



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Examen par la commission des finances le mardi 19 octobre 2021

Rapporteur spécial :
M. Sébastien MEURANT

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
UNE MISSION N'OFFRANT QU'UNE VISION PARTIELLE DES DÉPENSES LIÉES À L'IMMIGRATION, DANS UN CONTEXTE D'ABSENCE DE MAÎTRISE DES FLUX	
I. UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES, DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE INCERTAIN MARQUÉ PAR L'INCAPACITÉ À RÉGULER LES FLUX.....	9
A. UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES PRÉJUDICIALE À L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DU BUDGET DE L'IMMIGRATION	9
1. <i>L'absence de vision consolidée des dépenses de l'État concourant à la politique migratoire..</i>	<i>9</i>
2. <i>Une opacité également applicable à la dépense publique ne relevant pas de l'État : l'exemple de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés.....</i>	<i>11</i>
B. UNE BAISSSE DES FLUX MIGRATOIRES QUI NE DEVRAIT PAS SE POURSUIVRE UNE FOIS LA CRISE SANITAIRE PASSÉE	12
1. <i>Une baisse temporaire des flux liée à l'épidémie de Covid-19 qui devrait s'inverser en sortie de crise.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Après une baisse des demandes d'asile en 2020 et 2021, ces dernières devraient connaître une hausse significative en 2022</i>	<i>13</i>
3. <i>Une incapacité structurelle à maîtriser les flux irréguliers</i>	<i>14</i>
II. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION, LARGEMENT DUE À L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES D'ASILE	17
A. DES CRÉDITS TOUJOURS LARGEMENT DESTINÉS À L'ASILE	17
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 3,2 %	18
C. UN RECOURS TOUOURS CONTESTABLE AU PLAN DE RELANCE POUR FINANCER DES ACTIONS DE LA MISSION	21
D. UN TRIENNAL RENDU CADUC PAR LA CRISE SANITAIRE, DONT LE DÉPASSEMENT EN 2022 TRADUIT TOUTEFOIS LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES D'ASILE.....	22
SECONDE PARTIE	
ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT EN ÉCHEC ET DES DÉPENSES D'ASILE EN DÉRAPAGE PERMANENT.....	23
A. UN OBJECTIF PRÉSIDENTIEL D'ÉLOIGNEMENT SYSTÉMATIQUE DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DÉNUÉ DE TOUTE CRÉDIBILITÉ	23
1. <i>Une stagnation des crédits affectés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière, en contradiction frontale avec les objectifs annoncés par le président de la République.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Une poursuite de l'augmentation du nombre de places en CRA</i>	<i>26</i>

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE, QUI DEVRAIENT À NOUVEAU FAIRE L'OBJET D'UNE SUR-CONSOMMATION.....	27
1. Une aide financière allouée aux demandeurs d'asile.....	27
2. Une hausse de 4 % de la dotation prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile, qui devrait à nouveau se révéler insuffisante.....	28
C. UN DÉVELOPPEMENT DU PARC D'HÉBERGEMENT CADA ET CAES ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE	30
1. Un développement important du parc d'hébergement CADA et CAES	30
2. Une stagnation des crédits finançant l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, qui pourrait être insuffisant pour faire face aux besoins en 2022	31
D. UNE SUBVENTION DE L'OFPPA MAINTENUE À UN NIVEAU ÉLEVÉ, QUI NE DEVRAIT PAS PERMETTRE D'ATTEINDRE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU DÉLAI D'EXAMEN DES DEMANDES.....	32
II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	33
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INTÉGRATION VISANT À METTRE EN ŒUVRE LES MESURES DÉCIDÉES EN 2018	33
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS À DESTINATION DE L'OFII PORTÉE PAR LES DÉPENSES D'ASILE.....	35

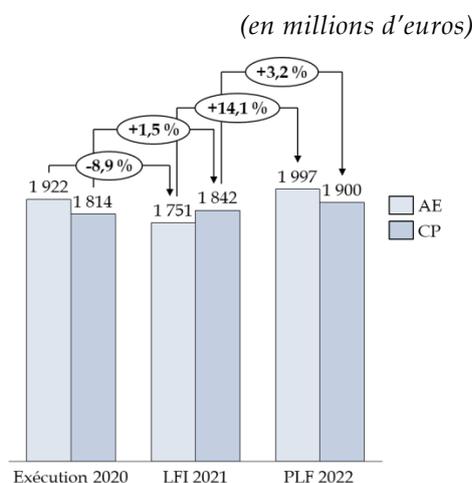
L'ESSENTIEL

I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS TRADUISANT LE CARACTÈRE INCONTRÔLABLE DES DÉPENSES D'ASILE

En 2020 et 2021, la situation de crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné une baisse des flux migratoires à destination de la France et de l'Europe. Cette situation est conjoncturelle, et il peut être attendu que la levée progressive des restrictions, ainsi que le retour à une situation sanitaire maîtrisée s'accompagnent d'un retour des flux migratoires à un niveau proche de celui d'avant-crise. **Le gouvernement estime que la demande d'asile pourrait augmenter de 10 % en 2022 en France par rapport à 2019 (année servant de référence en raison du caractère exceptionnel des années 2020 et 2021), mais cette hypothèse est fragile et l'augmentation pourrait être bien supérieure.**

Dans ce contexte, les crédits de la mission augmentent de 3,2 % en CP (+ 58 millions d'euros) et de 14 % en AE (+ 246 millions d'euros).

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »



Si les deux programmes de la mission présentent des crédits en hausse, **le programme 303 « Immigration et asile » concentre la plus grande part de cette augmentation (87 %)**. Le montant des CP augmente de 4 % pour le programme 303 et de 2 % pour le programme 104.

Les crédits inscrits au PLF 2022 pour la mission « Immigration, asile et intégration » sont en dépassement de 18 % (+ 290,8 millions d'euros en CP) par rapport à l'annuité 2022 du triennal 2020-2022. Si cette trajectoire

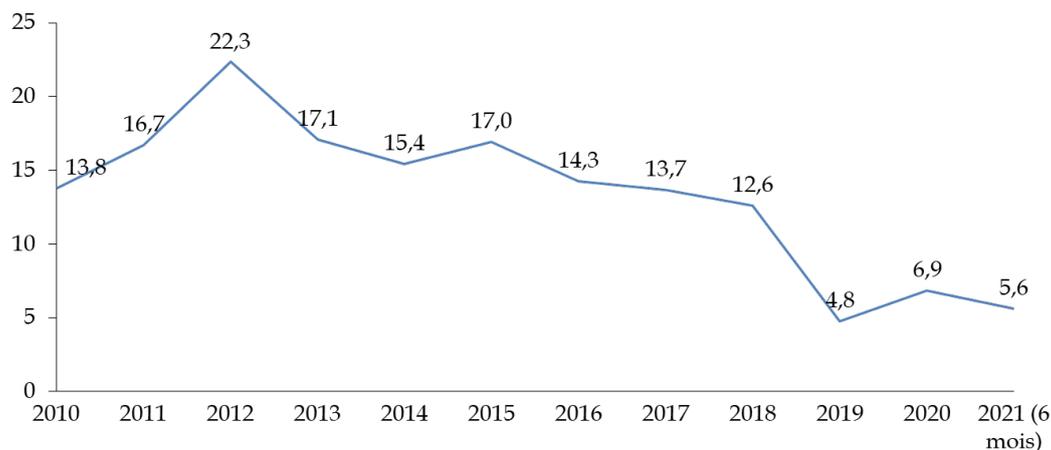
est rendue caduque par la crise sanitaire, son dépassement traduit néanmoins le dérapage des dépenses de cette mission, principalement sous l'effet de la sous-évaluation des dépenses d'asile.

La dotation inscrite au projet de loi de finances pour le financement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) s'élève à 467 millions d'euros, en progression de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2021 (+ 18,2 millions d'euros). Le gouvernement prévoit également une provision inédite de 20 millions d'euros, constituée pour couvrir un éventuel dépassement de l'allocation. En réalité, **cette provision, qui sera très probablement elle-même dépassée, constitue un moyen de masquer l'augmentation inéluctable et incontrôlable des dépenses d'asile en loi de finances initiale. En effet, les différentes hypothèses sur lesquelles est construit le budget de l'ADA pour 2022 sont fragiles, et sa dotation initiale a été systématiquement dépassée en gestion ces dernières années, y compris en 2020.**

II. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE EN ÉCHEC

L'augmentation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière demeure dérisoire et ne devrait pas permettre d'amélioration de la politique de lutte contre l'immigration illégale. Les crédits proposés pour 2022 atteignent 34,7 millions d'euros en CP et en AE, soit une augmentation de 5,2 % par rapport aux crédits prévus pour 2021. Cette évolution est en **contradiction majeure avec l'objectif affiché par le président de la République de rendre effectives les mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.** Ces crédits seront très insuffisants pour inverser la baisse constante, depuis plusieurs années, du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Après avoir atteint 22 % en 2012, ce taux a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016, et atteignant moins de 13 % en 2018 comme en 2019. **Son niveau atteint des planchers historiquement bas depuis le début de la crise sanitaire (5,6 % sur les 6 premiers mois de 2021), portant une atteinte grave à la crédibilité du discours du gouvernement en la matière.**

Évolution du taux d'exécution des OQTF



Source : commission des finances, d'après le ministère de l'intérieur

1. L'examen de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances s'effectue dans un contexte marqué par l'absence de données fiables permettant d'évaluer clairement la situation migratoire de la France, ce qui en réduit grandement la portée. Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à la mission « Immigration, asile et intégration ». Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration est de 5,8 milliards d'euros en 2018, de 6,4 milliards d'euros en 2019, de 6,7 milliards d'euros en 2020 et de 6,9 milliards d'euros en 2021. Cette opacité est également applicable à la dépense publique ne relevant pas de l'État, comme la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés, dont le coût annuel pour les départements dépasse pourtant le milliard d'euros.

2. En 2020 et 2021, la situation de crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné une baisse des flux migratoires à destination de la France et de l'Europe. Cette situation est conjoncturelle, et il peut être attendu que la levée progressive des restrictions, ainsi que le retour à une situation sanitaire maîtrisée s'accompagnent d'un retour des flux migratoires à un niveau proche de celui d'avant-crise. Le gouvernement estime que la demande d'asile pourrait augmenter de 10 % en 2022 en France par rapport à 2019 (année servant de référence en raison du caractère exceptionnel des années 2020 et 2021), mais cette prévision pourrait être dépassée.

3. Malgré la crise sanitaire, le contexte d'incapacité structurelle à maîtriser les flux migratoires persiste. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui constitue un bon indicateur du nombre d'étrangers en situation irrégulière, s'établissait à 382 829 fin 2020, soit une augmentation de plus de 147 % depuis 2004.

4. Les crédits de la mission augmentent de 3,2 % en CP (+ 58 millions d'euros) et de 14 % en AE (+ 246 millions d'euros). Si les deux programmes présentent des crédits en hausse, le programme 303 « Immigration et asile » concentre la plus grande part de cette augmentation (87 %). Le montant des CP augmente de 4 % pour le programme 303 et de 2 % pour le programme 104.

5. Les crédits inscrits au PLF 2022 pour la mission « Immigration, asile et intégration » sont en dépassement de 18 % (+ 290,8 millions d'euros en CP) par rapport à l'annuité 2022 du triennal 2020-2022. Si cette trajectoire est rendue caduque par la crise sanitaire, son dépassement traduit néanmoins le **dérapiage des dépenses de cette mission**, principalement sous l'effet de la sous-évaluation des dépenses d'asile.

6. La dotation inscrite au projet de loi de finances pour le financement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) s'élève à 467 millions d'euros, en progression de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2021 (+ 18,2 millions d'euros). Le gouvernement prévoit également une provision inédite de 20 millions d'euros, constituée pour couvrir un éventuel dépassement de l'allocation. En réalité, cette provision, qui sera très probablement elle-même dépassée, constitue un moyen de masquer l'augmentation inéluctable et incontrôlable des dépenses d'asile en loi de finances initiale. En effet, les différentes hypothèses sur lesquelles est construit le budget de l'ADA pour 2022 sont fragiles, et sa dotation initiale a été systématiquement dépassée en gestion ces dernières années, y compris en 2020.

7. **L'augmentation des crédits destinés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière demeure dérisoire et ne devrait pas permettre d'amélioration de la politique de lutte contre l'immigration illégale.** Les crédits proposés pour 2022 atteignent 34,7 millions d'euros en CP et en AE, soit une augmentation de 5,2 % par rapport aux crédits prévus pour 2021. **Cette évolution est en contradiction majeure avec l'objectif affiché par le président de la République de rendre effectives les mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.** Ces crédits seront très insuffisants pour inverser la baisse constante, depuis plusieurs années, du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF). **Après avoir atteint 22 % en 2012, ce taux a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016, et atteignant moins de 13 % en 2018 comme en 2019. Son niveau atteint des planchers historiquement bas depuis le début de la crise sanitaire (5,6 % sur les 6 premiers mois de 2021), portant une atteinte grave à la crédibilité du discours du gouvernement en la matière.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 15 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Immigration, asile et intégration ».

PREMIÈRE PARTIE

UNE MISSION N'OFFRANT QU'UNE VISION PARTIELLE DES DÉPENSES LIÉES À L'IMMIGRATION, DANS UN CONTEXTE D'ABSENCE DE MAÎTRISE DES FLUX

I. UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES, DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE INCERTAIN MARQUÉ PAR L'INCAPACITÉ À RÉGULER LES FLUX

A. *UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES PRÉJUDICIALE À L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DU BUDGET DE L'IMMIGRATION*

1. **L'absence de vision consolidée des dépenses de l'État concourant à la politique migratoire**

L'examen de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances s'effectue dans un contexte marqué par **l'absence de données fiables permettant d'évaluer clairement la situation migratoire de la France, ce qui en réduit grandement la portée.**

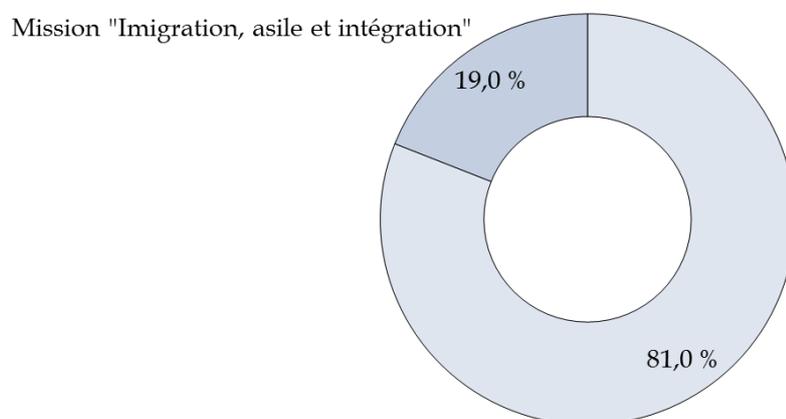
Ce problème d'insuffisance de chiffres fiables et de sincérité de la part de l'exécutif est accentué par **l'absence de consolidation des différents coûts de l'immigration.**

Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à la mission « Immigration, asile et intégration ». **Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration est de 5,8 milliards d'euros en 2018, de 6,4 milliards d'euros en 2019, de 6,7 milliards d'euros en 2020 et de 6,9 milliards d'euros en 2021.**

Ce coût, issu du document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2021, auquel contribuent 19 programmes répartis au sein de 13 missions budgétaires, **ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers.**

**Part des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »
par rapport à l'ensemble des crédits de la « Politique française
de l'immigration et de l'intégration »**

(en %)



Source : commission des finances, d'après le document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au présent projet de loi de finances

Le rapporteur spécial estime que certaines dépenses de l'État, comme celles relatives à l'AME, intégralement destinées à des immigrés, pourraient être intégrées à la mission « Immigration, asile et intégration », afin d'apporter une vision davantage consolidée du coût réel de cette politique publique. Le rapporteur spécial de la mission « Santé » recommandait d'ailleurs en 2020 d'intégrer l'AME dans la mission « Immigration, asile et intégration », tant cette prestation « *constitue un facteur de croissance de l'immigration irrégulière* »¹.

Il est regrettable, à cet égard, que le ministère de l'intérieur, pourtant chef de file de cette politique, ne soit pas en mesure d'apporter de réponse aux questions du rapporteur spécial² relatives aux coûts de l'immigration supportés par les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

La difficulté d'accès aux données est cette année accentuée par le fait que seules 15 % des réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial ont été transmises à la date limite du 10 octobre 2021 fixée par les dispositions organiques³.

¹ Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Christian Klinger, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

² Réponses aux questionnaires budgétaires.

³ Article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

2. Une opacité également applicable à la dépense publique ne relevant pas de l'État : l'exemple de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés

Le caractère parcellaire des informations relatives au coût de la politique migratoire s'applique également aux dépenses publiques ne relevant pas de l'État.

Le cas des mineurs étrangers non accompagnés (MNA) pris en charge par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en constitue un bon exemple. Leur nombre recensé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) s'élève à 23 146 au 31 décembre 2020.

En la matière, le rapporteur spécial se joint aux recommandations formulées dans un récent rapport d'information de la commission des lois et de la commission des affaires sociales du Sénat, demandant la réalisation d'une « *enquête nationale sur les coûts pour les départements de la prise en charge des MNA* »¹. **La DGCS évalue aujourd'hui ce coût de l'accueil des MNA à 1,1 milliard d'euros en 2020 (à partir du moment où les demandeurs sont reconnus comme MNA et pris en charge par l'ASE) mais n'intègre pas les coûts procéduraux de cet accompagnement.**

Le coût de la prise en charge des MNA pour les départements

En amont de la prise en charge des mineurs par l'ASE, le département effectue une évaluation sociale du demandeur (notamment pour vérifier la minorité du demandeur). Il met à l'abri le demandeur pendant l'évaluation, jusqu'à ce que la décision de l'autorité judiciaire soit intervenue. Cette procédure implique un coût mal anticipé par les départements car le délai de 5 jours de mise à l'abri est souvent dépassé, en raison des délais de décision de l'autorité judiciaire.

Ce rapport note par ailleurs qu'une part majoritaire (55 %) des demandeurs ne sont pas considérés comme mineur à l'issue du processus.

La bonne évaluation budgétaire du coût des MNA implique donc de mesurer les coûts occasionnés lors des procédures d'évaluation sociale et de l'ASE.

Source : Rapport d'information de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales n° 854 (2020-2021) - 29 septembre 2021

¹ Rapport d'information de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales n° 854 (2020-2021) - 29 septembre 2021.

B. UNE BAISSSE DES FLUX MIGRATOIRES QUI NE DEVRAIT PAS SE POURSUIVRE UNE FOIS LA CRISE SANITAIRE PASSÉE

1. Une baisse temporaire des flux liée à l'épidémie de Covid-19 qui devrait s'inverser en sortie de crise

En 2020 et en 2021, **la situation de crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné une baisse les flux migratoires à destination de la France et de l'Europe**. Les restrictions sur les déplacements intérieurs et internationaux intervenus en France et en Europe ainsi que dans les pays de départ et de transit ont concouru à cette diminution, notamment les restrictions sur les vols commerciaux. Selon l'ONU¹, les flux migratoires à destination des pays de l'Union européenne ont diminué de moitié au premier semestre 2020². En Europe, les demandes d'asile ont ainsi diminué de 33 % au cours des six premiers mois de 2020 par rapport à la même période en 2019, ce qui coïncide avec la restriction des déplacements sur le continent pour endiguer la crise sanitaire³.

Cette situation est conjoncturelle, et il peut être attendu que la levée progressive des restrictions, ainsi que **le retour à une situation sanitaire maîtrisée s'accompagne d'un retour des flux migratoires à un niveau proche de celui d'avant-crise**. **L'Europe demeure la plus grande terre d'accueil de migrants internationaux en volume** avec un total de 87 millions d'entrées en 2020. En outre, le projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration » relève que *« le contexte migratoire et géopolitique (évolution de la situation politique en Afghanistan, impact économique de la crise sanitaire dans les pays du Sud, effet de rattrapage des migrations stoppées par la crise) ne donnent pas de raison de penser que la tendance observée historiquement pourrait s'inverser même si les flux observés à ce stade en 2021 sont inférieurs à 2019 »*.

Outre les flux en eux-mêmes et les demandes d'asile, les autres volets de la politique migratoire ont connu un coup d'arrêt. Les opérations de délivrance de titres en préfecture, le traitement des demandes de naturalisation, ou la signature de nouveaux contrats d'intégration républicaine (78 764 CIR ont été signés en 2020 contre 100 000 en moyenne habituellement) ont été en partie interrompus pendant le confinement. **La remontée en charge de ces différents volets de la politique migratoire pourra s'avérer difficile** si elle s'accompagne d'une reprise des flux au niveau d'avant-crise, de l'augmentation du stock lié au ralentissement de l'activité des services concourant à la politique migratoire.

La sortie de crise sanitaire pourrait s'accompagner d'un rattrapage des flux migratoires irréguliers à destination du territoire français.

¹ Organisation internationale pour les migrations, *World migration report 2020*.

² Edition 2020 des perspectives des migrations internationales, OCDE, Octobre 2020.

³ Rapport d'activité 2020 de l'Ofrap.

2. Après une baisse des demandes d'asile en 2020 et 2021, ces dernières devraient connaître une hausse significative en 2022

Les indicateurs sur la demande d'asile ont fait l'objet d'un changement de méthode de calcul en 2020. Le système d'information asile (SI Asile) a succédé à la source de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). **La nouvelle méthodologie permet désormais de dénombrer, outre les demandes passant par l'Ofpra, les demandes en procédure Dublin « III »¹ et les demandes déposées en guichet unique pour demandeur d'asile (Guda) mais jamais arrivées à l'Ofpra.** Pour rappel, le règlement européen Dublin « III » prévoit qu'un seul État membre est responsable du traitement d'une même demande d'asile au sein de l'Union européenne. Les demandes d'asile concernées sont celles qui relèvent de la compétence d'un autre État membre, c'est-à-dire de migrants arrivés en Europe qui, après avoir enregistré cette demande dans un premier pays européen, la réitèrent dans un autre État membre de l'Union européenne.

Ce nouvel indicateur donne ainsi une image plus fidèle de l'évolution du nombre de demandes d'asile à partir de 2018, année pour laquelle le nouveau périmètre est applicable. Le nombre de premières demandes baisse de 29 % en 2020.

Évolution du nombre de demande d'asile en France

	Premières demandes majeurs	Premières demandes	Réexamens	Évolution premières demandes majeurs	Évolution premières demandes	Évolution réexamen
2018	92 338	114 226	6 106			
2019	101 841	123 682	8 904	10%	8%	46%
2020	68 693	87 514	8 764	-33%	-29%	-2%

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'Ofpra

L'indicateur mesurant l'évolution des seules demandes d'asile auprès de l'Ofpra, hors mineurs accompagnants, traduit **une hausse constante de la demande d'asile depuis 2007, à un rythme qui s'accélère nettement à partir de 2015 : + 27,5 % en 2015, + 9,8 % en 2016, + 14,1 % en 2017, + 25,1 % en 2018, + 9 % en 2019.** Sur le long cours, entre 2007 et 2019, **la demande de protection internationale en France a été multipliée par 3,7**, passant de près de 30 000 demandes d'asiles à plus de 110 000. La baisse observée entre 2019 et 2020 revêt un caractère exceptionnel (- 27,4%).

¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

Il sera nécessaire d'être attentif à l'évolution du nombre de demandes au fur et à mesure de la sortie de la crise sanitaire liée à la Covid-19, qui pourrait entraîner un effet de rattrapage. **Pour 2022, le gouvernement prévoit une hausse de 10 % par rapport à 2019 à 2019 (année servant de référence en raison du caractère exceptionnel des années 2020 et 2021), mais cette prévision pourrait être dépassée (voir *infra*).**

Les décisions de protection rendues par l'Ofpra et la Cnda

En 2020, l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (Cnda) ont **rendu 33 204 décisions de protection** (octroi du statut de réfugié ou d'apatride, protection subsidiaire), contre 45 988 en 2019. 20 200 demandeurs d'asile se sont vu accorder le statut de réfugié (- 32,7 % par rapport à 2019) et 13 004 demandeurs d'asile ont obtenu une protection subsidiaire (- 18,6 % par rapport à 2019).

La majorité de ces décisions sont prises par l'Ofpra : 20 866 admissions ont été enregistrées en 2020 (63 % des décisions prises). 12 722 personnes protégées par l'Ofpra en 2020 se sont vu octroyer un statut de réfugié ou d'apatride (61 % des demandes acceptées) et 8 144 une protection subsidiaire (39 % des demandes acceptées). **Le taux de protection de l'Ofpra reste stable et s'établit à 23,7 %, en 2020.**

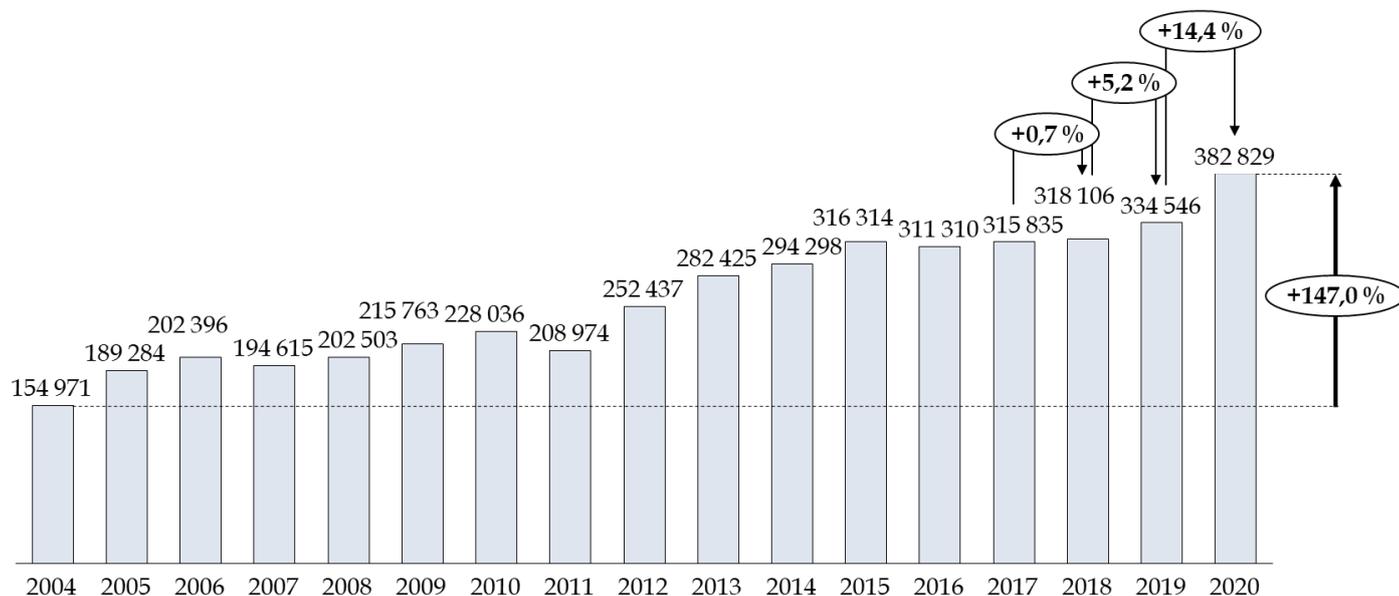
Pour l'Ofpra (hors décisions d'annulation de la CNDA), les trois principales nationalités concernées par la protection subsidiaire en 2020 sont les Afghans (28 % de l'ensemble des protections subsidiaires), les Syriens (18 %) et les Albanais (6 %). Le statut de réfugié concerne principalement les Sri Lankais (9 % du total des statuts de réfugié), les Russes (8 %) et les Congolais (8 %). La CNDA a quant à elle rendu en appel 12 338 décisions de protection en 2020, contre 13 844 en 2019 (- 10,9 %). La proportion de décisions d'octroi de la protection subsidiaire est comparable à celle observée pour l'Ofpra : 7 748 personnes se sont vues octroyer un statut de réfugié ou d'apatride (60,6 % du total) et 4 860 une protection subsidiaire (39,4 %).

Source : commission des finances, d'après l'Ofpra

3. Une incapacité structurelle à maîtriser les flux irréguliers

Malgré l'absence persistante de données officielles fiables relatives au nombre d'étrangers en situation irrégulière en France, certains indicateurs permettent d'appréhender la hausse structurelle de l'immigration irrégulière sur le territoire français. **Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) rend compte de cette dynamique de hausse, qui s'est accentuée en 2020, malgré le contexte sanitaire.** Il s'établissait à 382 829 en 2020, soit une hausse de + 15 % par rapport à 2019, et de 147 % par rapport à 2004. Il convient de rappeler que cette aide est versée sous condition de résidence ininterrompue en France de trois mois, et que son taux de recours n'est pas connu, et ne peut donc donner qu'une image tronquée du nombre d'étrangers résidant en France en situation irrégulière, qui est certainement bien supérieur. Il est néanmoins possible que le contexte de crise sanitaire ait entraîné une hausse du taux de recours.

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AME



Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performance successifs de la mission « Santé »

Dans le même temps, les retours forcés exécutés ont connu une baisse importante entre 2019 et 2020 (- 51,8 %), en raison notamment de la crise sanitaire.

Nombre de retours forcés exécutés



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

Cette tendance devrait se poursuivre en 2021, puisque le nombre de retours forcés exécutés est inférieur de plus de moitié à celui constaté lors des premier et deuxième trimestres 2019.

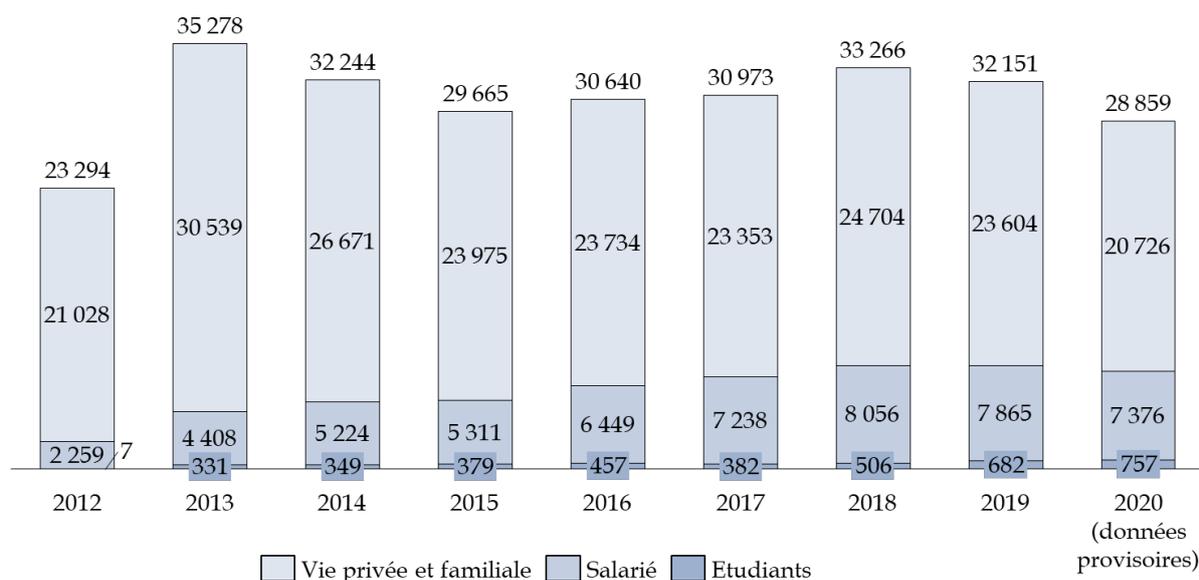
Évolution semestrielle du nombre de retours forcés exécutés

	2018				2019				2020				2021	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Éloignements forcés	3704	3976	3839	4158	4536	4872	4558	4940	3948	544	2152	2 467	2183	2424

Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

Plus spécifiquement, les obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la majorité des mesures administratives d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, connaissent un taux d'exécution inférieur à 10 % depuis le début de la crise sanitaire (voir *infra*). Le rapporteur spécial estime que les mesures budgétaires prévues par le présent projet de loi de finances ne devraient pas permettre de les augmenter significativement.

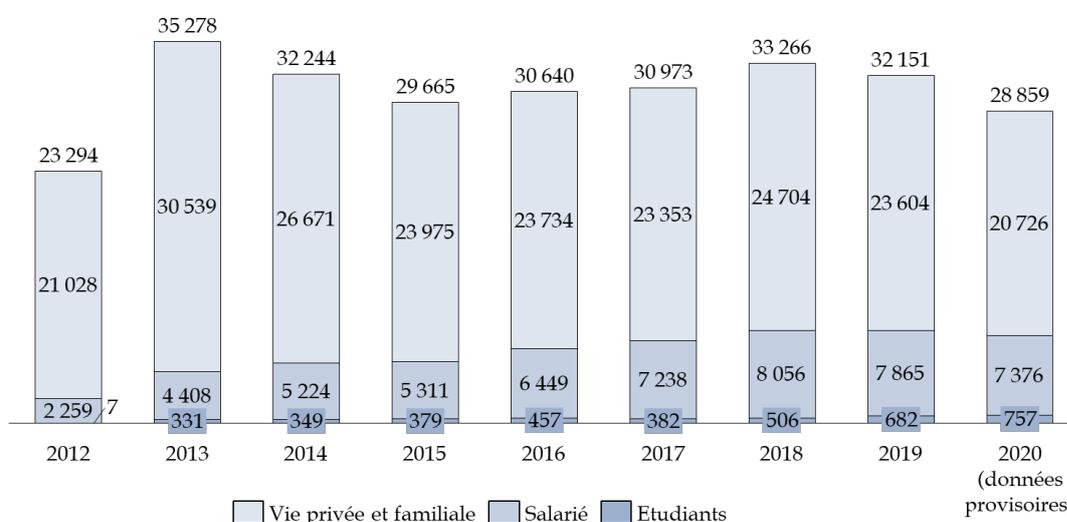
Nombre de retours forcés exécutés



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

L'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit la possibilité, pour les étrangers en situation irrégulière, de se voir délivrer une carte de séjour temporaire. En 2020, le nombre d'étrangers ayant bénéficié d'une régularisation s'établit à 20 859. Entre 2019 et 2020, ce chiffre a connu une baisse de plus de 10 %. Toutefois, cette baisse conjoncturelle ne doit pas masquer le fait que le nombre de délivrances de carte de séjour temporaire a très fortement augmenté en 10 ans (+ 64 % entre 2011 et 2021).

Nombre d'admissions exceptionnelles au séjour



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

II. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION, LARGEMENT DUE À L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES D'ASILE

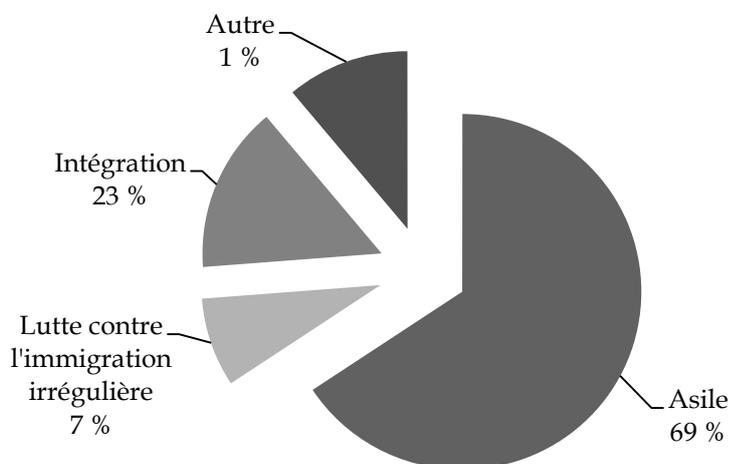
A. DES CRÉDITS TOUJOURS LARGEMENT DESTINÉS À L'ASILE

Les dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » sont en réalité **très concentrées sur l'asile (instruction et conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile)**, puisque l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » concentre à elle seule **69 % des crédits de paiement demandés**.

Par ailleurs, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), dont les dépenses dépendent également du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », concourt aux missions relatives à l'asile (guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile et d'information des demandeurs d'asile, gestion du plan « Migrants », gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), frais de transport et frais d'interprétariat pour les demandeurs d'asile, etc.).

Répartition des crédits de paiement demandés pour 2022

(en %)



Source : commission des finances

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 3,2 %

Le périmètre de la mission n'évolue pas pour 2022. Il reste composé de deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui porte les crédits de garantie du droit d'asile et d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui porte les crédits d'intégration des étrangers primo-arrivants et des réfugiés, en particulier la subvention à l'Ofii et les subventions aux associations œuvrant en la matière.

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

Les crédits de la mission **augmentent de 3,2 % en CP (+ 58 millions d'euros) et de 14 % en AE (+ 246 millions d'euros).**

Si les deux programmes présentent des crédits en hausse, le **programme 303 « Immigration et asile » concentre la plus grande part de cette augmentation (87 %)**. Le montant des CP augmente de 4 % pour le programme 303 et de 2 % pour le programme 104.

Les crédits demandés pour l'ensemble de la mission s'élèvent ainsi à 1 997 millions d'euros en AE et 1 900 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros et en pourcentage)

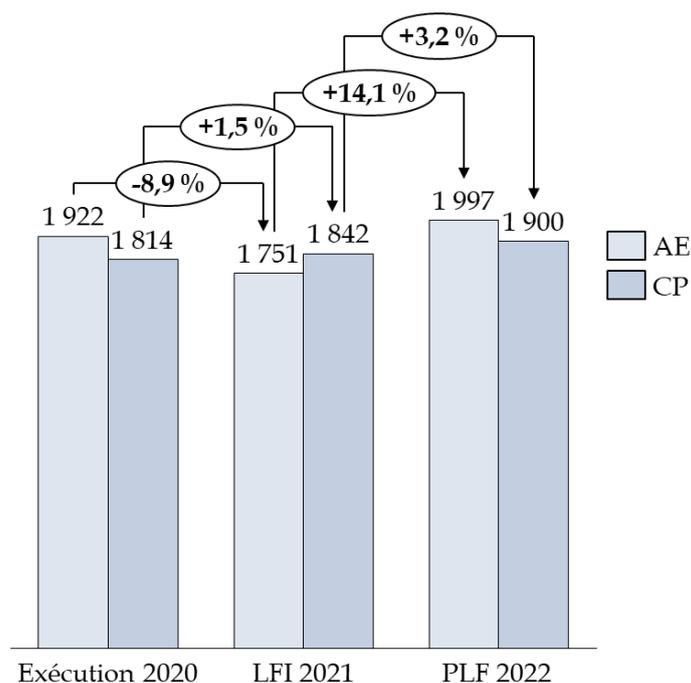
		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
303 - Immigration et asile	AE	1 530,3	1 319,8	1 558,5	+ 238,7	+ 18,1 %	35,1
	CP	1 423,1	1 410,9	1 461,5	+ 50,6	+ 3,6 %	35,1
104 - Intégration et accès à la nationalité française	AE	391,9	430,9	438,7	+ 7,8	+ 1,8 %	52,0
	CP	391,3	431,0	438,7	+ 7,8	+ 1,8 %	52,0
Total mission	AE	1 922,2	1 750,7	1 997,2	+ 246,5	+ 14,1 %	87,1
	CP	1 814,4	1 841,9	1 900,3	+ 58,4	+ 3,2 %	87,1

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 303 « Asile et immigration » augmente de 18 % en AE (+ 238,7 millions d'euros) et de 4 % en CP (+ 50,9 millions d'euros) par rapport à 2021.

Évolution des crédits par action du programme 303

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Circulation des étrangers et politique des visas	AE	0,5	0,5	0,0	0,0 %	0,0
	CP	0,5	0,5	0,0	0,0 %	0,0
02 - Garantie de l'exercice du droit d'asile	AE	1 182,4	1 396,2	+ 213,8	+ 18,1 %	23,0
	CP	1 276,8	1 311,5	+ 34,6	+ 2,7 %	23,0
03 - Lutte contre l'immigration irrégulière	AE	131,2	156,1	+ 24,9	+ 19,0 %	6,0
	CP	127,9	143,9	+ 16,0	+ 12,5 %	6,0
04 - Soutien	AE	5,7	5,7	- 0,0	- 0,4 %	6,0
	CP	5,7	5,7	- 0,0	- 0,4 %	6,0
Total programme 303	AE	1 319,8	1 558,5	+ 238,7	+ 18,1 %	35,1
	CP	1 410,9	1 461,5	+ 50,6	+ 3,6 %	35,1

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits accordés au **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »** augmentent de 7,3 millions d'euros en CP et en AE, soit une progression de 1,8 %.

Évolution des crédits par action du programme 104

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
11 - Accueil des étrangers primo arrivants	AE	249,1	256,8	+ 7,8	+ 3,1 %	8,6
	CP	249,1	256,8	+ 7,8	+ 3,1 %	8,6
12 - Intégration des étrangers primo-arrivants	AE	58,0	79,5	+ 21,5	+ 37,0 %	16,9
	CP	58,0	79,5	+ 21,5	+ 37,0 %	16,9
14 - Accès à la nationalité française	AE	1,0	1,0	0,0	0,0 %	0,0
	CP	1,1	1,1	0,0	0,0 %	0,0
15 - Accompagnement des réfugiés	AE	114,7	93,2	- 21,5	- 18,7 %	26,5
	CP	114,7	93,2	- 21,5	- 18,7 %	26,5
16 - Accompagnement des foyers de travailleurs migrants	AE	8,1	8,1	0,0	0,0 %	0,0
	CP	8,1	8,1	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 104	AE	430,9	438,7	+ 7,8	+ 1,8 %	52,0
	CP	431,0	438,7	+ 7,8	+ 1,8 %	52,0

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

C. UN RECOURS TOUJOURS CONTESTABLE AU PLAN DE RELANCE POUR FINANCER DES ACTIONS DE LA MISSION

Une part des dépenses du plan de relance est fléchée vers des organes qui concourent à la politique d'immigration, d'asile et d'intégration.

Les crédits ouverts au titre du plan de relance (programme 363) et bénéficiant à la mission « Immigration, asile et intégration » le sont au titre du soutien à l'hébergement et de l'aide au retour des demandeurs déboutés du droit d'asile et représentent 18,5 millions d'euros en CP pour 2022.

Ces crédits se structurent notamment autour des dépenses de fonctionnement suivantes :

- la création de **700 places supplémentaires dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)**. L'objectif affiché dans le PLF 2021 était de 500 places mais la quasi-saturation du parc d'accueil des demandeurs d'asile nécessite le financement de 200 places supplémentaires. Cette dépense représente un coût de 4,5 millions d'euros en CP pour 2022 ;

- la création de **1 500 places temporaires de dispositifs de préparation aux retours (DPAR) en fonction de la localisation des publics déboutés, entre 2021 et 2022**. Cette dépense doit permettre de renforcer la politique d'incitation au retour volontaire et d'éviter la rétention administrative. Elle représente un coût de 14 millions d'euros en CP pour 2022.

Par ailleurs, le projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration » indique que le plan de relance permettra également d'assurer le financement de la création de 1200 places en centres provisoires d'hébergement (CPH) dont 400 places pour les demandeurs d'asile.

En réalité, le rapporteur spécial estime que ces dépenses ne constituent pas, à proprement parler, des dépenses de relance mais bel et bien un financement direct de la politique française de l'immigration.

D. UN TRIENNAL RENDU CADUC PAR LA CRISE SANITAIRE, DONT LE DÉPASSEMENT EN 2022 TRADUIT TOUTEFOIS LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES D'ASILE

Les crédits inscrits au PLF 2022 pour la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèvent à 1 900 millions d'euros en CP, ce qui traduit une augmentation de 18 % (+290,8 millions d'euros en CP) par rapport à l'annuité 2022 du triennal arbitré en lettre plafond 2019 (triennal 2020-2022)¹.

Le contexte de crise sanitaire et le bouleversement des fondamentaux macroéconomiques qu'il entraîne **ont rendu largement caduque la trajectoire pluriannuelle.**

Toutefois, **la hausse constatée des crédits est en grande partie imputable, comme les années précédentes, à la réévaluation du coût de l'allocation pour demandeurs d'asile.** Résultant d'une estimation incorrecte dans l'élaboration de la trajectoire pluriannuelle des flux de demandes d'asile, cette réévaluation n'est pas liée directement à la crise sanitaire.

Les crédits de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » sont en hausse de 294,3 millions d'euros (+ 29 %) en CP par rapport au triennal. Cette évolution se répartit de la manière suivante :

- +239,2 millions d'euros (+ 102 %) pour le financement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ;

- +23,9 millions d'euros pour les centres d'accueil de demandeur d'asile.

Cet écart s'explique notamment par une sous-estimation des prévisions de flux de demande d'asile retenus. La prévision de dépenses en triennal 2022 s'appuyait sur un flux prévisionnel de + 10 % de demandes d'asile en 2017 et stable ensuite, alors que la demande d'asile a progressé de + 22,7 % entre 2017 et 2018 et de + 7 % entre 2018 et 2019.

Ce dérapage témoigne de l'absence totale de maîtrise des dépenses liées à l'asile.

¹ Les plafonds par missions budgétaires n'étaient pas directement renseignés pour l'annuité 2022 dans la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

SECONDE PARTIE

ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT EN ÉCHEC ET DES DÉPENSES D'ASILE EN DÉRAPAGE PERMANENT

A. UN OBJECTIF PRÉSIDENTIEL D'ÉLOIGNEMENT SYSTÉMATIQUE DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DÉNUÉ DE TOUTE CRÉDIBILITÉ

L'action 03 du programme 303 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière finance trois principaux postes :

- les **dépenses de fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative et zones d'attente** ;
- les **frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière** ;
- **diverses subventions aux associations chargées du suivi sanitaire, social et juridique des étrangers retenus.**

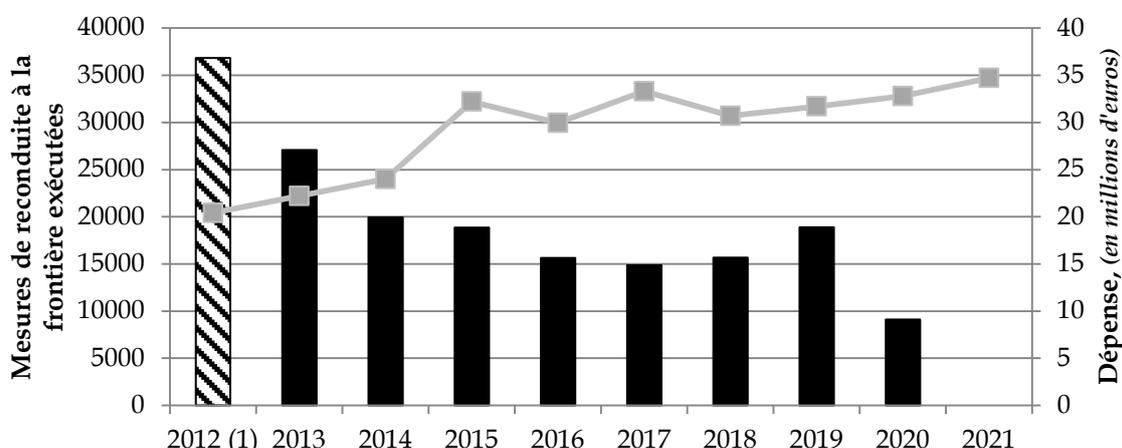
Elle voit ses crédits augmenter de 19 % en AE et de 12,5 % en CP. Comme en 2021, cette évolution s'explique particulièrement par une forte hausse de l'investissement dans le parc immobilier de centres de rétention administrative (CRA).

Les dépenses affectées à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connaissent elles une stagnation qui apparaît contradictoire avec les objectifs affichés du gouvernement.

1. Une stagnation des crédits affectés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière, en contradiction frontale avec les objectifs annoncés par le président de la République

L'augmentation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière demeure dérisoire. Les crédits proposés pour 2022 atteignent 34,7 millions d'euros en CP et en AE, soit une augmentation de 5,2 % par rapport aux crédits prévus pour 2021. Ce volet porte sur l'organisation des procédures d'éloignement par voie aérienne et maritime des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement dont la mise en œuvre revient à la police aux frontières (PAF).

Évolution du nombre et des crédits affectés aux reconduites à la frontière



(1) Pour 2012, le nombre de reconduites à frontière comprend également les retours volontaires, qui ne sont plus comptabilisés à compter de 2013.

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performances

En confirmant la stagnation des dépenses d'éloignement, le présent projet de loi de finances traduit l'absence de volonté réelle du gouvernement sur ce sujet. Ainsi, depuis 2015, les dépenses d'éloignement n'ont connu aucune augmentation significative et oscillent entre 30 et 35 millions d'euros.

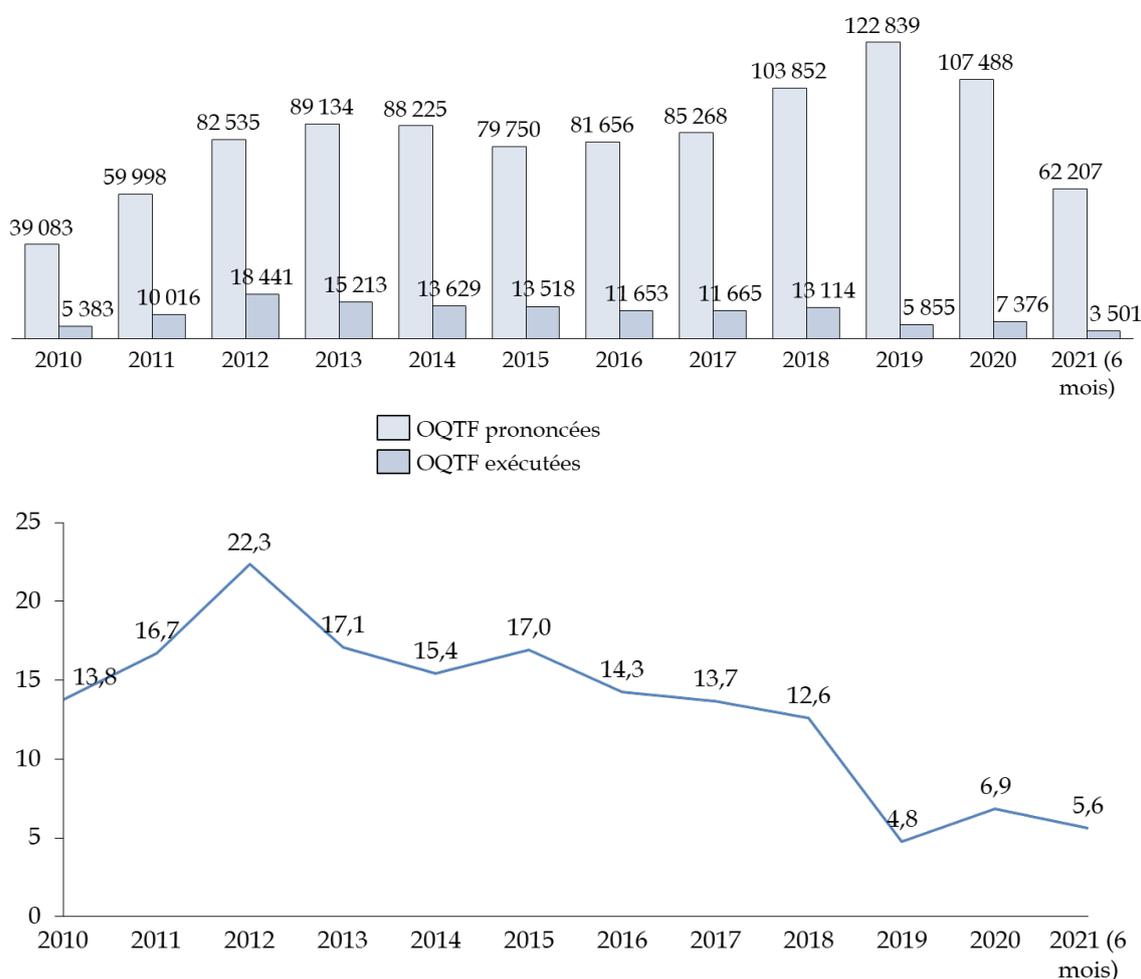
Le volume de la dépense affectée aux reconduites à la frontière et sa dynamique apparaissent largement insuffisants dans un contexte de hausse de l'immigration irrégulière et d'une efficacité déclinante de la politique de renvoi.

Ainsi, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées¹, est en baisse constante depuis plusieurs années. Après avoir atteint 22 % en 2012, il a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016, et atteignant moins de 13 % en 2018 comme en 2019. Son niveau est inférieur à 10 % depuis le début de la crise sanitaire.

Cette stagnation des crédits est d'autant plus surprenante que le président de la République a réaffirmé dans le courant de l'été 2021 l'objectif d'augmenter significativement l'effectivité des mesures d'éloignement.

¹ Les autres mesures sont les interdictions de territoire et les expulsions, qui connaissent des taux d'exécution bien supérieurs à celui des OQTF.

Évolution du nombre d'OQTF prononcées et exécutées et de leur taux d'exécution



Source : commission des finances, d'après le ministère de l'intérieur

Le rapporteur spécial regrette la dichotomie entre le nombre croissant de personnes déboutées et la stagnation des crédits affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Entre 2015 et 2020, la demande d'asile a augmenté de près de 120 %, passant de 50 000 à près de 110 000 demandes. Sur la même période le taux d'admission de ces demandes se maintient à un niveau proche de 35 %, alors que le nombre de déboutés quittant effectivement le territoire suite à leur non-admission est stable, autour de 10 %. **Il y a donc un effet mécanique de croissance significative des besoins concernant l'éloignement des personnes déboutées,** qui ne s'est pourtant pas traduit par une hausse comparable des crédits associés qui n'atteint qu'environ 50 % depuis 2015 et 6 % sur l'ensemble du quinquennat (2017-2022).

2. Une poursuite de l'augmentation du nombre de places en CRA

Le parc d'hébergement en CRA (centres de rétention administrative) fait face à une hausse constante des besoins. Ces structures logent les étrangers ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement du territoire, dans l'attente de son exécution. Elles concourent à la bonne poursuite de la lutte contre l'immigration irrégulière, dans un contexte de hausse constante des flux migratoires vers la France. La loi du 18 septembre 2018, qui introduit un allongement de la durée de rétention administrative (de 45 à 90 jours) est venue également aggraver les tensions sur un parc immobilier déjà proche de la saturation.

En 2022, les crédits demandés au titre de l'investissement immobilier dans le parc d'hébergement des CRA augmentent de 51,1 % en CP et atteignent 39,4 millions d'euros en CP, et 31,9 millions d'euros en AE. Ils permettront le financement de la tranche 2022 du plan d'extension des CRA, notamment les opérations d'Olivet (90 places) et de Bordeaux (140 places).

Des travaux de maintenance et d'entretiens lourds sont également programmés et notamment des opérations de mise aux normes, de sécurisation et de vidéo-audiences. Les travaux menés pour améliorer le cadre de vie au sein des CRA, consistant en des aménagements d'espaces pour les activités occupationnelles, se poursuivent en 2021.

Au 30 juin 2021, le parc des CRA est constitué de 25 centres dont 21 en métropole et 4 outre-mer, pour une capacité immobilière de 1 719 places en métropole et 227 outre-mer. Parmi les 25 CRA, 9 sont spécialement aménagés pour accueillir des familles accompagnées de mineurs. Par ailleurs à fin 2023, l'ouverture de nouvelles capacités, notamment à Olivet (CRA de 90 places) et à Bordeaux (140 places) ainsi que l'extension du CRA de Perpignan (10 places) pourrait porter le nombre de places en métropole à 2 099.

La forte hausse de l'investissement immobilier portée dans le PLF 2022 pourrait soulager une partie de la tension sur le parc d'hébergement. Les taux d'occupation, qui ont connu une baisse pendant la crise sanitaire, commencent d'ores et déjà à retrouver des niveaux proches de ceux antérieurs au premier confinement. Sur le premier semestre 2021, dans un contexte durablement marqué par la crise sanitaire et la restriction induite des perspectives d'éloignement, 6 453 placements en rétention ont été réalisés en métropole (- 3 % par rapport à la même période de 2019) et 12 759 en outre-mer (+ 104 %). Le taux d'occupation des CRA de métropole a fortement augmenté depuis l'automne 2017, puisqu'il s'élève en moyenne à 86 % en 2019 contre 68 % en 2017. Il était même concernant les hommes isolés de 91 % à la veille du confinement. **En 2020, avec la crise sanitaire qui s'est traduite par des restrictions en termes de places ouvertes**

en rétention, il s'élève à 61 % en métropole. Pour le premier semestre 2021, il s'élève à 79 %.

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE, QUI DEVRAIENT À NOUVEAU FAIRE L'OBJET D'UNE SUR-CONSOMMATION

1. Une aide financière allouée aux demandeurs d'asile

Créée par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile¹, **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande**, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (Cnda). **Cette allocation est familialisée et versée à l'ensemble des demandeurs d'asile dès lors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.** Les demandeurs d'asile relevant des dispositions du règlement Dublin peuvent également percevoir l'ADA jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande. La gestion de l'ADA est assurée par l'Ofii.

Son montant est de 6,8 euros par jour pour une personne seule. Il augmente de 3,4 euros par membre de la famille supplémentaire. Le montant supplémentaire, si aucune place d'hébergement n'a été proposée au demandeur, est de 7,4 euros. Ainsi, **le montant mensuel pouvant être versé à un demandeur d'asile seul, s'il ne s'est pas vu proposer de place d'hébergement, est de 426 euros mensuel.** Il varie en fonction de la composition familiale, des ressources de la famille et du besoin et des modalités d'hébergement.

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Montants journaliers de l'ADA, en fonction de la composition familiale et du département d'enregistrement de la demande

Composition familiale	Métropole	Guyane/Saint-Martin
1 personne	6,80 €	3,80 €
2 personnes	10,20 €	7,20 €
3 personnes	13,60 €	10,60 €
4 personnes	17,00 €	14,00 €
5 personnes	20,40 €	17,40 €
6 personnes	23,80 €	20,80 €
7 personnes	27,20 €	23,20 €
8 personnes	30,60 €	27,60 €
9 personnes	34,00 €	30,00 €
10 personnes	37,40 €	34,40 €

Source : commission des finances, d'après l'Ofii

2. Une hausse de 4 % de la dotation prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile, qui devrait à nouveau se révéler insuffisante

La dotation inscrite au projet de loi de finances s'élève à 467 millions d'euros, en progression de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2021 (+ 18,2 millions d'euros).

Le gouvernement prévoit également une **provision de 20 millions d'euros, constituée pour couvrir un éventuel dépassement de l'allocation**. La dotation représenterait alors jusqu'à 487 millions d'euros, soit une hausse de 8 % par rapport à la 2021 (+38,2 millions d'euros). Le gouvernement indique que « *dans l'hypothèse où l'évolution des dépenses d'ADA, dont le niveau demeure soumis à des aléas, n'excédait pas les prévisions à mi-année, cette provision pourrait être mobilisée pour la création de places d'hébergement supplémentaires (4 900 au total, dont 1 500 places de CAES et 3 400 places de CADA). Pour cette raison, la provision est à ce stade positionnée sur les activités d'hébergement correspondantes* »¹.

Le rapporteur spécial estime que cette provision, qui sera très probablement elle-même dépassée, constitue un moyen de masquer l'augmentation inéluctable et incontrôlable des dépenses d'asile en loi de finances initiale. En effet, les hypothèses sur lesquelles est construit le budget de l'ADA pour 2022 sont fragiles.

¹ Projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de finances.

Le gouvernement prévoit **une hausse de 10 % des demandes d'asile déposées à l'Ofpra en 2022 par rapport à 2019** (considérée comme l'année de référence avant le début de la crise sanitaire), sur la base d'un stock d'environ 45 000 dossiers à l'OFPRA à la fin 2021. Cette progression de 10 % représente 145 700 demandes introduites à l'OFPRA en 2022 (réexamens et mineurs inclus).

Le rapporteur spécial estime que cette prévision pourrait s'avérer trop faible, et ne pas prendre en compte le « rattrapage » des flux empêchés par la crise sanitaire. La crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné une forte diminution du flux de nouvelles demandes d'asile, qui devrait s'inverser en 2022. Le nombre de premières demandes de majeurs atteignait 111 183 en 2018 et 123 682 en 2019, 87 514 en 2020.

En outre, l'incapacité de l'État à assurer l'application systématique du règlement « Dublin » contribue au dérapage systématique des dépenses d'ADA. En effet, si le nombre de transferts de demandeurs d'asile réalisés vers des pays européens était en progression jusqu'au début de la crise sanitaire (de 12 % en 2018 à 19 % en 2019) ce dernier diminue depuis lors. Il s'est ainsi élevé à 17 % en 2020, en raison des transferts suspendus pendant le premier confinement, puis de la reprise modérée qui a suivi avec les restrictions de circulation. En 2021, le taux de transfert continue de pâtir des effets de la crise sanitaire alors que le nombre d'enregistrements sous procédure Dublin est plus soutenu qu'en 2020. **Le rapporteur spécial estime que des mesures de retrait systématique de l'ADA aux personnes qui ne coopèrent pas à la mise en œuvre de leur transfert dans un pays de l'Union européenne doivent être prises de manière ferme. Plus largement, il estime que ce faible taux de transfert traduit l'impuissance de l'Union européenne en matière migratoire.**

Au total, la crédibilité des prévisions de dépenses est largement entachée par le dépassement systématique des montants prévus par le passé¹. En 2020, malgré un contexte de baisse de la demande d'asile pourtant favorable à la maîtrise des dépenses, l'ADA a également connu une sur-exécution de 0,6 % en AE et de 2,4 % en CP.

¹ Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020

C. UN DÉVELOPPEMENT DU PARC D'HÉBERGEMENT CADA ET CAES ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

1. Un développement important du parc d'hébergement CADA et CAES

Les centres d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) sont des structures spécifiques d'hébergement à destination des demandeurs d'asile. Ils constituent leur principale solution d'accueil, en leur proposant, outre l'hébergement, des prestations d'accompagnement social et administratif. Leur nombre est en augmentation constante : il s'élève à près de 360 centres en 2020.

Dans un contexte de hausse constante de la demande d'asile, l'État a engagé un effort soutenu de développement de la capacité d'hébergement des CADA. Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de **345,9 millions d'euros en AE et en CP**, soit une augmentation de près de 13,1 millions d'euros par rapport à 2021.

En 2022, cette dotation permettra le financement des 46 632 places du CADA, qui pourrait être étendu à 50 032 places après l'ouverture de 3 400 nouvelles places en cours d'année (si les provisions pour financer une éventuelle hausse de l'ADA ne sont finalement pas utilisées).

Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) proposent un premier accueil aux personnes migrantes, d'où elles débutent leurs démarches administratives, avec une durée d'hébergement fixée à un mois.

Lancés en 2018, leur capacité d'accueil est en hausse constante : 2 986 places en 2018, 3 136 en 2019, 4 136 en 2020. Il est prévu de porter le nombre de places en CAES à 5 636 d'ici la fin 2021, soit **une augmentation de 1 500 places** (si les provisions pour financer une éventuelle hausse de l'ADA ne sont finalement pas utilisées).

Le présent projet de loi de finances prévoit le financement des CAES à hauteur de **48 millions d'euros en AE et 45,1 millions d'euros en CP** en 2022, en diminution de 37 % en AE et une augmentation de 18 % en CP.

Par ailleurs, une part supplémentaire de l'augmentation du nombre de places en CAES est financée à travers la mission « plan de relance ». Elle prévoit une dépense de 4,5 millions d'euros en CP en 2022 afin de financer 700 places supplémentaires, **portant le total de créations projetées à 1 500 places**.

Au total, le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile pourrait représenter jusqu'à **108 169 places en 2022**.

2. Une stagnation des crédits finançant l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, qui pourrait être insuffisant pour faire face aux besoins en 2022

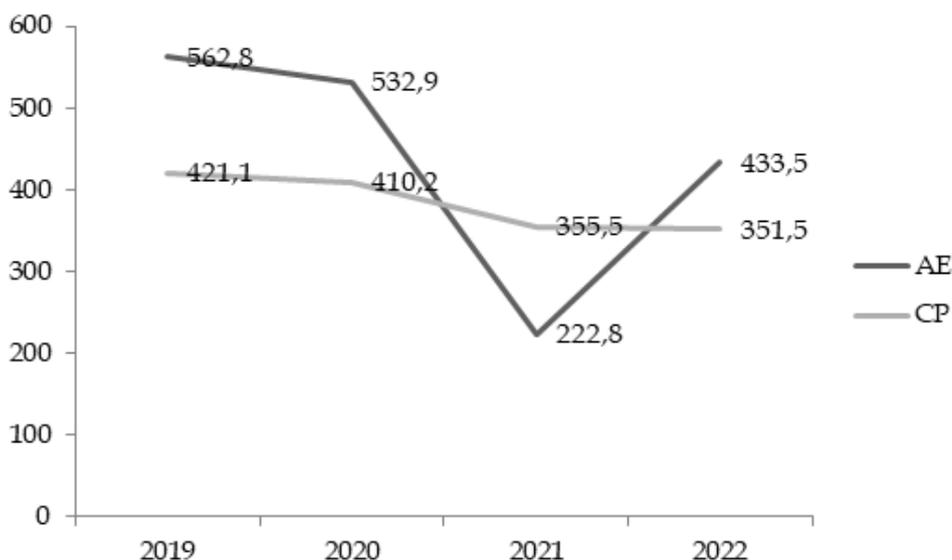
Le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) désigne la totalité du parc d'hébergement d'urgence dédié, principalement, aux demandeurs d'asile en procédure accélérée et sous procédure Dublin.

Ce parc est composé de différents dispositifs, à savoir : les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) à gestion déconcentrée ; les hébergements du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) ; et les centres d'accueil et d'orientation (CAO), des places de « halte de nuit » créées à Paris en 2019 pour des familles en demande d'asile ainsi que des nuitées hôtelières à titre transitoire.

Les crédits affectés à l'hébergement d'urgence sont en diminution depuis 2019. **Pour 2022, les AE augmentent de nouveau (+ 95 %) en raison de la reconduction du PRAHDA pour 5 ans (85 % de l'augmentation des AE entre 2021 et 2022). Les crédits demandés au titre de l'HUDA s'élèvent à 433,5 millions d'euros en AE et à 351,5 millions d'euros en CP.** Cette évolution interroge au regard de la prévision retenue par le gouvernement concernant le niveau de demande d'asile en 2022.

Évolution du nombre et des crédits affectés aux reconduites à la frontière

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur

Le gouvernement prévoyant, en 2022, une hausse de 10 % de la demande d’asile par rapport à son niveau de 2019, les crédits ouverts initialement au titre de l’HUDA devraient être à nouveau dépassés, comme en 2018 et 2019.

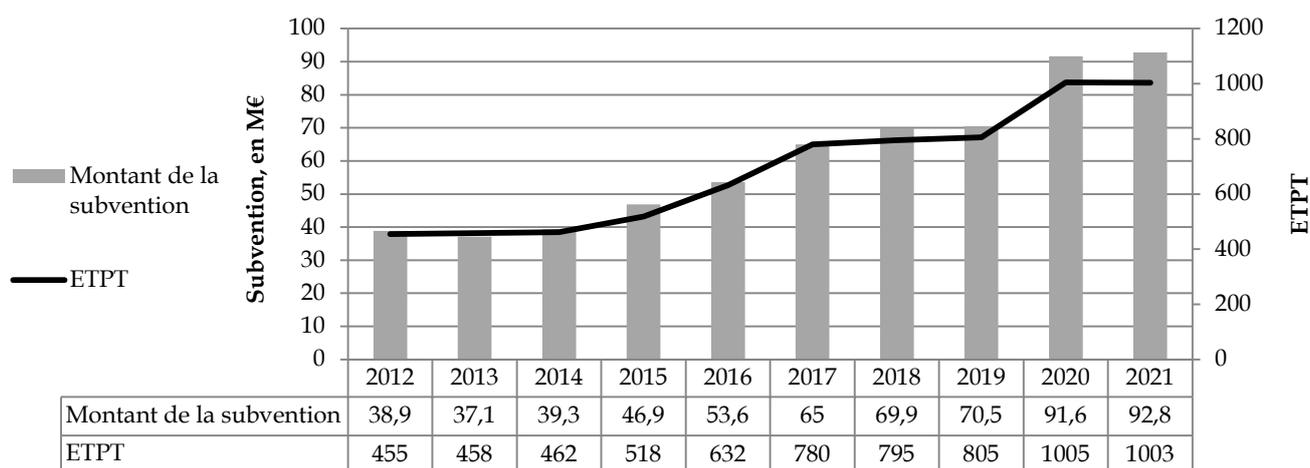
D. UNE SUBVENTION DE L’OFpra MAINTENUE À UN NIVEAU ÉLEVÉ, QUI NE DEVRAIT PAS PERMETTRE D’ATTEINDRE L’OBJECTIF DE RÉDUCTION DU DÉLAI D’EXAMEN DES DEMANDES

L’Ofpra est l’office chargé, en première instance, d’accorder ou non la protection de la France aux demandeurs d’asile qui la sollicitent. Établissement public administratif de l’État placé sous la tutelle du ministre de l’intérieur depuis 2010, il bénéficie de l’indépendance fonctionnelle. Son financement est assuré presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par le ministère.

Les subventions accordées à l’Ofpra avaient augmenté de près de 30 % en 2020, en cohérence avec l’objectif de réduction des délais de traitement des demandes affiché dans le cadre de la réforme de l’asile à trois mois (sans compter un éventuel appel auprès de la CNDA).

Cette dernière s’élèvera en 2022 à 93,2 millions d’euros, à un niveau proche de celui octroyé en 2021.

Évolution des moyens accordés à l’Ofpra



Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

Depuis 2020, l’activité de l’Ofpra et le contexte migratoire dans lequel l’opérateur évolue ont été fortement dégradés par la crise sanitaire liée à la Covid-19.

L'activité de traitement des demandes par l'Ofpra a été très affectée par la mise en place de restrictions sanitaires et les périodes de confinement. Sur les années 2020 et 2021, l'Ofpra a considérablement ralenti son activité et augmenté ses stocks de demande à traiter : 153 165 décisions devraient ainsi être rendues en 2021, au lieu des 170 800 initialement prévues. Le délai moyen de traitement a de nouveau subi une augmentation en 2021 : alors qu'il devait initialement s'élever à 112 jours, il devrait finalement atteindre 150 jours¹.

Les objectifs annoncés lors de la hausse des subventions de l'Ofpra en 2020 sont de nouveau intégrés au projet annuel de performance de la mission pour 2022 : atteindre un délai moyen de traitement des dossiers se rapprochant de 60 jours et un objectif de 170 000 décisions en 2022. On peut noter que la bonne poursuite de cet objectif dépendra lui-même largement de l'évolution de la demande d'asile.

II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INTÉGRATION VISANT À METTRE EN ŒUVRE LES MESURES DÉCIDÉES EN 2018

L'année 2020 représentait la première année de mise en œuvre des mesures d'intégration des étrangers en situation régulière, qui résultent notamment de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France². Cette dernière a réformé le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers accédant pour la première fois au séjour en France et désireux de s'y installer durablement en remplaçant l'ancien « contrat d'accueil et d'intégration » par un « contrat d'intégration républicaine ».

L'article 48 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie³ a précisé et enrichi le contenu du contrat d'intégration républicaine (CIR), notamment :

- en indiquant que la formation en langue française dispensée dans le cadre du CIR est suffisante pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française, et que cette formation peut donner lieu à une certification standardisée permettant d'évaluer le niveau de langue de l'étranger. On peut y rattacher le doublement du volume des formations linguistiques proposées et le choix de dédier un module spécifique, d'une durée de 600 heures, aux stagiaires

¹ Projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration ».

² Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

³ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

non lecteurs, non-scripteurs, décidé par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 ;

- en ajoutant au contenu du CIR un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser l'insertion professionnelle de l'étranger. Un entretien de fin de CIR est destiné à faire à la fois le bilan des formations suivies lors de celui-ci et le bilan de la situation du signataire vis-à-vis de l'emploi afin de l'orienter, selon sa situation, vers l'acteur pertinent au sein du service public de l'emploi (selon les cas, Pôle Emploi, missions locales, Cap Emploi, APEC), et de faciliter la prise d'un rendez-vous avec ce service, auprès duquel le primo-arrivant bénéficiera d'un entretien approfondi.

En conséquence, les crédits ouverts avaient connu une forte hausse entre 2019 et 2020, de près de 7 % en AE et en CP.

Dans un contexte de crise sanitaire, la mise en œuvre de ce nouveau parcours d'intégration a été ralentie. La suspension de l'accueil au sein des organes de l'Ofii et des formations linguistiques en présentiel ont notamment freiné les parcours d'intégration. Le rythme de signature des contrats s'en est également ressenti. Ce contexte rend difficile la réalisation d'un premier bilan de la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés présentée le 5 juin 2018.

Pour 2022, les crédits accordés aux actions 11 « Accueil des étrangers primo arrivants » et 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » augmentent de 3,1 % et 37 %. L'objectif visé est celui d'une mise en œuvre effective des mesures décidées en 2018.

Évolution des crédits destinés à l'intégration et à l'accueil des étrangers primo-arrivants

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
11 - Accueil des étrangers primo arrivants	AE	249,1	256,8	+ 7,8	+ 3,1 %	8,6
	CP	249,1	256,8	+ 7,8	+ 3,1 %	8,6
12 - Intégration des étrangers primo-arrivants	AE	58,0	79,5	+ 21,5	+ 37,0 %	16,9
	CP	58,0	79,5	+ 21,5	+ 37,0 %	16,9

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS À DESTINATION DE L'OFII PORTÉE PAR LES DÉPENSES D'ASILE

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un organe chargé de plusieurs missions dans le champ de l'intégration, de l'asile et de l'aide au retour, notamment :

- l'accueil des demandeurs d'asile, la gestion des procédures régulières d'immigration et d'asile notamment le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ;

- l'accueil et l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France notamment via la signature du contrat d'intégration républicaine ;

- l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

L'extension des missions de l'Ofii opérée depuis 2015, en même temps que la hausse constante de la demande d'asile, ont entraîné une forte augmentation de ses moyens financiers. Pour 2022, les crédits proposés au titre de la subvention pour charges de service public de l'Ofii s'élèvent à 251,8 millions d'euros, soit une augmentation de près de 1,6 % par rapport à 2021.

Le financement total par l'État de l'Ofii est de 738,3 millions d'euros et connaît une augmentation de 21,6 millions d'euros (+ 3 %), en raison de l'ouverture d'une direction à Mayotte (programme 104) et de l'augmentation des frais de gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), notamment en raison du renouvellement des prestations pour les plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile (programme 303). Le lancement du programme d'accompagnement global et individualisé pour l'intégration des réfugiés (AGIR) en 2022, inscrit sur le programme 363 de la mission « Plan de relance », nécessitera également l'implication des agents de l'Ofii.