



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, mission

« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Les grands équilibres budgétaires de la mission « Immigration, asile et intégration » n'étant pas sensiblement modifiés par le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, en dépit d'une augmentation faciale des crédits, la commission des lois a, sur le rapport de Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Le montant des crédits demandés sur cette mission et sur les deux programmes qu'elle comporte¹ s'élève à **2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit des augmentations respectives de 34 % et de 6 % par rapport aux montants accordés l'année précédente. **Près des deux tiers de ces crédits² sont fléchés vers la politique de l'asile³ (1,27 Md€, 63 %), contre environ un quart sur le volet intégration (543 M€, 27 %) et un peu moins d'un dixième pour ce qui est de la maîtrise des flux migratoires, incluant la politique des visas et le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière (170 M€, 8,5 %).** On note par ailleurs une **augmentation des moyens attribués aux deux opérateurs** rattachés à la mission, qui sont :

- **l'Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA** – dont le plafond d'emploi est relevé à 1 011 équivalents temps plein travaillés (+8 ETPT) et dont le budget progresse de 11 % (+10,2 M€ pour atteindre 103 M€) ;
- **l'Office français de l'immigration et de l'intégration – OFII** –, qui se voit quant à lui attribuer 9 ETPT supplémentaires (pour un total 1 196 ETP) et dont les crédits sont en hausse de 6 % (+16 M€ pour un total de 281 M€).

Cette progression apparente des crédits doit néanmoins être relativisée. Il s'agit en effet moins d'un renforcement global des moyens financiers attribués à la politique migratoire, que d'une agrégation d'augmentations ponctuelles et souvent imposées par des facteurs externe. La poursuite du financement d'engagements antérieurs, tels que le plan d'augmentation des capacités de rétention, la prise en charge des coûts supplémentaires engendrés par l'inflation⁴ ou encore le rattachement de crédits auparavant inscrits sur la mission « Plan de relance »⁵ expliquent ainsi une part essentielle des augmentations.

Si quelques éléments de satisfaction peuvent être relevés s'agissant de la politique de l'asile, avec une réduction du délai d'examen des demandes par l'OFPRA, force est de constater que les autres composantes de la politique migratoire demeurent défailtantes. La politique de lutte contre l'immigration irrégulière est ainsi toujours dans l'impasse, comme l'illustre la faiblesse persistante du taux d'exécution des mesures d'éloignement et du volume d'éloignements contraints réalisés.

Compte tenu de ces éléments, **les rapporteurs ne peuvent que renouveler le constat établi chaque année quant au déficit de moyens dont souffre la politique migratoire : les augmentations de crédits relèvent davantage d'une stratégie de gestion que d'un véritable choix politique.** Alors que la sortie de la crise sanitaire s'accompagne d'une reprise importante des flux d'immigration, régulière comme irrégulière, il est d'autant plus urgent de réformer en profondeur notre politique migratoire et de la doter, enfin, de moyens à la hauteur des enjeux.

¹ Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et le programme 303 *Immigration et asile*.

² En crédits de paiement.

³ Les dépenses rattachées ici à la politique de l'asile comprennent celles relatives à l'hébergement des demandeurs (840 M€, 66 %), à l'allocation pour demandeurs d'asile (315 M€, 25 %) et à la subvention pour charges de service public de l'OFPRA (103 M€, 8 %).

⁴ Le coût de l'inflation a été inscrit à hauteur de 4,2 M€ sur le programme 104 et de 37,5 M€ sur le programme 303, soit un coût total de 41,7 M€ (en CP).

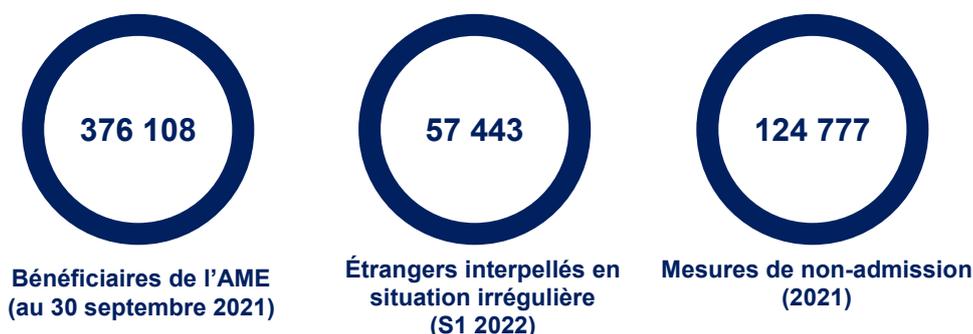
⁵ Sont notamment concernés : 2 194 places d'hébergement au titre du dispositif national d'accueil, 1 100 places du dispositif de préparation au retour et les coûts de l'externalisation des tâches non régaliennes dans les CRA.

1. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE POLITIQUE TOUJOURS DANS L'IMPASSE

A. FACE À LA REPRIS DES FLUX D'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE, UN BUDGET SOUS-DIMENSIONNÉ

La reprise des flux d'immigration irrégulière observée à partir de 2021 est désormais confirmée. S'il n'existe pas d'indicateur global fiable permettant d'évaluer ces flux, toutes les données indirectes traditionnellement utilisées se maintiennent à un niveau élevé. La pression migratoire aux frontières demeure forte, avec 124 777 mesures de non-admission prononcées en 2021, en augmentation de 58,9 % par rapport à l'année précédente. Pour ce qui est des personnes en situation irrégulière sur le territoire, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) poursuit sa progression avec 376 108 personnes au 30 septembre 2021 (+2 % par rapport à l'année précédente et +16 % par rapport à 2015), tandis que le nombre d'étrangers interpellés en situation irrégulière a retrouvé son niveau pré-pandémique (120 898 en 2021¹ et 57 443 au premier semestre 2022). Par ailleurs, le ministre de l'intérieur a estimé « entre 600 000 et 900 000 » le nombre de personnes présentes irrégulièrement sur le territoire national au cours de son audition au Sénat.

Cette intensification de la pression migratoire se vérifie également à l'échelle de l'Union européenne (UE), avec une augmentation de 60 % des franchissements irréguliers des frontières extérieures en 2021 (199 900). Malgré cette urgence, les négociations entre les États membres sur le projet de pacte sur la migration et l'asile sont toujours laborieuses. Si quelques évolutions ont été observées pendant la présidence française du Conseil de l'UE, en particulier l'adoption de mandats de négociation sur le règlement filtrage et la refonte de la base Eurodac, la perspective de voir ce processus aboutir à moyen terme est extrêmement mince.



Dans ce contexte, les rapporteurs estiment que le budget dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière est, une nouvelle fois, sous-dimensionné. Si les crédits de l'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » sont en augmentation de 31,7 % en AE et de 17,8 % en CP, cette progression est en trompe-l'œil. Le volume des crédits représente, d'une part, une fraction marginale de la mission² et, d'autre part, la hausse observée s'explique pour l'essentiel par la poursuite du programme pluriannuel de construction et de réhabilitation des centres et des locaux de rétention administrative (CRA/LRA).

Si le renforcement de la dotation du ministère de l'intérieur à hauteur de 15 Mds€ d'ici à 2027 prévu par la loi d'orientation et de programmation récemment adoptée par le Sénat va dans le bon sens, ses effets sur la sécurisation des frontières sont délicats à évaluer à ce stade. La généralisation du recours à des agents administratifs de la PAF ou à des contractuels pour exercer les fonctions d'assistant de contrôle aux frontières pourrait notamment être une piste intéressante mais supposera, au préalable, une évaluation des expérimentations en cours³.

¹ Soit une augmentation de +24 % par rapport à 2016 (97 111).

² 7,6 % des crédits totaux en AE et 8,5 % en CP. Le budget dédié à l'éloignement *stricto sensu*, comprenant les frais de billetterie, le coût de l'aéronef utilisé par la PAF et les frais locaux de déplacement, se limite même à 44,1 M€ (DGEF).

³ Le dispositif est mis en place à titre expérimental depuis décembre 2020 par la DCPAF dans la zone Nord et sur les plateformes aéroportuaires parisiennes depuis l'été 2022.

B. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CAPACITÉS DE RÉTENTION

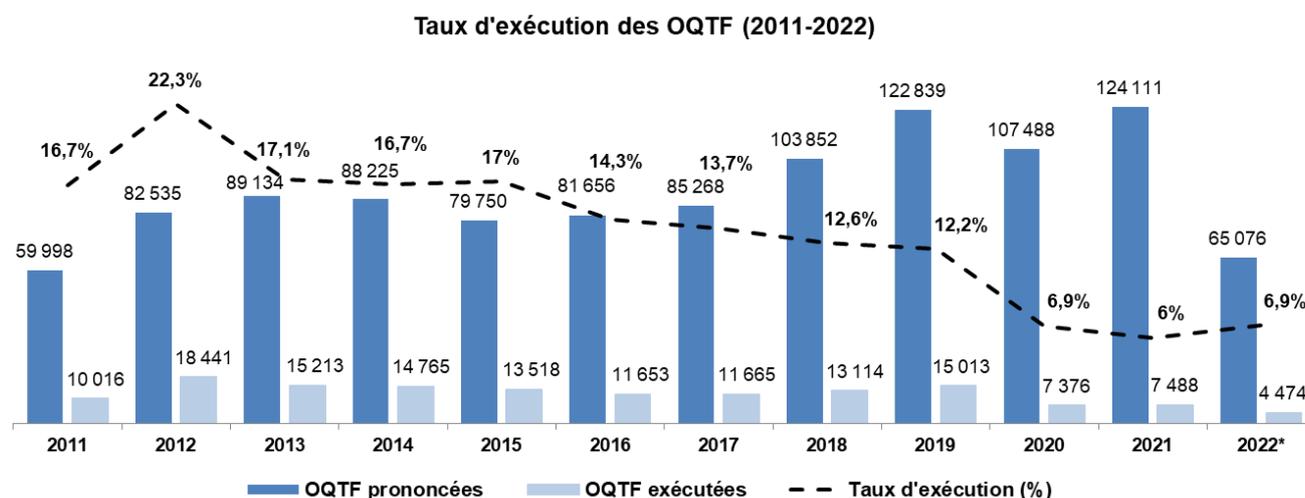
Les coûts de fonctionnement et de maintenance du parc de rétention, ainsi que les projets d'extension ou de création en cours, représentent toujours une majeure partie du budget de l'action « Lutte contre l'immigration irrégulière ». **169,5 M€ sont inscrits dans le PLF pour 2023 à ce titre, en augmentation de 18 % par rapport à l'exercice précédent.**

Le plan d'investissement se poursuit et la capacité d'accueil des 26 CRA augmente progressivement : 1 719 places en 2021, 1 859 en 2022 et 1 961 programmées pour fin 2023 en France métropolitaine. En métropole, 102 nouvelles places sont attendues pour 2023, avec l'ouverture du CRA d'Olivet (90 places) et l'extension du CRA de Perpignan (12 places)¹.

On note néanmoins que le rythme effectif de cette augmentation se situe en-deçà des ambitions affichées l'an passé, puisque le précédent objectif était de 2 099 places pour la fin 2023. Cela s'explique notamment par le report de la livraison du CRA de Bordeaux (140 places) de 2023 à 2024. **Le constat établi l'an passé par les rapporteurs, qui voyaient dans cette progression « un ajustement minimum », est ainsi toujours d'actualité.**

C. MALGRÉ UN CONTEXTE PLUS FAVORABLE, UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT TOUJOURS AUSSI PEU EFFICIENTE

Les rapporteurs déplorent qu'aucune avancée notable ne puisse être relevée dans l'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des personnes en situation irrégulière. Les principaux indicateurs connaissent en effet sur la période récente **des progressions anecdotiques compte tenu du volume de mesures d'éloignement prononcées**. Le total des éloignements forcés exécutés se porte ainsi à 10 091 en 2021 contre 9 111 l'année précédente², tandis que **le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) demeure dérisoire (6,9 % au premier semestre 2022)**.



Source : Commission des lois à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur.

Si l'on peut admettre, comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur au cours de son audition, que ce dernier indicateur doit être relativisé du fait d'un décalage temporel entre l'émission des OQTF et leur exécution, du nombre de recours ou de la possibilité que certaines OQTF soient exécutées spontanément sans que les services de l'État en soient avisés, cela ne remet pas en cause le constat général d'une politique foncièrement en échec. Le seul fait que le taux d'exécution ait été par le passé plus de trois fois supérieur à celui d'aujourd'hui démontre la limite de cette analyse. Les retours spontanés enregistrés étant particulièrement faibles (1 259 en 2020³), il convient par ailleurs, sauf à faire preuve de naïveté, de ne pas surestimer le volume de ceux d'entre eux dont les services de l'État ne sont pas informés.

¹ Pour les territoires d'outre-mer, les capacités de rétention n'ont pas évolué, avec un total de 227 places.

² Pour les 7 premiers mois de 2022, moins de 6 000 éloignements ont été exécutés, dont 2 057 en transferts Dublin. Ce chiffre comprend l'ensemble des mesures d'éloignements exécutées et non les seules OQTF.

³ On entend ici les départs spontanés non aidés tels que retranscrits dans le rapport annuel 2020 de la DGEF.

La situation est d'autant plus préoccupante que les difficultés conjoncturelles liées aux protocoles sanitaires des États d'origine tendent à s'estomper avec le reflux de l'épidémie de Covid-19, et ce sans retrouver des résultats comparables à ceux de 2019, pourtant déjà très insuffisants. Cette année là, le nombre d'éloignement forcés exécutés (18 906) était ainsi proche du double de celui d'aujourd'hui.

Il est vrai que des obstacles structurels à l'éloignement, notamment documentés par le dernier rapport d'information de la commission des lois intitulé « *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité* » persistent. Les principaux sont les difficultés à identifier les personnes en situation irrégulière interpellées, à obtenir la délivrance de laissez-passer consulaires par les pays d'origine dans des délais utiles (53,7 % en 2021, en diminution de 13,4 % par rapport à 2019), la judiciarisation accrue du processus d'éloignement et la saturation du parc de rétention. Sur ce dernier point, le taux d'occupation moyen demeure insuffisant (80,7 % au premier semestre 2022)¹ et le taux d'éloignement des étrangers retenus stagne toujours sous le seuil des 50 % (44,7 % au premier semestre 2022).

Pour autant, l'amélioration récente de la situation vis-à-vis des pays du Maghreb démontre que des solutions existent. Les restrictions de visas décidées en 2021 combinées à un intense dialogue diplomatique ont produit des résultats en termes de délivrance de laissez-passer consulaires et de retours. Les volumes restent très modestes mais la dynamique est significative : le nombre de retours forcés vers l'Algérie a été multiplié par 16 en un moins d'un an (34 en 2021 contre 557 au 13 octobre 2022)². Les rapporteurs considèrent que cet exemple démontre l'efficacité des restrictions de visas, défendues de longue date par le Sénat, et plaident pour un recours accru à ce levier. Ils partagent par ailleurs pleinement les recommandations établies par le rapport d'information précité pour lever les obstacles structurels à l'éloignement.

Les retours aidés sont quant à eux stables mais encore loin de leur niveau pré-pandémie : 4 678 personnes sont retournées dans leur pays d'origine en 2021 avec une aide de l'OFII contre 10 678 en 2018. On notera que le dynamisme de ces retours est étroitement lié aux performances de la politique de retours forcés. Comme l'a indiqué le directeur général de l'OFII pendant son audition, « *le retour volontaire est bien plus crédible lorsque le retour contraint l'est* ».

2. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : DES SIGNES D'AMÉLIORATION QUI DEMEURENT FRAGILES

A. UNE DIMINUTION RÉCENTE DES DÉLAIS D'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE

a) Les délais d'examen des demandes d'asile par l'OFPPA : des progrès encore à confirmer

Si la crise sanitaire avait temporairement freiné la croissance du nombre de demandeurs d'asile, cette parenthèse est désormais refermée. Lors de son audition par les rapporteurs, le directeur général de l'OFPPA a ainsi évoqué un « *retour lent mais inéluctable* » aux niveaux de demandes observés avant la pandémie de Covid-19. L'office a enregistré 91 454 demandes sur les neuf premiers mois de l'année 2022³, soit 88,6 % du nombre de demandes comptabilisées sur la totalité de l'exercice précédent (103 164). Cette reprise s'accélère nettement sur les derniers mois : la barre des 10 000 dossiers mensuels a été franchie au début de l'automne et le niveau observé actuellement est proche des 11 000 dossiers. *In fine*, le nombre de demandes devrait s'établir à environ 120 000 en fin d'année, soit un niveau comparable à celui de 2018, et la projection pour 2023 est de 135 300 demandes, proche du pic de 2019 (132 826). La répartition des demandes par nationalités et le taux de protection (28,4 % au 30 septembre 2022) sont quant à eux stables. L'Afghanistan reste le premier pays d'origine avec 12 475 premières demandes enregistrées en 2021, suivie par la Côte d'Ivoire (5 298) et le Bangladesh (5 122).

Malgré cette reprise, des améliorations nettes sont à relever en matière de délais de traitement des demandes par l'OFPPA. Alors qu'il avait dans un premier temps été retardé par la crise sanitaire, l'effet du renforcement des moyens de l'office décidé en 2020 est désormais évident. L'attribution de 200 ETPT supplémentaires a permis à l'OFPPA de rendre un nombre inédit de 140 000 décisions en 2021 (+16 % par rapport à 2019). Le stock de dossiers

¹ Du fait de la neutralisation de certains espaces pour la conduite de travaux ou pour des motifs sanitaires.

² Si elle est moins nette, la dynamique est également observée pour le Maroc (172 éloignements en 2021 contre 258 au 13 octobre 2022) et la Tunisie (299 contre 345).

³ 109 733 demandes ont été enregistrées dans les guichets uniques pour demandeur d'asile sur la même période.

pendants, qui s'était porté 84 655 en fin d'année 2020, est désormais légèrement supérieur à 40 000, proche de son niveau incompressible estimé à 30 000. La structure de ce stock a également été assainie, puisque la priorisation des dossiers les plus anciens a permis de ramener son âge moyen à 3,5 mois¹ **Surtout, le délai de traitement moyen est à son plus bas niveau décennal : il était de 148 jours au 30 septembre 2022, contre 261 jours fin 2021 (cf. graphique infra).** Comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur pendant son audition, **la France est actuellement au premier rang des pays européens en termes de décisions rendues**².



Ces progrès doivent être appréciés à leur juste valeur, ils sont néanmoins encore fragiles et tendent, par certains aspects, à plafonner. La dynamique est moins nette depuis l'automne, ce qui est symbolisé par un léger recul de huit jours du délai de traitement sur le mois de septembre³. De fait, **deux facteurs structurels limitent toujours les capacités décisionnelles de l'OFPRA :**

- **un taux de rotation important des officiers de protection instructeurs (OPI) :** celui-ci était de 14 % en septembre 2022 et devrait se porter à au moins 18 % en fin d'année. À cet égard, la convergence des salaires entre les personnels titulaires et contractuels doit représenter une priorité ;
- **la rémanence du Covid-19 :** les récents soubresauts de l'épidémie se sont traduits par plus de 500 isolements d'OPI en 2022. Or, le travail à distance est difficilement compatible avec la nature même de leur activité.

Dans ce contexte, **les rapporteurs demeurent prudents quant à la possibilité d'atteindre courant 2023 l'objectif d'un délai moyen d'examen des demandes par l'OFPRA de 60 jours**⁴. Si le ministère de l'intérieur estime ce scénario envisageable⁵, sa réalisation suppose une conjonction d'éléments favorables et parfois exogènes, notamment l'évolution de la demande d'asile et l'amélioration de la situation sanitaire. La priorité immédiate est donc d'achever la résorption du stock de dossiers, de manière à pouvoir traiter les nouvelles demandes « en flux ».

Par ailleurs, la réduction du délai de traitement soumet paradoxalement l'OFPRA à des difficultés dans le second volet de son activité, relatif à la délivrance de documents d'état civil. L'augmentation mécanique du volume de personnes protégées a placé les services compétents sous tension et s'est traduite par une augmentation sensible des délais de délivrance, qui sont aujourd'hui de huit mois. Si l'attribution de 8 ETPT supplémentaires en PLF 2023 fléchés vers l'activité d'état civil va dans le bon sens, **les rapporteurs seront néanmoins extrêmement vigilants quant à l'évolution de la situation.**

[b\) La CNDA, maillon faible de la chaîne de traitement des demandes d'asile](#)

La capacité de la CNDA à respecter à moyen terme les objectifs qui lui ont été fixés⁶ **suscite de plus importantes interrogations de la part des rapporteurs.** Il est vrai que la Cour doit juger un nombre croissant de recours – un nombre de saisines similaire au pic de 2021 (68 243) est

¹ Cet âge moyen était de 5,8 mois en 2021.

² Selon les données publiées par Eurostat, la France était en 2021 le deuxième pays européen enregistrant le plus de demandes d'asiles (120 685) derrière l'Allemagne (190 545) et devant l'Espagne (65 295) et l'Italie (53 610).

³ Le projet annuel de performances de la mission fait état d'un délai moyen de 140 jours en août 2022.

⁴ Cet objectif a été fixé en 2017 dans le plan d'action « *Garantir le droit d'asile, maîtriser les flux migratoires* ».

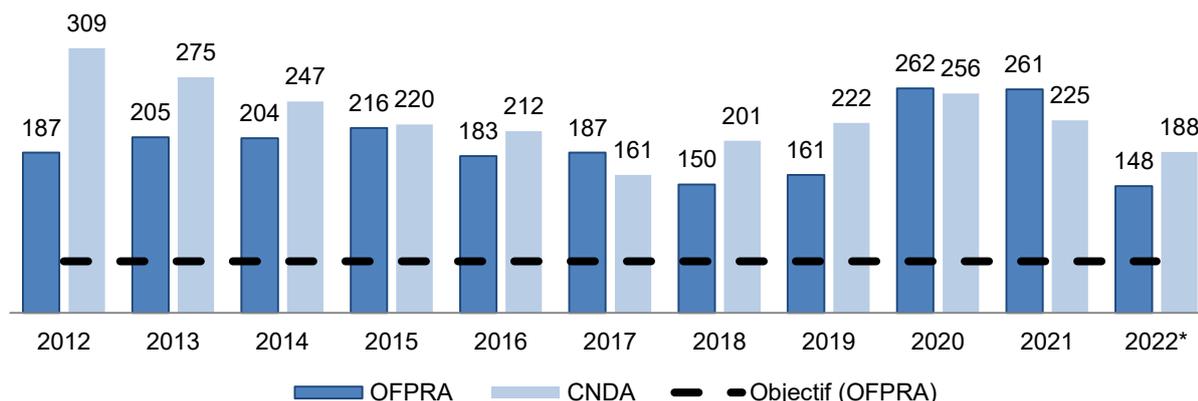
⁵ Il est indiqué dans le projet annuel de performances pour 2022 de la mission que « [la] diminution du nombre et de l'âge des dossiers en stock a permis de réunir les conditions pour envisager une baisse importante du délai de traitement en 2022 et viser l'objectif des 60 jours en 2023 ».

⁶ Deux sous-objectifs sont attribués à la CNDA : un délai moyen d'examen de cinq mois en procédure classique et de cinq semaines en procédure accélérée.

attendu en 2022 - et **que des signaux positifs sont à relever**. La CNDA parvient notamment depuis 2021 à rendre annuellement autant de décisions qu'elle enregistre de recours, ce qui stabilise mécaniquement le stock de dossiers (32 196 au premier semestre 2022).

Pour autant, **ces résultats sont encore largement perfectibles**. Avec 188 jours, le délai moyen de jugement constaté est encore très supérieur à la cible, tout comme les délais en procédure normale (189 jours) et en procédure accélérée (141 jours). De plus, **ces indicateurs sont extrêmement fluctuants du fait de la récurrence de mouvements de grève de la part des avocats à la Cour**. La juridiction a ainsi dû dernièrement composer avec une grève s'étalant entre octobre 2021 et mai 2022, laquelle a entraîné le report du jugement de 10 000 recours.

Délai moyen d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et de jugement par la CNDA (en jours)



* Au 30 septembre 2022.

Source : Commission des lois à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur.

Aussi préoccupante qu'elle soit, **cette situation ne saurait obérer le fait que la Cour a bénéficié de fortes augmentations de moyens depuis 2018¹ et que ces dernières doivent lui permettre de diminuer le stock de dossiers en instance pour, enfin, se rapprocher des objectifs qui lui ont été assignés**. De même, **les rapporteurs ne peuvent se satisfaire du nombre très restreint de vidéo audiences** tenues par la Cour (16 à Lyon au premier semestre 2022 et 12 à Nancy), alors même que cet outil réduit considérablement les contraintes organisationnelles qui s'imposent à elle et pourrait contribuer au renforcement de son activité décisionnelle.

B. UNE ÉVOLUTION MARGINALE DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

a) Une diminution de la dotation prévue pour l'ADA qui pose question

La dotation inscrite au PLF pour 2023 au titre de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) connaît une diminution de plus d'un tiers (-36 % pour se porter à 314,7 M€, contre 491 M€ sur l'exercice précédent). Le ministère de l'intérieur justifie cette diminution par deux éléments. Si l'on exclut les bénéficiaires de la protection temporaire, le montant inscrit est, d'une part, similaire aux prévisions de dépenses exécutées en fin d'année 2022² et qui, si elles se vérifiaient, conduiraient à une sous-exécution des crédits autorisés en loi de finances (LFI) pour 2022. D'autre part, la poursuite de l'amélioration du délai de traitement des demandes d'asile en 2023 limiterait mécaniquement le nombre de bénéficiaires de cette allocation.

Outre le fait que l'on peut s'interroger sur la pertinence du choix d'exclure les bénéficiaires de la protection temporaire du calcul, ce scénario semble résolument optimiste : d'une part la demande d'asile devrait encore augmenter significativement en 2023, comme en atteste le scénario de référence de 135 300 demandes utilisé pour la budgétisation ; d'autre part, la dynamique d'amélioration des délais de traitement de l'OFPRA tend à plafonner. Une attention particulière sera dès lors portée par les rapporteurs aux prochaines évolutions de ce poste de dépense particulièrement volatil.

¹ Plusieurs vagues de recrutement ont permis, entre 2018 et 2021 de porter à 339 le nombre de rapporteurs.

² Selon les réponses au questionnaire budgétaire transmises par le ministère de l'intérieur, les prévisions de dépenses pour 2022 au titre de l'ADA s'élèvent à 302,1 M€ pour l'allocation versée aux demandeurs d'asile et à 242,2 M€ pour celle versée aux bénéficiaires de la protection temporaire.

Les conséquences du conflit en Ukraine

Le déclenchement de l'offensive russe en Ukraine en février dernier a lourdement affecté l'activité de l'ensemble des acteurs de la politique migratoire. Ce sont ainsi près de 109 000 personnes déplacées qui sont arrivées en France depuis cette date et qui ont bénéficié du mécanisme de protection temporaire prévu par la directive 2001/55/CE du 10 juillet 2010 et activé pour la première fois par l'Union européenne le 4 mars. Le ministère de l'intérieur estime que **ce chiffre devrait dépasser les 130 000 dans le milieu de l'année 2023. De manière générale, ce dispositif a rempli son rôle en permettant, d'une part, une prise en charge rapide et effective des déplacés et en évitant, d'autre part, une embolie de la chaîne de l'asile.** L'OFPPRA n'est ainsi que très marginalement affecté par les conséquences du conflit, dans la mesure où la protection temporaire est octroyée par les préfetures au terme d'un examen resserré.

La protection temporaire ouvre notamment le droit au versement de l'ADA, à un hébergement et à un accompagnement social. **Le coût estimé total pour l'année 2022 est de 579 M€¹** pour ce qui est de la mission « *Immigration, Asile et Intégration* ». Pour l'année 2022, le financement a reposé principalement sur un abondement de 300 M€ via le décret d'avance du 7 avril, et sur des économies réalisées en gestion. **Le coût prévisionnel pour 2023 est estimé à 706,3 M€ par le ministère de l'intérieur. Ce dernier a néanmoins fait le choix de ne pas inscrire ces crédits au PLF en raison des incertitudes sur l'évolution du conflit et de la difficulté à établir une prévision sincère qui en résulte.**

b) Un dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile sous tension

Le développement capacitaire du parc d'hébergement du dispositif national d'accueil a connu un coup d'arrêt en 2022. Alors que la LFI pour 2022 prévoyait la mobilisation d'une provision exceptionnelle de 20 M€, initialement destinée à couvrir un éventuel dépassement de l'ADA, pour financer 4 900 places d'hébergement supplémentaires, ces crédits ont finalement été utilisés pour financer l'accueil des déplacés ukrainiens. **Les créations de place ont été reportées à 2023, conférant de fait un caractère « d'année blanche » à 2022.**

Les 4 900 places supplémentaires reportées sur l'année 2023 se décomposent en 2 500 places en centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA), en 900 places d'hébergement d'urgence en Outre-mer (HUDA) et en 1 500 places en centre d'accueil et d'examen des situations (CAES)². Par ailleurs, 2 194 places d'hébergement financées par le plan de relance jusqu'au 31 décembre 2022 seront rattachées à la mission « *Immigration, asile et intégration* » sur l'exercice 2023. **Au total, 1,47 Mds€ en AE et 839 M€ en CP sont demandés au titre de l'action n° 2 du programme 303 pour le financement du parc d'hébergement en 2023** (contre respectivement 826 M€ et 741 M€ l'année précédente) **et le parc devrait atteindre 108 800 places en fin d'année³.** Cette forte augmentation s'explique à la fois par la revalorisation salariale des intervenants sociaux dans les dispositifs⁴ et par la prise en compte des coûts supplémentaires liés à l'inflation⁵.

Évolution des places disponibles dans le dispositif national d'accueil et dans les CPH

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CADA	40 406	42 452	43 602	43 602	46 632	46 632
HUDA	39 749	41 154	51 826	51 826	52 160	52 160
CAES	0	2 986	3 136	3 136	5 122	5 122
CPH	2 207	5 207	8 710	8 710	9 118	9 918
Total	82 362	91 799	107 274	107 274	113 032	113 832

Source : Ministère de l'intérieur

¹ Décomposé comme tel : 565,2 M€ sur le programme 303 (dont 242,2 M€ pour l'ADA, 309,2 M€ pour l'hébergement et 13,8 M€ pour l'accompagnement social) et 13,8 M€ sur le programme 104 (dont 8,6 M€ pour la prise en charge des dépenses de l'OFII et 5,2 M€ pour les actions d'intégration).

² Les CADA sont en priorité destinés aux personnes en attente d'une décision de l'OFPPRA, tandis que les CAES permettent la mise à l'abri avant une orientation vers la structure d'hébergement adéquate et que les HUDA sont mobilisés principalement pour les demandeurs d'asile en procédure accélérée et en procédure Dublin.

³ Sans compter les CPH qui sont réservées aux bénéficiaires de l'asile les plus vulnérables. Ils sont financés par le programme 104 et 1 000 places supplémentaires sont budgétées par le PLF pour 2023.

⁴ Une augmentation de 183 euros nets par mois a été annoncée par le Premier ministre le 18 février 2022, pour un coût total estimé en 2023 de 38,1 M€ pour dispositifs d'hébergement.

⁵ La DGEF évalue dans sa contribution écrite le coût supplémentaire à 26 M€.

Au-delà de la question capacitaire, les performances en matière d'hébergement sont encore en-deçà des attentes. La part des demandeurs d'asile hébergés progresse à un rythme lent depuis 2016 (48 % en 2016, 52 % en 2020 et 58 % en 2021) et demeure modeste. L'objectif de 90 % à horizon 2023 fixé par le PAP pour 2021 a même été progressivement abaissé pour désormais s'établir à 70 % cette année. Si une partie des difficultés peut s'expliquer par le renforcement des capacités décisionnelles de l'OFPPRA, qui augmente mécaniquement le taux d'occupation induit du fait du maintien de réfugiés dans leur hébergement, il n'en demeure pas moins que **d'importantes marges de progrès subsistent.**

3. IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET INTÉGRATION : UN RENFORCEMENT DES MOYENS ENCORE INSUFFISANT

La gestion de l'immigration régulière et le financement des actions d'intégration reposent sur **les crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité ».** Ceux-ci représentent **534 M€, soit une augmentation de 24,3 % par rapport à 2022.** Cette hausse résulte, pour l'essentiel, du renouvellement des marchés de formations civique et linguistique du contrat d'intégration républicaine (CIR), du déploiement du programme d'accompagnement global et individualisé pour l'intégration des réfugiés (AGIR, *cf. Infra*)¹ et de la création de 1 000 places supplémentaires en centre provisoire d'hébergement²

A. UN DYNAMISME DES FLUX D'IMMIGRATION RÉGULIÈRE QUI SOUMET LES SERVICES DES ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE À DE GRANDES DIFFICULTÉS

a) Une immigration régulière qui a retrouvé son niveau pré-pandémique

Après une relative accalmie en 2020 en raison de la crise sanitaire, l'activité de délivrance et de renouvellement des titres de séjour des services des étrangers en préfecture a retrouvé un niveau élevé. Sur l'année 2021, ces derniers ont ainsi procédé à 270 925 primo-délivrances de titres (+21,4 %), soit un volume analogue au pic observé en 2019 (277 466). La répartition par motifs d'admission est stable : près des deux tiers des documents de séjour sont délivrés au titre de l'immigration familiale (32 %) et étudiante (32 %), contre respectivement 15 % et 14,5 % pour des motifs humanitaires ou économiques. **Ces augmentations se répercutent directement sur le stock de titres valides, qui franchit chaque année un nouveau palier.** Ledit stock se portait à 3 569 298 fin 2021, soit une progression de 500 000 titres en l'espace de 4 ans³.

L'admission exceptionnelle au séjour participe également de cette dynamique avec 31 576 titres de séjour délivrés dans ce cadre en 2021 (contre 27 416 en 2020). **Considérant que la progression continue du recours à ce dispositif renforce d'autant les incitations à l'immigration clandestine, les rapporteurs plaident à nouveau en faveur d'un durcissement des critères** actuellement définis par la circulaire dite « Valls » du 28 novembre 2012. Celui-ci pourrait, *a minima*, se traduire par le fait qu'une résidence depuis au moins cinq ans sur le territoire français ne puisse justifier, à elle seule, l'admission exceptionnelle au séjour, ainsi que la commission des lois l'avait proposé.

b) Des services préfectoraux insuffisamment dotés face au dynamisme de la demande de titres

Les importantes difficultés rencontrées par les services des étrangers en préfecture pour répondre aux demandes de titres de séjour dans des délais raisonnables ont récemment fait l'objet de nombreux travaux. Le rapport d'information de mai 2022 précité intitulé « *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité* » illustre notamment cette saturation. **Le délai moyen de traitement des demandes de titre s'est encore dégradé depuis lors,** en raison de l'accaparement des services par l'accueil des personnes ukrainiennes. Selon les données communiquées par le directeur général des étrangers en France au cours de son audition, **il est de 117 jours actuellement pour les primo-demandes (contre 99 jours en 2022) – bien supérieur à l'objectif de 90 jours que s'est fixé le ministère de l'intérieur – et de 77 jours pour les renouvellements (contre 65 jours en 2022).**

¹ Pour un coût de 51 M€ selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur.

² Pour un coût de 10 M€ selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur. Le rattachement de 1 208 places financées jusqu'au 31 décembre 2022 par la mission de plan de relance contribue également à cette hausse.

³ Le stock de titres de séjour valides en fin d'année 2017 était de 3 082 150.

Au-delà des délais de traitement, **les conditions d'accueil des étrangers se sont dégradées**. Les difficultés d'accès au guichet, qui n'ont trouvé qu'une solution partielle avec la dématérialisation des démarches, en sont la manifestation la plus évidente. Cette situation a entraîné le **développement d'un « contentieux ubuesque » d'accès au guichet**, qui se matérialise par la démultiplication de référés dits « mesures utiles » intentés devant le juge administratif afin qu'il enjoigne l'administration à délivrer un rendez-vous.

Les rapporteurs reconnaissent les efforts consentis pour renforcer les moyens humains dans les services des étrangers, que ce soit par le recrutement de vacataires pour venir soutenir les services à hauteur de 190 ETPT par an sur la période 2023-2027 ou par l'attribution de moyens supplémentaires dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur¹. **Ils considèrent néanmoins que ces renforts sont d'une envergure trop limitée compte tenu de l'ampleur des difficultés**. Dans ce contexte, ils s'associent pleinement aux recommandations figurant dans le rapport d'information précité pour simplifier les procédures d'instruction et achever la transition vers un traitement dématérialisé des demandes de titres.

B. UN DISPOSITIF D'INTÉGRATION QUI DOIT ENCORE ÊTRE CONSOLIDÉ

Avec le renouvellement des marchés conclus dans le cadre du contrat d'intégration républicaine par l'OFII, 2022 est une année charnière pour le dispositif. À cette occasion, celui-ci a été renforcé dans ses trois dimensions :

- **linguistique** : ainsi que l'a indiqué le directeur général de l'OFII au cours de son audition, le point le plus notable est le recours à des prestataires extérieurs spécialisés pour l'évaluation initiale du besoin en langue, de manière à orienter l'intéressé vers le parcours le plus adéquat. Cette évolution parachève le processus de professionnalisation qui avait débuté avec celle des enseignants ;
- **civique** : on peut citer le renforcement des conditions de diplômes pour les interprètes ou la pérennisation de la possibilité d'effectuer à distance le début de la formation civique² ;
- **professionnelle** : l'accord-cadre signé en mars 2021 entre l'OFII et les acteurs du service public de l'emploi devrait faciliter à terme l'accès à l'emploi des primo-arrivants. Des travaux pour l'automatisation des échanges de données entre les différentes parties ont par exemple été engagés, tandis que l'implication des acteurs du service public de l'emploi dans la formation civique devrait aller croissante.

Après un ralentissement provoqué par la crise sanitaire, le nombre de CIR signés semble toutefois plafonner à un niveau proche de celui de 2019. Le récent déploiement du CIR à Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2022 s'est lui traduit par un volume de contrat encore relativement modeste (1 376 au 31 août 2022). Il est de ce fait toujours délicat de faire le bilan de la dernière version de cet outil. Dans ce contexte, les rapporteurs suivront avec une attention particulière les éventuelles évolutions des résultats qui interviendraient à la suite du renouvellement des marchés.

Nombre de CIR conclus

2018	2019	2020	2021	2022*
97 957	107 574	78 877	108 909	53 187

* Au 30 juin 2022. Source : OFII.

L'année 2022 a également vu la mise en place du programme AGIR, qui vise à la création d'un guichet unique pour l'accompagnement vers l'emploi et le logement des bénéficiaires de la protection internationale, lequel serait assuré par un opérateur désigné à cette fin. Concrètement, l'orientation vers le dispositif serait décidée par l'OFII lors de la signature du CIR ou à la suite du bilan de fin de CIR. Piloté par les préfets des départements, **le déploiement du programme s'effectuera progressivement entre 2022 et 2024** : 27 départements sont concernés en 2022 et le programme devrait être étendu à 25 départements supplémentaires en 2023, pour un coût total estimé de 82 M€ sur ces deux exercices. L'objectif pour 2023 est d'atteindre des taux de sortie en logement pérenne ou en emploi des bénéficiaires de 60 %.

¹ L'objectif du plan de recrutement d'effectifs pérennes prévu dans ce cadre est une augmentation de 350 ETP sur le programme 354 « Administration territoriale de l'État », fléchés notamment vers les services des étrangers.

² Les deux premiers jours sont concernés. Cette possibilité est également ouverte pour les parcours linguistiques les plus courts et pour les 200 dernières heures des parcours les plus longs.

Dans ce contexte, l'augmentation de 6 % des moyens budgétaires alloués à l'OFII va dans le bon sens, d'autant que son périmètre d'intervention continue inexorablement à s'étendre, comme en atteste la généralisation progressive du rendez-vous santé aux réfugiés et aux signataires du CIR (pour laquelle 9 ETPT supplémentaire sont attribués à l'opérateur). Bien qu'en diminution, le taux de rotation des effectifs demeure à un niveau très important, proche des 33 %, et appelle à la vigilance.

*

Si des éléments de satisfaction doivent être relevés s'agissant de l'asile, les autres composantes de la politique migratoire sont toujours en échec. En particulier, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est dans l'impasse, avec des flux d'entrées irrégulières qui ont retrouvé leur niveau pré-pandémique et un volume d'éloignements forcés exécutés minime.

Dans ces circonstances, le PLF pour 2023 tel qu'il a été transmis par l'Assemblée nationale après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement apparaît une nouvelle fois sous-dimensionné. Lorsqu'elles ne s'expliquent pas par l'usage d'artifices budgétaires, les hausses de crédits sont en réalité dictées par les évolutions des flux migratoires et du contexte économique plutôt que par un véritable choix politique. Dans cette perspective, les échéances parlementaires à venir que constituent le débat du 13 décembre prochain relatif à la politique de l'immigration et l'examen d'un texte législatif sur le sujet devront être mises à profit pour définir une nouvelle stratégie migratoire réellement cohérente et efficace, autour des propositions déjà formulées par la commission des lois.

La commission des lois a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

Cet avis sera examiné en séance publique le 1^{er} décembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- [Commission des lois, Rapport d'information n° 626, « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », François-Noël Buffet \(2022\).](#)
- [Office français de l'immigration et de l'intégration, Rapport d'activité pour 2021 \(2022\).](#)
- [Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport annuel pour 2021 \(2022\).](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur pour avis Sénateur (Les Républicains) du Morbihan



Philippe Bonnacarrère

Rapporteur pour avis Sénateur (Union centriste) du Tarn

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>