allemagne. Les arrivées maritimes en Espagne, en provenance de l'Afrique de l'Ouest, et celles arrivant en Italie ont diminué. Surtout, le ministère de l'intérieur indique lui-même que la situation observée en 2019 « illustre le principe qu'une évolution (à la hausse ou à

la baisse) à une frontière extérieure de l'Europe ne se reflète ni en nombre, ni en composition à nos frontières. L'effet attendu ne se produit que plus tardivement et prend parfois une forme différente »<sup>29</sup>.

Les flux de populations comportant nécessairement une certaine inertie, avec des variations marquées d'un mois sur l'autre, il était très audacieux d'anticiper un retournement de tendance allant jusqu'à une stabilisation de la demande d'asile en 2019, au seul vu des évolutions mois par mois en 2018, même celles intervenues au premier semestre – a fortiori, au deuxième semestre, alors que la hausse avait fortement repris, cette hypothèse de stabilité n'était pas plausible. Par essence, les points de retournement sont impossibles à prédire, et ne peuvent se constater que ex post, après plusieurs mois de consolidation de la nouvelle tendance.

La difficulté à anticiper ces mouvements résulte de la complexité des facteurs explicatifs de ces flux multiples, elle conduit néanmoins la Cour des comptes à estimer, comme en 2018, que **les prévisions de hausse de la demande d'asile ne peuvent être jugées fiables et devraient conduire le responsable de programme à retenir une prévision plus prudente dans sa programmation initiale.**

**En l'absence d'information permettant d'attendre un fléchissement de la croissance de la demande d'asile, une prévision de la demande d'asile reposant sur la croissance annuelle moyenne des exercices précédents permettrait de limiter les conséquences budgétaires engendrées par la croissance non anticipée de la demande.**

### 2.1.2 Une gestion de l'hébergement sous tension

En raison de la pression migratoire, le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile a plus que doublé depuis 2012, pour atteindre 98 626 places, fin 2019, avec une partie en CADA et l'autre dans les dispositifs d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile (HUDA). Ces catégories distinctes juridiquement ne présentent pas, dans la réalité, de différences opérationnelles marquées, dès lors que la pénurie de places ne permet pas d'aller au-delà d'un hébergement pour les plus vulnérables.

Le taux d'occupation du dispositif national d'accueil est de 91,8%, au 30 juin 2019, la durée moyenne de séjour, toutes structures confondues, hors CAO, est de 450 jours. 15,1% des places dans le dispositif national d'accueil sont occupées par des réfugiés, dont 6,1% en présence induite (c'est-à-dire restant plus de six mois après avoir obtenu le statut de réfugié, délai qui leur est laissé pour trouver un logement ailleurs), 12,1% des

---

<sup>29</sup> Réponse DGEF à la question parlementaire n°8 des rapporteurs spéciaux MM. Barrot et Holroyd, questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2020.

places sont occupées par des déboutés, dont 10,1% en présence indue (maintenus dans le DNA plus d'un mois après que l'asile leur ait été refusé), et 9,3% sont occupées par des demandeurs en procédure Dublin III.

En programmation initiale pour 2019, en raison de la saturation des dispositifs d'hébergement, **un effort était annoncé afin de permettre la création de 3 500 places supplémentaires<sup>30</sup> d'hébergement en 2019.** Concernant les CADA, la programmation initiale 2019 des crédits prévoyait 309,16 M€ (+ 4,5% par rapport à la LFI 2018) pour financer le parc existant au 31 décembre 2018 (42 452 places) et créer 1 000 places supplémentaires au 1<sup>er</sup> juillet 2019, conformément aux objectifs du plan « Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires ». En exécution 2019, le montant des dépenses pour les CADA est de 309,16M€, en hausse de 14,9 M€ par rapport à l'exécution 2018 (286,47M€). Cet écart permet de financer, en année pleine, 2 100 places à 19,50€ par jour et par place. Toutefois, à la fin de 2018, avaient déjà été créées 2 000 nouvelles places de CADA, programmées sur l'exercice 2018 mais tardivement ouvertes, en raison du gel des crédits correspondants, utilisés pour gager le dépassement de l'ADA. La NEB Immigration 2018 soulignait ce retard et le report, en conséquence, sur l'exécution 2019, de la charge afférente à ces 2 000 places. Dès lors, il faut considérer que la hausse des crédits exécutés en 2019 par rapport à l'exécution 2018 a seulement permis le financement des 2 000 nouvelles places créées au titre de la gestion 2018. Les 1 000 nouvelles places en CADA prévues en 2019 apparaissent bien dans la circulaire sur l'hébergement publiée en fin d'année 2019, mais en réalité elles ont, elles aussi, été ouvertes très tardivement, et ne sont pas financées par les crédits 2019. **Les tensions budgétaires sur le programme 303 entraînent, année après année, un retard dans la mise en œuvre des mesures nouvelles annoncées en programmation, un « séquençage » nécessaire de l'ouverture des nouvelles places, examiné de très près en compte-rendu de gestion avec le CBCM au cours de l'année. Les places nouvelles ne sont ouvertes qu'en fin d'année d'exécution, et ne pourront être financées que sur le budget N+1. Cet effet report se constate à nouveau en 2019.**

---

<sup>30</sup> La programmation prévoit 1000 places supplémentaires en CADA et 2500 places en hébergement d'urgence, inscrites dans la loi de programmation pluriannuelle 2018-2020 : PAP 2019.

Tableau n° 16 : Évolution du nombre de places d'hébergement

Dispositif d'hébergement	Nombre de places (au 31/12/2018)	Nombre de places (prévu au 31/12/2019)	Augmentation 2019/2018
CADA	42 452	43 452	1 000
PRAHDA	5 351	5 351	-
HUDA déconcentré	20 953	42 192	
AT-SA	5 855	-	
CAO	8 995	4 495	
CAES	2 986	3 136	
<b>Total</b>	<b>86 592</b>	<b>98 626</b>	<b>12 034</b>
<b>Total hors transfert du CHUM IdF</b>		<b>90 242</b>	<b>3 650</b>

Source : Cour des comptes chiffres DGEF février 2020

CADA 2019 : 43 452 (dont 1 000 places ouvertes à compter du 1er juillet 2019 dans la programmation)

HUDA 2019 : 42 192 places (dont 5 855 places d'ex-ATSA (accueil temporaire – service de l'asile), 8 384 places issues du transfert des CHUM en Île-de-France et 2 500 places ouvertes à compter du 1er octobre 2019 dans la programmation)

CAO 2019 : 4 495 (50 % du parc initial ayant fermé au 30 juin 2019)

- En exécution, les crédits dépensés pour l'HUDA augmentent, hors fonds de concours, de 5,3%. Cette sur-exécution résulte de la pression sur les dispositifs d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile, en raison de la saturation des CADA, et de la faible progression du nombre de places en CADA, en exécution 2019. Le report des demandeurs d'asile vulnérables, qui ne peuvent être laissés à la rue, se fait en effet des CADA vers l'HUDA, puis, dès lors que ce dernier dispositif est saturé, également vers l'hébergement d'urgence de droit commun, financé par le programme 177.
- Selon les enquêtes réalisées par la DGCS, à l'été 2019 le nombre de demandeurs d'asile présents dans les structures généralistes d'hébergement, répondant au principe d'accueil inconditionnel, et financées par le programme 177, était d'environ 9 000 personnes, soit plus de 6% des personnes hébergées dans ce cadre. En 2018, l'estimation était de 7,8%, les chiffres en tout état de cause n'étant que le reflet de pratiques déclaratives. Un rapport d'expertise des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels des deux sphères gouvernementales concernées à l'été 2018 a pointé les difficultés de

pilotage des deux programmes budgétaires, et souligné la saturation des dispositifs, dans les deux sphères ministérielles.

- Une mission d'inspection, dont le lancement est annoncé depuis plusieurs mois, pourrait être confiée en 2020 à une équipe conjointe CGEFI, IGA et IGAS. Son rapport porterait sur la clarification des champs d'intervention du ministère de la cohésion des territoires, au titre du logement, d'une part, et de l'intérieur, d'autre part, en charge des demandeurs s'asile.

Cette année encore, le pilotage par les services déconcentrés (préfectures, DDCS, DT) de l'hébergement dédié local (plus de 76 % des places du DNA) s'effectue sans véritable visibilité sur les budgets disponibles. Les délégations de crédit ont été fractionnées au cours de l'année 2019, comme en 2017 et en 2018. Par ailleurs, la pression pour la création de places en province, afin de permettre le désengorgement de l'île de France, et la persistance de la volonté d'éviter la recréation de campements<sup>31</sup> (par exemple à Grande-Synthe) continue de peser sur le dispositif et le rigidifie.

Cette difficulté s'ajoute à la complexité des structures d'hébergement d'urgence. De plus, le 303 continue d'absorber des hébergements créés en dehors des programmes dédiés aux demandeurs d'asile (en 2017, les places en CAO venant du programme 177, en 2019 celles du CHUM provenant du même programme) et d'hériter de contractualisations qui ne correspondent pas aux normes du 303, notamment en termes de coûts. L'alignement de la gestion des dispositifs transférés sur les coûts à la place, moins élevés, du programme 303, prend nécessairement du temps : les opérateurs, constitués de nombreuses associations, doivent réorganiser leurs locaux et la gestion de leurs ressources humaines pour y faire face.

La DGEF a enclenché un plan de simplification. Les catégories d'hébergement (*cf.* encadré *supra*) évoluent, elles sont progressivement regroupées, afin, à terme, de ne plus distinguer que deux catégories d'établissements. Ceux relevant de l'urgence, et donc d'une mise à l'abri, en premier lieu, et, d'autre part, les hébergements à vocation plus durable, dotés d'une mission d'accompagnement des demandeurs structurée. Il s'agit de mieux orienter les demandeurs, et de permettre une plus grande fluidité d'entrée et de sortie. Va dans ce sens, engagée en 2019, la transformation progressive en hébergement d'urgence HUDA des places en CAO (plus de 50%), en CHUM, et en nuitées hôtelières, dispositifs coûteux créés dans l'urgence de la crise migratoire. En 2019, de plus, la

---

<sup>31</sup> Tout particulièrement en Ile-de-France, et dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais.

gestion du parc AT-SA, de plus de 5 000 places, a été déconcentrée et intégrée aux parcs HUDA locaux, afin de permettre aux préfets une gestion plus efficiente et plus lisible des places.

Une expérimentation d'engagements pluriannuels a eu lieu en 2019 dans deux régions, donnant des résultats encourageants, tant pour l'amélioration des conditions d'organisation de la prise en charge de l'hébergement par les opérateurs qu'en termes de maîtrise des coûts<sup>32</sup>.

**Recommandation n°2 (DGEF) : Poursuivre le développement des capacités du parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, la simplification de ses types d'hébergement et l'homogénéisation de leurs modalités de tarification et de financement. (Nouvelle recommandation)**

2.1.3 Des mesures d'économies sur l'attribution et la gestion de l'ADA qui se mettent en place mais sont loin de compenser la hausse du nombre de bénéficiaires

Tableau n° 17 : Les dotations initiales inscrites en LFI pour l'ATA/ADA

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ATA/ADA (*)	54	89,7	140	135	93,3	148,76	220	317	335,8

(\*) nouvelle allocation versée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2015

Source : Cour des comptes février 2020

En 2019, la sur-exécution de la dépense d'ADA s'élève à + 161,70 M€ en AE et en CP malgré un effort de budgétisation par rapport à 2018 (+ 5,7%, soit + 18 M€). En 2018, la sur exécution était de + 116,4 M€, malgré une hausse de + 117 M€ en LFI par rapport à la LFI 2017. En 2019, le dépassement résulte de la hausse non anticipée de la demande d'asile et des délais de traitement de la demande.

Le nombre de bénéficiaires, la durée de perception et le montant moyen de l'ADA : trois facteurs essentiels de la hausse de la dépense

<sup>32</sup> Cf. Annexe : l'hébergement des demandeurs d'asile. Des autorisations d'engagement (AE) pluriannuelles ont ainsi été prévues en LFI 2019 pour des conventionnements pluriannuels portant sur l'HUDA dans deux régions, Grand-Est et Centre-Val de Loire.

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'individus et de ménages bénéficiaires en moyenne chaque mois, ainsi que les montants versés aux demandeurs d'asile pour chaque période renseignée, et n'inclut pas les frais de gestion.

Tableau n° 18 : **ADA - montants versés et bénéficiaires depuis 2015**

	2015 mois) (2)	2016	2017	2018	2019
ADA versées par l'OFII (en M€)	29	307	350	417	494 ...
Ménages bénéficiaires /mois	n.d.	68 638	80 836	91 936	105 464
Individus bénéficiaires /mois	54 070	95 247	112 499	130 127	148 113

Source : DGEF questionnaire parlementaire août 2019

(\*) 2015 : l'ADA, qui s'est substituée à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), a commencé à être versée aux allocataires à partir du 1er novembre 2015. Auparavant, l'ATA était versée par Pôle Emploi et l'AMS par les CADA.

Montant ADA 2019 : hypothèse extrapolée à partir du chiffre provisoire sur les sept premiers mois (288 M€).

Le nombre moyen de bénéficiaires de l'allocation par mois qui, en décembre 2018, a atteint le pic de 100 000 ménages (100 199 ménages bénéficiaires représentant près de 141 968 personnes), a été dépassé sur les sept premiers mois de l'année 2019. La tendance à une augmentation rapide de l'ADA a perduré.

La durée de perception de l'ADA affecte également le niveau de la dépense, qui dépend essentiellement des délais de traitement de la demande d'asile par l'OFPRA et, en cas de recours, par la CNDA. L'hypothèse de programmation de délai de traitement moyen (60 jours) par l'OFPRA n'a pas pu être atteinte.

Les mesures d'économies prévues par la loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » ont nécessité, en 2019, 41 mesures réglementaires d'application. Des circulaires aux préfets ont été émises, des instructions séparées envoyées aux forces de l'ordre, ainsi qu'aux magistrats judiciaires et administratifs, et un programme de formations déployé en direction des personnels des préfectures. Ces mesures nouvelles, qui visent notamment à contrôler davantage le volume du versement additionnel versé aux demandeurs d'asile non hébergés (« pécule »), et à réduire les délais de traitement de la demande d'asile, pour un montant total d'économies

attendu de 14,4 M€ au PAP 2019, n'auront un impact budgétaire, pour l'essentiel, qu'en 2020.

Les mesures d'économies de la loi du 10 septembre 2018 :

- le renforcement des échanges d'information entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO – programme 177) et le dispositif national d'accueil (DNA – programme 303) permettant l'arrêt du versement du pécule aux personnes déjà hébergées par l'État permettrait une économie de 3,4 M€, calculée sur la base d'un arrêt du versement du pécule pour 1 500 personnes par mois. La mesure a été confirmée par le Conseil d'État en novembre 2019<sup>33</sup>. À compter de cette date, les échanges entre les SIAO et l'OFII se généralisent et doivent donner à cette mesure son plein effet en 2020, sous condition d'une interopérabilité optimale entre les deux systèmes d'information ;

- la dématérialisation des notifications des décisions aux demandeurs d'asile (via, par exemple, un compte personnel usager dématérialisé) permettrait de réduire la durée de versement de l'ADA. L'économie (- 2,1 M€) était calculée sur une période de six mois en 2019 pour prendre en compte les délais complets de mise en œuvre par l'OFPRA. Or l'année 2019 aura permis à l'OFPRA d'engager le chantier de l'espace personnel dématérialisé du demandeur. Un dispositif pilote sera mis en œuvre au premier trimestre 2020 avec quelques territoires et doit être généralisé au deuxième semestre 2020 ;

- la fin des conditions matérielles d'accueil (CMA) dès la lecture de la décision de la CNDA (- 6,1 M€ en 2020). Cette mesure induit une réduction de la procédure puisque le droit au maintien sur le territoire prend désormais fin dès la lecture en audience publique de la décision de la CNDA et non dès la notification de cette décision. Elle s'applique à environ 70 % des décisions puisqu'elle ne concerne pas les ordonnances qui ne sont pas lues en audience publique ;

- la suppression du caractère automatiquement suspensif du recours devant la CNDA devait permettre une économie évaluée à 2,8 M€ en 2020 ;

*Source : DGEF février 2020*

La mise en œuvre de plusieurs dispositifs a rencontré des obstacles au cours de l'année 2019, entraînant une minoration des économies d'allocation escomptées. Ainsi, le Conseil d'État n'a pas validé le projet de

<sup>33</sup> Arrêt n°434376 du 6 novembre 2019, Fédération des acteurs de la solidarité, validant, sous réserve d'interprétation, la circulaire interministérielle du 4 juillet précisant les modalités de coopération entre les SIAO et l'OFII.

décret prévoyant la modulation à la baisse de l'ADA pour les demandeurs d'asile issus de pays d'origine sûrs, notamment, ayant perdu leur droit au maintien sur le territoire après avoir été déboutés par l'OFPRA. La juridiction a en outre censuré le dispositif permettant le retrait de plein droit de l'allocation dans plusieurs situations prévues par la loi du 10 septembre 2018<sup>34</sup>.

Par ailleurs, le plein effet des mesures d'économies prévues par la loi de 2018 dépend pour leur mise en œuvre de la collaboration, dans les départements, entre l'ensemble des acteurs en charge de la demande d'asile : services déconcentrés de l'État, et opérateurs, d'une part, acteurs associatifs en charge de l'accompagnement et de l'hébergement, d'un autre côté. Il suppose également des évolutions des différents systèmes d'informations concernés, et l'organisation de la dématérialisation des échanges entre l'OFPRA et le demandeur, afin que les notifications de décision puissent s'effectuer par tout moyen. Ces évolutions nécessitent des mois avant d'être opérationnelles.

L'augmentation du taux de transfert des demandeurs sous procédure Dublin III, qui passe de 12 % en 2018 à 18% en 2019, contribue également à la maîtrise de la dépense d'ADA, en diminuant la durée de perception de l'allocation et en limitant le nombre de demandes introduites à l'OFPRA après l'échec de cette procédure. La DGEF considère, de plus, que ces mesures diminuent le caractère attractif des conditions matérielles d'accueil.

Afin de diminuer le stock croissant de demandes d'asile, la DGEF a envisagé, dès l'été 2018, le recrutement d'officiers de protection à l'OFPRA (cf. 2ème compte-rendu de gestion du 17 septembre 2018). Les délais d'arbitrage n'ont pas permis à cette demande d'aboutir avant les décisions budgétaires prises à l'été 2019 sur le PLF 2020, validant le recrutement de 150 officiers supplémentaires<sup>35</sup>. 75 agents ont pu ainsi être recrutés, de manière anticipée, à l'automne 2019, par l'opérateur. En raison du délai d'arbitrage, en premier lieu, puis des temps incompressibles de recrutement puis de formation de ces personnels, près de deux ans se seront écoulés depuis l'expression initiale du besoin de recrutement par le responsable de programme, en 2018, avant que les renforts de l'OFPRA ne produisent leurs pleins effets, au cours de l'année 2020. **Sans ces renforts de l'OFPRA, la DGEF estime que la prévision d'exécution 2020 serait supérieure de 30 à 40 M€.**

---

<sup>34</sup> CE, 17 avril 2019, N° 428749.

<sup>35</sup> En LFI pour 2020.

Enfin, l'OFII a également continué à mettre en place des mesures pour contrôler les dépenses liées à l'ADA. Le montant d'économies réalisées en 2019 à ce titre est estimé à 26,5 M€. il était de 24,7 M€ en 2018<sup>36</sup>.

Le paiement de la dette d'ATA, non prévue dans la programmation initiale a aggravé de 5, 3 M€ les dépenses d'ADA.

L'allocation temporaire d'attente était une allocation de solidarité versée par Pôle emploi aux bénéficiaires de la protection subsidiaire pendant toute la durée de leur protection ainsi qu'aux apatrides. L'article 87 de la loi de finances pour 2017 a supprimé l'ATA, suppression effective depuis le 1er septembre 2017, en vertu du décret n° 2017- 826 du 5 mai 2017. Seules les personnes percevant ce minimum social avant le 1er septembre 2017 continuent à en bénéficier, jusqu'à l'extinction de leurs droits. Les bénéficiaires ne perdant le bénéfice de l'allocation que s'ils acquièrent la nationalité française s'ils quittent définitivement la France, ou encore s'ils dépassent un plafond de revenus, leur nombre ne baisse que lentement.

Comme en 2018, le montant de l'ATA résiduelle n'avait pas été programmé en LFI 2019, alors même qu'il s'agissait d'une dépense certaine. En 2019, 5 M€ ont été versés par le P 303 au titre de l'ATA, après le vote de la LFR 2019 – montant calculé sur la base des 10 premiers mois extrapolés sur 12 mois. En janvier 2020, Pôle emploi a précisé le montant de l'ATA due au titre de 2019, qui est de 5,8 M€. Le nombre de bénéficiaires de l'ATA, en moyenne mensuelle, s'élève à 1 119 en 2019.

En 2020 à nouveau, aucun montant de crédits n'est inscrit au titre de l'ATA dans la programmation initiale.

#### **2.1.4 Le programme 303 organise l'évaluation de sa performance avec trois objectifs et cinq indicateurs**

- 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.

La maquette des indicateurs avait été remaniée lors du PLF 2018. À l'occasion du PLF 2019, seule la méthode de calcul de l'indicateur 1.1 du programme 303 « part des demandeurs d'asile hébergés » est corrigée, en prenant en compte désormais la période du délai de recours auprès de la

---

<sup>36</sup> Cf. Annexe : les mesures d'économie.

Cour nationale du droit d'asile (CNDA), puisque les personnes soumettant ces recours continuent à être hébergées durant cette période.

Les indicateurs de l'objectif n°1 concernent l'hébergement des demandeurs d'asile : la part des demandeurs d'asile hébergés (1.1) et la part des places occupées par les demandeurs d'asile et autres personnes autorisées (1.2). L'indicateur 1.1 ne concerne que les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction à l'OFPRA ou à la CNDA au 31 décembre, les autres personnes autorisées à être hébergées en sont ainsi exclues – notamment les réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont autorisés à se maintenir dans les lieux d'hébergement pendant une période de trois mois renouvelables une fois après la décision positive, et les déboutés qui bénéficient d'un mois après la décision négative pour libérer le logement<sup>37</sup>. La part des demandeurs hébergés est stable entre 2018 et 2019, passant de 47 à 48%<sup>38</sup>.

L'indicateur 1.2 inclut quant à lui l'ensemble de l'hébergement dédié recensé dans le DNA, et non les seules places en CADA. Il augmente, de 81% en 2018 à 84% en 2019.<sup>39</sup>

L'objectif 3 « améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière » reflète l'activité des services, et donc des crédits mobilisés, en matière de lutte contre l'immigration illégale. Ses indicateurs prennent en compte, en plus des retours forcés exécutés, les retours aidés. Les dispositifs de retour aidés sont en effet des outils qui s'inscrivent dans l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, et le coût d'un retour aidé est inférieur à celui d'un retour forcé. En 2018, le nombre de retours forcés (hors Mayotte) était de 15 677, celui des retours aidés exécutés de 6 845. Les chiffres 2019, pour ces deux indicateurs modifiés en 2018, quand ils seront connus, permettront de connaître la tendance sur cet objectif 3.

L'objectif 2 « réduire les délais de traitement de la demande d'asile », inchangé, constitue l'enjeu principal en termes budgétaires.

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a fixé pour objectif la réduction à neuf mois du délai d'instruction des demandes d'asile traitées en procédure normale (dont trois mois pour l'OFPRA, et cinq mois pour la CNDA - outre le délai de traitement en préfecture). Cet objectif de réduction a été réaffirmé dans son principe et renforcé dans ses modalités par le plan d'action « garantir le droit d'asile, maîtriser les flux migratoires » adopté lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2017. Il fixe

---

<sup>37</sup> Article R. 744- 12 du CESEDA alinéa 1 et 2.

<sup>38</sup> RAP 2019

<sup>39</sup> RAP 2019.

désormais à **six mois la cible de délai moyen de traitement des demandes d'asile en procédure normale** (délai cible se décomposant en deux mois pour l'OFPRA - entre l'introduction de la demande et la notification de la décision - et quatre mois pour la CNDA).

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

En 2019, le délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPRA est de 161 jours. Il était de 150 jours en 2018, et de 185 jours en 2017. La cible était fixée à 60 jours dans le PAP 2019, comme en 2018.

Le flux des demandes entrantes, supérieur chaque mois de l'année 2019 aux décisions rendues par l'établissement, a entraîné une reconstitution du stock des demandes de plus de deux mois, à hauteur de 44 545, contre 26 492 au 31 décembre 2018. L'âge moyen du stock s'élève au 31 décembre 2019 à 174 jours. En 2019, le stock a progressé de 41 %<sup>40</sup>.

Le taux de protection à l'OFPRA est d'environ 24 % en 2019.

La gestion du flux entrant a entraîné une reconstitution du stock. Le délai d'instruction dépend étroitement de la hausse de la demande d'asile et des décalages dans les recrutements opérés à l'OFPRA pour y faire face.

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

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

En 2019, En 2019, la CNDA a rendu 66 466 décisions, soit une très forte hausse de 40,5 % par rapport à 2018, expliquée par le stock très important qui existait fin 2018, lié à la grève des agents de la juridiction.

Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection (réfugié et protection subsidiaire, hors mineurs accompagnants) prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2019 à 36 512, en hausse de 9,5 % par rapport au total des décisions positives de 2018, ce qui s'explique par le volume beaucoup plus important de décisions rendues par la CNDA.

---

<sup>40</sup> Cf. Annexe les délais de traitement des demandes d'asile.

En conséquence, les délais moyens, prévisible et constaté, sont de 7 mois et 5 jours et 5 mois et 9 jours<sup>41</sup>.

Le taux de protection demeure à 38,6 % (contre 35,9 % en 2018) en prenant en compte les décisions de la CNDA.

Le délai global pondéré, qui court de la date de présentation en SPADA à la date de la décision définitive, qu'elle soit rendue par l'OFPRA ou la CNDA, est de 12 mois et 12 jours en moyenne en 2019.

En 2020, la mise en œuvre de la loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », qui introduit plusieurs modifications dont par exemple la réduction du délai réglementaire de recours devant la CNDA de 1 mois à 15 jours, devrait permettre une certaine réduction des délais de traitement.

---

<sup>41</sup> Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre de décisions rendues. Le délai moyen constaté global correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires traitées sur une période donnée, divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés dans la même période (il prend en compte l'ancienneté des dossiers).

## **2.2 Programme n°104 « Intégration et accès à la nationalité »**

### **2.2.1 Une augmentation des moyens consacrés à la politique d'intégration**

Les crédits du programme 104 s'établissent à 413,60 M€ dans le PAP 2019, en progression de près de 47 % par rapport à la LFI 2018. Cette augmentation s'inscrit dans une tendance d'augmentation des moyens accordés à la politique d'intégration. En effet, le programme 104 avait déjà connu une augmentation de ces moyens de 18% entre la LFI 2018 et LFI 2017. Hors subvention pour charges de service public, le programme est constitué essentiellement de dépenses d'intervention finançant les opérations d'accompagnement des associations.

Pour la programmation 2019, cette augmentation est liée à la mise en œuvre des mesures décidées lors du comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 (+ 89,2 M€), à la création à partir du mois d'octobre de 2 000 places de CPH prévue en loi de programmation des finances publiques et par le transfert de 1 500 places de CHUM transformées en CPH (+ 19,3 M€). Elle est également construite sur une hypothèse de stabilité de la demande d'asile par rapport à la LFI 2018.

Ces mesures tiennent essentiellement à la rénovation du contrat d'intégration républicain (CIR)<sup>42</sup>. Le CIR, créé par la loi du 7 mars 2016 en remplacement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) mis en place en 2007, a été en partie modifié par la loi du 10 septembre 2018. Il retrace les différentes actions qu'une personne immigrante doit effectuer pendant un an.

Le CIR rénové intègre une augmentation sensible du nombre d'heures de cours de Français, double la durée de la formation civique et intègre un volet relatif accès à l'emploi. Un entretien de bilan sera également réalisé en fin de CIR par les auditeurs OFII.

---

<sup>42</sup> La signature du CIR ne concerne que les personnes majeures relevant de la politique de l'asile, de l'immigration familiale et de l'immigration professionnelle quand elles sont recrutées en CDD ou CDI. En sont dispensés les titulaires d'un passeport Talents, les salariés détachés, les travailleurs saisonniers et les stagiaires. Les étudiants et les personnes scolarisées pendant trois ans au moins dans un établissement relevant du système éducatif français en sont également exclus.

**Contenu du contrat d'intégration républicain :**

- doublément et rénovation des forfaits de formation linguistiques : les forfaits horaires passent respectivement de 50, 100 et 200 heures, en fonction du niveau linguistique initial de l'étranger, à 100, 200 ou 400 heures. Un module spécifique de 600 heures a été créé au bénéfice des étrangers non-lecteurs, non-scripteurs dans la langue d'origine et dont l'insertion dans les forfaits « classiques » était source de difficulté pour eux-mêmes comme pour les formateurs et les autres participants. L'ingénierie de formation a été revue et le nombre maximal de stagiaires par groupe a été abaissé d'où résulte une pédagogie plus individualisée. La certification du niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues, pour ceux qui l'ont atteint en fin de formation, est désormais prise en charge, permettant de marquer cette première étape de progression.

52 538 formations linguistiques ont été prescrites depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (avec les anciens forfaits en janvier et février). Au sein de cet ensemble, les formations longues, à savoir 200, 400 ou 600 heures, représentent à elles trois 78% des prescriptions (36,6 % pour la formule de 200 heures, 29,5% pour la formule de 400 heures, 11,9% pour la formule de 600 heures).

- doublément et rénovation de la formation civique : la formation civique était jusqu'alors dispensée sur deux jours, intégralement au début de la période d'exécution du contrat d'intégration républicaine (CIR). Basé sur une nouvelle dynamique pédagogique, elle est passée à 4 jours. Elle vise à faire davantage participer l'étranger pour qu'il s'engage dans une démarche active de découverte de son environnement et facilite son appropriation des valeurs de la République dans les actions du quotidien.

Le taux de prescription des formations civiques est de 99,2 % pour 107 402 signataires de CIR soit théoriquement 106 542..

- à l'insertion d'une dimension intégration professionnelle dans le CIR : un volet d'orientation professionnelle a été ajoutée dans l'entretien d'accueil.

Un délai étant nécessaire pour la passation et la mise en place des marchés de formations civiques (FC) et linguistiques (FL), le CIR rénové est entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019 avec une montée en puissance progressive.

107 402 personnes ont bénéficié d'un CIR en 2019 contre 97 940 en 2018. Le contrôle de la Cour des comptes de 2019 portant sur les politiques d'immigration, d'asile et d'accueil des personnes étrangères avait relevé que l'évolution de la part des différents publics signataires est le strict reflet des évolutions de l'immigration au cours de la dernière décennie. Les

personnes relevant de l'immigration familiale restent majoritaires parmi les signataires mais leur poids diminue sensiblement, surtout pour les membres des familles de ressortissants étrangers. L'immigration familiale passant de 80% des inscrits en 2011 à 52,4% en 2019. Le nombre de bénéficiaires de la protection internationale est en forte hausse, passant de 9% à 27%.

Le financement de ces mesures est portée essentiellement par l'action 11 « *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* »<sup>43</sup> qui représente 60% des AE et des CP au sein du programme 104. En effet, la mise en œuvre de ces mesures est assurée pour l'essentiel par l'OFII avec 41,45 M€ supplémentaires accordés servant d'une part à financer les marchés de formations linguistiques et civiques et d'autre part pour recruter 70 ETP chargés du contrôle et de la mise en œuvre du CIR (sur une augmentation du plafond d'emploi de l'OFII de 95).

Sur l'action n° 12 « *Accompagnement des étrangers en situation régulière* », un montant de 49,73 M€ avait été programmé pour financer des actions complémentaires d'accompagnement au bénéfice d'étrangers en situation régulière tels que l'apprentissage de la langue française<sup>44</sup>, l'accès aux droits, l'insertion professionnelle ou encore des activités culturelles. Ces crédits étaient en progression de 29,4 % par rapport à la LFI 2018. La sous exécution tient au prélèvement de crédits réalisé sur cette action pour financer le dépassement inévitable sur les crédits de l'ADA.

Enfin, 99,16 M€ sur l'action n° 15 « *Accompagnement des réfugiés* » étaient prévus pour financer des actions d'hébergement (CPH) et d'accompagnement en faveur des réfugiés et des bénéficiaires de la protection internationale. Ces crédits étaient en forte progression (+ 129,75%) par rapport à la LFI 2018. La sous-exécution de cette action tient au fait de l'échelonnement progressif des transformations des 1 500 places de CHUM en CPH, ainsi que des décalages prévisionnels d'ouverture des places autorisées à partir du 1<sup>er</sup> octobre.

Une partie de ces crédits a été gérée de manière déconcentrée. Les crédits mis à la disposition des préfets ont été consommée en totalité.

---

<sup>43</sup> Cette action participe au financement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant et de personnel de l'OFII.

<sup>44</sup> La loi n° 2016- 274 du 7 mars 2016 et son décret d'application n° 2016- 1456 du 28 octobre 2016 ont relevé le niveau de connaissance de la langue française requis pour la délivrance de la carte de résident. Depuis le 7 mars 2018, c'est le niveau A2 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) du Conseil de l'Europe qui est exigé. L'arrêté du 21 février 2018 précise les diplômes et tests qui doivent être présentés en préfecture, pour attester du niveau A2.

Tableau n° 19 : Évolution des crédits du programme 104 depuis 2017

		2017				2018				2019				2020		
		PAP		RAP		PAP		RAP		PAP		Exécuté		PAP		
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique		173,50	173,50	124,30	124,30	190,53	190,53	184,10	184,10	255,19	255,19	206,28	206,28	258,94	258,94
		FDC	0,70	0,70	0,00	0,00	7,32	7,32	6,59	6,59	8,82	8,82	8,22	8,22	11,23	11,23
<b>Total Action 11</b>			<b>174,20</b>	<b>174,20</b>	<b>124,30</b>	<b>124,30</b>	<b>197,84</b>	<b>197,84</b>	<b>190,69</b>	<b>190,69</b>	<b>264,01</b>	<b>264,01</b>	<b>214,50</b>	<b>214,50</b>	<b>270,17</b>	<b>270,17</b>
12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière		29,73	29,73	24,19	24,16	38,43	38,43	35,72	35,89	49,73	49,73	43,98	43,37	53,92	53,92
		FDC	3,50	3,54	2,82	2,82	13,34	13,38	9,84	9,81	14,97	14,97	8,69	8,77	10,14	10,14
<b>Total Action 12</b>			<b>33,23</b>	<b>33,27</b>	<b>27,00</b>	<b>26,98</b>	<b>51,78</b>	<b>51,81</b>	<b>45,56</b>	<b>45,69</b>	<b>64,7</b>	<b>64,7</b>	<b>52,67</b>	<b>52,14</b>	<b>64,06</b>	<b>64,06</b>
14	Naturalisation et accès à la nationalité		0,95	1,01	0,83	0,98	1,07	1,03	1,03	1,02	0,99	1,04	1,04	1,01	0,99	1,05
			<b>0,95</b>	<b>1,01</b>	<b>0,83</b>	<b>0,98</b>	<b>1,07</b>	<b>1,03</b>	<b>1,03</b>	<b>1,02</b>	<b>0,99</b>	<b>1,04</b>	<b>1,04</b>	<b>1,01</b>	<b>0,99</b>	<b>1,05</b>
15	Actions d'intégration des réfugiés		26,73	26,73	25,61	25,60	43,16	43,16	40,18	40,19	99,16	99,16	94,15	94,14	115,13	115,13
		FDC	6,98	7,11	5,88	5,88	33,81	33,94	17,65	17,58	10,10	10,10	16,43	16,43	72,29	72,29
<b>Total Action 15</b>			<b>33,70</b>	<b>33,83</b>	<b>31,49</b>	<b>31,48</b>	<b>76,97</b>	<b>77,10</b>	<b>57,83</b>	<b>57,76</b>	<b>109,26</b>	<b>109,26</b>	<b>110,58</b>	<b>110,57</b>	<b>187,41</b>	<b>187,41</b>
16	Accompagnement du plan de traitement des FTM		8,54	8,54	4,76	4,76	8,54	8,54	7,88	7,88	8,54	8,54	8,12	8,11	8,54	8,54
			<b>8,54</b>	<b>8,54</b>	<b>4,76</b>	<b>4,76</b>	<b>8,54</b>	<b>8,54</b>	<b>7,88</b>	<b>7,88</b>	<b>8,54</b>	<b>8,54</b>	<b>8,12</b>	<b>8,11</b>	<b>8,54</b>	<b>8,54</b>
<b>Total Prog 104</b>			<b>250,61</b>	<b>250,84</b>	<b>188,39</b>	<b>188,51</b>	<b>336,19</b>	<b>336,32</b>	<b>302,99</b>	<b>303,04</b>	<b>447,5</b>	<b>447,5</b>	<b>386,91</b>	<b>386,33</b>	<b>531,16</b>	<b>531,22</b>
<b>FDC P104</b>			<b>11,17</b>	<b>11,34</b>	<b>8,70</b>	<b>8,70</b>	<b>54,47</b>	<b>54,64</b>	<b>34,07</b>	<b>33,97</b>	<b>33,89</b>	<b>33,89</b>	<b>33,35</b>	<b>33,42</b>	<b>93,66</b>	<b>93,66</b>
<b>Total Hors FDC</b>			<b>239,44</b>	<b>239,50</b>	<b>179,69</b>	<b>179,81</b>	<b>281,72</b>	<b>281,69</b>	<b>268,92</b>	<b>269,07</b>	<b>413,61</b>	<b>413,66</b>	<b>353,57</b>	<b>352,91</b>	<b>437,50</b>	<b>437,57</b>

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

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

La hausse de 47 % des crédits en programmation ne s'est traduite que par une hausse de 31% des crédits consommés.

En effet, au titre de l'exécution 2019, le programme 104 a été mobilisé à hauteur de 54,6 M€ dans le cadre du schéma de fin de gestion de la mission pour compenser le dépassement de la dépense d'ADA. Ces annulations ont concerné les 22,1 M€ de réserve et 32,5 M€ de crédits utilisables.

Dès son avis initial le CBCM, tenant compte de la prévision de dépassement des crédits destinés à l'ADA, invite la DGEF à identifier, au-delà de la mobilisation de la réserve, les marges de manœuvre au sein du programme 104 qui pourraient être mobilisées dans le cadre de l'auto-assurance de la mission. En complément de la réserve, les marges effectivement dégagées sur les crédits du programme 104 ont porté sur :

- 15 M€ de gains sur les marchés de formations linguistiques et civiques ;
- 4 M€ de crédits non utilisés pour l'aide au retour volontaire ;
- 10 M€ de trésorerie budgétaire ;
- 2,5 M€ d'économies réalisées sur l'action 12 du programme 104.

En effet, l'OFII a présenté, dès le premier compte rendu de gestion, des pistes d'économies substantielles sur ses consommations prévues en gestion 2019. Outre, la baisse des taux horaires moyens des formations, les prévisions relatives aux départs réalisés dans le cadre de l'aide au retour volontaire, fondée initialement à 12 000 retours en 2019 a été ramenée à 7 500.

Les économies réalisées sur la mise en œuvre du CIR tiennent en partie à un gain achat substantiel de près de 20% par rapport aux coûts horaires anticipés initialement. Elle tient également à sa mise en œuvre progressive, les formations renouvelées n'ayant atteint leur rythme de croisière qu'au dernier quadrimestre 2019 en raison du démarrage très progressif des nouveaux marchés.

Ainsi, bien que le projet annuel de performance 2020 ne connaisse qu'une augmentation de 28 M€ par rapport à 2019, la mise en œuvre du

CIR sur un année complète fait apparaître un besoin financier pour 2020 en hausse de près de 51 M€ par rapport au montant exécuté en 2019<sup>45</sup>.

Tableau n° 20 : Coût des formations civiques et linguistiques

<i>En M€ (CP)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Est. 2020</b>
<i>Formations linguistiques</i>	49,13	50,55	94,81
<i>Formations civiques</i>	8,14	13,97	21,66

*Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF*

**Compte tenu des obligations portées par les CIR auxquels répondent les marchés passés, cette dépense, prenant quasiment les caractéristiques d'une dépense de guichet, sera sans doute plus fortement rigide par rapport à l'année 2019.**

### 2.2.3 La performance du P104

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

- Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers avec l'indicateur 1.1 « efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CIR/CAI » ;
- Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation avec l'indicateur 2.1 « efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation ».

**L'objectif n°1** « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers » a vu l'un de ses indicateurs modifiés en 2018 pour prendre en compte l'objectif de maîtrise du Français au niveau A1 du cadre européen de référence. En 2018, l'objectif était que 65 % des bénéficiaires du CIR atteignent ce niveau. En 2019, cet objectif est relevé à 70 % et la cible est portée à 75 % en 2020.

Il faut tout de même souligner que bien que l'exigence de niveau ait été relevée, l'obligation de résultats pesant sur les prestataires des formations linguistiques dans le CAI (faire parvenir les personnes au niveau A.1.1.) a été supprimée : désormais il n'existe plus qu'une obligation de moyens.

<sup>45</sup> 12,3 M€ supplémentaires ont été inscrits au projet de loi de finances 2020 pour leur mise en œuvre en année pleine.

En 2020, un nouvel indicateur a été créé portant sur 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 » et le sous-indicateur de « coût moyen de gestion de la formation linguistique dans le cadre du CIR » a été supprimé au profit d'un sous-indicateur relatif au « taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation constaté pour les prestations auditées ». Selon la DGEF, le suivi de ce sous-indicateur, associé à l'indicateur « taux d'atteinte du niveau A1 » pourrait représenter une incitation forte à l'atteinte des résultats en s'assurant de la qualité des moyens mis en œuvre.

**L'objectif n°2** « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation » a vu ses indicateurs modifiés pour prendre en compte la déconcentration aux préfectures, en 2010, de l'instruction des propositions favorables de naturalisation et de la responsabilité des décisions défavorables. L'indicateur 2.1 relatif au délai moyen d'instruction des décisions mesure désormais les délais selon le sens de la décision avec deux sous indicateurs relatifs l'un aux décisions positives, et l'autre aux décisions négatives. Ces indicateurs rendent compte du niveau de performance de la chaîne de traitement des préfectures à l'administration centrale selon la nature de la décision rendue sur la demande de naturalisation. Cette chaîne de traitement repose sur le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française de la DGEF (et le traitement de ses 45 000 dossiers par an) dont le financement est assuré par l'action 14 pour 1 M€.

L'identification d'un nouvel indicateur, porteur des autres enjeux du programme 104 tels que le fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH) paraît opportun.

En tout état de cause, compte tenu de l'évolution régulière des indicateurs, une analyse des résultats sur série longue ne présente pas d'intérêt.

### 3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTEGRATION

#### 3.1 Les opérateurs : l'OFII et l'OFPRA

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

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

Tableau n° 21 : Les subventions pour charges de service public

	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
<b>OFPRA</b>	<b>46</b>	<b>46,9</b>	<b>53,6</b>	<b>56,2</b>	<b>65</b>	<b>63,2</b>	<b>69,9</b>	<b>67,9</b>	<b>70,6</b>	<b>70</b>
<b>OFII</b>	<b>10,4</b>	<b>4,4</b>	<b>18,1</b>	<b>17,6</b>	<b>163,0</b>	<b>113,8</b>	<b>180,9</b>	<b>173,9</b>	<b>238,5</b>	<b>194,6</b>
<b>Total</b>	<b>56,4</b>	<b>51,3</b>	<b>71,7</b>	<b>73,8</b>	<b>228,0</b>	<b>177,0</b>	<b>250,8</b>	<b>241,8</b>	<b>309,1</b>	<b>264,6</b>

Source : DépaFi et DGEF, février 2020

Pour le programme 303, les crédits prévus en LFI 2019 pour l'OFPRA s'élèvent à 70,6 M€ et sont en légère augmentation (+ 0,7 M€) par rapport à la LFI 2018.

La subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'intérieur à l'OFPRA représente 98 % des ressources de l'établissement ayant un budget global de 73,2 M € en dépenses et 71,7 M€ en recettes (en CP). Les autres ressources proviennent principalement du cofinancement européen des projets de l'Office.

Après application de la réserve de précaution initiale de 3% (2,1 M€), les crédits disponibles en début de gestion représentent 68,5 M€ en légère baisse par rapport aux crédits ouverts en début de gestion 2018. La subvention notifiée s'élève à 69,7 M€ et s'avère donc légèrement supérieure<sup>46</sup>.

La subvention a été versée à l'opérateur en trois temps (janvier, juin et novembre). Au total, les crédits de l'action 2 effectivement versés à l'OFPPRA se sont élevés à 70 M€. Les crédits versés en novembre à l'opérateur (14,3 M€) incluent les 1,6 M€ issus d'une partie du dégel de la réserve de précaution de l'OFPPRA afin de couvrir l'augmentation des effectifs décidées dans le cadre de l'augmentation des moyens de l'OFPPRA en vue de réduire les délais de traitement des demandes d'asile. Ces dépenses ont financé :

- 0,9 M€ pour la rémunération de 60 ETP supplémentaires sur 3 mois ;
- 0,6 M€ pour l'installation de 60 ETP supplémentaires et la rémunération de 15 ETP supplémentaires sur 2 mois.

**En ce qui concerne le programme 104**, la subvention pour charges de service public (SCSP)<sup>47</sup> prévue pour l'OFII en LFI 2019 s'élevait à 238,5 M€ en augmentation de 32% (+ 57,6 M€) par rapport à la LFI 2018 reflétant les priorités affichées par le gouvernement concernant la politique d'intégration.

Néanmoins, le montant total versé depuis l'action 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » en 2019 s'est élevé à 194,6 M€ soit une différence de 43,9 M€. L'exécution 2019 reste tout de même en augmentation par rapport à celle de 2018 de 20,7 M€ (soit + 12%).

Cette augmentation prend notamment en compte le transfert des centres d'hébergement d'urgence – migrants (CHUM) d'Ile de France du programme 177. Dans ce cadre, les activités nécessaires à l'orientation des demandeurs d'asile comme leur acheminement après passage au GUDA

---

<sup>46</sup> Le fonds de roulement 2018 de l'établissement s'établit à 9,46 M€ (données du compte financier 2018 de l'OFPPRA). Le fonds de roulement 2019 s'établit à 7,97 M€ (données provisoires issues du budget rectificatif n°2 2019 de l'OFPPRA). Les 1,47 M€ prélevés sur le fonds de roulement par rapport à 2018 correspondent pour 1,2 M€ à la baisse de la subvention (impact de l'augmentation du taux de mise en réserve de 1,2 % à 3 %) et pour 0,2 M€ à une provision pour travaux dans le cadre du recrutement anticipé de 75 agents en 2019.

<sup>47</sup> Depuis la LFI pour 2017, les taxes auparavant affectées à l'OFII sont désormais inscrites au budget de l'État.

vers les structures relevant du DNA ont été prises en charge par l'OFII. Ce transfert a été réalisé, pour l'opérateur, à hauteur de 5,4 M€.

La SCSP versée à l'OFII représente 80 % des ressources de l'établissement : pour un budget global de 232,12 M€ en dépenses et 228,55 M€ en recettes (en CP).

La différence entre le budget global et le montant de la SCSP résulte notamment des crédits d'intervention du programme 104 (13,5 M€ en LFI pour 9 M€ en exécution), de l'action 12 (« accompagnement des étrangers primo-arrivants »), du programme 303 au titre des frais de gestion de l'ADA et des fonds de concours. L'OFII perçoit également le montant des redevances au titre du regroupement familial à hauteur de 0,86 M€ en 2019.

Après application de la réserve de précaution, les crédits disponibles en début de gestion représentaient 223,3 M€<sup>48</sup>.

La subvention a été versée à l'opérateur en trois temps. La notification initiale prévoyait trois versement de 30 % de la SCSP (soit 67 M€ par versement) puis le versement du solde en décembre. Seul le premier versement a respecté la notification. Les versements suivants se sont révélés inférieurs à la pré-notification effectuée. Le deuxième versement, prévu pour mai et effectué en juillet, était en baisse de 2,5 M€. Le troisième versement, prévu en août et effectué en novembre, ne représentait plus que 63,2 M€. Le quatrième versement a été annulé dans le cadre du schéma de fin de gestion.

Deux décisions modificatives (du 26 août et du 9 décembre 2019) de l'OFII sont venues entériner *a posteriori* cette diminution de la SCSP de 28,7 M€ par rapport à la notification initiale (prenant en compte la mise en réserve). Cette diminution a été rendue nécessaire pour couvrir les dépenses de l'ADA<sup>49</sup>.

Plusieurs mesures de régulation ont été appliquées à ces crédits :

- une mise en réserve de 14,2 M€ non dégelée à 5,7 % ; l'ensemble de la mise en réserve du programme 104 a été mobilisé dans le cadre du schéma de fin de gestion.
- une diminution de crédits de 1,4 M€ au titre du transfert relatif au transport des personnes vers les centres d'hébergement dédiés aux migrants d'Île-de-France, crédits reversés à la DRHIL, l'OFII ne pouvant pas assumer cette mission avant le 1<sup>er</sup> avril 2019 ;

---

<sup>48</sup> Post-document de répartition actualisée des crédits pour 2019.

<sup>49</sup> Le fonds de roulement au 31 décembre 2018 était de 47,8 M€ (données du compte financier 2018 de l'OFII). Le fonds de roulement prévisionnel au 31 décembre 2019 est de 52,5 M€ (données provisoires issues du budget rectificatif 2019 de l'OFII).

- une annulation de crédits au titre du schéma de fin de gestion à hauteur de 22,5 M€ en raison notamment d'une atténuation de dépense de 20 M€ liée notamment à la réalisation d'un gain marché sur les marchés linguistiques, civiques et sur un nombre moindre que prévu d'aides aux retours ;
- une annulation de crédits de 10,1 M€ au titre du schéma de fin de gestion du programme 303.

Ainsi, depuis 2017, l'OFII joue le rôle d'amortisseur budgétaire au profit de la mission compte tenu des tensions récurrentes pour financer ses dispositifs sous-dotés. Cette situation, associée à un solde du fond de roulement devenu négatif, pourrait amener l'OFII à une certaine prudence dans l'engagement des dépenses associés aux objectifs ambitieux qui lui ont été fixés sur l'intégration.

Tableau n° 22 : **Recettes des opérateurs OFII et OFPRA 2017- 2018**

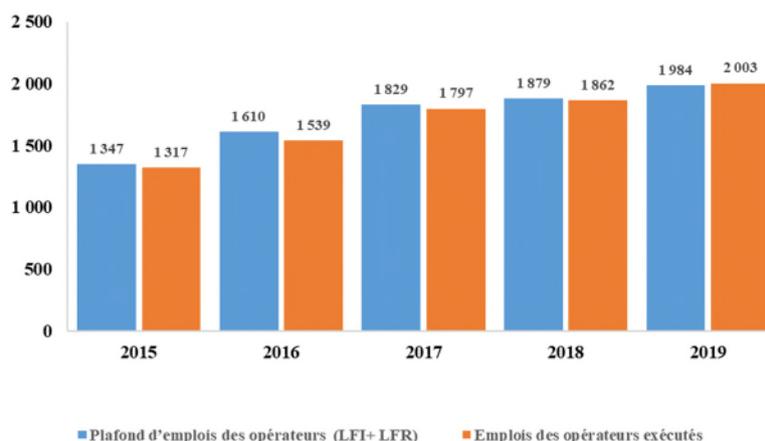
(En €)	OFII			OFPRA		
	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019
<i>Total des recettes de l'opérateur</i>	147,8	233,38	232,12	63,91	68,83	71,7
<i>Total des dépenses de l'opérateur</i>	196,67	224,42	228,55	66,93	71,25	73,2

Source : DEPFI et DGEF, février 2020

### 3.1.2 Les dépenses de personnel

Les effectifs de l'OFII et de l'OFPRA sont en constante augmentation pour répondre aux besoins de la mission de respectivement 42% et 68% par rapport à 2015.

### Graphique n° 11 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)



Source : Cour des comptes ; données DGEF (février 2020)

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

Le plafond d'emplois de l'OFPRA a été fixé en loi de finances initiale 2019 à 805 ETPT contre 795 ETPT en LFI 2018.

Cette augmentation de 10 ETPT tient à l'expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane<sup>50</sup> dont l'objectif est de réduire les délais de traitement au sein du département. Cette autorisation de recrutement est limitée la seule durée de l'expérimentation.

Le schéma d'emplois a été mis en œuvre par anticipation à hauteur de trois ETP dès le 1<sup>er</sup> octobre 2018 au travers d'une procédure de recrutements directs de personnels contractuels de catégorie C.

Par ailleurs, l'Office a procédé en fin d'année 2019 à des recrutements supplémentaires d'agents contractuels de catégorie A (60 au 1<sup>er</sup> octobre et 15 au 1<sup>er</sup> novembre)<sup>51</sup>. Ces recrutements s'inscrivent dans un plan de renforcement des moyens de l'OFPRA décidé à l'occasion de la réunion interministérielle de juin 2019 prévoyant une augmentation des effectifs de l'office de 200 emplois supplémentaires. Ces emplois ont été inscrits en loi de finances 2020 en vue de réduire les délais de traitement des demandes d'asile.

<sup>50</sup> Décret n° 2018-385 du 23 mai 2018.

<sup>51</sup> 70 nouveaux officiers de protection et de cinq agents de *back office*.

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

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

Le plafond d'emplois de l'OFII s'élève à 1 179 ETPT en LFI 2019, en hausse de 95 ETPT par rapport à la LFI 2018.

L'augmentation du plafond d'emplois en 2019 devait permettre la réalisation des nouvelles missions relatives au dispositif de contrôle de l'ADA et l'armement des équipes mobiles et des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) à hauteur de 25 ETP et les missions consacrées à la mise en œuvre des mesures décidées à l'occasion du comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 (auditeurs CIR notamment) avec 70 ETP.

Si l'OFII a réalisé son schéma d'emploi au 31 décembre, les ETPT n'ont quant à eux augmenté que de 54,1.

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

ETPT	2015		2016		2017		2018		2019	
	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
<b>OFPRA</b>	525	518	640	620	780	774	795	793,1	805	868,6
<b>OFII</b>	822	799	970	919	1049	1024	1084	1080,5	1179	1134,5

Source : DEPAFI et DGEF, février 2019

### 3.1.3 Les méthodes de travail

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

L'OFPRA est engagé depuis plusieurs années dans un processus de dématérialisation de sa gestion interne de la demande d'asile. L'année 2019 a vu la mise en œuvre globale des procédures de programmation, d'affectation des dossiers et de convocation des demandeurs d'asile au moyen d'un système totalement automatisé. Cette mesure vise à essayer de réduire les délais de traitement de la demande en réduisant de trois semaines à un mois le délai entre l'introduction de la demande auprès de l'Office et l'entretien du demandeur avec un agent instructeur.

Pour répondre aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires issues de la loi 2018-778 du 10 septembre 2018 (articles L. 723-8 et R. 723-19 du CESEDA), l'office a conduit les études nécessaires à la mise en application d'un procédé de notification de ses décisions par voie électronique. À ce jour, l'essentiel des communications officielles entre l'utilisateur et l'OFPRA se déroule par courrier (lettre d'introduction, convocation, décision, autres courriers d'information). L'étude, confiée à un prestataire, prévoit de doter l'utilisateur d'un espace personnel numérique sécurisé complet, accessible par internet, qui lui permettra dans un premier temps de recevoir la notification de décision (avec les garanties juridiques requises) puis ultérieurement de mettre à sa disposition sur cette plateforme l'ensemble des documents officiels émis par l'Office à son attention. Le premier pilote du futur outil a pu être présenté à l'Office dès la fin de l'année 2019 ; celui-ci devrait être disponible à compter mars 2020 et mis en œuvre à titre expérimental dans deux régions à partir du second trimestre.

L'article L. 741-1 prévoit désormais qu'une demande d'asile présentée par un adulte accompagné de ses enfants mineurs doit être considérée comme déposée en son nom et celui de ses enfants. Par conséquent, l'office a modifié ses pratiques pour prendre en compte les enfants mineurs dans le cadre des différentes étapes du traitement de la demande (introduction, entretien et décision).

Enfin, l'OFPRA a engagé un travail d'analyse sur les conditions d'exercice de sa mission de protection à l'égard des personnes ayant été admises à bénéficier de l'asile. La hausse d'activité d'instruction à l'office ainsi qu'à la CNDA liée à l'augmentation du taux global d'admission depuis 2015 a conduit à un accroissement significatif du nombre de personnes pour lesquels l'Office est compétent au titre de la fixation d'état civil. Nonobstant un accroissement du nombre de documents d'état civil délivrés (+ 15,3 % en 2019 par rapport à l'année précédente), les délais de délivrance de ceux-ci se sont nettement dégradés (160 jours pour un objectif de 60 jours fixés par le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement). Il apparaît donc nécessaire d'améliorer l'organisation de ces services et d'optimiser les processus et les outils de travail. Un accompagnement externe est envisagé en 2020 afin de concevoir des actions de modernisation dans ce sens.

### 3.1.3.2 L'office français de l'immigration et de l'intégration

Les réformes de l'asile introduite par la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 et les nouvelles règles relatives au droit au séjour fixées par la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, avec notamment la suppression de la visite médicale pour une partie du public et la mise en œuvre de la réforme

« étrangers malades », et les règles sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, la mise en place de l'entretien de fin de CIR par la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une intégration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie) ont élargi le périmètre de mission de l'OFII. Pour répondre à cette situation, l'organisation de l'OFII a connu des évolutions importantes depuis 2016, pour rationaliser et d'unifier certaines fonctions supports.

Par ailleurs, l'office a transformé son pôle de veille juridique et de suivi du contentieux en 2019 en service juridique et contentieux avec un renfort de 7 agents pour le traitement du contentieux lié aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, qui a fortement progressé avec la mise en œuvre de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018. Cette loi a également conduit l'OFII à mettre en place un entretien de fin de CIR avec la passation de nouveaux marchés de formations civique et linguistique.

Enfin, dans le cadre du transfert en LFI 2019 des places de CHUM du programme 177 aux programmes 303 et 104, l'OFII a créé une mission de coordination opérationnelle, directement rattachée à la direction générale. Cette mission est chargée d'organiser les transports groupés de demandeurs d'asile depuis les CAES et les GUDA. Composée de 3 ETP, cette mission est plus spécifiquement chargée de réaliser les routings en fonction des priorités de départ. Elle doit s'assurer de la disponibilité des places identifiées et assure une veille opérationnelle sur les transports.

L'OFII s'est également engagé dans une évolution vers des technologies économiquement et fonctionnellement optimales pour contribuer à simplifier les démarches des usagers conformément au projet plus vaste d'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) porté par la direction générale des étrangers en France.

### **3.1.4 Les actions de la DGEF**

La DGEF assure la tutelle de l'OFII et de l'OFPRA.

#### **3.1.4.1 En matière de gouvernance**

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

Sans conditionner directement les moyens humains et financiers accordés aux opérateurs, les indicateurs inclus dans les COP (dont ceux relevant du PAP) permettent de suivre l'évolution de l'atteinte des résultats parallèlement à l'octroi des ressources.

Un comité de tutelle a été mis en place pour chaque opérateur, réunissant la DGEF et les directions de l'État les plus concernées par les activités de l'opérateur ; des rendez-vous stratégiques se tiennent régulièrement avec chacun d'eux ; des réunions préparatoires sont organisées en amont de chaque conseil d'administration.

Elle anime également les dialogues de gestion avec chaque préfet de région<sup>52</sup> ou ses représentants dans les domaines couverts par les indicateurs.

Ces dialogues de gestion permettent d'affiner les moyens alloués au regard des résultats obtenus et des objectifs attendus région par région. Concernant les politiques d'intégration déclinées au plan local par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sous l'autorité des préfets de région, la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) participe aux dialogues de gestion organisés par les ministères sociaux avec les DRJSCS.

De même, des dialogues de gestion sont organisés avec les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) qui gèrent les crédits relatifs au fonctionnement hôtelier et à l'investissement immobilier des CRA.

#### 3.1.4.2 En matière de pilotage

L'OFII et l'OFPPRA disposent chacun d'un contrat d'objectifs et de performance (COP). Des lettres d'objectifs sont communiquées aux dirigeants des opérateurs (depuis 2013) et des indicateurs d'activité sont régulièrement transmis par les opérateurs à la DGEF. Un suivi des crédits et des emplois est opéré de façon régulière à l'occasion de l'adoption des budgets initiaux, des budgets rectificatifs, des comptes financiers et en gestion, lors des comptes rendus de gestion ou lors de points ad hoc.

Des dialogues de gestion budgétaires mensuels ont été mis en place entre l'OFII et sa tutelle.

---

<sup>52</sup> Les préfets de région sont responsables de BOP déconcentrés pour les deux programmes de la mission (programmes 303 et 104).

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

L'OFPRA contribue aux indicateurs de performance du programme 303 « Immigration et asile » au travers de l'objectif n°2 du PAP « Réduire les délais de traitement de la demande d'asile », dans un contexte de triplement de la demande d'asile depuis 2008. La réduction du délai de traitement de la demande d'asile a notamment un impact direct sur le coût de la prise en charge des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, l'OFPRA contribue à la démarche de performance de la mission « *Immigration, asile et intégration* » en voyant son activité encadrée par un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2016- 2018 avec notamment un objectif de réduction à trois mois des délais de traitement des demandes d'asile. Cet objectif a justifié une augmentation des moyens de l'OFPRA.

Le COP<sup>53</sup> ayant pris fin au 31 décembre 2018, les comités de suivi continuent à avoir lieu trimestriellement sur la base du COP 2016-2018, dans l'attente de la signature d'un contrat couvrant les années 2019 à 2022. Ce COP 2019-2022 est en cours de finalisation pour une signature prévue début 2020.

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

L'office contribue aux indicateurs de performance du programme 104 « *intégration et accès à la nationalité française* » au travers de l'objectif n°1 d'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des étrangers.

Le contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2017-2020 n'a été signé que le 23 janvier 2019. Il n'intègre pas les évolutions récentes (orientation directive en matière d'asile, rehaussement des objectifs d'aide au retour volontaire, loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, conclusion du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, etc.), il doit donc être actualisé et prolongé jusqu'en 2022.

---

<sup>53</sup> La mise en œuvre du COP fait l'objet d'un suivi sur la base d'un tableau de bord renseigné avec des indicateurs. Un comité de suivi réunit trimestriellement les services de la DGEF, de l'office, de la DEPAFI et de la direction du Budget au cours duquel un bilan des résultats est présenté et des mesures utiles à l'atteinte des objectifs proposées.

Ce COP est construit autour de deux axes, l'un dédié aux aspects métier, l'autre aux aspects de gestion<sup>54</sup>. Un bilan est effectué une à deux fois par an.

## 3.2 La gestion des crédits européens

### 3.2.1 L'enjeu des fonds de concours européens au sein de la mission immigration, asile et intégration

Des fonds de concours européens proviennent du Fonds asile, immigration et intégration (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Ils participent au financement d'actions dans le domaine de l'asile (accueil, orientation, accompagnement des demandeurs d'asile), de l'intégration (accès à l'emploi et au logement), des visas, ou de la réinstallation et du retour dans le pays d'origine des étrangers en situation irrégulière).

Dans le PAP 2019, la participation des fonds européens au budget de la mission était prévue à hauteur de 84,94 M€<sup>55</sup> (soit 5,01 % des crédits de la mission), en progression de 2,8 M€ par rapport à la LFI 2018.

Dans le PAP 2020, le montant prévisionnel de ces fonds de concours atteint 163,05 M€ (9 % des CP de la mission) en forte croissance par

---

<sup>54</sup> L'OFII doit mettre en œuvre 12 objectifs stratégiques « métiers » axés autour des missions de l'OFII en matière d'asile (4), accueil et d'intégration républicaine (3), de procédure médicale (2) et de participation à la politique migratoire et à son action internationale (3). Ces objectifs métiers sont complétés par des 13 objectifs de gestion, regroupés en 3 axes : gouvernance (4), pilotage (5) et gestion des emplois et compétences (4).

<sup>55</sup> Outre les fonds du FAMI et du FSI, ce montant prend également en compte des fonds de concours britanniques et du réseau européen des migrations.

À la suite d'un accord entre la France et le Royaume-Uni signé le 16 novembre 2018, des fonds de concours ont été versés sur le programme 303 « Immigration et asile », pour le soutien à l'identification, la constitution de dossiers et les transferts de mineurs vers le Royaume-Uni dans le cadre du règlement Dublin ainsi que pour l'asile et l'hébergement, pour la contribution aux DPAR et aux retours.

L'objectif principal du Réseau européen des migrations (REM) est de fournir à l'Union européenne, aux États membres et à la société civile des informations « fiables, objectives, comparables et à jour » dans le domaine des migrations et de l'asile, tant au niveau européen qu'au niveau national, afin d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions en la matière. Dans ce cadre, le montant de fonds de concours rattaché au programme 303 « Immigration et asile » en 2019, action 04 « Soutien », s'élève à 544 159,20 €, correspondant à une avance de subvention 2019/2020.

rapport à PLF 2019 (+ 78,09 M€)<sup>56</sup>. Ce montant tient pour partie d'un report des fonds de concours non réalisés en 2019.

Ainsi, leur montant a été multiplié par six depuis 2014 (de 26,8 M€ à 163,05 M€ en 2020).

### 3.2.2 Des modalités de fonctionnement contraignantes

En tant qu'autorité responsable<sup>57</sup> des fonds européens « Asile, migration et intégration » (FAMI) et « pour la sécurité intérieure » (FSI), la DGEF attribue des subventions pour les projets sélectionnés dans le cadre d'appels à projets. La DGEF peut également bénéficier elle-même directement de ces fonds.

Les actes attributifs des subventions peuvent concerner des projets annuels comme des projets pluriannuels. Pour ce qui concerne les projets pluriannuels, qui constituent la très grande majorité des projets, l'acte attributif prévoit que plusieurs paiements (avance, acompte et solde) peuvent être reçus par le bénéficiaire.

Le FAMI peut cofinancer les projets conventionnés jusqu'à 75 % (90 % pour les actions spécifiques et 100 % pour les mesures d'urgence – cf. infra).

Ainsi, les fonds de concours attribués aux projets financés par le FAMI peuvent porter sur des montants versés sur la mission pour les projets dont la DGEF est bénéficiaire et pour lesquels un co-financement national est assuré.

En l'espèce sur le programme 303, deux des trois projets qui ont reçu un paiement en 2019 sont cofinancés à 75% par le FAMI, le troisième étant cofinancé à 50%. Deux des trois projets sont des projets de retour et

---

<sup>56</sup> Le montant de 163 M€ prévu pour 2020 sera rattaché sous réserve de la dynamique et des résultats des contrôles, du nombre effectif de réinstallés et relocalisés sur le territoire, mais aussi de l'apurement des comptes 2018 et 2019 par la Commission européenne. Cet apurement dépend lui-même de la capacité de l'autorité d'audit nationale (la commission interministérielle des contrôles-CICC) à conduire ses travaux d'audit d'une part, et du résultat de ses travaux d'autre part.

<sup>57</sup> L'autorité responsable, « organe du secteur public de l'État membre concerné » [...] « est seule responsable de la bonne gestion et du contrôle du programme national ». « Les autorités de gestion effectuent un contrôle administratif systématique et procèdent en complément à des contrôles sur place, lorsqu'il y a lieu, des contrôles sur place inopinés, des dépenses liées aux demandes de paiement finales, émanant des bénéficiaires, qui sont déclarées dans les comptes annuels en vue de parvenir à un niveau d'assurance suffisant ».

le troisième un système d'information (ex : projet ANEF financé à 4 M€ par l'UE et pour 1,3 M€ par des crédits budgétaires).

En outre, un montant de solde de 2,54 M€ a été versé à l'OFII au titre du fonds européen pour l'intégration (FEI) 2013.

Les montants rattachés en 2019 aux actions des programmes 104 et 303 ont concerné 75 entités principalement associatives pour plus de 26 M€.

Sur le FSI, les montants versés sur la mission pour les projets dont la DGEF est bénéficiaire ont concerné deux projets de systèmes d'information. En l'espèce, les deux projets qui ont reçu un paiement en 2019 sont cofinancés à 75% par le FSI.

Le FSI bénéficie également à d'autres entités ministérielles et a donc fait l'objet de rattachements à d'autres programmes (Programme 152, 176, 146 et 723).

Le montant des fonds de concours évolue au cours de l'année compte tenu de la nature prévisionnelle des dépenses<sup>58</sup>. Entre le PAP et l'avis au programme, la hausse a été particulièrement marquée tant en AE qu'en CP sur le programme 104 en raison du versement des crédits forfaitaires pour la réinstallation.

Tableau n° 24 : Évolution de la ressource issue des fonds de concours

En M€	Programmation initiale		Programmation initiale revue		Execution			
					FDC rattachés au cours de l'exercice		FDC exécutés au cours de l'exercice	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 104	41,1	33,89	56,86	66,78	33,39	33,67	33,34	33,42
Programme 303	41	51,05	47,42	47,42	43,83	50,29	23,43	26,11
Total mission	82,1	84,94	104,28	114,2	77,22	83,96	56,77	59,53

Source : programmation initiale : PAP 2019 ; programmation initiale revue : avis au programme ; FDC rattachés au cours de l'exercice = FDC rattachés dans l'année + report 2018 + indus - annulations cf. DGF 2020 onglet « LFI - exécution - Actions - Titres »

Le décalage entre la ressource et l'exécution 2019 s'explique par les incertitudes qui ont pesé sur le rattachement des fonds européens ; l'autorité responsable ayant décalé une partie des paiements en 2020 en

<sup>58</sup> Le paiement des avances, acomptes et soldes aux bénéficiaires des fonds dépend de plusieurs facteurs, notamment :

- la dynamique, la complétude et la régularité des demandes de paiement adressées par les bénéficiaires ;
- le niveau de réalisation effectif des projets ;
- le niveau de dépenses considérées in fine comme éligibles.

lien avec la mise en œuvre du plan de trésorerie pour le paiement des bénéficiaires en 2019.

**De manière globale, la demande de remboursement adressée par la DGEF à la Commission européenne (CE) portant sur les dépenses 2018 a été particulièrement élevée puisqu'elle est, avec près de 153 M€, supérieure au cumul des quatre demandes de paiements 2014 à 2017 (148,3 M€).**

Ces demandes de paiements font par la suite l'objet de contrôles de second niveau par la DGEF et la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'autorité d'audit<sup>59</sup>, sur un échantillon de dépenses et de projets.

L'autorité d'audit émet chaque année un avis sur les comptes annuels soumis par l'autorité responsable à la Commission pour que cette dernière dispose de l'assurance raisonnable sur la régularité des paiements effectués par l'autorité responsable<sup>60</sup>.

Cet avis se fonde notamment sur des audits d'opération (ou audits financiers), compétence réglementaire de la CICC dont la finalité est de calculer le montant des dépenses éligibles sur un échantillon de projets, et de le comparer au montant calculé par l'autorité responsable après ses propres contrôles. Si l'écart entre ces deux montants est supérieur à 2%, la CICC veille à ce qu'un examen plus approfondi soit réalisé afin de

---

<sup>59</sup> L'autorité d'audit, « une autorité ou un organisme public national qui est fonctionnellement indépendant de l'autorité responsable [...] l'autorité d'audit effectue des audits des systèmes et financiers. Les audits des systèmes vérifient si les systèmes de gestion et de contrôle de l'autorité responsable fonctionnent correctement de manière à fournir une assurance raisonnable que les dépenses incluses dans les comptes annuels sont légales et régulières. [...] Les audits financiers sont effectués afin de fournir une assurance raisonnable que les comptes annuels offrent une image fidèle des dépenses déclarées par l'autorité responsable. [...] Dans le cadre de ses audits des systèmes et de ses audits financiers, l'autorité d'audit réexécute certains des contrôles administratifs ou des contrôles sur place effectués par l'autorité responsable [...] »

<sup>60</sup> Deux difficultés principales concernant l'appropriation par les autorités françaises de ces crédits avaient été identifiées par la Cour à l'occasion de son contrôle de 2018 sur la gestion des crédits du FAMI et du FSI :

- d'une part, un manque de pilotage et d'outils de suivi de ces fonds pour laquelle la Cour avait formulé des recommandations ;

- d'autre part, une relation complexe entre la CICC et la DGEF ayant créé un climat propice à la multiplication des contrôles et à rechercher une sécurité maximale par rapport à ses obligations fonctionnelles, notamment avec une application stricte du principe de séparation fonctionnelle aux contrôles opérationnels menés par la DGEF considérés comme insuffisamment indépendantes par l'autorité d'audit.

déterminer l'ampleur des problèmes et, le cas échéant, d'appliquer des corrections financières forfaitaires.

### 3.2.3 Une interruption des paiements présentant un risque non anticipé pour la mission

Pour la première fois, la CICC a émis un avis négatif sur les comptes. Pour celle-ci, « *les comptes de l'exercice 2018 ne donnent pas une image fidèle [...]. Les dépenses de l'Union dont le remboursement a été demandé à la Commission ne sont pas légales et régulières* ». Elle a décidé d'extrapoler le taux d'erreur identifié durant ces contrôles à l'ensemble des demandes de paiement.

**Le total des corrections appliquées par la CICC sur les comptes 2018 est de 31,76 % (21,9% sur le FAMI et 85,19% sur le FSI), représentant un montant de 48,4 M€, sur une demande de 152,5 M€.**

Par conséquent, la Commission européenne a interrompu les paiements de la totalité des soldes 2018 du FAMI et du FSI en juin 2019. Cette interruption, de 6 mois initialement, a été prolongée jusqu'au 4 mars 2020 dans l'attente du résultat d'un plan d'actions correctives. Ce plan a fait l'objet d'un avis favorable de la CICC le 27 février 2020.

Cette interruption des versements a privé l'autorité responsable de 117 M€ attendus en 2019 au titre des comptes 2018, entraînant des difficultés importantes de trésorerie pour les opérateurs publics et privés.

Par conséquent, un plan de priorisation des paiements, validé par le cabinet du ministre de l'Intérieur, a été établi. Certains paiements que l'autorité responsable pensait honorer en 2019 ont été reportés à 2020. Les avances de tous les bénéficiaires ont été priorisées. 15 M€ prêts à être versés à des associations, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), à l'OFII, à l'OFPRA ou à d'autres ministères ont été reportés à 2020 et le traitement de certains contrôles dont le paiement n'était pas considéré comme prioritaire qui a été décalé à 2020. Ensuite, la trésorerie dégagée ainsi sur le « compte de tiers »<sup>61</sup>, représentant entre 61,3 M€ et 63 M€<sup>62</sup>, a été utilisée pour payer les bénéficiaires les plus exposés :

---

<sup>61</sup> Les fonds européens sont versés de manière globale par la Commission européenne sur un compte du trésor public, appelé « compte de tiers ». Ainsi, en repoussant le versement des avances déjà reçues, la DGEF s'est générée une trésorerie inemployée.

<sup>62</sup> Cette trésorerie a été consommée dans sa totalité et nécessite par conséquent d'être reconstituée.

- Le maximum d'opérateurs privés<sup>63</sup> et de collectivités territoriales dont certaines attendaient des montants parfois supérieurs à 1 M€ (à l'exception des CT dont les projets ne débutaient pas avant septembre).
- Les bénéficiaires publics (dont l'OFII) pour éviter la compensation sur le budget national alors que l'OFII devait déjà prendre en compte des économies liées au plan de fin de gestion de l'ADA.

Ce plan de trésorerie a permis de verser 75,4% des paiements attendus par les porteurs privés sur le FAMI alors que la plupart des bénéficiaires publics ont reçu un paiement partiel : MEAE (40%) ; MI y compris opérateurs (35,86% dont sphère sécurité 51%, DGEF 44%, OFPRA 40% et OFII 24%) ; MINARM (49,41%) ; MINEFI (0%). Les dossiers du FSI (frontière/visa et police) ont été payés à hauteur de 30,34%.

Dans ce contexte, un plan d'action, qui a fait l'objet d'une concertation avec l'autorité d'audit et la commission européenne, est en cours de mise en œuvre en vue d'apporter des mesures correctrices destinées à améliorer le fonctionnement du système de gestion et de contrôle des fonds européens. Ces mesures se traduisent par :

- Des actions touchant à l'organisation interne et aux procédures de gestion de ces fonds<sup>64</sup> ;
- La réalisation d'audits supplémentaires<sup>65</sup>.

**En février 2020, en vue de débloquer la situation et de reconstituer sa trésorerie, la DGEF a décidé d'accepter, sans toutefois être en accord sur le fonds avec l'ensemble des remarques de la CICC, les corrections forfaitaires demandées par la CICC relatif à la demande de paiement 2018 pour un montant de 48,4 M€ (25,7 M€ sur le FAMI et 22,7 M€ sur le FSI).**

**Ce montant non pris en charge devra soit être supporté par les opérateurs, et éventuellement faire l'objet d'un titre de perception**

---

<sup>63</sup> Principalement des associations dont la trésorerie est fragile.

<sup>64</sup> À ce titre, les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de 2018 sur la gestion des crédits du FAMI et du FSI seront prises en compte.

<sup>65</sup> Si la CICC a pu réaliser les audits complémentaires pour les comptes 2018 demandés par la Commission européenne, elle n'a pas pu réaliser les audits complémentaires pour la demande de paiement 2019 du fait d'un manque de ressource. La DGEF a passé, sur ses propres crédits, un marché public permettant la réalisation de ces audits pour le compte de la CICC. Ces audits sont en cours. La demande de paiement 2019 étant ainsi partielle, elle a été retournée à l'autorité responsable par la Commission européenne.

pour récupérer les crédits déjà versés, soit être pris en charge par le budget général de l'État.

La première solution expose l'État à un risque contentieux et une baisse de l'attractivité de crédits européens, déjà largement perçus comme inutilement lourds et complexes à mettre en œuvre. La deuxième solution se heurte au fait que ni le programme 303 ni le programme 104 ne sont aujourd'hui dotés pour payer de telles corrections.

**Recommandation n°3 (DGEF, DB) : Intégrer dans le RAP 2020 et le PAP 2021 de la mission une présentation détaillée des modalités de prise en charge de la correction de 48,4 M€ acceptée par l'État sur sa demande de remboursement sur les fonds européens FAMI et FSI, ainsi que des mesures adoptées pour prévenir la répétition de cette situation dans le cadre de la procédure d'apurement. (Nouvelle recommandation)**

### 3.3 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

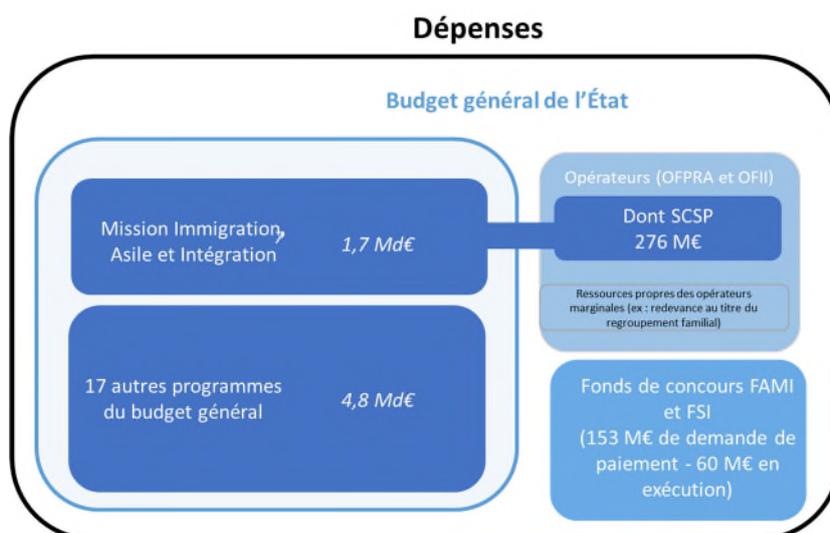
La politique française de l'immigration et de l'intégration en tant que processus global de longue durée relève de nombreuses politiques publiques de droit commun (l'éducation, le logement, l'accès à l'emploi, la justice, les services de police, etc.). Le document de politique transversal annexé au projet de loi de finances recense ainsi 19 programmes budgétaires contribuant à cette mission pour 6,7 Md€ en AE et 6,5 Md€ en CP. La mission *Immigration, asile et intégration* porte les seules actions spécifiques visant à l'accueil et à la prise en charge des demandeurs d'asile, et des migrants et à leur « première » intégration.

Les dépenses de cette mission de 2 Md€ en AE et 1,84 Md€ sont essentiellement des dépenses d'intervention. La mission comprend également des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement, notamment au titre de la subvention pour charges de service public.

La masse salariale de la DGEF est financée par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Elle ne comprend ni recette ni dépense fiscale.

Elle bénéficie de rattachement de fonds de concours issus de l'Union européenne.

**Graphique n° 12 : Présentation de la dépense de la mission IAI**



Source : Cour des comptes

### Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DGEF, DEPAFI, direction du budget) Poursuivre le « rebasage » en LFI des crédits consacrés à l'ADA et à l'hébergement des demandeurs d'asile en se fondant sur des données avérées (recommandation reformulée)	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre incomplète	L'analyse de l'exécution conduit à maintenir cette recommandation, en raison des dépassements qui caractérisent la mission en 2019.
2	(DGEF) : Stabiliser le périmètre et le calcul des indicateurs, particulièrement ceux du programme 303, pour qu'ils permettent une évaluation de la performance dans la durée et qu'ils reflètent la réalité de l'exercice de la mission (recommandation nouvelle).	Totalemment mise en œuvre	Mise en œuvre	
3				
4				

\* *Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

\*\* *recommandations faisant partie du référé n°2017- 2207 du 19 juillet 201*

