

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Sébastien MEURANT

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
 PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DU CONTEXTE ET DES CRÉDITS DE LA MISSION	
I. UNE MISSION TOUJOURS SOUS FORTE TENSION.....	7
1. <i>Un niveau de dépenses largement déterminé par l'asile</i>	<i>7</i>
2. <i>Une mission ne représentant qu'une faible part de la dépense publique induite par l'immigration</i>	<i>8</i>
3. <i>Une baisse de la demande d'asile au niveau européen qui ne devrait pas se répercuter sur la France dans l'immédiat.....</i>	<i>9</i>
4. <i>Un nouveau cadre légal pour l'immigration, comprenant des conséquences pour le budget 2019.....</i>	<i>12</i>
II. UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION.....	13
1. <i>Une augmentation des crédits demandés de 22,7 % à périmètre constant et de 14,11 % à périmètre courant.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Un dépassement inévitable de la programmation triennale</i>	<i>17</i>
 SECONDE PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE ».....	19
1. <i>L'allocation pour demandeurs d'asile : une dépense difficile à maîtriser, présentant toujours un risque de sous-budgétisation</i>	<i>19</i>
2. <i>Une forte augmentation des crédits affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière, principalement destinés à la rénovation et à la construction de centres de rétention administrative.....</i>	<i>22</i>
3. <i>Le financement de l'éloignement des migrants en situation irrégulière stagne, alors que le taux d'exécution des mesures d'éloignement ne dépasse pas 15 %</i>	<i>23</i>
4. <i>Des crédits de l'Ofpra qui se stabilisent après une montée en puissance progressive, et ne devraient pas permettre de réduire suffisamment la durée de traitement des demandes en 2019.....</i>	<i>24</i>
5. <i>Une poursuite de la hausse des crédits affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	<i>26</i>
II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	28
1. <i>Une augmentation des crédits dédiés à l'intégration des étrangers primo-arrivants</i>	<i>28</i>
2. <i>Les centres provisoires d'hébergement : une poursuite de l'effort budgétaire pour permettre la création de 2 000 places supplémentaires.....</i>	<i>30</i>
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	33
• ARTICLE 77 quater (nouveau) Précision des modalités de constatation, de fixation et de liquidation du montant des contributions que doit acquitter un employeur ayant employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France	33

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » sont 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 plus de 60 % des crédits de paiement demandés.

2. 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 et 6,2 milliards d'euros en 2019.** Il ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers. Par ailleurs, l'immigration suscite également des dépenses de la part des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, dont la comptabilisation se heurte à d'importantes difficultés.

3. **Les dépenses de la mission devraient continuer à croître à l'issue du premier semestre 2018, la demande d'asile continuant d'augmenter (+ 16,7 % par rapport au premier semestre de 2017).** Par ailleurs, la France est également confrontée à une hausse importante (+ 63 % en 2016) des demandeurs d'asile sous procédure dite « Dublin » (migrants qui, après avoir enregistré cette demande dans un premier pays européen, la réitèrent dans un autre État membre de l'UE), qui ne sont pas comptabilisés dans les chiffres de la demande d'asile. Ce phénomène a un impact important sur les dépenses de la mission, puisque ces personnes sont éligibles à plusieurs dispositifs prévus par la mission, comme l'hébergement d'urgence ou l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande.

4. Dans le présent projet de loi de finances, **la mission voit ses crédits augmenter de 37,5 % en AE et 22,7 % en CP. Les deux programmes présentent des crédits en hausse.** Le programme 303 « Asile et immigration » voit ses crédits augmenter de 35,1 % en AE et 16,5 % en CP par rapport à 2018. Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » voit son budget augmenter de 46,8 % en AE et de 46,9 % en CP par rapport à 2018.

5. La mission fait toutefois l'objet d'une mesure d'élargissement de son périmètre. Les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) en Île-de-France, actuellement gérés par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et intégration des personnes vulnérables » seront transférés en gestion sur le programme 303 « Immigration et asile ». Ce transfert représente 189,3 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP. À périmètre courant, les crédits de la mission augmentent de 14,11 % en CP.

6. Le financement de la lutte contre l'immigration irrégulière voit ses crédits augmenter de 86,7 % en AE et de 65,6 % en CP. Le contexte migratoire requiert en effet une augmentation des placements en rétention et l'augmentation du nombre de places en centres de rétention administrative (CRA). Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière stagnent toutefois à un niveau proche de 30 millions d'euros depuis 4 ans, alors que le taux d'exécution historiquement bas des mesures d'éloignement est particulièrement préoccupant.

7. La dotation de l'allocation pour demandeur d'asile inscrite au présent projet de loi de finances s'élève à 335,83 millions d'euros. En progression de 5,7 % par rapport à la LFI 2018 (317,7 millions d'euros) elle traduit, à nouveau, une volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire, mais pourrait, cette année encore, se révéler insuffisante, faute d'une prévision d'évolution de la demande d'asile réaliste.

8. L'année 2018 est marquée par une augmentation des crédits dédiés à l'accueil des étrangers primo-arrivants, qui s'élèvent à 255,86 millions d'euros (+ 34 % par rapport à 2017). Cette augmentation s'explique notamment par l'enrichissement bienvenu des prestations et obligations associées au contrat d'intégration républicaine (CIR).

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, 90 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Immigration, asile et intégration ».

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DU CONTEXTE ET DES CRÉDITS DE LA MISSION

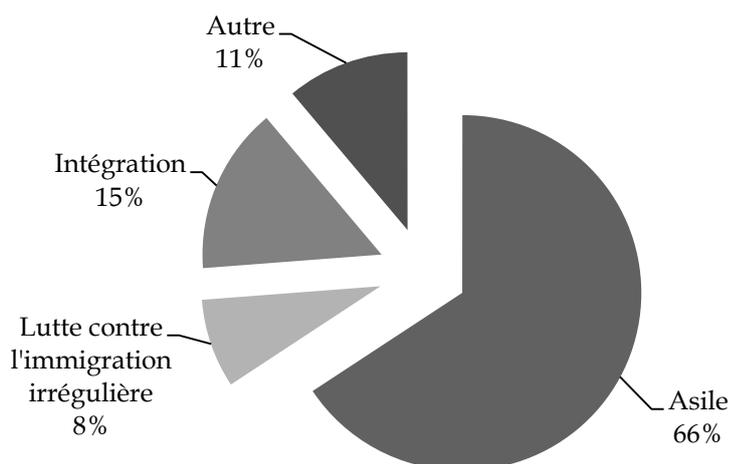
I. UNE MISSION TOUJOURS SOUS FORTE TENSION

1. Un niveau de dépenses largement déterminé par 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 plus de 60 % des crédits de paiement demandés.** En outre, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), dont les dépenses dépendent aussi du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », concourt également 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 2019

(en %)



Source : commission des finances

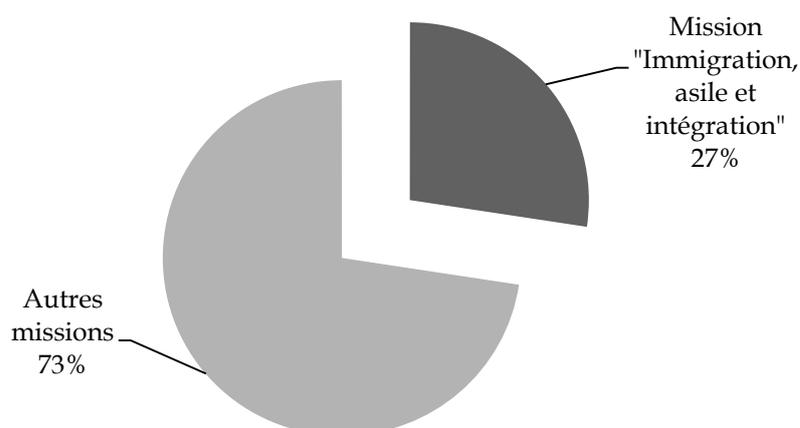
Ainsi, l'évolution de la demande d'asile (flux et stocks), ainsi que le temps de traitement des demandes, constituent le principal déterminant des dépenses de la mission.

2. Une mission ne représentant qu'une faible part de la dépense publique induite par 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 et 6,2 milliards d'euros en 2019.**

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

Ce coût est issu du document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2019, auquel contribuent 9 ministères, en plus du ministère de l'intérieur. **Il ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers.**

Par ailleurs, l'immigration suscite également des dépenses de la part des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, dont la comptabilité se heurte à d'importantes difficultés.

La comptabilité des collectivités territoriales ne permet pas d'établir le coût de l'immigration. Il n'est pas possible d'isoler les dépenses relatives aux mineurs étrangers parmi les mineurs non accompagnés. Selon les enquêtes annuelles menées auprès des départements par la Direction des statistiques (la DREES) du ministère chargé de l'action sociale¹, le coût de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour les départements a été en 2016 de 7,8 milliards d'euros, dont 6,1 milliards d'euros au titre de l'accueil des enfants, soit en établissements (4,0 milliards d'euros) soit en familles d'accueil (2,1 milliards d'euros)².

3. Une baisse de la demande d'asile au niveau européen qui ne devrait pas se répercuter sur la France dans l'immédiat

Après quatre années de baisse de la demande d'asile globale (mineurs accompagnants et réexamens inclus) entre 2004 et 2007, six années de hausse entre 2008 et 2013, une légère baisse en 2014, une forte hausse de la demande d'asile s'est amorcée au troisième trimestre 2015 et s'est intensifiée au quatrième trimestre, conduisant à une hausse globale de 24 % pour l'année 2015. Ce phénomène s'est poursuivi tout au long de l'année 2016, mais dans une moindre mesure (+ 7 %) et s'est accéléré en 2017 (+ 17 %).

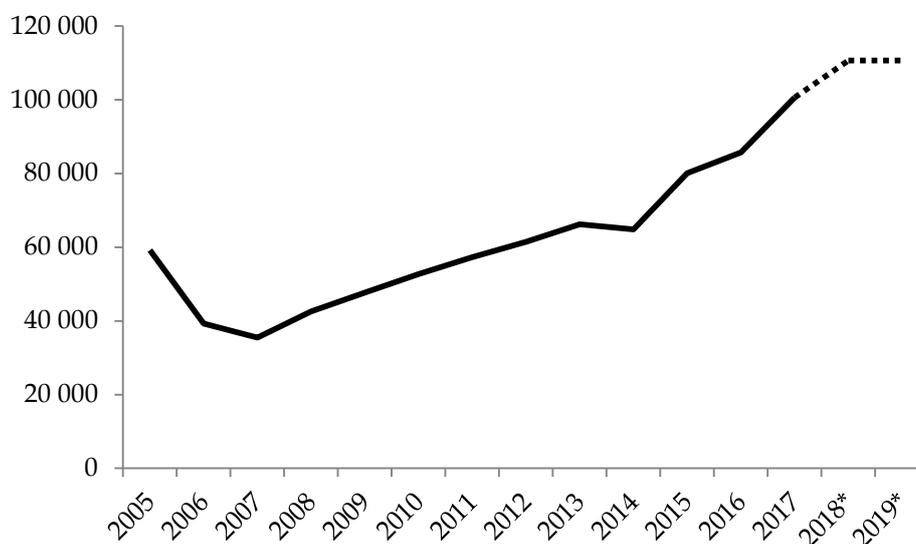
Cette accélération de la demande résulte pour l'essentiel du contexte de crise de l'asile que connaît l'Europe dans son ensemble depuis la mi-2015, la France étant toutefois moins touchée que d'autres États européens (Allemagne, Suède, Autriche, etc.). **Sur l'ensemble de la période, entre 2007 et 2017, la demande de protection internationale en France a ainsi pratiquement triplé (+ 183 %).**

¹ DREES, enquêtes aide sociale.

² Les données sur 2017 seront disponibles en janvier 2019.

Évolution de la demande d'asile en France

(en nombre de demandeurs)



* : prévision du ministère de l'intérieur

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

À l'issue du premier semestre 2018, la demande continue d'augmenter (+ 16,7 % par rapport au premier semestre de 2017), alors qu'elle tend à baisser au niveau de l'Union européenne (- 29 % par rapport au premier semestre 2017).

On observe, en France, une hausse de 15 % des premières demandes (mineurs accompagnants inclus), et de 37 % des demandes de réexamen. La part des seules premières demandes (hors mineurs accompagnants) dans la demande globale, de l'ordre de 70 % en 2013 et 2014, est depuis en augmentation : elle est désormais de l'ordre de 74 %, comme en 2017.

Le Gouvernement a construit le présent projet de loi de finances en suivant une hypothèse de croissance de 10 % de la demande d'asile en 2018, puis une stabilisation en 2019. **Votre rapporteur spécial rappelle néanmoins que l'évolution de la demande d'asile fait l'objet d'une sous-évaluation chronique. Ainsi, en 2017, alors que seules 97 300 demandes avaient été prévues, 100 613 ont finalement été enregistrées.**

Par ailleurs, la politique d'asile s'inscrit dans un cadre européen, qui pourrait également modifier à la hausse les dépenses induites par la demande d'asile.

Si, en 2017, seuls 650 000 primo-demandeurs d'asile ont introduit une demande de protection internationale dans les États membres de l'Union européenne (UE), leur nombre était deux fois plus élevé en 2016, quand 1 206 500 primo-demandeurs d'asile ont été enregistrés. L'année 2017

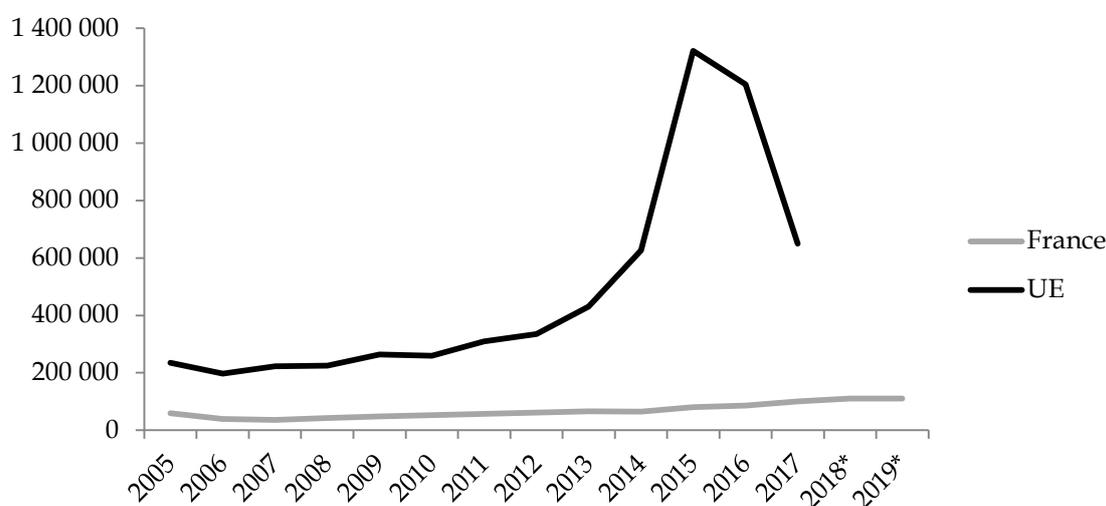
marque un net reflux des demandes, qui se rétablissent à un niveau comparable à celui enregistré en 2014, avant les pics de 2015 et 2016.

Les statistiques de la demande d’asile en France prennent en compte les demandes présentées auprès de l’Ofpra mais n’incluent pas les demandes d’asile relevant de la compétence d’un autre État membre en application du règlement « Dublin III »¹. Il s’agit de migrants arrivés en Europe en 2015, 2016 ou 2017 et qui, après avoir enregistré cette demande dans un premier pays européen, la réitèrent dans un autre État membre de l’Union européenne (UE). La procédure Dublin, qui vise à éviter la multiplication des demandes d’asile dans différents pays de l’UE qui garantissent des standards de protection aussi élevés que ceux en vigueur en France, connaît d’importantes difficultés de mise en œuvre.

Malgré le reflux des demandes d’asile au niveau européen, la France continue de connaître un accroissement des demandes d’asile relevant de l’application de ce règlement. Elles étaient au nombre de 22 300 en 2016, 36 000 en 2017 et 19 400 sur le premier semestre 2018.

Évolution de la demande d’asile en France et dans l’UE (28)

(en nombre de demandeurs)



* : prévision effectuée sur la base du premier semestre 2018

Source : commission des finances, d’après Eurostat et le ministère de l’intérieur

Avec 198 300 primo-demandeurs enregistrés en 2017, l’Allemagne a reçu 31 % de l’ensemble des primo-demandeurs d’asile dans les États membres de l’UE. Suivaient l’Italie (126 600, soit 20%), la France (91 100,

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.

soit 14 %), la Grèce (57 000, soit 9 %), le Royaume-Uni (33 300, soit 5 %) et l'Espagne (30 400, soit 5 %).

4. Un nouveau cadre légal pour l'immigration, comprenant des conséquences pour le budget 2019

La loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie du 10 septembre 2018¹ présente des enjeux financiers dans ses trois composantes.

En matière d'**asile**, la loi se donne tout particulièrement pour objectif d'amplifier la réduction des délais des procédures d'asile en dotant les acteurs de l'asile de nouveaux outils qui visent à atteindre une durée moyenne de six mois d'instruction des dossiers, recours juridictionnel compris. Ce volet est susceptible d'entraîner des économies de plusieurs manières :

- en permettant d'arrêter le versement du pécule aux personnes déjà hébergées par d'autres dispositifs que ceux supportés par la mission « Immigration, asile et intégration », il pourrait permettre une économie de 4 millions d'euros ;

- en dématérialisant les notifications des décisions aux demandeurs d'asile (via, par exemple, un compte personnel usager dématérialisé), il pourrait permettre de réduire la durée de versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Cette mesure pourrait permettre une économie de l'ordre de 2 millions d'euros ;

- le droit au maintien sur le territoire cessant dès la lecture en audience publique de la décision de la CNDA, une économie de 7,3 millions d'euros est attendue.

En matière d'**intégration**, l'article 48 de la loi précise et enrichit la description du contenu du contrat d'intégration républicaine (CIR).

C'est surtout en matière de lutte contre l'immigration irrégulière que les dépenses induites devraient connaître une hausse importante. L'article 16 de la loi augmente la durée de rétention légale maximale de 45 à 90 jours, ce qui devrait entraîner un accroissement de la durée moyenne de rétention. L'hypothèse moyenne retenue par le Gouvernement d'une hausse de 15 % de la durée de rétention pour un coût de 1,7 million d'euros apparaît particulièrement conservatrice. Par ailleurs, **l'augmentation du taux de remplissage des centres de rétention administrative devrait inciter le gouvernement à procéder à des créations de place, ce qui passe par une augmentation substantielle des crédits d'investissement de l'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » du programme « Immigration et asile ».**

¹ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

II. UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION

1. Une augmentation des crédits demandés de 22,7 % à périmètre constant et de 14,11 % à périmètre courant

La maquette de la mission reste stable pour 2019. Elle est composée 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.

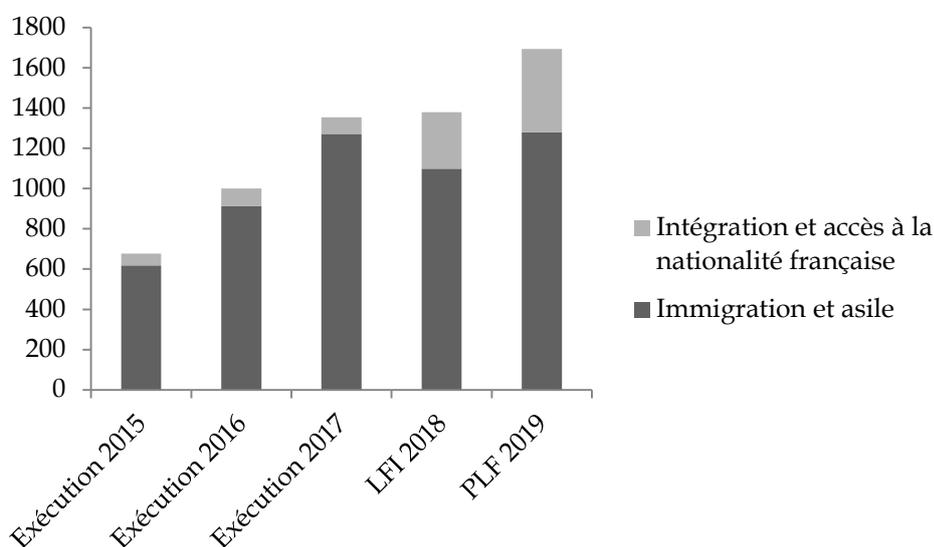
L'année 2017 avait été marquée par la budgétisation des taxes précédemment affectées à l'Ofii¹, désormais inscrites sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Cette mesure de transfert, qui « gonflait » visuellement les crédits du programme 104 d'environ 130 millions d'euros, expliquait une partie de la forte augmentation des crédits de paiement entre 2016 et 2017, de plus de 31 %. **En neutralisant le transfert des taxes affectées, l'augmentation s'établissait à 14 %.**

La loi de finances pour 2018 avait prévu une augmentation conséquente des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration », de 26,01 % en CP par rapport à la précédente loi de finances initiale. Cette hausse avait trouvé son origine dans la **hausse de la prévision des dépenses d'asile**, de plus de 33 %, dans un effort de sincérité budgétaire, les années précédentes ayant été marquées par d'importantes sur-exécutions.

¹ Il s'agit des différentes taxes et droits de timbre assis sur la délivrance de titres de séjour et sur l'emploi de main d'œuvre étrangère par les entreprises.

**Évolution des crédits de paiement de la mission
« Immigration, asile et intégration »
à périmètre constant**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Dans le présent projet de loi de finances, la mission voit ses crédits augmenter de 37,5 % en AE et 22,7 % en CP. Les deux programmes présentent des crédits en hausse. Le programme 303 « Asile et immigration » voit ses crédits augmenter de 35,1 % en AE et 16,5 % en CP par rapport à 2018. Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » voit son budget augmenter de 46,8 % en AE et de 46,9 % en CP par rapport à 2018.

La mission fait toutefois l'objet d'une mesure de périmètre. Les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) en Île-de-France, actuellement gérés par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et intégration des personnes vulnérables » seront transférés en gestion sur le programme 303 à compter du 1^{er} janvier 2019. Ils permettront le financement de 7 800 places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda). Ce transfert représente 189,3 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP.

Ainsi, à périmètre constant, l'augmentation des crédits ne s'élèverait qu'à 22,10 % en AE et 14,11 % en CP. Surtout, les crédits de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » ne seraient en augmentation que de 12,35 % (contre 32,24 %) en AE et de 2,98 % (contre 13,11 %) en CP.

**Évolution des crédits de paiement de la mission
« Immigration, asile et intégration » à périmètre constant**

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement					
	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Variation
Immigration et asile	617,89	912,9	1 272,22	1 099,09	1 280,63	16,52%
Circulation des étrangers et politique des visas	1,02	0,34	0	0,52	0,52	0,00%
Garantie de l'exercice du droit d'asile	495,9	798,47	1 141,61	984,1	1 113,1	13,11%
Lutte contre l'immigration irrégulière	93,95	85,52	93,31	82,71	137,01	65,65%
Soutien	27,03	28,57	37,3	31,76	30	-5,54%
Intégration et accès à la nationalité française	59,62	87,47	82,37	281,729	413,596	46,81%
Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants		8,43	4,76	8,54	8,54	0,00%
Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	32,35	26,11	27,24	38,43	49,73	29,40%
Accompagnement des réfugiés	18,17	33,82	31,27	43,16	99,16	129,75%
Accueil des étrangers primo arrivants	7,44	18,22	18,2	190,53	255,186	33,93%
Accès à la nationalité française	1,67	0,89	0,9	1,069	0,98	-8,33%
Total général	677,52	804,12	1 354,59	1380,819	1 694,226	22,70%

Source : commission des finances

Cette évolution haussière trouve également son origine dans :

- l'augmentation des dépenses d'investissement immobilier dans les centres de rétention administrative (CRA) ;

- l'augmentation des dépenses d'accompagnement des réfugiés, qui comprend notamment la construction de centres d'hébergement pour réfugiés (CPH) et le développement de projets d'accompagnement des réfugiés.

Évolution des autorisations d'engagement de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation
Immigration et asile	1068,33	1443,23	35,09%
Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,00%
Garantie de l'exercice du droit d'asile	951,67	1258,5	32,24%
Lutte contre l'immigration irrégulière	82,51	154,11	86,78%
Soutien	33,63	30,1	-10,50%
Intégration et accès à la nationalité française	281,729	413,596	46,81%
Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8,54	8,54	0,00%
Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	38,43	49,73	29,40%
Accompagnement des réfugiés	43,16	99,16	129,75%
Accueil des étrangers primo arrivants	190,53	255,186	33,93%
Accès à la nationalité française	1,069	0,98	-8,33%
Total général	1 350,059	1 856,826	37,54%

Source : commission des finances

2. Un dépassement inévitable de la programmation triennale

Sur le triennal 2018-2020¹, les crédits diminuent de 1,4 % en valeur, contre une augmentation de 3 % en moyenne pour les missions du budget général. **Votre rapporteur spécial avait estimé, l’an dernier, que cette programmation était irréaliste, eu égard à l’augmentation prévisible des flux sur les deux prochaines années (demandeurs d’asile nationaux et sous procédure Dublin). Il estimait en outre que cette programmation prenait le risque de ne pas donner de marge de manœuvre budgétaire suffisante pour renforcer certains aspects fondamentaux de la mission, comme la lutte contre l’immigration irrégulière, ou le nécessaire renforcement du parcours d’intégration des étrangers primo-arrivants². Sans surprise, le présent projet de loi de finances prévoit un dépassement de la loi de programmation des finances publiques de plus de 15,7 %, qui devrait se poursuivre sur les deux années à venir, pour les mêmes raisons.**

Plafond des crédits de paiements de la mission « Immigration, asile et intégration » pour le triennal 2018-2020

(en millions d'euros)

PLF 2019 constant	Écart LFI 2018	Écart LFI 2018 en %	Écart LPFP	Écart LPFP en %
Mission « Immigration, asile et intégration »	+0,195	+14,1%	+0,214	+15,7%
Budget de l’État	+1,929	+0,8%	+0,629	+0,3%

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction du budget

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

SECONDE PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Le programme 303 « Immigration et asile » est composé de quatre actions :

- **l'action 01 « Circulation des étrangers et politique des visas »**, qui porte les crédits de fonctionnement de la sous-direction des visas, placée au sein de la direction générale des étrangers en France ; cette action portait jusqu'en 2018 un reliquat de crédits de 560 000 euros, en raison du transfert des crédits de fonctionnement de la sous-direction des visas de Nantes vers le programme 216 ;

- **l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, qui rassemble les crédits destinés à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et l'ensemble du financement des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile (centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, allocation aux demandeurs d'asile) ;

- **l'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière »**, qui porte principalement les crédits destinés au fonctionnement des centres et lieux de rétention administrative (CRA), ainsi que les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ;

- **l'action 04 « Soutien »**, qui porte les dépenses de fonctionnement – en particulier informatiques – de la direction générale des étrangers en France, à l'exclusion des dépenses de personnel et des loyers budgétaires.

Les dépenses liées à l'asile représentent près de 90 % des crédits demandés pour le programme 303.

1. L'allocation pour demandeurs d'asile : une dépense difficile à maîtriser, présentant toujours un risque de sous-budgétisation

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

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit 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. Il augmente de 3,4 euros par membre de la famille supplémentaire. Le montant supplémentaire si aucune place d'hébergement n'a été proposé 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.**

La dotation de l'ADA inscrite au présent projet de loi de finances s'élève à 335,83 millions d'euros. Elle s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilité de la demande d'asile en 2019 et d'une baisse de 10 % des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. En progression de 5,7 % par rapport à la LFI 2018 (317,7 millions d'euros) elle traduit, à nouveau, une volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire.

Le Gouvernement estime que si la demande d'asile reste orientée à la hausse en 2018 en raison notamment des mouvements secondaires en provenance d'autres États membres de l'Union européenne, les flux entrants en Europe poursuivent leur baisse, ce qui devrait entraîner une décélération de la demande d'asile.

Votre rapporteur spécial émet toutefois de fortes réserves quant au caractère réaliste de cette prévision, qui pourrait à nouveau être dépassée. Ainsi, alors même qu'elle avait fait l'objet d'une augmentation de 45 % en loi de finances initiale pour 2018 (par rapport à 2017), l'enveloppe prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile devrait, en 2018, dépasser la prévision (de plus de 96 millions d'euros, selon les informations transmises par le Gouvernement).

Cet écueil s'explique par trois principaux facteurs :

- **l'impact de la revalorisation du montant additionnel versé aux personnes non hébergées** (de deux euros par jour) à la suite de l'annulation contentieuse du Conseil d'État¹ chiffrée à 30 millions d'euros ;
- **l'impact de la grève des rapporteurs et des avocats à la CNDA.**

Par ailleurs, ainsi que l'avait relevé votre rapporteur spécial l'an dernier, la hausse de la demande d'asile s'est révélée être plus forte que celle retenue en budgétisation par le Gouvernement (+ 18 % à l'OFPPRA en 2017, + 17 % à ce jour en 2018 au lieu des + 10% retenus pour la budgétisation).

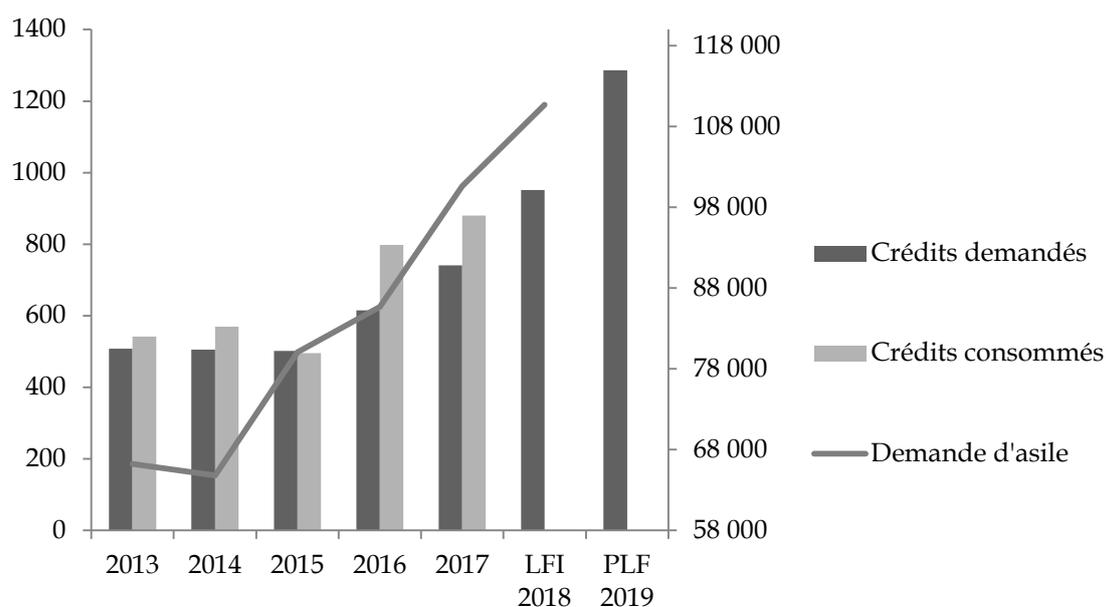
D'une manière plus générale, il convient en effet de rappeler que, la mission « Immigration, asile et intégration » souffre d'une sous-budgétisation chronique. En 2017 les taux d'exécution s'élevaient à plus de 125 % en AE et en CP pour l'ensemble de la mission.

¹ *Décision du Conseil d'État, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres.*

Cette sur-exécution est principalement due à la sous-dotation de l'action 02 du programme 303 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », qui finance l'allocation pour demandeur d'asile et l'hébergement de ces derniers¹. La budgétisation de cette action ne prenait pas suffisamment en compte l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, qui constitue, avec les délais d'instruction des demandes par l'Ofpra (qui conditionnent les dépenses d'hébergement et de prise en charge sociale des demandeurs), le principal déterminant des dépenses de la mission. Eu égard à la fragilité des prévisions du gouvernement et du stock important de demandeurs d'asile dans l'Union européenne, il y a lieu de craindre une nouvelle sur-exécution en 2019.

Évolution des crédits de paiement demandés pour l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 et évolution de la demande d'asile

(en millions d'euros et en nombre de demandeurs)



* Prévision

Source : commission des finances

¹ Cette action finance également la subvention pour charges de services publics de l'Ofpra et les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile. Contrairement à ces deux dépenses, le financement de l'ADA n'est pas pilotable.

2. Une forte augmentation des crédits affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière, principalement destinés à la rénovation et à la construction de centres de rétention administrative

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 86,7 % en AE et de 65,6 % en CP.

Cette hausse s'explique principalement par l'ouverture de dépenses d'investissement à hauteur de 56,3 millions d'euros en AE et de 39,2 millions d'euros en CP.

Le contexte migratoire requiert en effet une augmentation des placements en rétention. La capacité « immobilière » d'accueil pour l'ensemble des 24 CRA de métropole¹ est de plus de 1 543 places si l'on comptabilise le nombre total de places susceptibles d'être disponibles sans l'impact des contraintes opérationnelles. Il est prévu de porter le nombre de places à 481, soit une hausse de 35 % par rapport à la capacité immobilière disponible constatée fin 2017. La loi pour une immigration contrôlée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie prévoit en outre une **augmentation de la durée légale de placement en rétention**, qui est passée de 45 à 90 jours (cf. *supra*). Ceci induit un besoin de crédits complémentaires expliquant la progression des crédits demandés au titre du projet de loi de finances 2019. L'hypothèse moyenne retenue est une hausse de 15 % de la durée de rétention pour un coût de 1,70 millions d'euros.

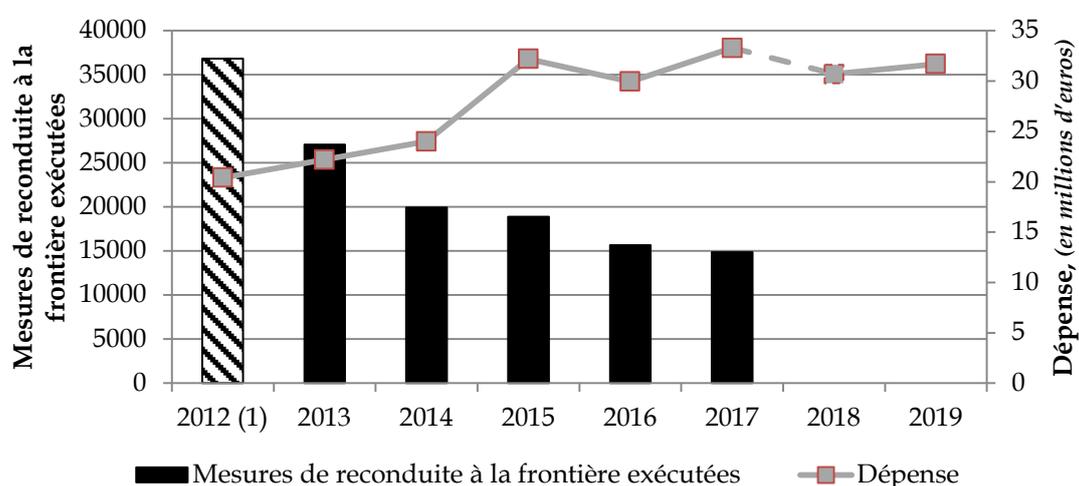
En conséquence, les crédits prévus pour le fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA) augmentent également, et s'élèveront à 35,6 millions d'euros en AE et en CP, contre 18 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018. Ces dépenses concernent le fonctionnement courant des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA), ainsi que la zone d'attente des personnes en instance (ZAPI) de Roissy. Elles regroupent l'ensemble des prestations (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie) et des autres contrats nécessaires au fonctionnement des structures, y compris l'entretien immobilier des lieux de rétention.

¹ A la date du 1er septembre 2018, 970 personnes étaient placées en rétention administrative en métropole et 206 en outre-mer.

3. Le financement de l'éloignement des migrants en situation irrégulière stagne, alors que le taux d'exécution des mesures d'éloignement ne dépasse pas 15 %

Si cette augmentation des crédits dédiés à la construction des centres de rétention administrative est bienvenue, il est toutefois déplorable que les **frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière stagnent à un niveau proche de 30 millions d'euros depuis 4 ans**. 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 du coût des reconduites à la frontière



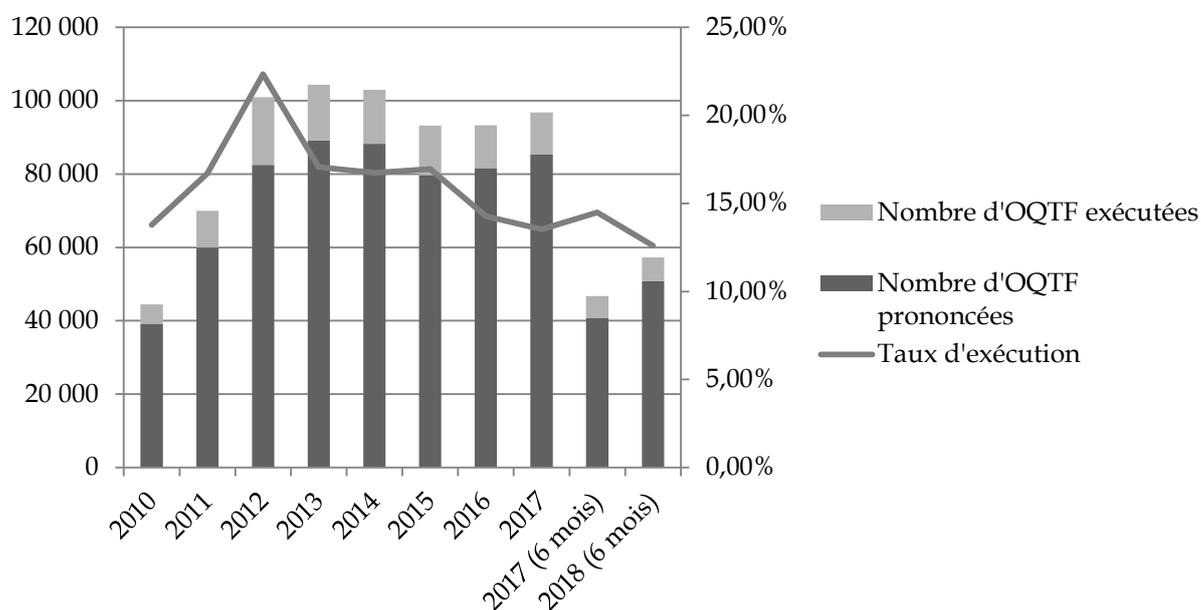
(1) Pour 2012, le nombre de reconduites à frontière comprend également les retours volontaires, qui ne sont plus comptabilisés à compter de 2013

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

Cette baisse est d'autant plus préoccupante que le **taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées¹, a lui aussi baissé ces dernières années**. Après avoir atteint 22 % en 2012, il a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016. Sur les six premiers mois de 2018, il s'élève à 12,6 %, ce qui constitue un niveau historiquement bas.

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

Évolution du nombre d'obligations de quitter le territoire français prononcées (OQTF), exécutées et de leur taux d'exécution



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

En tout état de cause, cette diminution des crédits est en contradiction avec la politique affichée à plusieurs reprises par le Gouvernement de « faciliter l'accès aux places de rétention partout sur le territoire », dans l'objectif, notamment, de lutter contre l'insécurité¹ et renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière.

4. Des crédits de l'Ofpra qui se stabilisent après une montée en puissance progressive, et ne devraient pas permettre de réduire suffisamment la durée de traitement des demandes en 2019

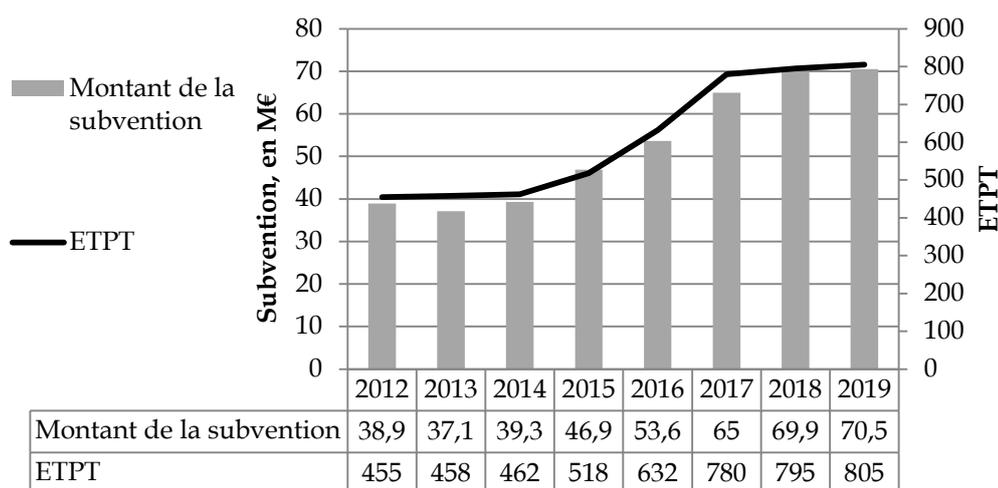
L'Ofpra est l'office chargé, en première instance, d'accorder ou non la protection de la France aux demandeurs d'asile qui la sollicitent. Établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur depuis 2010, il bénéficie de l'indépendance fonctionnelle. Son financement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

Le projet de loi de finances pour 2019 marque une stabilisation des moyens consacrés à l'Ofpra, qui avait fait l'objet d'un important effort entre 2014 et 2018, 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). Comme le montre

¹ Communiqué de presse du 10 octobre 2017 du ministre d'État, ministre de l'intérieur - Rapport de l'IGA sur le traitement administratif de l'auteur de l'attentat de Marseille.

le graphique ci-dessous, l'Ofpra voit, pour 2019, sa subvention pour charges de service public augmenter de moins d'un million d'euros et la hausse de son plafond d'emplois (+ 15 ETPT) est plus faible que celle des années précédentes.

L'évolution des moyens accordés à l'Ofpra



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

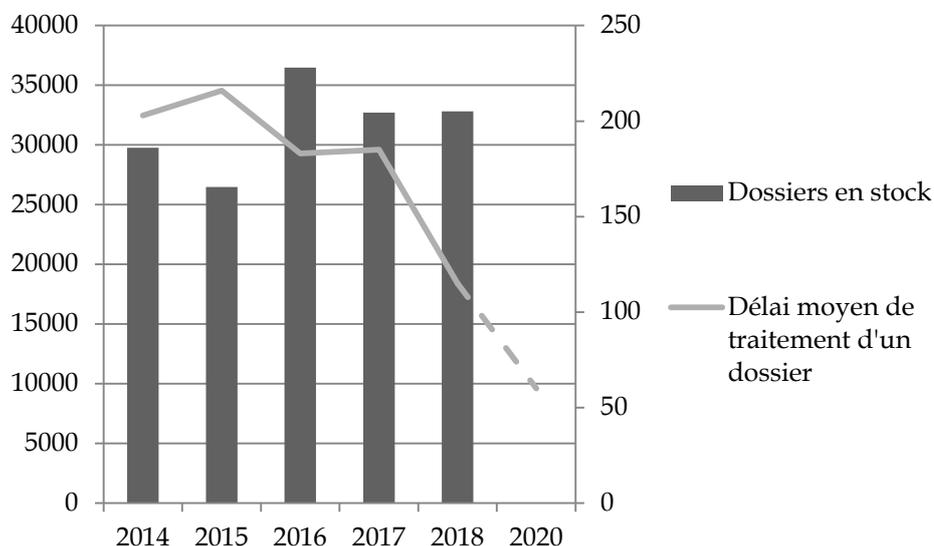
Malgré la hausse des moyens qui a reflété celle de la demande d'asile, l'Ofpra reste confronté à d'importants délais de traitement, supérieurs aux objectifs fixés. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) devrait être signé en 2019 et préciser les moyens par lesquels l'Ofpra pourra atteindre cet objectif de réduction des délais d'instruction.

Alors que la loi de finances pour 2018 avait d'ores et déjà fixé l'objectif de réduction du délai moyen de traitement d'un dossier à 60 jours, ce dernier devrait en réalité atteindre 115 jours. La persistance d'un stock important de demandes non traitées¹ semble compromettre l'objectif d'atteinte d'un délai de trois mois dès 2019.

¹ 32 804 demandes en stock au 30 juin 2018.

Stock et délai moyen de traitement des demandes d'asile traitées par l'Ofpra

(en nombre de demandes et en jours)



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires et les réponses aux questionnaires

La réduction des délais d'instruction des demandes constitue en outre un important levier de réduction du coût de la mission, puisque le coût budgétaire mensuel de la demande d'asile est estimé à plus de 92 millions d'euros, rendant d'autant plus nécessaire la poursuite des efforts en ce sens.

5. Une poursuite de la hausse des crédits affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile

La loi portant réforme de l'asile¹ a réaffirmé **le rôle des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) comme solution principale d'hébergement de ces derniers**. Ce dispositif spécifique d'hébergement pérenne compte plus de 350 centres. Ces centres offrent aux demandeurs d'asile l'hébergement ainsi que des prestations d'accompagnement social et administratif.

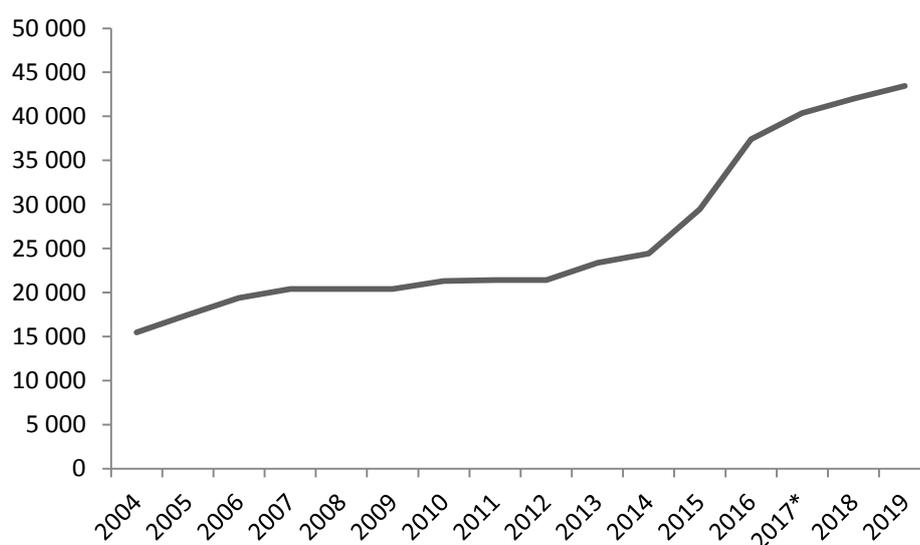
En raison de l'augmentation des besoins résultant de la forte croissance de la demande d'asile ces dernières années, l'État a engagé au cours de la période récente des efforts sans précédent de développement de la capacité d'hébergement des demandeurs d'asile, avec pour objectif de rationaliser l'organisation du dispositif d'hébergement. Ainsi, près de 16 904 places ont été créées depuis la fin de l'année 2013, pour porter la capacité d'hébergement à 40 450 places à la fin 2017 permettant d'atteindre

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

les objectifs du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixés par l'arrêté du 21 décembre 2015. Environ 2 000 places supplémentaires sont en cours d'ouverture en 2018.

Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de 1 000 places supplémentaires et 309,2 millions d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 4,53 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

L'évolution du nombre de places en Cada



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

Le parc de places de Cada est complété par des places en dispositifs d'hébergement d'urgence, dont le nombre est amené à diminuer.

Une part de ce dispositif, offrant des prestations et des conditions d'accueil similaires à celles observées en Cada, est considérée comme de l'hébergement pérenne, permettant une prise en charge des demandeurs tout au long de leur procédure.

Les structures n'offrant pas un tel niveau de prestations, tels que les dispositifs hôteliers, sont, elles, destinées à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle dans un hébergement pérenne.

Le dispositif d'hébergement d'urgence permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier d'un hébergement en Cada - singulièrement les demandeurs d'asile sous procédure Dublin, qui bénéficient du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à leur transfert effectif.

Les crédits affectés à l'hébergement d'urgence sont en baisse de près de 1 % en CP (passant de 300,3 à 297,4 millions d'euros), alors que ce dispositif fait systématiquement l'objet d'une sous-budgétisation. En AE, ses crédits augmentent de 31,83 % et s'élèveront à 353,1 millions d'euros, ce qui s'explique par le transfert des crédits prévus pour les 7 800 places de centres d'hébergement pour migrants antérieurement portés par le programme 303 « Immigration et asile ».

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

Le programme 104 regroupe les crédits d'intervention consacrés à l'intégration des étrangers et des réfugiés et s'articule autour de cinq actions :

- l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants », qui porte la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ;

- l'action 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants », qui finance les actions d'intégration des étrangers en situation régulière hors OFII ;

- l'action 14 « Accès à la nationalité française », qui porte les crédits de fonctionnement de la sous-direction des naturalisations ;

- l'action 15 « Accompagnement des réfugiés », qui finance les actions d'intégration des réfugiés et, en pratique, essentiellement les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH) ;

- l'action 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants », nouvellement créée, qui reprend des crédits auparavant intégrés au sein de l'action 12 et qui sont désormais isolés au sein d'une action spécifique.

1. Une augmentation des crédits dédiés à l'intégration des étrangers primo-arrivants

La loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France¹ 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 ». Elle a créé un nouveau parcours d'intégration, caractérisé par de nouvelles formations linguistiques et civiques, une volonté

¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

d'articulation avec la politique des visas, et un relèvement de l'objectif linguistique de A1.1 à A1.

L'année 2019 est marquée par une augmentation des crédits dédiés à l'accueil des étrangers primo-arrivants, qui s'élèvent à 255,86 millions d'euros (+ 34 % par rapport à 2018), même s'il faut relever que ces crédits avaient connu une diminution de plus de 20 % entre 2010 et 2014. Parallèlement à cette augmentation de crédits, l'article 48 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie¹ précise et enrichit la description du 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 non lecteurs, non-scripteurs, décidé par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018. La dépense supplémentaire prévue s'élève à 21,4 millions d'euros pour 2019 (coûts directs et indirects).

- 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 le bilan des formations suivies lors de celui-ci mais aussi de faire le bilan de la situation du signataire vis-à-vis de l'emploi et 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. La création de cet entretien nécessite des moyens supplémentaires de 1,6 million d'euros en 2019 (40 ETP pour l'Ofii). La prise en charge de la certification du niveau de langue prévue par le même alinéa représente un coût supplémentaire de 1 million d'euros en 2019.

¹ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

2. Les centres provisoires d'hébergement : une poursuite de l'effort budgétaire pour permettre la création de 2 000 places supplémentaires

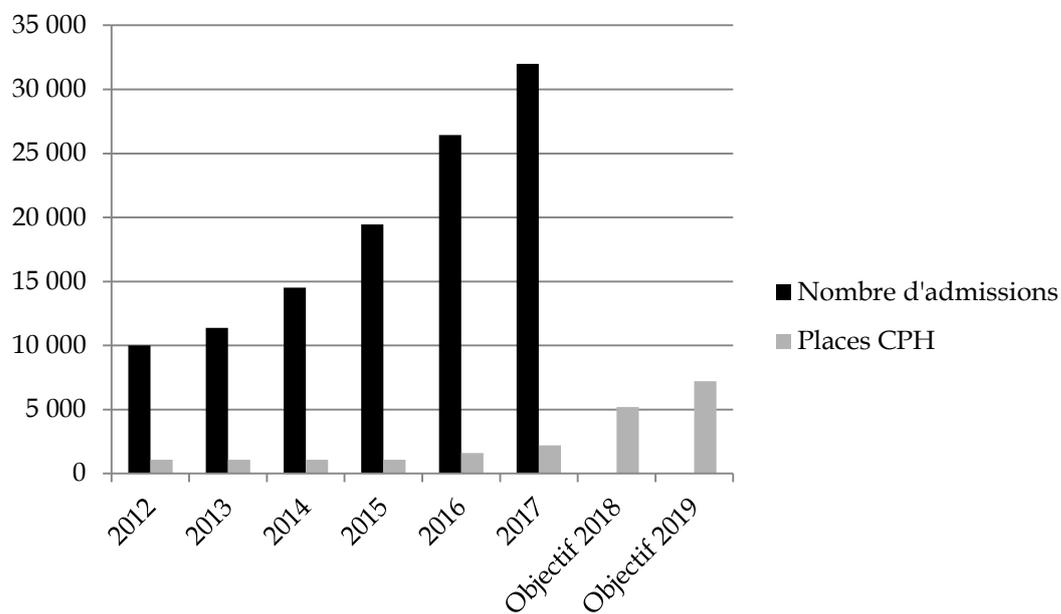
L'action 15 du programme 104 porte essentiellement les crédits destinés au financement de l'hébergement des réfugiés, en particulier les centres provisoires d'hébergement (CPH)¹. La mission principale de ces structures est de favoriser l'accompagnement des réfugiés présentant des vulnérabilités et nécessitant une prise en charge complète dans les premiers mois après l'obtention de leur statut (hébergement d'une durée de 9 mois). Ces structures, qui font l'objet d'un encadrement juridique spécifique depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, sont des centres d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) spécialisés. Elles sont financées par les services déconcentrés de l'État.

Ces crédits s'élèvent à 67,8 millions d'euros, soit une augmentation de 55,4 % par rapport à 2018. Cette hausse s'explique par le projet du gouvernement de créer 5 000 places supplémentaires sur les années 2018 et 2019, dont 2 000 places en 2019. Cette ambition est justifiée par l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'un statut protecteur en France, qui augmentera mécaniquement le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif.

Le nombre total de places (5 207) restera dérisoire par rapport au nombre de personnes bénéficiant d'un statut protecteur, alors même que ce mode d'hébergement est particulièrement adapté aux personnes présentant des difficultés (il comprend en effet un encadrement social, administratif et sanitaire spécifique).

¹ Aux termes de l'article R. 349-1 du code de l'action sociale et des familles, « Les centres provisoires d'hébergement accueillent, sur décision de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire pour une période de neuf mois. Après évaluation de la situation de la personne ou de celle de sa famille, cette période peut être prolongée, par période de trois mois, (...) ».

Nombre d'admissions à la protection (y compris protection subsidiaire et apatride) et nombre de places en centres provisoires d'hébergement



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

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 77 quater (nouveau)

Précision des modalités de constatation, de fixation et de liquidation du montant des contributions que doit acquitter un employeur ayant employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France

Commentaire : le présent article précise les conditions de constat, de fixation et de liquidation du montant des contributions prévues aux articles L. 8251-1 du code du travail et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que doit acquitter un employeur ayant employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 8251-1 du code du travail, sans préjudice des poursuites judiciaires pouvant être intentées à son encontre, l'employeur qui a employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France acquitte, pour chaque travailleur étranger non autorisé à travailler, une contribution spéciale.

Le montant de cette contribution spéciale est déterminé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est, au plus, égal à 5 000 fois le taux horaire du salaire interprofessionnel de croissance. Ce montant peut être minoré en cas de non-cumul d'infractions ou en cas de paiement spontané par l'employeur des salaires et indemnités dus au salarié étranger non autorisé à travailler.

Jusqu'à ce que la loi de finances pour 2017 l'affecte au budget général, cette contribution spéciale était affectée à l'Ofii¹.

Bien qu'elle ne lui soit plus affectée, l'Ofii est toujours « *chargé de constater et de liquider cette contribution* ». Elle est toutefois recouvrée par l'État, « *comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine* ». Pour l'exercice 2017, le recouvrement effectué au titre de ces contributions est estimé à 10 millions d'euros.

¹ 1° du IV de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

L'article L. 626-1 prévoit le même mécanisme pour la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine.

Le Gouvernement indique que jusqu'au 31 décembre 2017, la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur émettait les titres de perception pour le compte de directeur général de l'Ofii, en vertu d'une convention de délégation de gestion conclue sur la base du décret du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion entre services de l'État¹. Ce décret n'autorisant pas l'établissement de convention de délégation de gestion entre un établissement public et l'État, les juridictions administratives ont annulé les titres de perception émis par le ministère de l'intérieur pour incompétence.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article complète l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement du travailleur étranger illégal dans son pays d'origine, afin de préciser que l'Ofii « *est chargé de constater et de fixer le montant de [la] contribution [forfaitaire]. À cet effet, il peut avoir accès aux traitements automatisés des titres de séjour des étrangers dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

Il complète également l'article L. 8253-1 du code du travail, relatif à la contribution spéciale afin de préciser que la contribution spéciale due par l'employeur qui a employé un travailleur étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France acquitte, pour chaque travailleur étranger non autorisé à travailler, voit son montant fixé par l'Ofii « *pour le compte de l'État selon des modalités définies par convention* ».

Le présent article prévoit que ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1er janvier 2018.

¹ Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion entre services de l'État

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial approuve cet article de précision, qui aura pour effet d'assurer l'effectivité des sanctions dont sont passibles les employeurs employant un étranger ne disposant pas de titre de séjour l'autorisant à avoir d'activité salariée.

Proposition de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement minorant les crédits de la mission 5,93 millions d'euros (dont 4,9 millions d'euros pour le programme « Intégration et accès à la nationalité française » et 945 720 euros pour le programme « Immigration et asile »).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – La mission « Immigration, asile et intégration » représente un budget d'environ 1,5 milliard d'euros. Les dépenses sont très concentrées sur la politique d'asile, à hauteur de 66 %, contre 15 % pour l'intégration, ou 8 % pour la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à cette mission. Le coût de la politique française de l'immigration et de l'intégration peut être estimé à 5,8 milliards d'euros en 2018 et 6,2 milliards d'euros en 2019, selon le document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2019, auquel contribuent neuf ministères, en plus du ministère de l'intérieur. Ce chiffre ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers. Or, l'immigration suscite également des dépenses de la part des organismes de sécurité sociale, ou des collectivités territoriales, comme pour l'accueil des mineurs étrangers isolés qui est à la charge des départements. M. Jean-Yves Le Drian nous a d'ailleurs expliqué que ceux-ci passaient de plus en plus par l'Espagne, en provenance du Maroc, ce qui montre que les filières d'immigration s'adaptent très rapidement aux possibilités de regroupement familial élargies par la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration contrôlée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Les dépenses de la mission devraient continuer à croître à l'issue du premier semestre 2018, la demande d'asile continuant d'augmenter (+ 16,7 % par rapport au premier semestre de 2017), alors qu'elle baisse au niveau de l'Union européenne (- 29 % par rapport au premier semestre 2017). Par ailleurs, la France est également confrontée à une hausse importante (+ 63 % en 2016) des demandeurs d'asile sous procédure dite « Dublin », qui concerne les migrants qui, après avoir enregistré leur demande dans un premier pays européen, la réitèrent dans un autre État membre de l'Union européenne et qui ne sont pas comptabilisés dans les chiffres de la demande d'asile. Ce phénomène a un impact important sur les dépenses de la mission, puisque ces personnes sont éligibles à plusieurs dispositifs prévus par la mission, comme l'hébergement d'urgence ou l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, la mission voit ses crédits augmenter de 37,5 % en autorisations d'engagement (AE) et de 22,7 % en crédits de paiement (CP). Les deux programmes présentent des crédits en hausse. Le programme 303 « Immigration et asile » voit ses crédits augmenter de 35,1 % en AE et de 16,5 % en CP par rapport à 2018, tandis que le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » voit son budget augmenter de 46,8 % en AE et de 46,9 % en CP par rapport à 2018.

La mission fait toutefois l'objet d'une mesure d'élargissement de son périmètre. Les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) en Île-de-France, actuellement gérés par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et intégration des personnes vulnérables » seront transférés en gestion sur le programme 303 « Immigration et asile ». Ce transfert représente 189,3 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP. À périmètre constant, les crédits de la mission augmentent de 14,11 % en CP.

Le financement de la lutte contre l'immigration irrégulière voit ses crédits augmenter fortement, de 86,7 % en AE et de 65,6 % en CP. Le contexte migratoire incertain requiert en effet une augmentation du nombre de places en centres de rétention administrative (CRA). Il est prévu de créer 1 000 places en 2019, soit une hausse de 35 % par rapport à la capacité immobilière disponible constatée fin 2017. La loi pour une immigration contrôlée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie prévoit en outre une augmentation de la durée légale de placement en rétention, qui est passée de 45 à 90 jours. Ceci induit un besoin de crédits complémentaires expliquant la progression des crédits demandés au titre du projet de loi de finances 2019. L'hypothèse moyenne retenue est une hausse de 15 jours de la durée de rétention pour un coût de 1,70 million d'euros.

En conséquence, les crédits prévus pour le fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative augmentent également, et s'élèveront à 35,6 millions d'euros en AE et 18 millions en CP. Ces dépenses concernent le fonctionnement courant des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA), ainsi que la zone d'attente des personnes en instance (ZAPI) de Roissy. Elles regroupent l'ensemble des prestations (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie) et les autres contrats nécessaires au fonctionnement des structures, y compris l'entretien immobilier des lieux de rétention.

Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière stagnent à un niveau proche de 30 millions d'euros depuis 4 ans. Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) s'élève à 12,6 %, ce qui constitue un niveau historiquement bas. Cela est préoccupant.

La dotation de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) s'élève à 335,83 millions d'euros, en progression de 5,7 % par rapport à 2018. Cette hausse traduit, à nouveau, une volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire, mais pourrait, cette année encore, se révéler insuffisante, faute d'une prévision d'évolution de la demande d'asile réaliste. Le Gouvernement fait en effet l'hypothèse d'une stabilité des demandes d'asile et d'une baisse du nombre de Dublinés. Or on constate l'inverse au premier semestre ! Je suis donc conduit à émettre de fortes réserves quant au caractère réaliste de cette prévision, qui pourrait à nouveau être dépassée. Ainsi, alors même qu'elle avait fait l'objet d'une augmentation de 45 % en loi de finances initiale pour 2018, par rapport à 2017, l'enveloppe prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile devrait, en 2018, dépasser la prévision de plus de 96 millions d'euros, selon les informations transmises par le Gouvernement.

L'année 2018 est marquée par une augmentation des crédits dédiés à l'accueil des étrangers primo-arrivants, qui s'élèvent à 255,86 millions d'euros, en hausse de 34 % par rapport à 2017. Cette augmentation s'explique notamment par l'enrichissement bienvenu des prestations et obligations associées au contrat d'intégration républicaine (CIR), notamment avec le doublement du volume des formations linguistiques proposées ou l'instauration d'un entretien en fin de CIR. La création de cet entretien nécessite des moyens supplémentaires de 1,6 million d'euros en 2019 (40 ETP) pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). La prise en charge de la certification du niveau de langue prévue par le même alinéa représente un coût supplémentaire d'un million d'euros en 2019.

L'effort budgétaire en faveur des centres provisoires d'hébergement (CPA) se poursuit pour permettre la création de 2 000 places supplémentaires en 2019. L'action 15 du programme 104 porte essentiellement les crédits destinés au financement de l'hébergement des réfugiés, en particulier les centres provisoires d'hébergement, destinés à favoriser l'accompagnement des réfugiés présentant des vulnérabilités et nécessitant une prise en charge complète. Au total, la hausse en deux ans sera de 5 000 places supplémentaires, mais les besoins sont estimés à 30 000 places.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – La commission des lois rendra son avis le 28 novembre. À ce stade je partage les mêmes constats que votre rapporteur spécial. Je partage votre inquiétude concernant l'asile : le Gouvernement fait l'hypothèse d'une stabilité du nombre des demandes d'asile, or celles-ci continuent d'augmenter, pour atteindre 120 000 demandes. Ma deuxième inquiétude concerne la capacité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) à traiter les demandes en moins de deux mois. Le délai de réponse est actuellement de 100 jours. L'objectif ne sera sans doute accessible qu'à la fin de 2019, dans le meilleur des cas. Nous sommes aussi dubitatifs

sur la capacité à tenir l'objectif, louable, d'héberger 90 % des demandeurs d'asile dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et dans le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Enfin, la faiblesse du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français est problématique. À cet égard, tant que l'on n'aura pas réglé la question des laissez-passer consulaires, on n'avancera pas. Mais cela relève d'une négociation avec les pays d'origine.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'appréciation est contrastée. Le budget de cette mission est traditionnellement sous-évalué. Cette année, la sous-évaluation est peut-être moindre, mais le budget sur l'asile n'est encore pas à la hauteur face à la hausse des demandes. Le taux d'exécution des OQTF baisse. Cette baisse est-elle due au refus des pays d'origine d'accueillir les ressortissants de leur pays, ou à d'autres causes ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Ce budget est à l'image de la politique du Gouvernement qui a été matérialisée par la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration contrôlée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Si l'on approuve cette politique, on approuvera ce budget ; sinon, on sera logiquement plus réservé, ce qui est le cas du groupe socialiste et républicain. Certains volets sont toutefois positifs, comme la volonté d'améliorer l'intégration, avec la mise en œuvre de certaines mesures du rapport d'Aurélien Taché, comme l'augmentation des crédits destinés aux cours de langues. À l'inverse pourtant, l'accès au droit et les droits au recours sont restreints avec l'accélération du traitement des demandes d'asile, en application de la loi asile et immigration, contre laquelle nous nous étions élevés. Ce n'est pas ainsi que l'on réduira le problème, puisque le nombre de demandeurs d'asile augmente. Les besoins en termes d'hébergement sont aussi criants, mais l'État n'est pas au rendez-vous, comme le montrent les épisodes récents à Paris ou à Nantes. La hausse des places prévue n'est pas suffisante. Ainsi, en dépit d'éléments positifs, nous nous abstiendrons car nous ne partageons pas la philosophie du texte.

M. Marc Laménie. – Je note la progression des engagements financiers. Est-il possible d'avoir une évaluation des moyens humains ? Ceux-ci sont difficilement chiffrables en raison du nombre d'acteurs concernés : État, opérateurs, préfetures, collectivités territoriales, ou encore associations.

M. Arnaud Bazin. – Les deux rapporteurs ont relevé une forme de déni de l'État quant à la pression migratoire réelle, puisque le Gouvernement fait l'hypothèse d'une stabilisation du nombre de demandes d'asile alors que celles-ci continuent d'augmenter. Il en va de même de la croissance du nombre de mineurs étrangers non accompagnés. Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour aider les départements à mieux financer l'évaluation de la minorité et l'accueil des demandeurs reconnus mineurs ne sont pas à la hauteur des défis. Là aussi il y a une forme de déni de la situation et des difficultés des départements, tant

financières que pratiques, pour accueillir 40 000 mineurs étrangers cette année, et plus de 50 000 l'année prochaine. Les départements subissent à cet égard les conséquences de la politique migratoire décidée par l'État.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Les moyens humains sont difficiles à apprécier faute de données consolidées. Les moyens humains de l'Ofii et de l'Ofpra augmentent, avec respectivement 1 179 ETP, et 805 ETP en plus. Beaucoup d'associations interviennent aussi dans le domaine. Nous avons pu estimer que le coût direct de la politique française d'immigration et d'intégration s'élevait à 6,2 milliards d'euros.

Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian constatait l'augmentation du nombre de mineurs isolés passant par l'Espagne. Les filières s'adaptent en fonction de nos lois et procédures. En Allemagne le nombre de mineurs isolés est toutefois beaucoup plus important car il s'élève à plusieurs centaines de milliers.

La faiblesse du taux d'exécution des OQTF s'explique par le nombre d'appels et le détournement de nos procédures – comme ces aides au retour acceptées mais non suivies d'effet. Les conditions dans lesquelles se déroulent les éloignements compliquent leur exécution. Alors que les Allemands utilisent des avions militaires, nous avons recours à des vols commerciaux : il suffit que la personne chahute un peu pour ne pas partir. Et la PAF ne dispose que d'un Beechcraft de 19 places, qui peut à peine traverser la Méditerranée. Bref, l'État nie le réel, et le nombre d'éloignements diminue chaque année, en contradiction complète avec les propos de fermeté tenus publiquement.

Je peux concevoir que l'estimation du nombre de demandes d'asiles soit délicate, puisque ce nombre dépend de maints facteurs géopolitiques. Pour autant, notre système n'envoie pas un signal fort pour casser l'immigration, qui détourne nos procédures. Nous ne disposons pas d'évaluations consolidées, mais cette mission coûte au moins 1,5 milliard d'euros par an à la nation, et sans doute davantage.

Nous appelons donc à voter contre l'adoption des crédits de cette mission.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et d'adopter sans modification l'article 77 quater.