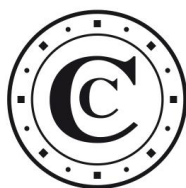


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Immigration, asile et intégration »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - UNE PROGRESSION DES CRÉDITS EN LFI, MAIS UNE PROGRAMMATION INITIALE SOURCE DE DÉSACCORD	13
A - Une progression des crédits en LFI 2022 sur l'allocation pour demandeurs d'asile, l'hébergement et les actions d'intégration	13
B - Une programmation initiale source de désaccord : l'avis défavorable du CBCM, assorti d'un blocage des crédits, du programme 303	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ : D'IMPORTANTES MOUVEMENTS EN LIEN AVEC LA CRISE DES DÉPLACÉS D'UKRAINE	17
A - Les mouvements de crédits.....	17
B - La modulation de la réserve de précaution.....	18
C - L'importante augmentation des crédits disponibles en gestion.....	18
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Une légère sous-exécution des crédits de la mission	22
B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention.....	25
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	29
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les reports et charges à payer	29
B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2022 et 2023	29
C - La programmation des crédits en PLF 2023 : l'impasse sur le financement de la crise des déplacés d'Ukraine	30
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	31
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	33
I - PROGRAMME N°303 - IMMIGRATION ET ASILE.....	33
A - Des demandes d'asile en forte progression par rapport à 2021, mais toujours inférieures à 2019.....	33
B - Les capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA en légère diminution.....	34
C - Des dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile, fortement mobilisées pour les déplacés d'Ukraine	36
D - La poursuite des efforts de mise à niveau du parc d'hébergement.....	38
E - L'orientation vers l'hébergement d'urgence de droit commun	42
F - La sous-exécution des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière	42
G - L'évaluation de la performance du programme 303	43
II - PROGRAMME N°104 - INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE.....	45
A - Des dépenses soutenues en 2022	45
B - Les indicateurs de performance du programme	46
III - LA GESTION DES FONDS DE CONCOURS	48
A - L'exécution 2022 des fonds de concours	48
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION, DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION.....	51
I - LES OPÉRATEURS : L'OFII ET L'OFPPRA	51
A - Les subventions pour charges de service public	51
B - Les autres financements apportés aux opérateurs	52
C - Une hausse continue des effectifs depuis 2016.....	53

II - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	55
ANNEXES.....	59

Synthèse

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

L'analyse de l'exécution budgétaire 2022 s'est principalement appuyée sur celle des dépenses les plus importantes des deux programmes (allocation pour demandeurs d'asile, hébergement, intégration), et le déploiement des mesures du plan de relance.

En loi de finances initiale (LFI) 2022, les dépenses de la mission étaient budgétisées pour 1 993,4 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 1 896,5 M€ en crédits de paiement (CP), en augmentation pour les autorisations d'engagement - AE (2,9 %) et les crédits de paiement - CP (13,8 %) par rapport à la LFI 2021. La mise en réserve initiale s'est réalisée à l'échelle de la mission, afin d'alléger son poids sur les dépenses inéluctables, notamment sur l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) du programme 303.

Le programme 303 - *Immigration et asile* a représenté 78 % des crédits de la mission en LFI 2022, avec 1 556,5 M€ en AE et 1 459,5 M€ en CP. Sa programmation initiale est en hausse, en CP, de 3,4 % par rapport à la LFI 2021, en particulier pour l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), l'hébergement d'urgence et les centres de rétention administrative (CRA). En AE, une augmentation de près de 18 % a été programmée par rapport à la LFI 2021. L'écart entre AE et CP sur le programme s'explique par le conventionnement pluriannuel pour l'hébergement d'urgence.

En tout début d'année 2022, le responsable de programme prévoyait une exécution de l'ADA à 429,8 M€ (-22,3 M€ par rapport à la ressource disponible de 452,1 M€), et souhaitait redéployer ces économies pour financer des dépenses supplémentaires d'hébergement. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a estimé que cette programmation ne respectait pas les crédits prévus en LFI, et a pointé le risque d'insoutenabilité qui s'y attachait. Il a donc formulé un avis défavorable sur la programmation, assorti d'un blocage de crédits de 22,3 M€, pour éviter tout redéploiement.

Quelques semaines après la programmation initiale, ces prévisions de consommation des crédits de la mission étaient profondément modifiées par l'invasion de l'Ukraine, le 24 février 2022. Les crédits des deux programmes de la mission ont en effet été mobilisés pour la gestion des déplacés, dès la fin du premier trimestre.

Ainsi le 4 mars 2022, le Conseil européen a décidé d'activer la protection temporaire au profit des ressortissants ukrainiens. Si ces bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ne relèvent pas de la procédure d'asile de droit commun, ils ont toutefois la possibilité de percevoir l'ADA. En avril, un décret d'avance de 300 M€ a été voté afin de prendre en considération les dépenses supplémentaires d'ADA (+ 120 M€) et d'hébergement (+ 180 M€).

Les incertitudes liées à la crise des déplacés d'Ukraine ont rendu les perspectives de dépenses d'ADA complexes à réaliser. Elles ont connu plusieurs révisions en cours d'année, de 612,5 M€ à 552 M€, pour atterrir à 496,3 M€. La ressource disponible (majorée, entre autres crédits, du décret d'avance) était quant à elle de 549,8 M€. Finalement, l'exécution 2022 de cette allocation a dépassé de peu la dotation prévue en loi de finances initiale (490 M€ y compris

les 20 M€ de provision), alors que les dépenses pour les seuls bénéficiaires ukrainiens se sont élevées à plus de 218 M€.

Les crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile, toutes structures confondues (CADA, HUDA¹, programme d'accueil des demandeurs d'asile, centre d'accueil et d'examen des situations), constituent l'autre grand poste de dépenses du programme 303 avec 742,5 M€ prévus par la LFI 2022 en CP (+2,2 % par rapport à la LFI 2021).

Comme l'ADA, des ouvertures de crédits ont été réalisées dans le cadre du décret d'avance d'avril, pour la gestion de la crise ukrainienne, avec 180 M€ supplémentaires. La revalorisation salariale, décidée par le Ségur des métiers de l'accompagnement social, a également entraîné une dotation supplémentaire de 41,6 M€ (dont la mobilisation de la réserve de précaution du programme 104 en décembre), grâce aux lois de finances rectificatives.

Les dépenses pour les HUDA, les CADA et les programmes régional d'accompagnement et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA) ont finalement été moins importantes que la ressource disponible avec 1 041 M€ en AE et 990,9 M€ en CP (contre 1 076 M€ en AE et 996,1 M€ en CP, en mobilisant la réserve du programme 104 en fin d'année). Les dépenses d'hébergement consacrées uniquement aux déplacés ukrainiens ont été de 257 M€ en AE et 253,2 M€ en CP.

115 496 places d'hébergement ont été ouvertes à la fin de l'année 2022, auxquelles il faut ajouter 20 000 places dédiées aux bénéficiaires de la protection temporaire d'Ukraine. Malgré ces efforts, il est estimé qu'environ 38 % des demandeurs d'asile (hors déplacés d'Ukraine) n'ont pas pu être hébergés dans les structures dédiées en 2022. Ces personnes ont dû se loger par leurs propres moyens ou ont été orientées vers l'hébergement d'urgence de droit commun, dépendant du programme 177 de la mission *Cohésion des territoires*.

Au total, les dépenses 2022 du programme ont été de 1 783 M€ en AE et de 1 736,8 M€ en CP.

Le programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* était doté en LFI de 436,9 M€ en AE et en CP, en augmentation de 1,4% par rapport à 2021.

Le programme a connu une annulation de crédit à hauteur de 11,1 M€ dans le cadre du décret d'avance. Avec les reports, et les fonds de concours, les crédits disponibles en 2022 ont été plus importants que ceux votés en LFI, à 495,5 M€ en AE et 497,2 M€ en CP. L'exécution a atteint 482,2 M€ en AE et 478,2 M€ en CP. La première loi de finance rectificative a ouvert 15,2 M€ pour absorber les surcoûts Ségur et rétablir les crédits annulés dans le cadre du décret d'avance. La deuxième loi de finance rectificative a finalement annulé 18,6 M€ en AE et CP, soit le montant de la réserve de précaution, qui a été mobilisée pour le programme 303.

Comme les années précédentes, les fonds de concours européens et britanniques ont participé au financement des projets de la mission (en report et en gestion) : 119,9 M€ en AE et 126,8 M€ en CP ont été rattachés. 61,65 M€ en AE et 63,9 M€ en CP ont été consommés.

Les crédits de la mission « plan de relance » ont continué à abonder la mission immigration, à la fois au titre de la poursuite des financements engagés en 2021 (« relance 2021 pour 18,1 M€ de CP), et pour la mise en œuvre de mesures nouvelles (« relance 2022 » pour 19,9 M€ en AE et 16 M€ en CP). Concernant les crédits « relance 2021 », ils ont été consacrés principalement à des dépenses d'hébergement (CAES et DPAR). Les mesures

¹ Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

nouvelles financées par les crédits « relance 2022 » ont permis la création de places en centre provisoire d'hébergement, le déploiement du dispositif AGIR, et l'externalisation de missions d'accueil et d'accompagnement des personnes retenues dans les centres de rétention.

Enfin, plusieurs points caractérisent la programmation 2023 par rapport à la loi de finances 2022 :

- la progression notable des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence (+ 588 M€ en AE et +33 M€ en CP),
- la diminution de près d'un tiers de l'allocation pour les demandeurs d'asile après plusieurs années de rebasage (314,6 M€ prévus en AE et CP, alors que la consommation 2022 s'est élevée à 496,3 M€)
- l'absence de tout financement prévu pour la crise des déplacés ukrainiens, qui permet de douter de la sincérité budgétaire de la programmation 2023 sur ce point.

Recommandation unique

1. (Recommandation reconduite avec une nouvelle formulation) : Améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile en :
 - - poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) ;
 - - simplifiant les types d'hébergement des DNA ;
 - - homogénéisant leurs modalités de tarification et de financement.
(DGEF)

Introduction

La mission *Immigration, asile et intégration* finance les actions couvrant l'intégralité du parcours des personnes empruntant les voies de l'immigration ou de l'asile (hors mineurs non accompagnés²).

Celles-ci sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales³) ainsi que par deux opérateurs 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 ;
- d'autre part, au titre des deux programmes rattachés à la mission, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), chargé de l'accueil et de l'accompagnement des ressortissants étrangers autorisés à séjourner en France, y compris les demandeurs d'asile.

Les dépenses de la mission représentent près de 0,5 % du total des dépenses nettes⁴ du budget de l'État en 2022. Elles ne constituent toutefois que près d'un tiers des crédits du budget général consacrés aux politiques d'immigration au sens le plus large, que le document de politique transversale (DPT) 2023 « Politique française de l'immigration et de l'intégration » évalue à 6,7 Md€ en CP.

Mission immigration, asile et intégration

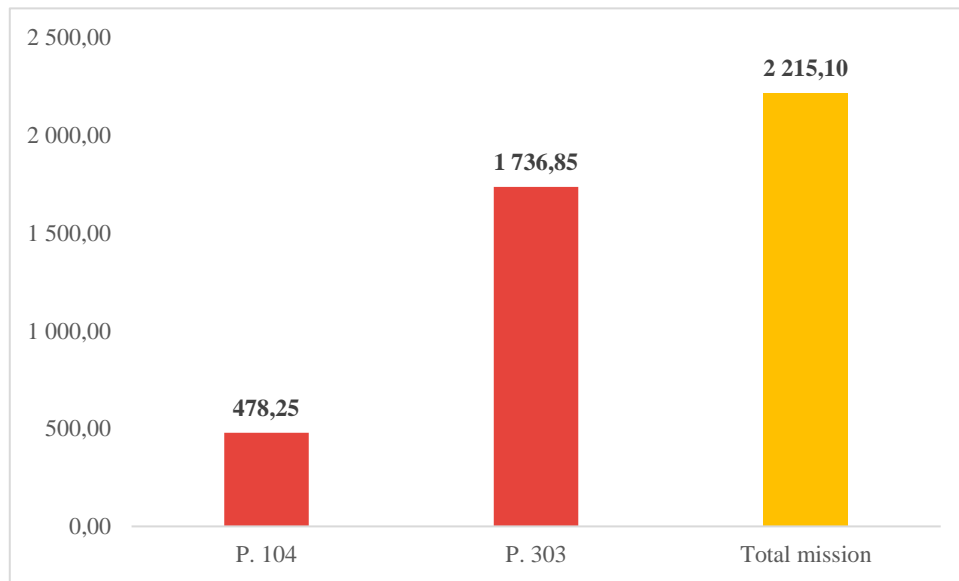
Programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française

Programme 303 – Immigration et asile

² La prise en charge des mineurs non accompagnés relève de la compétence des conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance. Elle a fait l'objet d'observations publiques de la Cour des comptes dans un référé adressé au Premier ministre en date du 8 octobre 2020.

³ Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et les directions d'outre-mer participent également à la mise en œuvre de la politique de l'asile.

⁴ Hors remboursements et dégrèvements – situation mensuelle budgétaire au 31 décembre 2022.

Graphique n° 1 : exécution 2022 des deux programmes de la mission (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Une progression des crédits en LFI, mais une programmation initiale source de désaccord

A - Une progression des crédits en LFI 2022 sur l'allocation pour demandeurs d'asile, l'hébergement et les actions d'intégration

La mission n'a pas connu d'évolution de son périmètre en 2022. Ses crédits de paiement et ses autorisations d'engagement sont en progression en loi de finances initiale 2022 par rapport à la LFI 2021 : 1 896,5 M€ en CP (en hausse de 2,9 %) et 1 993,4 M€ en AE (plus 13,9 %).

Le programme 303 - *Immigration et asile* représente 78 % du total de la mission, avec 1 556,5 M€ en AE et 1 459,5 M€ en CP. C'est lui qui bénéficie de cette augmentation (+ 18 % d'AE et 3,4 % de CP) au titre de la lutte contre l'immigration irrégulière (+ 12,5 % de CP) et la garantie d'exercice du droit d'asile (+ 2,5 % de CP). Les crédits rattachés au programme 104 progressent également de 1,4 % en AE et 1,3 % en CP.

1 - Le programme 303 - Immigration et asile

a) La mise en place d'une dotation complémentaire, en LFI, pour faire face aux aléas de gestion de l'allocation des demandeurs d'asile

L'action 2 « garantie de l'exercice du droit d'asile » constitue nettement le premier poste budgétaire de la mission avec 1 309,4 M€ en CP (plus de 69 % des crédits de la mission).

L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) en représente la dépense la plus importante. Son montant varie en fonction de la composition familiale, des ressources de la famille et des modalités d'hébergement. Il peut être complété par un versement supplémentaire si aucune place d'hébergement n'a été proposée, dit « pécule ». L'allocation est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur dossier, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁵.

Ces dernières années, afin de mieux correspondre à l'exécution des dépenses, la budgétisation de l'ADA a connu des rebasages successifs en lois de finances initiales, en

⁵ Depuis 2019, il peut être mis un terme au versement de l'allocation avant la fin de la procédure devant la CNDA, notamment pour les demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs, et pour ceux qui présentent une menace grave pour l'ordre public.

passant de 335 M€ (2019), à 447 M€ (2020), puis 454 M€ (2021), pour s'établir à 470,9 M€ en 2022. En 2021, et pour la première fois depuis des années, l'exécution de l'ADA a été inférieure à la prévision⁶. Afin de faire face aux aléas de sa gestion, une provision de 20 M€ a été constituée en LFI 2022, et mise en réserve. La ressource dédiée était donc susceptible de s'élever à 490,9 M€.

La dotation pour l'ADA a été prévue pour couvrir 145 700 demandes enregistrées à l'Ofpra, soit une hausse de 10% par rapport à 2019, considérée comme l'année de référence avant la crise sanitaire. Alors que le nombre de demandes enregistrées en 2021 était de 103 164, l'hypothèse retenue pour 2022 apparaissait prudente.

La prévision s'est adossée également à un délai de traitement des demandes par l'Ofpra prévu à 75 jours, contre 261 en 2021. Ce délai cible de traitement, bien inférieur à celui des années précédentes, pouvait sembler optimiste, malgré l'augmentation du nombre de décisions rendues par l'Ofpra en 2021⁷.

b) La création de nouvelles places d'hébergement conditionnée par l'exécution de l'ADA

Les crédits pour l'hébergement représentent l'autre grand poste de dépenses de l'action 2. En LFI 2022, l'écart entre les AE et les CP est de 97 M€, soit 6,2 %. Il s'explique principalement par la différence entre les engagements et les paiements dans le cadre des conventionnements pluriannuels pour l'hébergement d'urgence. En particulier, pour le dispositif d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile (HUDA), plus de 465 M€ ont été engagés en 2020, alors que le paiement de la dernière annuité en CP était prévu en 2022.

De façon générale, l'hébergement d'urgence (HUDA et PRADHA) affichait une augmentation de 0,7 % en CP et 60,8 % en AE par rapport à 2021, portant les dotations à 481,4 M€ en AE et 396,6 M€ en CP. 51 796 places devaient être financées dans les différents dispositifs d'urgence, d'après le projet annuel de performance (PAP) 2022.

En ce qui concerne l'hébergement pérenne, la dotation des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) de 345,8 M€ en AE et CP devait financer les 46 632 places existantes. Il était envisagé de créer 3 400 places supplémentaires, pour parvenir à 50 032 places, si la provision de 20 M€, précédemment évoquée, n'avait pas besoin de payer des dépenses supplémentaires non prévues d'ADA.

Enfin, concernant l'accueil de premier niveau des personnes dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), le PAP 2022 indiquait que la dotation en LFI devait financer le parc de 4 136 places. Comme pour le dispositif CADA, 1 500 places supplémentaires pouvaient être créées grâce à la mobilisation des 20 M€ de provision, pour atteindre un total de 5 636 places.

L'action 2 a enfin financé la subvention attribuée à l'Ofpra, en augmentation de 0,4 % par rapport à la LFI 2021, pour s'établir à 93,2 M€ en LFI 2021.

L'action 3 prend en charge les dépenses en matière de lutte contre l'immigration irrégulière (rétention, éloignement, préparation au retour, prise en charge sanitaire et sociale des personnes en rétention). Les crédits 2022 ont été en nette progression par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2021, avec 156 M€ en AE (+ 18,9 %) et 143,8 M€ en CP (+ 12,5 %). En

⁶ 389,6 M€ ont été dépensés en 2021 contre une prévision de 454 M€.

⁷ 139 513 décisions en 2021, contre 89 774 en 2020.

particulier, les dépenses d'investissement progressent de 49 % en CP, pour un montant de 31,9 M€, afin de financer la tranche annuelle d'extension des centres de rétention administrative (CRA).

2 - Le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française

a) Une légère progression du programme, tirée par l'augmentation de la dotation à l'Ofii

L'autre programme de la mission a connu une légère progression en LFI 2022 par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale 2021, avec 436,9 M€ en AE et CP (+ 1,4 %).

La maquette budgétaire a été simplifiée en LFI 2022, notamment pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires. L'enjeu était d'accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines, mais aussi d'assurer une meilleure lisibilité des crédits par destination.

Ainsi, une partie des crédits relatifs à l'intégration des réfugiés (action 15) a été repositionnée vers les actions d'intégration des étrangers primo arrivants (action 12)⁸. Les crédits de l'action 12 sont majoritairement déconcentrés. Ainsi pour 2022, plus de 77 % des crédits notifiés sont délégués aux territoires, 23 % restant pilotés en administration centrale. Les préfets de région doivent mettre en œuvre la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants sur les territoires, notamment selon les orientations suivantes :

- l'intégration par l'emploi avec un objectif de 60 % des crédits consacrés à cet axe ;
- la systématisation de l'offre d'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) vers l'emploi et le logement, avec le déploiement du programme d'accompagnement global des réfugiés (AGIR) dans 27 départements ;
- la poursuite de la dynamique des partenariats avec les collectivités locales dans le cadre des « Territoires d'intégration ».

L'action 15 devait quant à elle être dédiée aux dispositifs d'action sociale spécifiques pour les réfugiés les plus vulnérables. Les montants en LFI 2021 et LFI 2022 pour ces actions sont restés stables.

Le financement de l'Ofii affiche une dotation en augmentation (+2,4 %), qui s'élève à 255 M€ en AE et CP. Il s'agissait d'assurer le financement de la mise en place du contrat d'intégration républicaine (CIR⁹) à Mayotte.

⁸ 21,4 M€ ont été transférés de l'action 15 à l'action 12, soit 15,7 M€ au titre des appels à projets pour l'intégration des réfugiés et des programmes d'accompagnement global, et 5,8 M€ pour le financement de contrats territoriaux d'accueil et d'intégration.

⁹ Ce contrat marque l'engagement dans le parcours personnalisé d'intégration républicaine d'une durée de cinq ans, pour les étrangers en situation régulière. Chaque année, quelques 100 000 personnes le signent.

3 - La mobilisation des crédits « relance 2021 » en faveur de l'hébergement pour les deux programmes de la mission, en début d'année

En début d'année, le plan de relance devait affecter les crédits des deux programmes de la mission par le biais du seul programme 363 Compétitivité (« relance 2021 »)¹⁰.

Les crédits du plan de relance, mobilisés en 2021 et en 2022, devaient permettre la création d'environ 2 000 places supplémentaires d'hébergement : 500 places de CAES, 408 places de CPH et un renforcement de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière avec la création de 1 100 places de dispositifs de préparation au retour (DPAR). 50 places supplémentaires de CPH ont pu être ouvertes en cours d'année 2021 compte-tenu des économies réalisées en gestion liées à des conventionnements différés. Ces dépenses d'hébergement ont été imputées sur l'action 04 du programme 363.

Le montant des crédits initialement prévus sur le programme 363 en 2022 était de 18,1 M€ en CP auxquels s'ajoutent les reports 2021 sur 2022 (7,9 M€ en AE et 7,8 M€ en CP), soit un montant total de crédits en LFI 2022 sur le programme 363 de 7,9 M€ en AE et 25,9 M€ en CP.

B - Une programmation initiale source de désaccord : l'avis défavorable du CBCM, assorti d'un blocage des crédits, du programme 303

L'avis du CBCM sur le document de programmation unique (DPU), établi pour les deux programmes de la mission, a été rendu en janvier 2022. Il a fait apparaître de fortes divergences avec le ministère de l'intérieur, sur la répartition des crédits du programme 303.

De fait, moins d'un mois après la promulgation de la loi de finances initiale, le ministère prévoyait une diminution conséquente des dépenses d'ADA en 2022. Il tablait ainsi sur une exécution à hauteur de 429,8 M€, soit 22,2 M€ en deçà de la ressource disponible (452 M€ après application d'une réserve de 4 %). Il expliquait cette révision à la baisse notamment par les effets persistants de la crise sanitaire sur le flux migratoire. Il avait calculé sa prévision de dépenses sur une base de 87 000 ménages bénéficiaires de l'ADA, un niveau de demandes d'asile contenu entre 120 000 et 125 000 en 2022, et la capacité de l'Ofpra à traiter 145 700 demandes.

Son argumentaire faisait état toutefois de certains éléments, qui pouvaient laisser craindre une exécution plus importante que sa prévision. Ainsi, les enregistrements du dernier trimestre 2021 dans les guichets uniques avaient retrouvé un niveau équivalent à celui constaté avant la pandémie (environ 10 000 enregistrements chaque mois).

Le ministère indiquait vouloir redéployer les économies réalisées sur l'ADA pour financer des dépenses supplémentaires en matière d'hébergement. Ainsi, il avait prévu des dépenses pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) en dépassement de 19,4 M€ en AE et CP par rapport à la ressource disponible. Il s'agissait de créer 3 400 nouvelles places, pour passer à un total de 50 032 places dans le parc à la fin de l'année 2022. Pour l'hébergement d'urgence (HUDA), la programmation du ministère dépassait la ressource disponible de 2,8 M€ en AE et 1,9 M€ en CP.

¹⁰ Un décret de transfert du P363, le 23 mars 2022, affectera également la mission comme cela sera détaillé au point 1.2.

Enfin, le niveau de dépenses prévu, pour le dispositif PRAHDA, excédait de 0,8 M€ en CP la ressource disponible. Il s'agissait, pour le ministère, de soutenir la création de 1 500 places supplémentaires. Au total, le parc d'hébergement devait donc augmenter de 4 900 places.

Le CBCM a estimé que la programmation des dépenses de l'ADA ne respectait pas les crédits prévus en LFI, ni les dispositions de la lettre plafond¹¹ si son exécution s'avérait conforme à la budgétisation en LFI. De plus, il a souligné le peu de fiabilité sur laquelle se fondent les estimations de dépenses de cette allocation, au regard des dernières années.

Il a conclu sur le caractère insuffisamment prudentiel et sur le risque d'insoutenabilité de la programmation. De façon cohérente, le CBCM a refusé également les redéploiements de l'ADA, envisagés pour financer des dépenses supplémentaires d'hébergement. En conséquence, il a formulé un avis défavorable sur la programmation du programme 303, et a décidé un blocage de crédits de 22,3 M€¹².

Il a demandé au ministère de rendre compte régulièrement de l'exécution des dépenses d'ADA et d'hébergement, et plus précisément au cours du premier semestre 2022. Les deux réunions de compte rendu de gestion en mai et septembre 2022 ont été maintenues pour suivre l'évolution du programme. En ce qui concerne le programme 104, la programmation 2022 s'est établie au niveau des crédits disponibles, soit 487,3 M€ en AE et 489 M€ en CP. Il s'agissait des crédits ouverts en LFI, minorés de la réserve de précaution, et augmentés des mouvements certains (reports de fonds de concours, transferts...).

La prévision de dépenses du programme 104, jugée soutenable, a donc recueilli un avis favorable du CBCM. Une seule réunion de compte rendu de gestion, en septembre 2022, a été organisée.

II - La gestion des crédits et sa régularité : d'importants mouvements en lien avec la crise des déplacés d'Ukraine

A - Les mouvements de crédits

Sur le programme 303, les reports de 2021 sur l'année 2022 se sont élevés en AE à 79,3 M€ et en CP à 52,7 M€, dont 38,3 M€ en AE et 45,2 M€ en CP pour des fonds de concours européens :

- 21 M€ en AE et 27,4 M€ en CP pour les fonds asile migration et intégration et pour la sécurité intérieure (FAMI et FSI) ;
- 0,9 M€ en AE et 1,3 M€ en CP pour les fonds du réseau européen des migrations (REM) ;
- 16,5 M€ en AE et CP pour les fonds britanniques.

¹¹ La lettre-plafond de juillet 2021 a précisé que « cette provision pourra être mobilisée afin de financer l'ouverture au 1^{er} juillet 2022 de 1 500 places de CAES et de 3 400 places de CADA si, au 30 juin, la prévision d'ADA brute ne laisse pas entrevoir de dépassement au regard des derniers éléments connus ».

¹² Ce montant correspond à l'écart entre les ressources disponibles pour l'ADA issues des crédits de la LFI minorés de la réserve de précaution (452,1 M€) et la programmation du ministère pour 2022 (429,8 M€).

Le programme 104 a également bénéficié de reports pour un montant de 8,5 M€ en AE et 10,13 M€ en CP, dont 8,6 M€ (AE et CP) de reports du FAMI.

B - La modulation de la réserve de précaution

La circulaire budgétaire du 26 novembre 2021 relative au lancement de la gestion 2022 a imposé un taux de 4 % de mise en réserve, applicable aux deux programmes de la mission. Elle a autorisé une différenciation de ce taux selon les programmes, tenant compte du degré de contrainte de leurs dépenses. La circulaire a précisé que les AE et les CP mis en réserve doivent être considérés comme indisponibles.

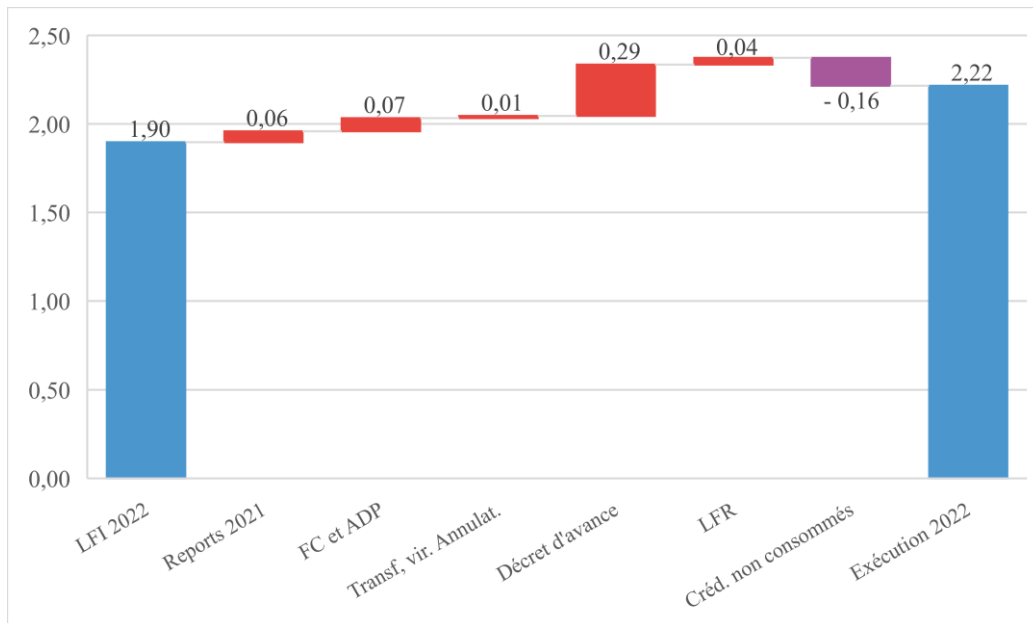
Comme en 2021, la mise en réserve initiale s'est réalisée à l'échelle de la mission, afin d'alléger son poids sur les dépenses inéluctables. Une minoration de la réserve du programme 303, de 3,8 M€ en AE et CP, a été compensée par une majoration du même montant de la réserve du programme 104.

En dehors de la provision de 20 M€, mise en réserve pour couvrir d'éventuels dépassements de l'ADA, 55,4 M€ en AE et 51,5 M€ en CP ont été réservés sur le programme 303, soit un taux de 3,6 %. Pour le programme 104, les montants étaient de 18,8 M€ en AE et en CP, soit un taux de 4,3 %.

Les taux de réserve ont également été appliqués différemment au sein des deux programmes. Ainsi, dans le programme 303, le poids de la réserve est moins important sur les dépenses liées aux PRADHA, aux hébergements d'urgence, et sur la subvention accordée à l'Ofpra que sur les CADA (5,8 %) et les dépenses d'éloignement des étrangers (7 %). L'allocation pour demandeurs d'asile, quant à elle, a bénéficié d'un taux de réserve de 4 %, toutefois moins favorable que celui de 2021, fixé à 2 %.

C - L'importante augmentation des crédits disponibles en gestion

En cours de gestion, les crédits de la mission ont connu d'importantes évolutions, en lien avec la crise des déplacés d'Ukraine, et dans, une bien moindre mesure, avec la revalorisation des métiers du social. Des ouvertures de crédits importantes ont été réalisées, principalement par le biais d'un décret d'avance au premier trimestre (+ 300 M€ sur le programme 303), puis, par les lois de finances rectificatives.

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

1 - Un décret d'avance de 300 M€ sur le programme 303 pour faire face à la crise des déplacés d'Ukraine

Une gestion réactive de la crise des déplacés d'Ukraine

Le premier trimestre de l'année 2022 a été marqué par les répercussions de l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes, le 24 février. Dès le 4 mars 2022, le Conseil européen a décidé d'activer la protection temporaire au profit des ressortissants ukrainiens, ce qui leur a ouvert un droit au séjour sur le territoire des États membres pour trois ans.

Le 9 mars, une cellule interministérielle de crise (CIC) Ukraine, placée sous l'autorité du Premier ministre et animée par le ministre de l'intérieur a été mise en place. Elle s'est concentrée sur l'accueil des déplacés, en coordonnant l'action de l'ensemble des acteurs concernés : services centraux et déconcentrés, collectivités locales, opérateurs, associations et citoyens. La dimension opérationnelle de la gestion de la crise a été confiée aux préfetures.

La protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance de la qualité de réfugié et ne fait pas obstacle à l'introduction d'une demande d'asile. Les personnes déplacées disposent d'une autorisation provisoire de séjour (APS), valable six mois, dont la délivrance ne relève pas de la procédure d'asile de droit commun. L'APS porte la mention « bénéficiaire de la protection temporaire », qui permet d'ouvrir des droits en matière de santé, de scolarisation, d'accès à l'emploi, d'hébergement et de percevoir l'ADA. 86 000 APS en cours de validité ont été recensés fin 2022.

Des guichets réservés à l'examen des demandes de protection temporaire ont été mis en place dans plus de 80 « sas » d'accueil, ouverts entre mars et août, ainsi que dans toutes les préfetures. La demande d'ADA auprès de l'Ofii pouvait être réalisée dans ces mêmes sas. A titre exceptionnel, les déplacés ont bénéficié également du montant additionnel (dit « pécule ») de cette allocation, quelle que soit leur situation en matière de logement. Ce complément est habituellement réservé aux personnes qui ne bénéficient pas d'un accès gratuit à un hébergement.

Les arrivées se sont concentrées sur les métropoles et les territoires frontaliers de l'est, où plus de 80 000 personnes ont été accueillies. Les personnes déplacées sont majoritairement des femmes (75 % des adultes) et des enfants (30 % des personnes accueillies).

Pour faire face aux dépenses liées à la mise en œuvre de la protection temporaire pour les déplacés d'Ukraine, le gouvernement a soumis un projet de décret d'avance de 300 M€ pour le programme 303 au parlement à la fin du mois de mars.

Les ouvertures de crédits devaient permettre de financer l'accueil des déplacés d'Ukraine, tout en préservant la capacité de financement des hébergements (CADA, HUDA et CAES) et de l'allocation dédiés aux demandeurs d'asile (ADA) par le programme 303.

Le responsable de programme de la mission *Immigration, asile et intégration* a réparti ce montant en affectant 120 M€ sur l'ADA et 180 M€ sur les dépenses d'hébergement d'urgence. Pour autant, la prévision pour définir le besoin de crédits supplémentaires, semble avoir été peu étayée. En effet, le responsable de programme a précisé s'être appuyé sur l'accueil potentiel de 100 000 déplacés, sans pour autant être en mesure de transmettre à la Cour des éléments plus précis. Le décret, publié le 7 avril 2022, a également annulé 11,1 M€ sur le programme 104.

2 - La mise à disposition des crédits « relance » 2022 dans le cadre d'un décret de transfert en mars 2022

Les crédits de la mission ont également été abondés, en cours de gestion, par un décret de transfert en date du 23 mars 2022 du programme 363 à hauteur de 19,9 M€ en AE et 16 M€ en

CP. Il s'agissait de financer des mesures nouvelles inscrites en loi de finances initiale 2022 : la création de 800 places de CPH, le déploiement du programme AGIR, ainsi que l'externalisation de certaines missions d'accompagnement dans les centres de rétention administrative.

En outre, d'autres décrets de transfert moins importants (1,8 M€ en AE et CP) ont été réalisés en juin et en décembre. En provenance des programmes 177- *hébergement des personnes vulnérables* et 209- *solidarité à l'égard des pays en développement*, ils ont permis de compléter les crédits du programme 104, notamment pour le dispositif AGIR.

3 - Les lois de finances rectificatives

Les deux lois de finances rectificatives (LFR) ont pris en considération les évolutions liées à la revalorisation des métiers du social et la gestion de la crise des déplacés d'Ukraine. Ainsi, la première LFR du 16 août 2022 a ouvert :

- sur le programme 303, 22,1 M€ en AE et CP au titre des surcoûts dits « Ségur », en lien avec la revalorisation de la rémunération des métiers de l'accompagnement social et du médico-social ;
- sur le programme 104, 15,2 M€ en AE et CP : 4,1 M€ au titre des surcoûts « Ségur » et 11,1 M€ (rétablissement des crédits annulés en décret d'avance).

L'ouverture de crédits au titre du « Ségur » s'est donc élevée au total à 26,3 M€. Elle a fait suite à la conférence des métiers de l'accompagnement social et du médico-social du 18 février 2022, lors de laquelle le Premier ministre a annoncé une augmentation des salaires à hauteur de 183 € nets par mois, appliquée de manière rétroactive, à compter du 1^{er} avril 2022.

L'accord collectif de la branche des activités sanitaires, sociales et médico-sociales à but non lucratif, agréé le 14 juin dernier, a mentionné les structures d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. L'ensemble des structures d'hébergement du dispositif national d'accueil (CADA, HUDA, CAES, PRAHDA, CPH) est donc éligible à la revalorisation, ainsi que les services de premier accueil (SPADA), pour leurs travailleurs sociaux.

La deuxième LFR du 1^{er} décembre 2022 a prévu quant à elle :

- pour le programme 303 : l'ouverture de 19,4 M€ en AE et 19,5 M€ en CP, correspondant à la réserve du programme 104 (18,8 M€ en AE et CP), une provision inflation de 179 141 € (AE et CP) destinée au report sur l'exercice 2023, ainsi qu'une mise à disposition complémentaire de 439 243 € (AE et CP) au titre des mesures salariales interministérielles au bénéfice de l'Ofpra (prime « inflation » et convergence indemnitaire),
- pour le programme 104 : l'annulation de 18,6 M€ en AE et CP, correspondant à l'annulation de la réserve de précaution (18,9 M€ en AE et CP), minorée d'une mise à disposition de 194 204 € (AE et CP) au titre des mesures salariales interministérielles au bénéfice de l'Ofii.

Par ailleurs, la LFR modifie également le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État (soit +21 ETPT pour l'Ofii), afin de prendre en considération les besoins générés par la gestion des conséquences de la guerre en Ukraine.

Avec ces différents mouvements, le programme 303 a encore renforcé sa part au sein de la mission¹³, en augmentant ses crédits de près de 24 %, pour s'établir à 1 930,3 M€ en AE et 1 808,4 M€.

Les ressources disponibles du programme 104 ont également évolué à la hausse par rapport à la LFI (436,9 M€ en AE et CP), en s'établissant à 495,6 M€ en AE et 497,2 M€ en CP. Cette augmentation s'explique principalement par le rattachement de fonds de concours européens.

Les crédits disponibles sur la mission ont donc évolué de façon importante en gestion, pour s'établir à 2 425,9 M€ en AE, et 2 305,6 M€ en CP, soit 21,6 % de plus par rapport aux crédits votés en LFI 2022.

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

A - Une légère sous-exécution des crédits de la mission

L'année 2022 a été marquée par la crise des déplacés d'Ukraine, et la difficulté à réaliser des perspectives de dépenses robustes dans ce cadre.

Après plusieurs reprévisions, les dépenses de la mission se sont stabilisées à 2 265,2 M€ en AE et 2 215 M€ en CP, alors que la ressource disponible était de 2 425,9 M€ en AE et 2 305,6 M€ en CP.

Le tableau n° 1 détaille par action et pour chacun des programmes la LFI 2022, les crédits disponibles, et l'exécution 2022 en AE et CP.

L'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » rattachée au programme 303 présente une exécution inférieure aux crédits disponibles à hauteur de 1 646,2 M€ en AE et 1595,8 M€ en CP. Cette action a supporté les coûts liés au versement de l'ADA, de l'hébergement et des accueils de jour des déplacés d'Ukraine, soit au total 485,6 M€ en AE et 481,8 M€ en CP :

- 218,4 M€ en AE et CP pour l'ADA ;
- 257,1 M€ en AE et 253,3 M€ en CP pour l'hébergement ;
- 10,1 M€ en AE et CP pour les accueils de jour et les transports.

La subvention versée à l'Ofpra a été intégralement consommée à hauteur de 92,3 M€, dont 0,8 M€ au titre de la revalorisation des salaires de la filière des métiers de l'accompagnement social et du médico-social.

L'action 3 « lutte contre l'immigration irrégulière » est en sous-exécution de 23,4 % en AE et 15,4 % en CP. Les moindres dépenses en CP sont intervenues sur :

- l'investissement dans les centres de rétention administrative (CRA) à hauteur de 13,1 M€ en CP. Les paiements des opérations de constructions des CRA de Mérignac et d'Olivet ont été revus à la baisse de respectivement -10 M€ et -2,1 M€ ;

¹³ Évolution de 78 % à 80 % des crédits de la mission entre la LFI 2022 et les ouvertures de crédits en gestion.

- le fonctionnement des CRA, dont l'exécution 2022 (-3,6 M€ en CP par rapport à la LFI) prolonge la tendance de l'année 2021, avec un nombre de placements en rétention qui n'a pas encore retrouvé le niveau antérieur à la crise sanitaire ;
- les actions d'éloignement à hauteur de 5,2 M€ en CP. Malgré une reprise progressive constatée au second semestre de l'ensemble des éloignements (forcés et volontaires), notamment vers les pays du Maghreb, l'activité continue d'être affectée par les conséquences de la crise sanitaire.

Pour le programme 104, l'écart le plus important entre la prévision et l'exécution concerne l'action 11 « actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants » qui présente un écart de 15,2 M€ en AE/CP par rapport aux montants inscrits en LFI soit le montant des crédits mis en réserve et un redéploiement de 1 M€ vers l'action 12 « actions spécifiques d'intégration pour les réfugiés ».

L'ensemble des crédits d'intégration du programme 104 est positionné sur l'action 12 « intégration des étrangers primo-arrivants » ce qui inclut les réfugiés. L'action 15 est dédiée aux dispositifs d'action sociale spécifiques pour les réfugiés les plus vulnérables. La subvention pour charge de service public de l'Ofii a été exécutée à hauteur de 222,8 M€ soit - 6,4 % en AE/CP par rapport aux prévisions d'exécution.

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

Tableau n° 1 : comparaison LFI/crédits disponibles/exécution 2022 (en M€)

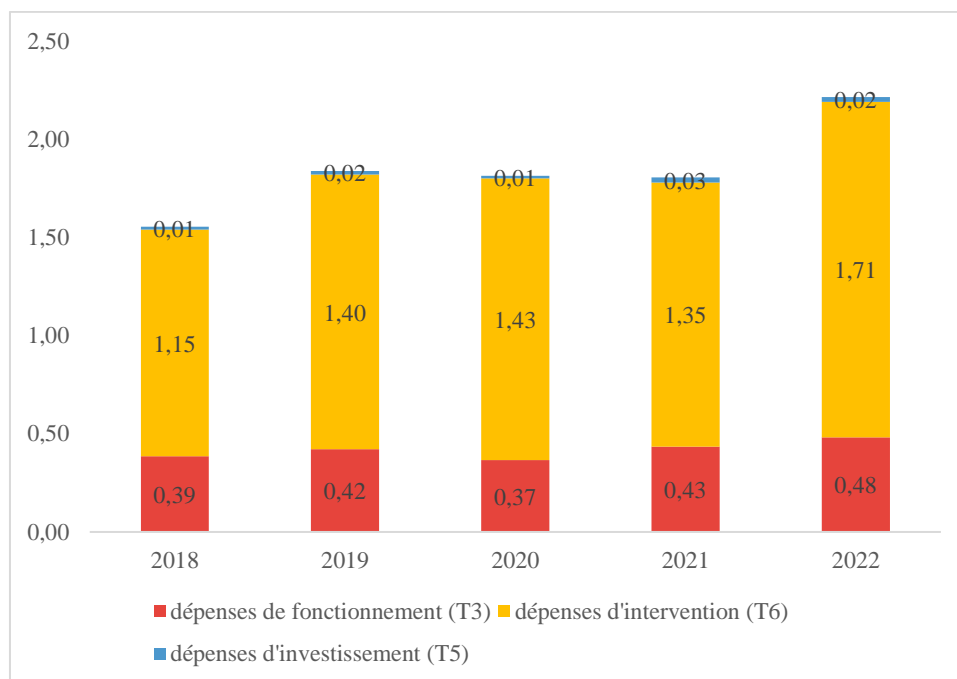
Action	Titre	Sous Unité de budgétisation	LFI 2022		Crédits disponibles (DA, LFR)		Exécution 2022		écart exé/LFI 2022 en %		
			AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
1	Circulation des étrangers /politique. des visas	3	Fonct. courant	0,52	0,52	0,47	0,47	0,32	0,36	-38,83%	-29,90%
Total Action 01				0,52	0,52	0,47	0,47	0,32	0,36	-38,83%	-29,90%
2	Garantie de l'exercice du droit d'asile	6	ADA	470,96	470,96	496,38	496,38	496,38	496,38	5,40%	5,40%
		6	CADA	352,77	352,77	340,72	340,74	340,25	340,27	-3,55%	-3,54%
		6	PRADHA	180,06	34,86	186,77	36,57	186,05	35,66	3,33%	2,28%
		6	HUDA	294,50	354,93	549,30	618,79	514,91	615,01	74,85%	73,27%
		6	Accomp. social DA	2,71	2,71	31,14	31,40	15,31	15,20	465,11%	460,83%
		3	Ofpra	93,24	93,24	92,32	92,32	92,32	92,32	-0,98%	-0,98%
			FC					0,98	0,98		
Total Action 02				1 394,24	1 309,49	1 696,63	1 616,20	1 646,21	1 595,82	18,07%	21,87%
3	Lutte contre l'immigration irrégulière	3	Fonct. hôtelier CRA	53,97	49,15	57,29	51,55	46,20	44,61	-14,40%	-9,25%
		5	Inv et entretien immo. des CRA	39,40	31,99	69,65	18,84	10,08	18,74	-74,42%	-41,41%
		6	Accomp. social CRA	9,05	9,05	10,38	10,38	8,24	8,28	-8,99%	-8,57%
		6	Prise en charge sanitaire des pers. en CRA	17,14	17,14	18,22	18,22	17,66	17,65	3,02%	2,98%
		3	Éloignement	36,52	36,52	57,38	64,46	36,28	31,32	-0,65%	-14,23%
			FC					1,17	1,17		
Total Action 03				156,09	143,86	212,92	163,45	119,62	121,77	-23,36%	-15,35%
4	Soutien	3	Fonct. des services	1,87	1,87	5,05	6,74	2,27	3,86	21,54%	106,35%
		3 et 5	Informatique	3,81	3,81	13,71	18,29	14,64	15,04	283,79%	294,31%
			FAMI FSI - Assistance technique crédits nationaux			1,49	1,73	1,62	4,21		
Total Action 04				5,68	5,68	18,76	25,03	16,91	18,90	197,57%	232,51%
Total programme 303				1 556,53	1 459,55	1 928,78	1 805,15	1 783,07	1 736,85	14,55%	19,00%
11	Accueil des étrangers primo-arrivants	3	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii)	255,09	255,09	241,55	241,55	241,12	241,12	-5,48%	-5,48%
		3	dont SCSP	244,09	244,09			223,23	223,23	-8,55%	-8,55%
		6	dont crédits intervention	11,00	11,00			8,88	8,88	-19,25%	-19,25%
			FAMI-accueil primo-arrivants crédits nationaux			0,90	0,90				
Total Action 11				255,09	255,09	241,55	241,55	241,12	241,12	-5,48%	-5,48%
12	Intégration des étrangers en situation régulière	6	Actions d'accomp. des étrangers primo-arrivants + actions spécifiques	79,49	79,49	93,20	94,44	86,59	82,63	8,94%	3,95%
			FC					6,44	6,44		
Total Action 12				79,49	79,49	93,20	94,44	93,03	89,07	17,04%	12,06%
14	Accès à la nationalité française	3	Fonct. au titre des naturalisations	0,99	1,05	1,39	1,57	1,37	1,39	38,07%	31,85%
Total Action 14				0,99	1,05	1,39	1,57	1,37	1,39	38,07%	31,85%
15	Accompagnement des réfugiés	6	Centres provisoires d'hébergement (CPH)	81,92	81,92	86,31	86,38	85,55	85,62	4,42%	4,51%
		6	Aides et accomp. aux réfugiés	11,29	11,29	65,42	65,54	11,01	11,17	-2,46%	-1,08%
			FAMI - intégration crédits nationaux					42,41	42,14		
Total Action 15				93,21	93,21	151,73	151,92	138,97	138,93	49,09%	49,05%
16	Accompagnement des FTM	6	Foyers travailleurs migrants	8,14	8,14	7,73	7,73	7,73	7,73	-5,00%	-5,00%
Total Action 16				8,14	8,14	7,73	7,73	7,73	7,73	-5,00%	-5,00%
Total programme 104				436,92	436,98	495,60	497,21	482,23	478,25	10,37%	9,44%
Total mission IAI				1 993,45	1 896,53	2 424,38	2 302,36	2 265,30	2 215,10	13,64%	16,80%
dont FC				119,92	126,83			52,62	54,94	-56,12%	-56,68%

Source : réponses DGEF- Données du DPU 2023 et réponses du CBCM

B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention

Le graphique ci-dessous illustre le poids des dépenses d'intervention au sein de la mission (près de 80 % de l'ensemble des dépenses en 2022).

Graphique n° 3 : exécution des crédits de la mission par titre de 2018 à 2022 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

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

Tableau n° 2 : exécution des dépenses de fonctionnement hors fonds de concours (CP, M€)

	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Programme 303	87,67	71,3	89,82	84,88
Programme 104	1,05	1,34	1,05	1,39
Total	88,72	72,64	90,87	86,27

Source : réponses de la DGEF

Les principales dépenses de fonctionnement de la mission concernent le fonctionnement hôtelier¹⁴ des centres de rétention, locaux de rétention et zones d'attente et les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière.

L'augmentation des dépenses du programme 303 résulte en partie des dépenses de l'action 4 « soutien » au titre du maintien en conditions opérationnelles des applications existantes¹⁵ et des prestations d'audit au titre des subventions financées par les fonds européens.

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

Le programme 104 porte les dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, qui restent stables.

2 - Les dépenses d'investissement

Elles ne concernent que le programme 303 et couvrent essentiellement les programmes immobiliers relatifs aux centres de rétention administrative (CRA).

La capacité théorique pour l'ensemble des 22 CRA de métropole est de 1 859 places en 2022 contre 1 719 places en 2021. En 2023, la capacité sera portée à 1 961 places avec la livraison du CRA d'Olivet (90 places) et l'extension du CRA de Perpignan (12 places)

La programmation 2022 prévoyait 41,5 M€ en AE (39,5 M€ pour l'investissement des CRA et 2 M€ au titre des systèmes d'information) soit + 17 M€ par rapport à 2021. Cette hausse était liée aux grands programmes immobiliers prévus en 2022, la construction du CRA de Mérignac, la rénovation et construction du CRA de Vincennes. En 2022, la mise en place du marché de construction du CRA de Mérignac a été retardée en raison du changement de site en cours d'année, ce qui explique l'écart important entre les crédits de LFI et l'exécution. Les 22 M€ prévus ont été réévalués suite à de nouvelles études, des besoins de dépollution du site, de la construction d'un mur anti-bruit et d'un réseau de sécurité incendie. Les AE non consommées ont fait l'objet d'une demande de report sur 2023. Les dépenses se sont élevées à 18,9 M€. Les dépenses d'investissement pour les systèmes informatiques se sont élevées à 5 M€ en AE et 6,1 M€ en CP.

¹⁴ Le fonctionnement hôtelier comprend les prestations nécessaires au fonctionnement des structures (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie, entretien immobilier des lieux de rétention) et également les frais d'interprétariat, de délivrance des laissez-passer consulaires, et frais d'assignation à résidence.

¹⁵ Sachant qu'une grande partie des dépenses liées aux différents systèmes d'information de la DGEF est portée par le programme 216 – *Police nationale*.

Tableau n° 3 : dépenses d'investissement hors fonds de concours (M€)

	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
AE	22,47	23,87	41,46	15,06
CP	21,41	23,15	34,05	24,83

Source : réponses DGEF

3 - La prépondérance des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 77,2 % du total des crédits consommés en 2022. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de ces dépenses par dispositif entre 2020 et 2022. Ces dépenses progressent de 22,7 % en trois ans soit une moyenne de plus de 7 % par an en lien avec la crise migratoire et la crise ukrainienne. Les dépenses discrétionnaires représentent la part la plus importante des dépenses 2022 (46,5 %), devant les dépenses de guichet (28,8 %) et les dépenses réglementées (24,7 %). La part des dépenses discrétionnaires est passée de 37,9 % à 46,5 % entre 2020 et 2022.

L'exécution en CP, à hauteur de 1 724,9 M€ en 2022 est en hausse de 290,6 M€ par rapport à 2021 (notamment les dépenses discrétionnaires qui progressent de 45,8 % entre 2021 et 2022), en raison principalement des dépenses exceptionnelles liées à la guerre en Ukraine (surcoûts au titre de l'hébergement d'urgence et du versement de l'ADA aux bénéficiaires de la protection temporaire). Le nombre de familles bénéficiaires de l'allocation a fortement augmenté entre décembre 2021 et décembre 2022 passant de 77 500 à 114 581 soit une progression de 47,8 %.

Tableau n° 4 : évolution des dépenses d'intervention en CP de la mission (en M€)

Dispositifs	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
ADA	484,55	454,75	387,60	470,96	494,93
Total dépenses de guichet y/c ATA	485,16	454,75	389,60	470,96	496,38
Hébergement d'urgence déconcentré	401,56	393,78	414,11	396,69	650,66
Accompagnement social des demandeurs d'asile	14,19	2,71	7,55	2,71	15,20
Accompagnement social des retenus	7,65	8,41	7,99	9,05	8,28

Dispositifs	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Accompagnement sanitaire des retenus	15,58	16,60	17,35	17,14	17,65
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	46,13	58,00	53,92	79,49	83,06
Foyers de travailleurs migrants	8,00	8,14	7,43	8,14	7,73
Aides et secours aux réfugiés	33,62	32,77	31,84	11,29	11,17
Crédits intervention Ofii (retour et réinstallation)	5,28	11,00	10,45	11,00	8,88
Total dépenses discrétionnaires	532,01	531,41	550,64	535,51	802,63
CADA	309,25	332,77	327,73	345,88	340,27
Centres provisoires d'hébergement	79,07	81,92	78,76	81,92	85,62
Total dépenses réglementées	388,32	414,69	406,49	427,80	425,89
Total dépenses d'intervention	1 405,49	1 400,85	1 346,73	1 434,27	1 724,91

Source : réponses DGEF

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

En fin de gestion 2022, les demandes de reports sur 2023 s'élèvent à 126,5 M€ en AE (12,4 M€ pour le programme 104 et 114,1 M€ pour le programme 303) et 71,8 M€ en CP (12,6 M€ sur le 104 et 59,2 M€ sur le 303).

Les montants des charges à payer enregistrées dans Chorus à la clôture de la gestion 2021 et 2022 s'élèvent respectivement à 89 M€ et 24 M€ (dont 23 M€ sur le programme 303 et 1 M€ sur le programme 104), soit en diminution très nette de 65 M€ (- 73 % rapport à 2021).

Cette évolution à la baisse s'explique essentiellement par les charges à payer des dépenses d'hébergement d'urgence pour - 64 M€. En effet, ces charges anormalement élevées en 2021 relatives aux CAES et aux ex-CHUM (respectivement de 19 M€ et 49 M€) ont été corrigées en 2022. Seules subsistent les charges à payer des hébergements d'urgence (HUDA) déconcentrés, qui ont augmenté de 3 M€ par rapport à 2021.

En théorie, le montant des charges à payer 2023 pourrait se chiffrer à 666 M€ sur la mission, dans l'hypothèse d'une consommation intégrale des crédits de la LFI 2023.

B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2022 et 2023

Les données Chorus en début d'année 2023 mettent en exergue un montant de restes à payer¹⁶ au titre de 2022 à hauteur de 363 M€ dont 356 M€ pour le programme 303 et 7 M€ pour le programme 104. Leur montant en fin d'exercice 2021 s'élevait à 313 M€ dont 310 M€ pour le programme 303 et 3 M€ pour le programme 104. Les restes à payer 2022 ont donc augmenté de 16,1 % par rapport à 2021. Une première analyse démontre deux natures de dépense principales à l'origine de cette évolution marquée à la hausse des restes à payer 2022.

S'agissant du programme 104, les restes à payer 2022 de 7 M€ s'expliquent essentiellement par les « actions spécifiques d'intégration des réfugiés », dont 4 M€ justifiés par les dépenses de généralisation du programme de l'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR), exécutées budgétairement seulement courant décembre 2022.

Au titre du programme 303, sur les 356 M€ de restes à payer, 150 M€ sont attribués au renouvellement des marchés forfaitaires des PRAHDA pour une durée totale de 5 ans (y compris la revalorisation « Ségur » de 6 M€ en AE). Enfin, il convient de noter que les restes à payer des dépenses d'hébergement d'urgence ont diminué de 15 M€ par rapport à 2021.

A ce stade, le montant prévisionnel des restes à payer 2023 de la mission pourrait s'élever à 1 029 M€. Cette évaluation théorique s'appuie sur le montant des crédits LFI 2023, et sous

¹⁶ Les restes à payer correspondent au solde des engagements juridiques, ayant donné lieu à consommation d'AE mais n'ayant pas donné lieu à consommation des CP correspondant au 31 décembre de l'année concernée.

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

C - La programmation des crédits en PLF 2023 : l'impasse sur le financement de la crise des déplacés d'Ukraine

Par rapport à la LFI 2022, les crédits pour 2023 progressent de 34,2 % en AE (plus de 2,6 Md€) et 5,9 % en CP (plus de 2 Md€) pour l'ensemble de la mission. Cette augmentation de plus de 681 M€ en AE est principalement portée par le programme 303.

Plusieurs points caractérisent sa programmation 2023 par rapport à la loi de finances 2022 : la progression notable des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, la diminution de près d'un tiers de l'allocation pour les demandeurs d'asile après plusieurs années de rebasage, et l'absence de financement prévu pour la crise des déplacés ukrainiens.

L'hébergement d'urgence affiche une augmentation de plus de 588 M€ en AE et 33 M€ en CP. La hausse des AE est due au renouvellement pour trois ans des conventions pluriannuelles dans ce domaine. La dotation de 890 M€ en AE et 395 M€ en CP pour l'HUDA doit permettre l'extension du parc d'hébergement d'urgence à 52 950 places, avec la création notamment de 900 places en outre-mer.

Après plusieurs années de rebasage, l'allocation pour les demandeurs d'asile connaît une baisse de 33 % en 2023. Ainsi, 314,6 M€ sont prévus, contre 470,6 M€ (490,6 M€ en ajoutant les 20 M€ de provision) en 2022. Cette prévision a retenu les hypothèses suivantes : 135 000 demandes soumises à l'Ofpra (près de 131 000 demandes ont été déposées en 2022), une diminution du délai moyen de traitement par dossier (de 100 jours en 2022 à 60 jours prévus en 2023), et la maîtrise des délais par la CNDA. Si l'activité de l'office a effectivement connu une importante accélération en 2022¹⁷, la cible de 60 jours de traitement, paraît particulièrement optimiste. Ainsi, en 2022, le délai de traitement moyen constaté a été de 159 jours.

Certes, l'exécution de l'ADA en 2022, pour les demandeurs d'asile, s'est élevée à 280 M€, ce qui pourrait conforter la prévision 2023 à 314,6 M€. Toutefois, celle-ci ne prend pas en considération l'accueil des déplacés d'Ukraine, qui a pourtant représenté 218 M€ (cf points suivants) en 2022. L'exécution de l'ADA en 2022, pour les demandeurs d'asile, s'est élevée à 280 M€, ce qui pourrait conforter la prévision 2023 à 314,6 M€. Toutefois, celle-ci ne prend pas en considération l'accueil des déplacés d'Ukraine, qui a pourtant représenté 218 M€ (cf points suivants) en 2022.

De fait, le projet annuel de performance 2023 indique à deux reprises : « compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux (des personnes qui ont fui le conflit en Ukraine), les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2023 ne sont pas présentées ici ». Les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale sur le PLF ont indiqué regretter « l'absence de crédits dans la budgétisation du P303 prenant en charge l'accueil des déplacés d'Ukraine ». Le rapporteur du Sénat a quant à lui estimé que, dans ce contexte, « le Parlement n'était pas en situation de procéder à un vote éclairé sur les crédits de la mission ». Si les besoins peuvent sembler en effet difficile à calibrer, ils apparaissent néanmoins incontestables compte

¹⁷ Le stock de dossiers est passé de 84 000 à 47 222 dossiers entre le 31 décembre 2021 et 2022.

tenu du prolongement du conflit en Ukraine en 2023. Le défaut de sincérité budgétaire est établi à cet égard¹⁸.

Le programme 104 connaît également une augmentation notable de ses crédits, de plus de 24 %, pour s'établir à 543,1 M€. Ce sont les crédits consacrés aux actions d'intégration des étrangers en situation régulière qui portent la hausse la plus importante (+70,4 %), soit 135,4 M€ au total. Il s'agit en particulier de poursuivre le déploiement du programme d'accompagnement global individualisé des réfugiés (AGIR), qui permettra à chaque bénéficiaire de la protection internationale de bénéficier d'un accompagnement individualisé vers le logement et l'emploi. Par ailleurs, pour mettre en œuvre ces mesures, les effectifs de l'Ofii poursuivront leur progression engagée en 2022¹⁹ pour atteindre 1 217 ETPT soit neuf ETPT supplémentaires. L'Ofpra connaîtra également une augmentation de huit agents supplémentaires, pour un total de 1 011 ETPT.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Au sein du budget de l'État, 15 missions dont la mission *Immigration, asile et intégration* ne font pas l'objet d'une « fiche mission » dédiée dans la mesure où l'impact environnemental des dépenses qui y sont rattachées est totalement neutre.

¹⁸ Voir aussi l'audit flash de la Cour sur l'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en 2022 publié le 28 février 2023.

¹⁹ 19 ETPT ont été créées en LFI 2022.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°303 - Immigration et asile

Le programme a supporté l'essentiel des dépenses pour la gestion de la crise des déplacés d'Ukraine, dans le cadre de l'ADA et des dispositifs d'hébergement. La dépense totale prise en charge pour les déplacés est estimée à 485,6 M€ en AE et 481,8 M€ en CP (pour 485,6 M€ en AE et 485,7 M€ en CP ouverts²⁰). Grâce aux ouvertures de crédits pendant l'année, au déblocage du surgel du programme, à des redéploiements, et à la mobilisation de la réserve de précaution du programme 104, l'exécution est restée contenue dans la limite des crédits disponibles, malgré plusieurs prévisions successives de dépassements en cours d'année : 1 783 M€ en AE (1 930,3 M€ disponibles) et 1736,8 M€ en CP (1 808,4 M€ disponibles).

A - Des demandes d'asile en forte progression par rapport à 2021, mais toujours inférieures à 2019

Les déplacés d'Ukraine peuvent déposer une demande d'asile, même s'ils bénéficient d'une autorisation provisoire de séjour (APS) au titre de la protection temporaire. Ils sont toutefois peu nombreux à avoir réalisé cette démarche. Alors que 86 000 APS ont été recensées fin 2022, seules 2 187 demandes d'asile ont été déposées.

Le nombre de demandes d'asile, qui n'a donc pas été impacté par la crise ukrainienne, progresse de près de 27 % par rapport à 2021. Toutefois, il n'a pas retrouvé son niveau de 2019, année de référence avant la pandémie. Alors que le PAP 2022 tablait sur 145 700 demandes, 131 254 demandes ont finalement été déposées à l'Ofpra, contre 103 164 en 2021 et 132 826 en 2019.

Comme en 2020 et 2021, l'Afghanistan représentait en 2022, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile. Plus de 22 000 demandes ont été déposées, en hausse de 40 % par rapport à 2021, pour représenter 16,5 % du total. Le Bangladesh, en deuxième position, connaît une très forte croissance (+69,4 %) par rapport à 2021, et représente plus de 7 % des demandes.

²⁰ Les 3,9 M€ en CP non consommés sont demandés en report sur 2023 : il s'agit de crédits pour les conventions d'hébergement qui n'ont pas pu être payées avant la fin de l'année.

Tableau n° 5 : évolution 2021/2022 des 10 premiers pays pour la demande d'asile

Nationalité	2021	Nationalité	2022	Evolution* 2022/2021
Afghanistan	16 116	Afghanistan	22 570	40,1 %
Cote d'Ivoire	6 260	Bangladesh	10 554	69,4 %
Bangladesh	6 231	Turquie	9 979	100,1 %
Guinée	5 269	Géorgie	8 891	93,3 %
Turquie	4 987	République démocratique du Congo	6 734	143,5 %
Albanie	4 915	Guinée	6 185	17,4 %
Géorgie	4 600	Côte d'Ivoire	5 877	-6,1 %
Pakistan	3 735	Albanie	5 671	15,4 %
Nigéria	3 183	Pakistan	3 762	0,7 %
Comores	3 167	Nigéria	2 277	-12,7 %
Part des 10 nationalités	56%	Part des 10 nationalités	61%	+4,6 pts

Source : statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2023, * L'évolution calculée représente le rapport entre les demandes d'asile 2022 et celles de 2021 pour un même pays.

L'éloignement des personnes sous procédure Dublin a légèrement repris en 2022 (procédures enregistrées en 2022). Ainsi 3 391 personnes ont effectivement quitté le territoire pour l'État membre responsable de leur demande, contre 3 305 en 2021.

Lorsque les demandes en procédure Dublin n'ont pas pu faire l'objet d'un transfert dans les délais réglementaires à l'État membre responsable, elles sont requalifiées en procédure normale ou accélérée et sont instruites par l'Ofpra. Le ministère n'a pas été en mesure de communiquer des données fiabilisées sur ces requalifications en 2022 (23 682 requalifications ont été réalisées en 2021).

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

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

En 2021, la montée en productivité des nouveaux instructeurs, en poste depuis fin 2020, a permis de porter le nombre de décisions à 139 810 pour l'année, soit davantage que les demandes déposées. Toutefois, en 2022, la tendance ne s'est pas poursuivie, puisque 134 454 décisions ont été rendues.

Si l'Office n'a pas atteint la cible de 170 000 décisions prévue en LFI 2022, il est néanmoins parvenu à maintenir son activité décisionnelle. Le stock s'est ainsi établi à 47 222 dossiers en décembre 2022, enregistrant une diminution de 4 % par rapport à l'année précédente

(49 207 dossiers en décembre 2021). La réduction de l'ancienneté du stock s'est poursuivie en 2022 grâce à une priorisation du traitement des dossiers les plus anciens. La part des dossiers de plus d'un an est ainsi passée de 17 % en décembre 2021 à 3 % en décembre 2022.

Enfin, le délai de traitement a été réduit de plus de trois mois. Il a atteint 159 jours en moyenne en 2022 contre 261 jours en 2021. En décembre 2022, il a atteint son plus bas niveau de l'année avec 121 jours²¹.

En 2022, l'Ofpra a accordé l'asile à 38 789 demandeurs, soit 28,8 % du total des dossiers instruits.

L'activité de la CNDA évolue dans le sillage de celle de l'Ofpra et du nombre de demandeurs d'asile. En 2022, le nombre de recours a diminué de 9,8 % par rapport à 2021 et la CNDA a rendu 67 142 décisions, dont 14 456 accords de protection. Son activité a été perturbée par un mouvement de protestation des avocats de près de cinq mois en début d'année. Le délai moyen constaté, qui était de 222 jours en 2021, s'est établi à 199 en 2022.

Sans prendre en considération les mineurs, 53 245 personnes ont obtenu, par l'Ofpra ou après recours à la CNDA, le droit d'asile en 2022.

Tableau n° 6 : évolution de la demande d'asile et de l'attribution de la protection internationale

	2019	2020	2021	2022 données prov	Evolution 2022/2021
Demande d'asile enregistrées à l'Ofpra	132 826	96 424	103 164	131 254	27,2 %
Décision Ofpra	120 634	89 774	139 810	134 454	-3,8 %
Attribution de l'asile par l'Ofpra	32 144	20 866	35 919	38 789	8 %
Recours reçus par la CNDA	59 091	46 043	68 243	61 552	-9,8 %
Décisions CNDA hors mineurs accompagnants	66 464	42 025	68 403	67 142	-1,8 %
Attribution de l'asile par la CNDA hors mineurs accompagnants	13 980	10 254	15 112	14 456	-4,3 %
Total attribution de l'asile hors mineurs accompagnants	46 124	31 120	51 031	53 245	+4,3 %

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2023

²¹ Dont 137 jours en procédure normale et 98 jours en procédure accélérée

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

1 - Les révisions successives de l'ADA au cours de l'année

Après les désaccords entre le CBCM et le responsable de programme sur la programmation de l'ADA présentée en janvier, qui avait conduit au blocage de 22,3 M€ sur le programme 303, la situation a évolué avec le vote du décret d'avance. Toutefois, les divergences ont perduré au cours de l'année, notamment sur les solutions à mettre en œuvre pour faire face au besoin de financement supplémentaire de la crise ukrainienne.

Ainsi, le responsable de programme estimait en mai, lors du premier compte rendu de gestion, une dépense totale pour l'ADA à 612,5 M€. Cela représentait 62,6 M€ d'écart par rapport à ressource disponible après le décret d'avance. Le ministère s'est attaché, pendant toute la gestion, à faire une distinction stricte entre les dépenses d'ADA pour les déplacés d'Ukraine et celles pour les demandeurs d'asile (ADA dit « classique »).

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

Le ministère de l'intérieur prévoyait en effet la baisse des dépenses d'ADA pour les demandeurs d'asile non Ukrainiens, avec une estimation de 73 600 ménages en moyenne par mois, au lieu des 87 000 prévus en janvier. Il prenait alors en considération la reprise des transferts Dublin et l'augmentation de la capacité de l'Ofpra à traiter le flux et le stock de demandes.

En revanche, et malgré les 120 M€ supplémentaires du décret d'avance consacrés aux Ukrainiens, le responsable de programme anticipait le besoin de nouvelles dépenses à 290 M€, soit 170 M€ d'écart. Il justifiait cette hypothèse par une estimation de 50 000 ménages ukrainiens concernés par l'ADA au second semestre, contre 38 500 en mai.

Le CBCM et le responsable de programme ont de nouveau manifesté leur désaccord concernant les possibilités pour financer les 62,6 M€ manquants, à ce stade de la prévision, sur l'ADA. Le CBCM envisageait ainsi le dégel de la réserve de précaution et de la provision ADA, et le déblocage des crédits intervenu lors du DPU au dernier trimestre de l'année, si les hypothèses d'exécution devaient se confirmer.

Le responsable de programme, quant à lui, était en faveur du redéploiement total (qui n'a pas eu lieu) des crédits de l'ADA précités (réserve, provision, déblocage) pour financer les dépenses d'hébergement et les dépenses nouvelles liées à l'accueil des Ukrainiens

Les projections ont été très différentes lors du deuxième compte rendu de gestion (CRG2), en septembre 2022. Le responsable de programme revoyait ainsi sa prévision pour l'ADA à 552 M€, soit - 60 M€ par rapport à l'écart annoncé en CRG1. Le besoin de financement supplémentaire ne s'élevait donc plus qu'à 2,3 M€ en AE et CP.

2 - La sous exécution des crédits de l'ADA « classique »

Du côté de l'ADA « classique », l'exécution était revue à la baisse, à 302,1 M€ (au lieu de 322 M€ en mai). Le responsable de programme attribuait cette diminution notamment à la maîtrise de leurs délais par l'Ofpra et la CNDA, malgré la reprise de la demande d'asile à un niveau post crise 2015.

Le nombre de ménages concernés a évolué tout au long de l'année de près de 77 000 en janvier à 70 000 en décembre, et le coût moyen est passé de 364 € à 334 € sur la même période. A partir du mois de juillet et jusqu'en décembre, des redéploiements de l'ADA classique ont été opérés, vers l'ADA des déplacés d'Ukraine (98 M€ au total) ainsi que vers l'hébergement (en décembre, pour un montant de 77,2 M€). En fin d'année, cette dépense s'est stabilisée à près de 280 M€.

3 - L'augmentation importante des dépenses réalisées pour les déplacés d'Ukraine par rapport à la prévision

En ce qui concerne l'ADA pour les déplacés d'Ukraine, la reprévision de dépenses (estimée finalement à 242,2 M€ contre 290 M€ en mai) prenait appui notamment sur des économies de l'ordre de 20 M€, avec la fin de l'attribution du « pécule » en complément de l'ADA.

De fait, le ministre de l'intérieur avait adressé une lettre d'instruction en juillet 2022 au directeur général de l'Ofii pour demander à ce que le complément ne soit plus attribué aux déplacés hébergés à titre gratuit à partir du 1^{er} octobre 2022.

Le nombre de ménages ukrainiens bénéficiaires de l'ADA a évolué de 15 000 au tout début de la crise, pour connaître un pic en septembre à 51 000, avant de diminuer à 44 000 en décembre. Le coût moyen a largement diminué, notamment avec l'arrêt du versement du pécule, passant de 507 € (avril) à 384 € (décembre) par mois.

Au cours des mois d'octobre et de novembre, les droits à l'ADA d'environ 10 800 personnes n'ont pas été prolongés chaque mois, soit parce que ces personnes n'avaient pas renouvelé leur APS, soit parce que le niveau de leur ressource dépassait le plafond de l'ADA. Ces différents paramètres ont contribué à contenir la dépense d'ADA pour les déplacés à 218,4 M€ en AE et CP. L'exécution a toutefois excédé de 98,4 M€ la prévision de dépense de l'ADA « BPT » effectuée au moment du décret d'avance.

L'exécution de l'ADA est habituellement corrélée à l'évolution de la demande d'asile et aux capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA. En 2022, elle a été marquée également par la gestion de la crise des déplacés d'Ukraine, qui ont pu en bénéficier au titre de la protection temporaire, sans avoir besoin de déposer une demande d'asile.

Pour faire face à la crise, 120 M€ de crédits supplémentaires ont été ouverts pour cette allocation, par décret d'avance en avril. Ils ont été complétés par le déblocage du surgel de l'ADA en décembre et par l'utilisation des crédits disponibles de l'ADA « classique » au deuxième semestre.

Le nombre de demandes d'asile, qui n'a pas été influencé par la crise des déplacés, s'est révélé moins important que prévu (131 254 contre 145 700). Les capacités décisionnelles de l'Ofpra et de la CNDA ont, quant à elles, connu une légère diminution par rapport à 2021.

Après plusieurs reprévisions en cours d'année, et malgré la hausse des demandes d'asile hors Ukraine (+27 %), l'exécution de l'ADA s'est stabilisée à 496,3 M€ (dont plus de 218,4 M€ pour les déplacés d'Ukraine).

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

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

En 2022, 58 % des demandeurs d'asile étaient logés dans une structure financée par le programme 303, qui supporte toutes les dépenses d'hébergement de la mission, à l'exception des CPH (financés sur le programme 104).

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

Le développement des capacités du parc d'hébergement et sa rationalisation sont recommandés par la Cour depuis plusieurs années. Des efforts de créations de places, de regroupement de structures, et d'orientation des publics en fonction de l'avancement d'examen de leur demande d'asile ont été engagés. En 2021, le nombre total de place était estimé à 115 328 (en incluant les CPH, les DPAR et les places financées par le programme 363).

Le PAP 2022 annonçait quant à lui un objectif de création de 4 900 places supplémentaires d'hébergement, si la provision de 20 M€ n'était pas utilisée pour l'ADA (1 500 en CAES et 3400 en CADA).

Au moment de la réunion de programmation en janvier, le responsable de programme avait souhaité mobiliser les crédits consacrés à la provision de l'ADA pour le financement supplémentaire de places dans les CADA et pour les dispositifs d'hébergement d'urgence (HUDA). Cette option avait été refusée par le CBCM qui, pour sécuriser les crédits, avait décidé le blocage de 22,3 M€ sur le programme.

2 - La difficile prévision d'exécution des dépenses d'hébergement

La crise des déplacés d'Ukraine a modifié les enjeux sur l'hébergement portés par le programme. Il a été décidé de ne pas désorganiser le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, mais de créer de nouvelles places, notamment grâce au décret d'avance.

L'hébergement des déplacés d'Ukraine : la mobilisation de dispositifs inédits

Si la plupart des flux de déplacés se sont concentrés dans les pays limitrophes de l'Ukraine, la France a néanmoins enregistré un nombre d'arrivées inédit depuis la seconde guerre mondiale en l'espace de quelques mois. Ainsi, au cours des trois premiers mois de la crise, plus de 80 000 déplacés ont été accueillis, principalement dans les métropoles. Au total, plus de 87 000 places ont été créées, tous dispositifs confondus, dont 60 000 demeuraient actives en fin d'année 2022.

Afin de ne pas désorganiser les structures d'accueil des demandeurs d'asile, un parc spécifique a été mobilisé en urgence. Il s'est toutefois appuyé sur des dispositifs préexistants que sont notamment les conventionnements hôteliers, et l'intermédiation locative. En outre, l'hébergement citoyen, porté par une mobilisation sans précédent, a représenté plus de 40 % des solutions d'hébergement.

L'hébergement collectif (hébergement de première urgence de type dortoirs et nuitées hôtelières), financé par l'État, a représenté près d'un tiers des places proposées. Différents lieux d'accueil, dans des formats inédits, ont pu être mobilisés : le hall du parc des expositions de Paris, la mobilisation d'un ferry à Marseille etc. Un dispositif d'accueil de jour a également été proposé, sur 80 sites entre mars et août 2022.

Ces dispositifs ont également mobilisé plus d'une centaine d'associations d'envergure nationale ou locale, le plus souvent gestionnaires d'hébergement pour demandeurs d'asile (France Terre d'Asile, Coallia, France Horizon...). De nombreux acteurs privés sont venus en appui du secteur associatif, comme par exemple les gestionnaires de parcs d'exposition (Viparis, GL events, Eurexpo) ou de villages vacances. Enfin, les collectivités locales ont pu mettre à disposition des locaux, ou des biens immobiliers aménagés en centre d'hébergement.

Le programme 303 a financé deux modalités de prise en charge d'urgence pour les déplacés d'Ukraine :

- l'hébergement type « sas » pour une très courte durée, à proximité des principaux lieux d'arrivée ;
- un hébergement d'urgence *ad hoc* qui a constitué le socle de l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire, pour les héberger dans l'attente d'un logement pérenne. Ces sites, dans lesquels les personnes bénéficiaient d'un accompagnement adapté, pouvaient les accueillir pendant plusieurs mois.

Lors du CRG1 de mai, le responsable de programme a fait valoir, pour l'HUDA et PRADHA, une prévision de dépenses à 794,3 M€ en AE et 669,9 M€ en CP. Cela excédait la ressource disponible (après ouverture de crédits du décret d'avance) de 116,7 M€ en AE et 109 M€ en CP.

Il justifiait l'actualisation de sa prévision, en plus du financement du parc d'hébergement existant, par la création de 2 400 places d'hébergement d'urgence et les dépenses exceptionnelles non évoquées en début d'année. Dans ce cadre, il estimait le coût de l'hébergement des Ukrainiens à 253 M€ en AE et CP. En outre, et comme en début d'année, le responsable de programme intégrait dans sa prévision la création de 2 500 places de CADA, en plus de l'hébergement d'urgence, portant ainsi à 4 900 le nombre total de création de places.

En septembre, la prévision du responsable de programme a connu une évolution contrastée sur les dépenses d'hébergement d'urgence, en baisse en AE par rapport au CRG1 (+ 106 M€ par rapport aux crédits disponibles) mais en hausse en CP (+ 150 M€). Il avait obtenu dans le cadre de la LFR du mois d'août les crédits complémentaires pour la revalorisation du Ségur. Toutefois, il prévoyait des dépenses supplémentaires en hébergement d'urgence pour financer le renouvellement des conventions pluriannuelles des hébergements

déconcentrés, la prise en compte des besoins liés à l'opération APAGAN, et les dépenses liées aux bénéficiaires de la protection temporaire ukrainiens.

3 - Le maintien du parc d'hébergement existant, complété par la création de 20 000 places dédiées aux déplacés d'Ukraine

Finalement, le taux de consommation des crédits d'HUDA s'est élevé à 93,7 % en AE (514,8 M€ consommés pour 549,3 M€ de ressources) et 99,4 % en CP (614,9 M€ consommés sur 618,7 M€ disponibles) en 2022. Cette exécution contenue s'explique en réalité par des redéploiements de l'ADA en toute fin d'année (+75,7 M€), pour couvrir les conventions d'hébergement d'urgence des bénéficiaires de la protection temporaire au titre de 2023.

Avec les dépenses de PRADHA, le total des crédits consommés pour l'hébergement d'urgence s'est élevé à 700,8 M€ en AE et 650,5 M€ en CP. Cela représente une augmentation de 135 % en AE et 57 % en CP par rapport à l'exécution 2021 (298 M€ en AE et 414,4 M€ en CP). Cette augmentation s'explique à la fois par l'hébergement des Ukrainiens, et la mise en place des mesures du Ségur (9 M€) sur ces dispositifs.

Des reports de 3,9 M€ en CP ont été demandés pour 756 places, dont les conventions ont été prolongées en 2023, mais dont les demandes de paiement n'ont pas été transmises dans les délais de la gestion 2022.

En outre, le financement du parc d'hébergement s'est également réalisé par les crédits « relance 2021 », qui ont été exécutés en intégralité pour les CP sur les DPAR (0,7 M€ en AE et 8,9 M€ en CP) et les CAES (4,6 M€ en CP). 486 places supplémentaires de CAES prévues en 2021, ont été financées en Ile de France en 2022.

En ce qui concerne le nombre de places mobilisées pour les déplacés d'Ukraine, le ministère a fait valoir la complexité rencontrée pour les recenser. En l'absence de système d'information dédié, il a fluctué continuellement à partir du mois de mars au gré des fermetures, en particulier à l'approche de la période estivale. Ce nombre a oscillé entre 25 000 et 30 000 places au plus fort de la crise, au printemps, puis a diminué à partir de l'été. Au 31 décembre 2022, 19 491 places ouvertes étaient recensées avec un taux d'occupation de 78 %.

Leur coût journalier a été sensiblement supérieur à celui des dispositifs pour les demandeurs d'asile. Il pouvait varier de 25 à 50 € (contre 18 € dans le DNA). Ainsi, en Île-de-France, qui a concentré près de 25 % des APS, de nombreux sites ont dépassé le coût cible de 50 € par jour : le site du Bourget, ouvert de mars à mai, a par exemple entraîné un coût de 60 € par jour. Finalement, le coût moyen annuel de l'ensemble des places financées par le programme s'est porté à 40 €. En 2022, l'accueil des déplacés d'Ukraine a coûté 257 M€ en AE et 253,2 M€ en CP.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile, le nombre de places ouvertes en 2022 s'est porté à 115 496 (contre 115 328 places en 2021).

En fin d'année, le taux de consommation des crédits d'hébergement (CADA, HUDA et PRADHA) par rapport aux crédits disponibles s'est finalement stabilisé à 97 % en AE et 99 % en CP, grâce au décret d'avance, aux ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives, et au redéploiement de crédits disponibles de l'ADA en décembre (75,7 M€). Le nombre total de places ouvertes en 2022 s'est élevé à 115 496 pour les demandeurs d'asile, et à 20 000 dédiées aux déplacés d'Ukraine.

Tableau n° 7 : évolution des dispositifs d'hébergement 2021/2022

Procédure d'examen de la demande d'asile	Dispositif et public concerné	Coût cible de journée	Nombre total de places ouvertes en 2021	Nombre total de places ouvertes en 2022
Avant le dépôt de la demande	Centre d'accueil et d'examen des situations (CAES)	25€ hors Ile de France et 32€ en Ile de France	3 866 sur le P 303	4 091 sur le P 303
			500 sur le P 363	500 sur le P 363
Pendant l'examen de la demande et sous procédure Dublin	Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) : hébergement pérenne et accompagnement social	19,50 €	46 632 sur le P 303	46 536 sur le P 303
	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)	17/18€	47 715 sur le P 303	46 952 sur le P 303
	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA)	17,30/ 18,35€	5 351 sur le P 303	5 351 sur le P 303
Après décision sur la demande	Centre provisoire d'hébergement (CPH) : hébergement des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire	25 €	8 710 sur le P 104	8 710 sur le P 104
			458 sur le P 363	1 205 sur le P 363
	Dispositif de préparation au retour (DPAR) : assignation à résidence des personnes déboutées de leur demande, en attendant leur départ	25,50 €	1 051 sur le P 303	1 051 sur le P 303
			1 045 sur le P 363	1 100 sur le P 363
Protection temporaire	Dispositifs d'hébergement de courte durée type hub et hébergement ad hoc (hors DNA)	Coût cible indiqué aux préfectures : entre 25 € et 50 € Coût constaté : 40 €	n.c.	20 000 places financées au 31 décembre 2022

Source : DGEF, février 2023

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

Le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* finance les structures d'hébergement d'urgence auxquelles s'applique le principe d'inconditionnalité de l'accueil, y compris des demandeurs d'asile, des étrangers déboutés, ainsi que des bénéficiaires de la protection internationale.

Des enquêtes « flash » sont régulièrement réalisées auprès des structures d'hébergement afin de connaître leur nombre au sein des structures généralistes. La dernière, réalisée en juin 2020, faisait état de 7 032 demandeurs d'asile et de 4 987 bénéficiaires de la protection internationale présents, soit près de 7 % de la totalité de places du parc d'hébergement. Le coût pour le programme 177 de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés a été estimé par la direction générale de la cohésion sociale en 2020 à 115,2 M€.

En ce qui concerne l'hébergement des déplacés d'Ukraine, le programme 177 a également été mis à contribution. Ainsi, il a bénéficié de 100 M€ dans le cadre du décret d'avance d'avril, en plus des 300 M€ sur la mission immigration. Le programme 177 devait prendre en charge les coûts du volet logement de la stratégie d'accueil, et en particulier les dépenses d'intermédiation collective pour les logements en location/sous-location, d'accompagnement social des personnes logées en hébergement gratuit ou dans le cadre d'un hébergement citoyen, et les dépenses d'ingénierie des opérateurs départementaux. La dotation du décret d'avance a été consommée à hauteur de 64 %, principalement pour l'intermédiation locative (26,9 M€).

F - La sous-exécution des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière

L'action 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » a connu également des évolutions en cours de gestion, en particulier pour les dépenses immobilières des centres de rétention administrative (CRA) et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Après une baisse des dépenses d'investissement immobilier en 2021 consécutives notamment aux retards des travaux immobiliers dus à la crise sanitaire, la programmation 2022 a été revue à la hausse à hauteur de 39,4 M€²² en AE (+17 M€ par rapport à 2021). Cette hausse était liée aux grands programmes immobiliers attendus en 2022, la construction du CRA de Mérignac, la rénovation et la construction du CRA de Vincennes.

En 2022, la mise en place du marché de construction du CRA dans la région de Bordeaux a été retardée en raison du changement de site en cours d'année : le site de Mérignac a été préféré *in fine* à celui de Pessac. Le montant a également été réévalué à la hausse par rapport aux premières estimations à la suite de nouvelles études, des besoins de dépollution du site, de la construction d'un mur anti-bruit et d'un réseau de sécurité incendie. Les AE initialement programmées et non consommées sont demandées en report sur 2023 au titre des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE).

Les crédits « relance 2022 » ont également participé au financement de cette action, en particulier pour l'externalisation de certaines missions dans les centres de rétention

²² Soit 41,5 M€ en AE dont 39,4 M€ au titre de l'investissement des CRA et 2 M€ au titre des systèmes d'information.

administrative. La consommation estimée est de 3,3 M€ en AE (1,1 M€ pour le CRA de Lyon et 2,2 M€ pour les CRA de Marseille, Nîmes et Toulouse) et de 1,8 M€ en CP.

Finalement, alors que les crédits disponibles pour les dépenses immobilières étaient de 69,6 M€ en AE et 19,2 M€ en CP, la consommation s'est stabilisée à 10,15 M€ en AE et 18,9 M€ en CP. Pour l'éloignement des étrangers, 57,3 M€ en AE et 64,4 M€ en CP étaient disponibles. Ce sont finalement 36,3 M€ en AE et 31,3 M€ en CP qui ont été dépensés.

G - L'évaluation de la performance du programme 303

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

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

La réalisation de l'objectif 1 s'apprécie grâce à deux indicateurs sur l'hébergement des demandeurs d'asile. Seules sont prises en considération les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction au 31 décembre et celles sous procédure Dublin. Le premier indicateur concerne la part des demandeurs d'asile hébergés. Le taux cible pour 2022 de 62 % n'a pas été atteint en 2022 (58 % de réalisation). La prévision, prenant appui sur la poursuite de ces efforts, s'élève à 70 % pour les années 2023 à 2025.

Le deuxième indicateur permet d'apprécier si les places d'hébergement dédié sont effectivement occupées par des personnes qui y sont à bon droit. Le taux 2022 actualisé a été de 78 %, en baisse par rapport à la prévision de 87 %. Le taux d'occupation indue a été de 12,5 % en moyenne (cible à 4 %) pour les déboutés et 8,3 % en moyenne pour les réfugiés (cible à 3 %). La progression du taux de présence indue témoigne de la difficulté d'accès des réfugiés à une solution d'hébergement ou de logement, malgré les actions menées en 2022.

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

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

Le PAP 2022 fixait un objectif de 170 000 décisions rendues par l'Ofpra, alors que 134 454 décisions ont été effectivement rendues. Cet écart s'expliquerait par la persistance de l'absentéisme en lien avec le covid, la multiplication des dossiers complexes, ou encore un taux de rotation important des officiers de protection.

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

Alors que la cible pour l'Ofpra était de 75 jours, le délai d'instruction en 2022 s'est établi à 159 jours, contre 261,2 jours en 2021. En 2022, le stock de dossiers a poursuivi sa diminution,

initiée en 2020, en passant de 84 000 à 47 222 dossiers²³ durant la même période. La réalisation du délai cible à 60 jours reste prévue pour 2023.

Malgré le recrutement de 150 officiers de protection, tous en poste depuis le dernier trimestre 2020, le nombre de décisions rendues par l'Ofpra, et les délais qui s'y attachent, sont éloignés des cibles fixées. Comme cela avait déjà été souligné en 2021, la montée en productivité des agents semble à cet égard particulièrement lente.

Le deuxième indicateur pour l'objectif 2 porte sur le taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Cet indicateur est limité par plusieurs biais, identifiés par les PAP 2022 et 2023 : possibilité de recours, départ des personnes pendant la procédure sans comptabilisation, transferts conditionnés aux capacités d'accueil des États partenaires et à la disponibilité des transports aériens.

En 2022, sur l'ensemble du territoire, 3 391 procédures de ce type ont été enregistrées, pour atteindre un taux cible de 14 %, alors que la cible était de 20 %. Cet écart est principalement dû au maintien des mesures sanitaires jusqu'au début du mois de juin 2022 par les principaux partenaires de la France, lors des contrôles aux frontières. Au-delà des différentes difficultés liées à l'application du règlement Dublin III, l'objectif de réalisation de cet indicateur demeure faible (25 %) et lointain (2025).

Enfin, l'objectif 3 « améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière » permet d'appréhender l'activité des préfetures, de la direction générale de la police nationale, et de la direction générale de la gendarmerie nationale dans ce domaine. Les prévisions sont tributaires des variations de la pression migratoire, des annulations de procédure par le juge judiciaire ou administratif, du libre choix des individus de bénéficier de dispositif de retours volontaires, et des conséquences de la crise sanitaire. Comme en 2021, le nombre cible de retours forcés exécutés, qui constitue le premier indicateur de cet objectif, n'a pas été défini par le PAP 2022, ni actualisé par le PAP 2023. Seul le taux cible d'éloignement à l'issue d'un placement en CRA, de 55 %, est indiqué pour 2022 et les années suivantes. En 2022, 11 410 retours forcés ont été exécutés, pour un taux d'éloignement de 43,2%.

Le nombre cible d'éloignements et de départs aidés exécutés constitue le deuxième indicateur de cet objectif. Le chiffre de 7 200, prévus dans le cadre du PAP 2022, n'a pas été atteint (3 365 éloignements ont été réalisés).

²³ Chiffre du mois de décembre 2022.

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

A - Des dépenses soutenues en 2022

En gestion 2022, le programme 104 a été exécuté à hauteur de 482,2 M€ en AE et 478,2 M€ en CP y compris les fonds de concours.

Tableau n° 8 : évolution des dépenses du programme 104 (M€)

	Exécution		Exécution		LFI 2022		Exécution	
	2020		2021		2022		2022	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement au titre des naturalisations	0,97	0,97	1,53	1,35	0,99	1,05	1,37	1,39
OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration)	191,43	191,43	233,83	233,83	255,09	255,09	241,12	241,12
Actions nationales et déconcentrées d'intégration	52,94	52,58	60,27	59,69	58,00	58,00	73,07	73,40
Foyers des travailleurs migrants+ aide au retour	7,99	8,00	7,43	7,43	8,14	8,14	7,73	7,73
Centres Provisoires d'Hébergement (CPH)	79,07	79,07	78,83	78,76	81,92	81,92	85,55	85,62
Actions d'intégration en faveur des réfugiés	59,45	59,23	61,22	61,19	11,29	11,29	53,04	52,92
Actions spécifiques d'intégration des réfugiés (nveau)					21,48	21,48	20,35	16,06
Total	391,86	391,29	443,11	442,25	436,92	436,98	482,23	478,25

Source : tableaux de bord du CBCM Ministère intérieur

1 - Les dépenses d'intégration

Plus de la moitié des dépenses du programme 104 relève du financement de l'Ofii. Celui-ci intervient sur la totalité du champ des politiques d'immigration, d'intégration, d'asile, de retour et de réinsertion dans les pays d'origine.

La subvention pour charges de service public versée à l'Ofii sera développée dans la partie *Opérateurs* (partie 3.1).

L'année 2022 est marquée par un rythme soutenu de prescriptions et délivrances de formations civiques et linguistiques, et d'orientation personnalisée des primo-arrivants dans le cadre des entretiens de début et de fin de CIR, vers le service public local de l'emploi.

Le nombre de CIR signés en 2022 est en hausse avec 110 080 CIR signés soit + 1,1 % par rapport à 2021, après une année 2020 fortement impactée par la crise sanitaire (- 26,7 % entre 2019 et 2020). Les taux de signature du CIR lié à l'asile diminue en 2022 (24,6 % du total des CIR signés en 2022), deuxième motif après le motif familial (42,9 %).

Les formations linguistiques et civiques sont se déroulées normalement au cours de l'année 2022. Globalement, l'Ofii a dépensé 100,6 M€ pour assurer les formations civiques et linguistiques en 2021 soit + 4,1 % par rapport à 2021.

2 - Des dépenses d'hébergement pour les bénéficiaires de la protection internationale en progression en 2022

Toutes les dépenses d'hébergement sont supportées par le programme 303, à l'exception des centres provisoires d'hébergement (CPH), financés par le programme 104. Pour ce dernier, la priorité est donnée à l'intégration des personnes ayant obtenu le statut de réfugié notamment les dispositifs d'hébergement destinés à ces bénéficiaires. La France s'est dotée d'un dispositif spécifique d'hébergement pour l'accueil des réfugiés qui comporte environ 140 centres répartis dans toutes les régions métropolitaines.

Les dépenses recouvrent les coûts de l'hébergement (les centres provisoires d'hébergement), de l'accompagnement administratif pour l'ouverture des droits sociaux et de l'accompagnement social pour faciliter l'accès au logement, à l'emploi et à la formation, ainsi que les coûts, dans plusieurs centres, liés à la prise en charge spécifique de femmes victimes de violence ou de la traite des êtres humains. Ces places sont financées à un prix moyen journalier de 25 €. Le parc de CPH compte 8 710 places en 2022, auxquelles il faut ajouter 458 places financées temporairement sur la mission *Plan de relance*.

B - Les indicateurs de performance du programme

Dans le PAP 2023, la maquette de performance du programme 104 a été enrichie d'un nouvel indicateur comportant deux sous-indicateurs. Le programme comporte toujours deux objectifs, l'objectif 1 « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers », l'un des trois objectifs représentatifs de la mission et l'objectif 2 « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation » auquel est rattaché un indicateur et deux sous-indicateurs.

La réalisation de l'objectif 1 est mesurée par l'efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CIR, et par 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.

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

- le « taux d'atteinte du niveau A1 » qui mesure l'efficacité de la formation linguistique²⁴. Les résultats 2021 et les prévisions pour 2022 sont stables à 76 %. Pour 2023, il est attendu que le taux progresse et atteigne 80 % (cible de 85 et 90 % en 2024 et 2025) compte tenu notamment des améliorations liées à la mise en place de nouveaux marchés.
- le « taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation constaté pour les prestataires auditionnés »²⁵. Après une baisse du taux prévu en 2021 (60 % PAP 2022 contre 80 % en PAP 2021) compte tenu de la professionnalisation des audits intervenus, le taux de conformité des organismes audités a diminué de 16 points en 2021 mais il est prévu que ce taux remonte pour atteindre 90 % en 2024/2025 (80 % cible 2022 du PAP 2023, 85 % cible 2023).

La part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi, nouvel indicateur introduit en 2020 permet de mesurer l'efficacité de la dimension de l'intégration professionnelle dans le parcours d'intégration républicaine. Le résultat 2021 est de 46,1 %, taux inférieur de 10 points aux prévisions du PAP 2022. L'écart est expliqué par le fait que l'indicateur repose sur des facteurs extérieurs à l'Ofii notamment sur le fait que l'inscription effective du signataire du CIR à Pôle emploi ou à la mission locale relève d'une démarche à l'initiative de la personne.

L'accord-cadre entre l'État, l'Ofii et le service public de l'emploi renouvelé en 2021, comporte des mesures visant à améliorer la réalisation de cette démarche au moment de l'accueil à l'Ofii mises en 2022 et seront renforcés en 2023 pour atteindre la cible de 75 % de signatures du CIR (cible identique en 2024 et 2025).

Un indicateur mesurant le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale a été introduit dans le PAP 2022. Ce taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes, constituées de bénéficiaires de la protection internationale ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle. Des actions d'accompagnement vers l'emploi sont menées sur l'ensemble du territoire hors programme AGIR pour lesquelles il est défini des indicateurs spécifiques dans le PAP 2023 (cible de 50 % en 2022 puis 60 % à partir de 2023). Il est prévu que ce taux progresse sur la période sachant que les publics ciblés sont souvent éloignés des critères d'employabilité.

Dans le PAP 2023, un nouvel indicateur a été introduit avec deux sous-indicateurs autour du programme AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés). Il s'agit de mesurer le taux de sortie positive en logement pérenne et en emploi ou formation des bénéficiaires de la protection internationale décliné en suivi des sorties positives en logement pérenne et des sorties positives en emploi ou formation (dans les deux cas, cible de 60 % de 2023 à 2025).

Concernant le second objectif, « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation », deux indicateurs sont mesurés : le délai moyen d'instruction des décisions positives et le délai moyen d'instruction des décisions négatives. Ces indicateurs rendent compte du niveau de performance de la chaîne de traitement des dossiers des préfectures (décisions défavorables traitées au niveau local) à l'administration centrale (décisions

²⁴ le taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes de personnes qui ont reçu une prescription de formation linguistique et dont la formation s'est achevée une année donnée.

²⁵ Ce taux mesure la conformité des prestations au cahier des charges du marché de formation linguistique passé par l'Ofii.

favorables instruites par les préfetures mais prononcées au niveau central). Dans le PAP 2022, les prévisions 2021 ont été ajustées à la hausse pour les décisions positives (400 jours au lieu de 350) et à la baisse pour les décisions négatives (180 jours au lieu de 190). Elles tiennent compte de l'augmentation du flux de dossiers et de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des plateformes. Les résultats 2021 ont été légèrement supérieurs aux prévisions pour les décisions positives (381 jours) et légèrement inférieurs pour les décisions négatives (149 jours).

Les efforts de déstockage, d'optimisation de l'organisation des plateformes et la professionnalisation des équipes a permis de réduire plus rapidement que prévu les délais de traitement des décisions favorables en 2021 (381 jours au lieu des 400 jours prévus) et des décisions défavorables (149 jours au lieu des 180 jours prévus). Dans le PAP 2023, le délai moyen d'instruction à atteindre pour les décisions favorables est fixé à 320 jours en 2023 (300 jours en 2024 et 290 jours en 2025). La cible pour les décisions négatives est de 135 jours en 2023 (130 jours en 2024 et 125 jours en 2025).

III - La gestion des fonds de concours

A - L'exécution 2022 des fonds de concours

La mission bénéficie de crédits du Fonds européen Asile, immigration et intégration (FAMI), du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)²⁶, du Réseau européen des migrations (REM) et également de fonds britanniques au titre des accords du Touquet signés le 16 novembre 2018.

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution 2022 des fonds européens et fonds britanniques rattachés à la mission par fonds de concours.

Tableau n° 9 : gestion des fonds de concours 2022 (M€)

en M€	Programme 104		Programme 303		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Reports de 2021	8,55	8,55	38,37	45,28	46,92	53,84
<i>dt fonds britanniques</i>			16,51	16,57	16,51	16,57
<i>dt fonds européens (FAMI, FSI)</i>	8,55	8,55	20,97	27,37	29,52	35,92
<i>dt REM</i>			0,89	1,34	0,89	1,34
Reports crédits nationaux	9,01	9,01			9,01	9,01
Prévisions rattachements PAP	52,00	52,00	35,07	35,07	87,07	87,07

²⁶ Ancien volet « frontières et visas » du FSI.

en M€	Programme 104		Programme 303		Total mission	
Rattachements en cours de gestion	52,68	52,68	20,34	20,34	73,02	73,02
<i>dt fonds britanniques</i>					0,00	0,00
<i>dt fonds européens (FAMI, FSI)</i>	52,68	52,68	19,57	19,57	72,25	72,25
<i>dt REM</i>			0,77	0,77	0,77	0,77
Consommations	57,87	57,60	3,79	6,37	61,65	63,97
<i>dt fonds britanniques</i>			1,17	1,17	1,17	1,17
<i>dt fonds européens (FAMI, FSI)</i>	57,87	57,60	2,56	5,12	60,43	62,72
Crédits nationaux			0,06	0,08	0,06	0,08
reports sur 2023	12,37	12,4	54,92	59,2	67,30	71,6

Source : Cour des comptes à partir des réponses DGEF

En 2022, la mission a bénéficié de reports de 2021 au titre des fonds de concours à hauteur de 47 M€ en AE et 53,8 M€ en CP. Ainsi, 16,5 M€ en AE et 16,6 M€ en CP de crédits britanniques ont été rattachés au programme 303 pour le financement dans les Hauts-de-France des centres d'accueil et d'examen de situation (CAES) et des dispositifs de retour volontaire dans les pays d'origine (DPAR). La mission a également bénéficié de reports de fonds européens FAMI, FSI et REM pour 29,5 M€ en AE et 35,9 M€ en CP.

Au cours de la gestion 2022, 20,3 M€ en AE/CP ont été rattachés sur le programme 303 et 52,7 M€ en AE/CP sur le programme 104.

Les ressources 2022 du FAMI ont permis de payer des subventions à des porteurs de projets à hauteur de 57,9 M€ en AE et 57,6 M€ en CP sur le programme 104 et de 2,6 M€ en AE et 5,1 M€ en CP sur le programme 303. Aucun paiement n'a été effectué pour le FSI-FeV sur les programmes de la mission.

Aucun paiement au titre de la programmation 2021-2027 du FAMI n'est intervenu en 2022. Au cours de la gestion 2023, le paiement des avances aux porteurs de projets privés devrait démarrer.

En complément de ces fonds, 9 M€ de crédits nationaux ont abondé le programme 104 afin de prendre en compte les corrections des comptes 2019-2020 et les prévisions de corrections sur les comptes 2020-2021 (8,2 M€) décidées par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). À ce jour, les prévisions de corrections pour le FSI sont de 0,7 M€. Pour le FAMI, elles sont égales à 0 sous réserve de validation *in fine* des comptes par la Commission européenne. Les comptes 2021/2022 ont été adressés à la CICC en septembre 2022 et les audits d'opération sont en cours.

On constate un écart important (71,9 M€ en CP) entre les crédits disponibles en fonds de concours et la consommation de ces derniers.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour formule, à l'attention de la DGEF, la recommandation suivante:

- 1. (Recommandation reconduite avec une nouvelle formulation) : améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile en :*
 - poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA),*
 - simplifiant les types d'hébergement des DNA,*
 - homogénéisant leurs modalités de tarification et de financement.*
-

Chapitre III

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

Aucun fonds sans personnalité juridique ni aucune dépense fiscale ne sont rattachés à la mission. Les crédits budgétaires donnent donc une image quasi-exhaustive des moyens consacrés par l'État aux actions financées par la mission, d'autant que les deux opérateurs qu'elle subventionne, l'Ofii et l'Ofpra, ne bénéficient de ressources propres qu'à titre très marginal.

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

Deux opérateurs sont rattachés à la mission :

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

A - Les subventions pour charges de service public

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

Tableau n° 10 : les subventions pour charges de service public de l'Ofpra et l'Ofii 2021-2022 (M€)

en M€	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Ofpra	92,84	90,99	93,24	92,32
Ofii hors crédits d'intervention	238,10	222,79	244,09	211,7
Total	330,94	313,78	337,33	314,0

Source : réponses de la DGEF

Pour le programme 303, les crédits prévus en LFI 2022 pour l'Ofpra s'élèvent à 93,24 M€ et sont en très légère augmentation (+ 0,4 M€) par rapport à la LFI 2021.

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Ofpra a représenté la quasi-totalité des ressources de l'établissement. En plus des dépenses de personnel, elle permet notamment de couvrir les frais irrépétibles dans le cadre du contentieux de l'asile porté devant

la CNDA et ses dépenses immobilières. Les autres ressources proviennent principalement du cofinancement européen des projets de l'Office (0,98 M€ provenant du FAMI asile).

La réserve sur la SCSP de l'Ofpra s'est élevée à 1,6 % soit 1,54 M€. Il n'a pas été nécessaire de recourir au dégel de la mise en réserve en fin de gestion. Les crédits de l'action 2 effectivement versés à l'Ofpra se sont élevés à plus de 92 M€ permettant notamment la revalorisation indiciaire de 4 % des agents publics (0,6 M€). A la fin 2022, le niveau de trésorerie de l'Ofpra s'élevait à 19,33 M€ (20,6 M€ fin 2021).

Pour le programme 104, en LFI 2022, les crédits de l'action 11 « accueil des étrangers primo-arrivants » attribués à l'Ofii s'élevaient à 255,1 M€ dont une subvention pour charges de service public de 244,1 M€ (+6 M€) et 11 M€ de crédits d'intervention. Une mise en réserve de 5,5 % (13,9 M€) non dégelée a été appliquée sur les crédits de cette action. La quasi-totalité des crédits disponibles de l'action 11, hors fonds de concours, a été versée soit un montant de 241,2 M€.

La SCSP versée à l'Ofii représente 84,2 % des ressources de l'établissement pour un budget global de 263,2 M€ en recettes (en CP) et 274,2 M€ en dépenses.

Au 1^{er} janvier 2022, la trésorerie nette de l'Ofii s'élevait à près de 41,8 M€. Fin 2022, la trésorerie est de 32,8 M€.

Les montants des subventions 2023 prévus en LFI 2023 pour l'Ofii et l'Ofpra sont respectivement de 252,3 M€ et 103,5 M€. La progression de 10,2 M€ pour la subvention pour charges de service public de l'Ofpra permettra de financer le relèvement du plafond d'emplois (+8 ETPT), la remise à niveau de certains postes de dépenses, la prise en compte de l'inflation (dépenses locatives, d'interprétariat, les fluides) et des mesures pour réduire le taux de rotation des officiers de protection. Sur le plan immobilier, l'année 2023 devrait être marquée par le regroupement de l'ensemble des services de l'Ofpra sur un site unique à Fontenay-sous-Bois et la montée en puissance de la nouvelle antenne de Mayotte ouverte fin 2022.

En LFI 2023, l'augmentation de 8,2 M€ de la subvention pour charges de service public de l'Ofii va permettre la mise en place d'une formation linguistique à visée professionnelle et la généralisation du rendez-vous santé. Une nouvelle ligne « subvention pour charges d'investissement » est créée par transfert de 10 M€ de la subvention pour couvrir les investissements de l'Ofii tant immobiliers que dans les domaines des systèmes d'information.

B - Les autres financements apportés aux opérateurs

En 2022, l'Ofii a bénéficié de 249,45 M€ en provenance du programme 104 dont 9 M€ de fonds européens à travers les fonds FAMI. 495,4 M€ ont été également transférés du programme 303 à l'Ofii au titre de la prise en charge de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont 6,27 M€ au titre des frais de gestion de cette allocation. La gestion de l'ADA est assurée par l'Ofii et son versement aux bénéficiaires par l'Agence de service et de paiement (ASP).

Tableau n° 11 : financement apporté à l'Ofii par le budget de l'État (en M€)

CP en M€	Exécution 2020	Exécution 2021	2022		PLF 2023
			LFI	Exécution	
Programme 104					
SCSP	174,90	222,79	245,83	221,70	252,32
Transfert	21,15	18,00	19,50	27,80	19,00
subvention pour charges d'ivt			0,00	0,00	10,00
Programme 303					
SCSP (frais de gestion ADA)	6,02	5,17	6,00	6,27	6,00
Transfert (ADA)	493,96	388,59	466,96	488,66	314,65
autres transferts*				0,47	
Total	696,02	634,58	472,96	744,90	601,97

Source : RAP, PAP et réponses DGEF/CBCM

* Les autres transferts du P303 (0,47 M€) correspondent au remboursement à l'Ofii des prestations d'acheminement par train des demandeurs d'asile appelés à se rendre aux pôles régionaux (PRD) pour la conduite de démarches administratives obligatoires.

Le nouveau COP 2021-2023 de l'Ofii a été signé le 11 mars 2022. Le précédent COP 2017-2020 comportait 39 indicateurs initiaux. L'atteinte des objectifs a été contrastée notamment en 2019 (mise en œuvre du CIR rénové) et 2020 (impacts de la crise sanitaire). Le nouveau COP a fixé six axes et 25 indicateurs mesurables.

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

C - Une hausse continue des effectifs depuis 2016

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

Graphique n° 4 : plafond et exécution des emplois des opérateurs (en ETPT) 2013-2023



Source : RAP et réponses DGEF

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

En LFI 2022, les effectifs de l'Ofpra s'élèvent à 1 003 ETPT soit le même effectif qu'en LFI 2021. Le plafond d'emplois a été exécuté à hauteur de 989,787 pour l'année 2022. L'écart de 13,2 ETPT entre la LFI et l'exécution s'explique notamment par le fort turn-over et des difficultés à recruter des officiers de protection.

Tableau n° 12 : plafond et schéma d'emplois de l'Ofpra

en ETPT	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Plafond d'emplois (LFI)	1 005	1 003	1 003	0
Exécution du plafond d'emplois	911	995	989,8	5,22
Écart entre plafond et exécution	-94	-8	-13,2	

Source : réponses de la DGEF

Pendant plusieurs années, l'Ofpra a bénéficié de création de postes en nombre conséquent (principalement +115 en LFI 2016, +140 en LFI 2017 ; +200 en LFI 2020 dont 150 emplois d'officiers de protection dédiés à l'instruction des demandes d'asile et 50 emplois pour les services d'appui à l'instruction et de soutien). En LFI 2023, le niveau des ETPT progresse de 8 ETPT pour atteindre 1 011 afin de renforcer les effectifs du service chargé de traiter les demandes d'actes d'état civil de la part des bénéficiaires de la protection internationale.

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

Tableau n° 13 : plafond et schéma d'emplois de l'Ofii

en ETPT	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Plafond d'emplois (LFI+LFR)	1 168	1 168	1 208	40
Exécution du plafond d'emplois	1 143,70	1 156,60	1 200,00	43,40
Écart entre plafond et exécution	-24,30	-11,40	-8	

Source : réponses de la DGEF

Le plafond d'emplois de l'Ofii s'élève à 1 187 ETPT en LFI 2022 soit + 19 ETPT par rapport à la LFI 2021. Cette évolution correspond à l'ouverture d'une représentation de l'Ofii à Mayotte pour la mise en place du CIR et des conditions matérielles d'accueil. Un objectif de 3 000 signatures de CIR (106 000 pour le reste du territoire) a été fixé pour ce département. La LFR du 1^{er} décembre 2022 a prévu le recrutement de 21 ETPT²⁷ supplémentaires et temporaires pour l'office afin de prendre en considération les besoins générés par l'accueil des réfugiés ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire en France (accueil, orientation, délivrance des cartes ADA, formations linguistiques).

Il a été exécuté à hauteur de 1 200 ETPT pour l'année 2022. La sous-consommation de 8 ETPT s'explique par le départ d'agents au cours de leur CDD et de la difficulté à recruter des profils adéquats.

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

La LFI 2023 prévoit le recrutement de 9 ETPT supplémentaires pour atteindre 1 217 ETPT pour poursuivre l'accueil des personnes sous protection temporaire en provenance d'Ukraine notamment par la dispense de formations linguistiques.

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

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

L'augmentation de près de 135 % de la demande d'asile entre 2008 et 2017 a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge et particulièrement sur les dépenses

²⁷ Ces 21 ETPT s'ajoutent aux 12 mobilisés sous plafond d'emploi.

d'allocation perçue par les demandeurs et le financement de leurs structures d'hébergement. L'influence du contexte migratoire est également perceptible en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

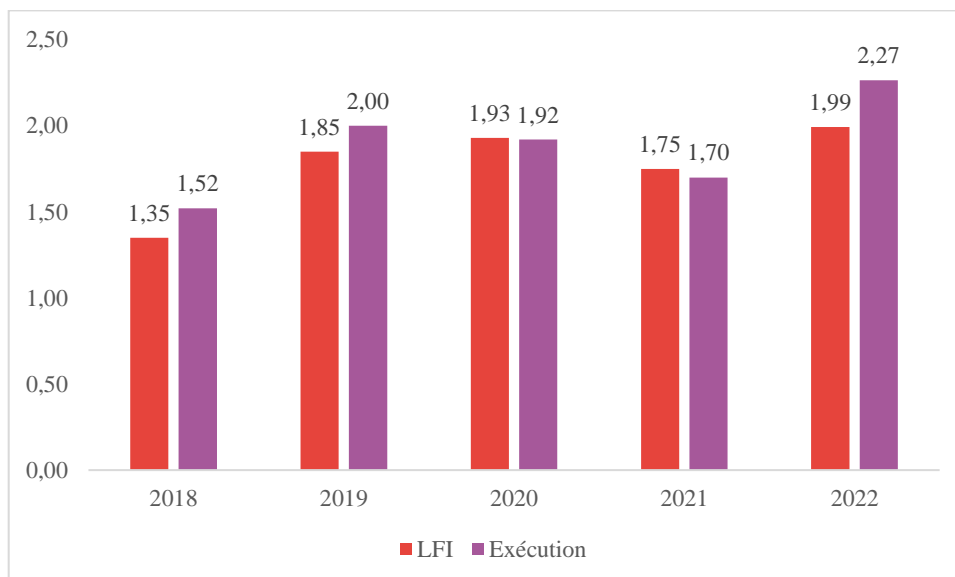
Jusqu'en 2020, les crédits inscrits en LFI ont été en-deçà des besoins de financement constatés, en particulier pour l'allocation pour demandeurs d'asile. Malgré des rebasages de la LFI sur le programme 303, des besoins complémentaires devaient être couverts par la levée de la totalité des crédits gelés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

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

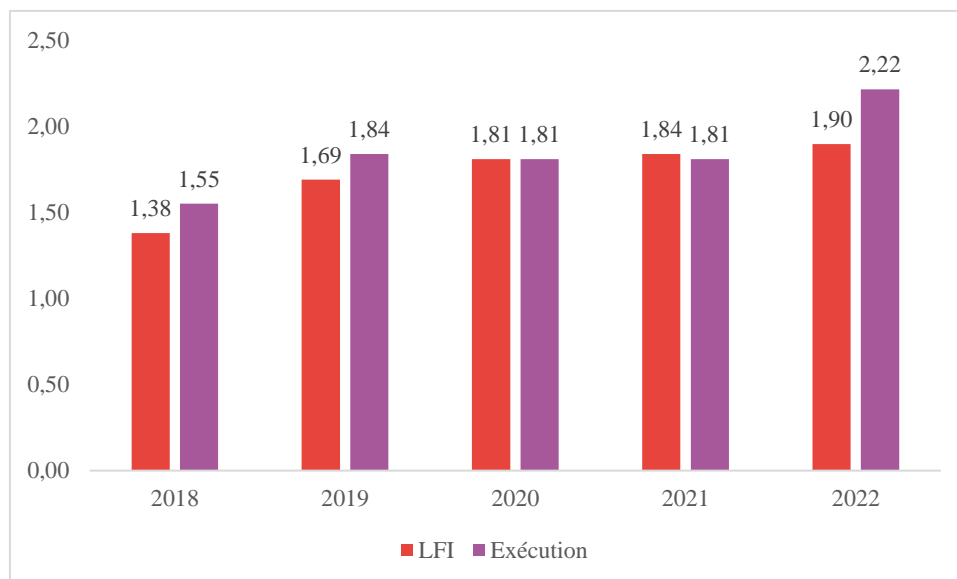
L'exécution 2022, à partir de la fin du premier trimestre, a été fortement influencée par la crise ukrainienne. Elle s'est portée à plus de 2,2 Md€, supérieure de 14 % en AE et de 15 % en CP aux crédits votés en LFI. Pour faire face à l'accueil de près de 100 000 déplacés, sans désorganiser pour autant les dispositifs pour les demandeurs d'asile, des ouvertures de crédits importantes ont été réalisées pendant l'année. Elles ont concerné le programme 303, dans le cadre du versement de l'allocation et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, dont ont pu bénéficier les Ukrainiens au titre de la protection temporaire.

C'est le décret d'avance voté en avril, à hauteur de 300 M€ pour le programme, qui a principalement financé les dispositifs pour les Ukrainiens. Il a toutefois été nécessaire de débloquer le « surgel » de l'ADA décidé par le CBCM en début d'année (22,3 M€), et de redéployer des économies réalisées, afin de financer la totalité des dépenses stabilisées bien au-delà de la prévision, à 485,6 M€ en AE et 481,8 M€ en CP.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018-2022 (AE, en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2018-2022 (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

Annexes

Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	64
Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021	65

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

Rapport public thématique : l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères – mai 2020 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lentree-le-sejour-et-le-premier-accueil-des-personnes-etrangeres>)

Audit flash : L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 – février 2023(<https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-02/2023028-accueil-prise-en-charge-refugies-ukrainiens-2022>)

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>(DGEF) Poursuivre le développement des capacités du parc d'hébergement dédié, la simplification de ses types d'hébergement et l'homogénéisation de leurs modalités de tarification et de financement, afin de réduire les effets de report structurels sur les organismes d'hébergement financés par le programme 177. (recommandation maintenue)</p>	<p>Le développement du parc d'hébergement s'est poursuivi en 2021 avec la création de 4 000 places (1 000 places de CAES et 3 000 places de CADA). Ces nouvelles places avaient vocation à favoriser la mise en œuvre de l'orientation directive et à répondre à la saturation des dispositifs existants. En outre, 986 places supplémentaires de CAES ont été autorisées dans le cadre du plan de relance. Au 31 décembre 2021, le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile comptait 103 914 places autorisées financées par le programme 303 et sur le plan de relance (programme 363).</p> <p>L'homogénéisation des modalités de financement a également été poursuivie. Les CAES ont bénéficié pour la première fois de conventions pluriannuelles (d'une durée de deux ans) et les conventions pluriannuelles des ex-centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) en Île-de-France ont également été renouvelées pour deux ans. Des groupes de travail autour des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) ont été animés afin d'encourager les bonnes pratiques en la matière.</p> <p>Les travaux de simplification du parc d'hébergement entre les catégories des CADA et des HUDA se sont poursuivis lors des travaux préparatoires du PLF 2022 afin de prendre en compte les recommandations de la Cour des comptes. Le principal obstacle à la mise en œuvre de cette mesure de simplification qu'il a été proposé de déployer sur trois ans est d'ordre financier. Son coût en année pleine a été évalué à +29,2 M€.</p> <p>Par ailleurs, plusieurs groupes de travail ont été consacrés à l'outre-mer. Les territoires ultramarins sont confrontés depuis plusieurs années à une augmentation des flux de demandes d'asile, en particulier la Guyane et Mayotte qui pèse sur la chaîne de l'asile. Ces groupes de travail, qui ont réuni tous les acteurs concernés (préfectures, associations, DGEF, DGOM, Ofii, Ofpra, DIHAL et DIAIR), ont permis de passer en revue la chaîne de l'asile dans ces territoires entre le premier accueil, l'hébergement et l'instruction des demandes d'asile. Des actions ciblées ont été définies autour des trois grandes orientations suivantes :</p>	<p>En 2021, des places supplémentaires d'hébergement ont été créées, grâce aux dépenses des deux programmes de la mission, et du programme 363 de la mission Plan de relance. Des efforts de simplification du parc d'hébergement ont également été menés. Ainsi, la prise en charge des personnes dans les différentes structures d'hébergement doit s'organiser selon une logique de parcours à trois niveaux : entrée, hébergement pendant l'examen de la demande, et préparation à la sortie. Toutefois, l'orientation des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les structures d'hébergement de droit commun s'est maintenue à un niveau important. L'objectif de mise à niveau du parc d'hébergement doit se poursuivre dans les prochaines années.</p>	<p>Recommandation en cours de mise en œuvre</p>

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
		<ul style="list-style-type: none">- garantir un accès et un traitement fluide de la procédure d'asile ;- renforcer l'offre de prise en charge en matière d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile,- développer l'accompagnement à l'insertion et au retour. <p>Ces actions seront présentées en 2022 dans le cadre d'une feuille de route. Des moyens ont d'ores et déjà été prévus en 2022 avec la création potentielle de 900 places d'hébergement pour demandeurs d'asile dans ces territoires.</p>		