

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Marie-Carole CIUNTU, rapporteur spécial, sénatrice du Val-de-Marne

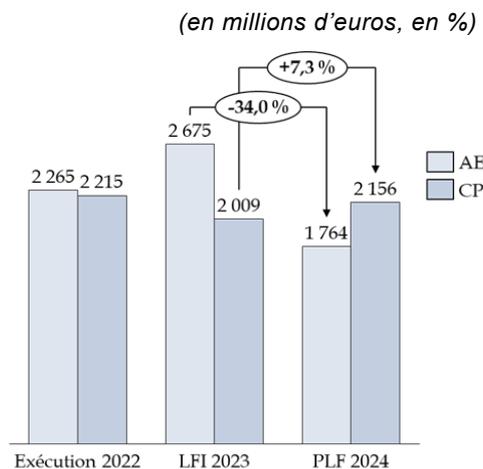
1. DANS UN CONTEXTE DE FORTE MONTÉE DE LA PRESSION MIGRATOIRE ET D'ACCUEIL DES DÉPLACÉS D'UKRAINE, UN BUDGET INCOMPLET ET PRIVILÉGIANT LES DÉPENSES D'ASILE À L'INTÉGRATION

Après une année 2020 marquée par l'épidémie de COVID-19, **la pression migratoire est repartie à la hausse en Europe et en France dès 2021**. Cette tendance **se renforce aujourd'hui fortement**. Alors que le record historique du nombre de demandes d'asile en France est de 132 826 demandes (en 2019), le Gouvernement s'attend à ce que **pas moins de 160 000 demandes soient déposées en 2024**. Corrélativement, le nombre de contrats d'intégration républicaine signés par les primo-arrivants destinés à demeurer en France est en hausse : alors que 78 764 avaient été signés en 2020, ils sont 110 080 à l'avoir été en 2022.

En 2024, est également prévue **la poursuite de l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine** dans le contexte de son invasion par la Russie en 2022. Ces personnes peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de la « **protection temporaire** » de la France, qui implique notamment l'octroi de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)¹ et l'accès à un logement. Cet accueil présente un **coût notable pour la mission**, alors qu'environ 80 000 personnes sont concernées.

Dans ce contexte général, **les crédits de la mission sont en hausse en crédits de paiement (CP, + 7,3 % soit + 147 millions d'euros, M€) et en baisse en autorisations d'engagement (AE, - 34,0 % soit - 911 M€)**. Les **crédits demandés** pour l'ensemble de la mission s'élèvent ainsi à **2,16 milliards d'euros en CP et à 1,76 milliard d'euros en AE**. Les deux programmes connaissent des évolutions contrastées. Le **programme 303** « Immigration et asile » concentre la plus grande part de la baisse des AE (- 799 M€) mais connaît une hausse de ses CP (+ 259 M€) par rapport à 2023. Le **programme 104** « Intégration et accès à la nationalité française » connaît quant à lui une baisse aussi bien de ses AE (- 112 M€) que de ses CP (- 112 M€).

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



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

¹ Même si les bénéficiaires de la protection temporaire ne sont pas automatiquement des demandeurs d'asile.

La mission ne représente qu'une part minoritaire des crédits de l'État en matière de politique d'immigration et d'intégration, évalués au total à 7,9 milliards d'euros pour 2024.

Ces données brutes concernant la mission doivent être interprétées avec précaution, pour trois raisons.

En premier lieu, **les crédits demandés n'intègrent pas, de même que l'année dernière, les dépenses qui seront générées par l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire, en provenance d'Ukraine.** Or, ces dépenses **n'ont rien d'anecdotique.** En 2022, elles avaient représenté 482 M€ en CP, dont 218 M€ au titre de l'ADA et 253 M€ au titre de l'hébergement. Pour 2023, le projet de loi de finances n'intégrait pas non plus les dépenses correspondantes dans les crédits demandés, faisant dire à la **Cour des comptes** que « *le défaut de sincérité budgétaire [était] établi à cet égard* »¹. Il en va pourtant de même en 2024 : la mission n'intègre toujours pas les crédits nécessaires, le projet annuel de performances ne les présentant même pas. En conséquence, **c'est encore par abondement en gestion que le financement devrait s'opérer pour 2024.** La non-budgétisation de ces crédits est d'autant plus problématique que leurs poids par rapport au total des crédits de la mission est significatif. **Une telle situation est de nature à limiter le caractère éclairé du vote du Parlement sur la mission.**

En deuxième lieu, la mission connaît **deux évolutions de périmètre** cette année. En les neutralisant, le programme 303 voit ses crédits baisser de 45,2 % en AE (- 963 M€) et augmenter de 6,5 % en CP (+ 95 M€). Le programme 104 voit quant à lui ses crédits augmenter tant en AE, de 2,6 % (+ 14,3 M€), qu'en CP, de 2,6 % (+ 14,2 M€).

En troisième lieu, **la comparaison en données brutes par rapport à 2023 mérite d'être corrigée s'agissant des autorisations d'engagement.** En effet, budgétairement, l'année 2023 a notamment été marquée par un renouvellement des conventions pluriannuelles avec les gestionnaires s'agissant de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), d'une part, et des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)², d'autre part. Ces renouvellements ont conduit à une forte hausse ponctuelle des AE engagées en 2023. Cela explique une partie conséquente de la baisse des dépenses en 2024 sur ces deux postes, laquelle atteint respectivement 857 millions d'euros et 187 millions d'euros, soit 1,044 milliard d'euros au total.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **les crédits de paiement apparaissent comme le meilleur indicateur de l'évolution des crédits en 2024.** En neutralisant les effets de périmètre, ils sont en hausse d'environ 5,4 %, soit une augmentation de 109 millions d'euros.

Les équilibres de la mission restent quant à eux similaires, les crédits liés à l'exercice du droit d'asile (hébergement, examen des demandes, ADA, etc.) représentant près de deux tiers des crédits de paiement demandés pour 2024. Dans le même temps, **les dépenses en faveur de l'intégration, pourtant essentielles à une politique d'immigration réussie, ne représentent qu'environ un cinquième des crédits.**

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Immigration, asile et intégration », avril 2023.

² Dédiés également aux demandeurs d'asile.

2. UN BUDGET MARQUÉ PAR UNE HAUSSE TROP LIMITÉE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET PAR UNE BAISSSE TROP OPTIMISTE DE LA DOTATION AU TITRE DE L'ADA

A. UNE HAUSSE BIEN TROP TIMIDE DES DÉPENSES DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Le plus grande part de la hausse des CP concerne certes cette année les dépenses en lien avec la lutte contre l'immigration irrégulière, qui augmentent de 54 % en 2024, pour s'établir à 261 M€ (en AE, + 46 % pour s'établir à 300 M€). Si cette hausse doit être notée, il convient de remarquer que **son ampleur en valeur absolue (+ 91 M€ en CP et + 94 M€ en AE) reste en réalité limitée face à l'ampleur des enjeux en matière d'immigration irrégulière en France**. D'ailleurs, ces dépenses ne représentent qu'un peu plus d'un dixième des crédits de la mission en 2024.

La hausse des crédits touche en particulier deux postes. En premier lieu, est concerné **l'investissement dans les centres et locaux de rétention administrative (+ 63,5 M€ en CP et + 103 M€ en AE)**, notamment dans l'objectif que la capacité d'accueil des CRA soit portée à 3 000 places en 2027, comme prévu par la LOPMI¹. Il n'est toutefois pas certain que ce nombre de places soient effectivement disponibles à cet horizon. Sont également concernés **l'éloignement des migrants en situation irrégulière et la lutte contre l'immigration clandestine (+ 20 M€ en CP et en AE)**, en particulier pour financer l'achat de matériels, pour 12 M€ (drones, intercepteurs nautiques, moyens de projection et moyens aériens, etc.).

S'agissant des faits, les résultats en matière de lutte contre l'immigration irrégulière sont aujourd'hui très insatisfaisants. Les retours forcés exécutés n'ont ainsi augmenté que de 13,1 % en 2022 (pour s'établir à 11 410 retours) par rapport à 2021, année qui était encore marquée par les restrictions sur les déplacements liées à l'épidémie de COVID-19. Ils restent inférieurs de 40 % au nombre de retours forcés constatés en 2019.

B. UNE BAISSSE DE L'ADA TROP OPTIMISTE

Le budget de la mission prévoit pour 2024 une **réduction de la dotation pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) de 6,6 % (- 21 M€)** par rapport à 2023, pour s'établir à 294 M€. Cette diminution fait suite à une baisse de 36 % en 2023 par rapport à 2022.

Il convient de constater, d'une part, que **le montant prévu pour la dotation au titre de l'ADA n'intègre pas le coût lié à son versement aux bénéficiaires de la protection temporaire**, ce qui est regrettable². D'autre part, même en excluant ces dernières dépenses du périmètre budgété, **la prévision apparaît trop optimiste**. En effet, les résultats à atteindre en matière de **raccourcissement des délais de traitement des demandes** par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (l'Ofpra, dont l'objectif est fixé à 60 jours en 2024 contre 120 jours en début d'année 2023) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour respecter l'enveloppe budgétaire **apparaissent difficilement atteignables**, *a fortiori* dans un contexte de forte hausse des demandes d'asile.

C. LES CRÉDITS CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE, L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS ET LES OPÉRATEURS CONNAISSENT PAR AILLEURS QUELQUES ÉVOLUTIONS

En 2024, l'hébergement des demandeurs d'asile représente 564,2 M€ en AE et 995,7 M€ en CP, en intégrant les centres provisoires d'hébergement (CPH), nouvellement transférés à l'action du fait de la suppression de l'action n° 15 du programme 104.

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

² Voir supra.

La création de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et réfugiés vulnérables se poursuit en 2024 avec **1 500 places supplémentaires**, dont 500 pour les réfugiés vulnérables. Au total, **le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés vulnérables pourrait atteindre 122 582 places en 2024.**

Les crédits d'hébergement sont en baisse de 906 M€ en AE (- 61,6 %) mais sont en hausse de 155 M€ en CP (+ 15,6 %) en 2024. En neutralisant les évolutions de périmètre, la diminution est de 1 032 M€ en AE et la hausse de 29 M€ en CP. La baisse significative en AE s'explique principalement par une ouverture ponctuelle d'autorisations d'engagement en 2023¹.

Les crédits en faveur de l'intégration des étrangers primo-arrivants (action 12 du programme 104) **sont quant à eux en hausse de 29 %, soit + 39 M€** (environ 36 M€ hors mesures de périmètre), pour s'établir à 175 M€ en AE=CP. Sont notamment concernés les financements en faveur de l'apprentissage de la langue française, l'accès aux droits et l'accompagnement vers l'emploi, en lien avec les collectivités territoriales. **Il n'en demeure pas moins qu'en matière d'intégration, des efforts bien plus importants sont nécessaires, de même qu'une redéfinition des paramètres de la politique mise en œuvre.**

Enfin, le financement des deux opérateurs de la mission connaît de légères évolutions. Les financements de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (**Ofii**) sont réduits de 40 M€, pour s'établir à 562 M€, tandis que le plafond d'emplois reste identique, à 1 217 ETPT. Cette baisse est liée à la réduction prévue de la dotation au titre de l'ADA, qui transite par l'Ofii, et de l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants ». Cette dernière baisse devant être compensée par une hausse de ses moyens provenant des fonds européens, l'activité de l'Ofii ne devrait pas subir de baisse globale de ses recettes. S'agissant de l'**Ofpra**, le financement augmente, en lien avec l'objectif d'un raccourcissement des délais d'examen des demandes d'asile, et s'établira à 108 M€, en hausse de 4,2 % (+ 4,4 M€) par rapport à 2023, tandis que 17 ETPT seront créés, pour atteindre un plafond de 1 028 ETPT.

Il apparaît au final que le budget ne porte pas de modification de la politique en matière d'immigration et d'intégration, alors que le contexte migratoire, les difficultés prégnantes liées à l'immigration irrégulière et les failles de l'intégration y invitent ardemment.

Réunie le mercredi 25 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.



Marie-Carole CIUNTU
Rapporteur spécial
Sénatrice (Les Républicains)
du Val-de-Marne

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Voir supra.