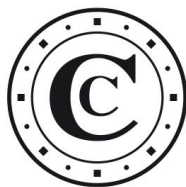


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Immigration, asile et intégration

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS D'HÉBERGEMENT QUI N'INTÈGRE PAS LES DÉPENSES EN FAVEUR DES DÉPLACÉS UKRAINIENS	13
A - Le programme 303 - Immigration et asile : l'absence de budgétisation des dépenses pour les déplacés d'Ukraine et la progression des crédits d'hébergement	13
B - Le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française : une légère augmentation des crédits.....	17
C - Une programmation initiale non approuvée par la contrôlease budgétaire et comptable ministérielle	18
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	19
A - Les mouvements de crédits	19
B - L'utilisation de la réserve de précaution	20
C - Une loi de finances de fin de gestion à nouveau principalement consacrée aux dépenses en faveur des bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire en provenance.....	21
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Une exécution sous contrainte de la mission, conséquence de l'absence de budgétisation des dépenses liées à la crise ukrainienne.....	22
B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention.....	28
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	33
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les reports et charges à payer	33
B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2024 et 2025.....	34
C - La programmation des crédits en PLF 2025 : l'intégration des dépenses pour les déplacés d'Ukraine	35
V - L'INCIDENCE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES	35
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	37
I - PROGRAMME N° 303 - IMMIGRATION ET ASILE.....	37
A - Des demandes d'asile en légère baisse en 2024.....	37
B - Les capacités décisionnelles de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Cour nationale du droit d'asile	39
C - Un suivi plus rigoureux des dépenses de l'allocation pour demandeur d'asile	40
D - Rationalisation, sécurisation juridique et renforcement des contrôles sur le parc d'hébergement.....	41
E - Gestion spécifique des bénéficiaires de la protection temporaire.....	43
F - Orientation régionale et structuration du dispositif des sas	43
G - L'évaluation de la performance du programme 303	43
II - PROGRAMME N° 104 - INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ.....	45
A - Des dépenses d'intégration soutenues en 2024.....	45
B - Après sa montée en charge, une pause pour le programme Agir	47
C - Les indicateurs de performance du programme	48

III - LA GESTION DES FONDS DE CONCOURS	51
A - Une gestion 2024 des fonds européens marquée par une forte amélioration de l'exécution.....	51
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION, DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION.....	57
I - LES OPÉRATEURS	57
A - Les subventions pour charges de service public	57
B - Les autres financements apportés aux opérateurs	60
C - Une hausse importante des effectifs des deux opérateurs depuis 2016	61
II - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	64
ANNEXES.....	67

Synthèse

Exécution budgétaire de la mission Immigration, asile et intégration en 2024

La mission "Immigration, asile et intégration" finance les parcours des personnes empruntant les voies de l'immigration ou de l'asile, avec des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI) 2024 à hauteur de 1 764,84 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 2 156,50 M€ en crédits de paiement (CP). Elle se compose de deux programmes : le programme 303 "Immigration et asile" (79 % des crédits de la mission) et le programme 104 "Intégration et accès à la nationalité française".

Concernant le programme 303, les crédits liés à l'hébergement des demandeurs d'asile ont connu une progression marquée, notamment avec le transfert des centres provisoires d'hébergement (CPH) du programme 104 vers le programme 303, pour un montant de 117,2 M€, ainsi que des autres hébergements pour les réfugiés pour un montant de 9 M€, soit 126,2 M€ au total. Toutefois, l'absence d'inscription de crédits pour les bénéficiaires de la protection temporaire (BPT), notamment les réfugiés en provenance d'Ukraine, a de nouveau été constatée dans la LFI 2024. Il convient de noter que ce défaut a été corrigé en LFI 2025 conformément à la recommandation de la Cour des comptes dans sa NEB IAI de 2023¹. L'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) connaît une réduction de sa dotation en LFI 2024 à 300,2 M€, alors que l'exécution 2023 avait dépassé les prévisions (à hauteur de 434,2 M€). Cette budgétisation reposait ainsi sur une estimation de 180 000 premières demandes enregistrées en guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda), soit près de 170 000 demandes d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), et ne prenait pas en compte la présence continue des BPT, conduisant à un risque de dépassement des crédits prévus.

Concernant le programme 104, les crédits connaissent une réduction en LFI 2024 (431,4 M€ contre 543,1 M€ en 2023), principalement en raison du transfert des CPH vers le programme 303. Toutefois, à périmètre constant, les crédits augmentent de 2,4 %, avec des priorités ciblées : le renforcement du contrat d'intégration républicaine (CIR), la généralisation du programme Agir et l'accroissement du nombre de contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAI).

Dans le cadre d'une procédure budgétaire atypique en 2024, la contrôlease budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) a émis un avis défavorable pour les deux programmes de la mission, à l'occasion de son examen du document de programmation unique en début d'année, la CBCM identifiant plusieurs risques budgétaires. On peut ainsi noter l'absence de prévision pour la revalorisation salariale dans le secteur associatif, la création de nouvelles places d'hébergement et les impacts financiers du projet de loi immigration. La provision pour risques

¹ L'exécution des dépenses en faveur des BPT avait atteint 321,8 M€ en 2023, financés par des redéploiements et des abondements interministériels.

et aléas prévue dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur dite Lopmi (15,1 M€ sur le programme 303 et 5,6 M€ sur le programme 104) a été regardée comme insuffisante au regard des tensions budgétaires anticipées.

L'exécution budgétaire 2024 met en évidence plusieurs évolutions significatives. Tout d'abord, et contrairement aux deux années précédentes, l'exécution du programme a été inférieure à la loi de finances initiale (2 145 M€ en CP hors fonds de concours, pour une LFI de 2 156 M€).

Par ailleurs, l'exécution budgétaire révèle une forte hausse des dépenses destinées à la lutte contre l'immigration irrégulière (+ 53 % en AE et + 54 % en CP par rapport à 2023). Cette progression résulte principalement du financement de nouvelles mesures, telles que la création d'espaces France Asile et l'extension des centres de rétention administrative (CRA) dans le cadre du plan "CRA 3 000".

Enfin, l'exécution budgétaire de la mission "Immigration, asile et intégration" en 2024 est marquée par une hausse des dépenses d'hébergement et de lutte contre l'immigration irrégulière, mais reste marquée par des dépassements structurels de budget, notamment en faveur des BPT.

Une demande d'asile en légère baisse en 2024

En 2024, 133 955 premières demandes d'asile ont été enregistrées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda), marquant une diminution de 9 % par rapport à 2023. Cette baisse s'explique par un ralentissement de la croissance des demandes à l'automne, bien qu'un pic ait été observé en octobre. Toutefois, la pression migratoire en Europe demeure élevée, comparable à la crise de 2015-2016. En termes de nationalités, les demandes d'origine ukrainienne ont fortement progressé (+ 291 % - c'est aussi qu'elles étaient pour l'essentiel, jusqu'ici, comptées séparément), représentant 10 % du total. À l'inverse, les demandes en provenance d'Afghanistan (- 37 %), de Guinée (- 23 %) et de Côte d'Ivoire (- 26 %) sont en recul. La demande haïtienne a augmenté de 114 %, tandis que celles du Kosovo et de la Mauritanie enregistrent respectivement des hausses de 160 % et 157 %.

Sur le plan des procédures, 58 % des demandes ont été enregistrées en procédure normale, 22 % en procédure accélérée et 20 % en procédure Dublin, visant les demandeurs déjà enregistrés dans un autre État membre de l'UE. Toutefois, seulement 2 595 transferts effectifs vers un tel État ont été réalisés. Le délai moyen d'enregistrement entre les structures de premier accueil (Spada) et les Guda s'est amélioré, passant de 3,8 jours en 2023 à 2,7 jours en 2024. L'Ofpra a enregistré 153 715 demandes en 2024 (+7,8 % par rapport à 2023). L'activité décisionnelle reste soutenue avec 141 911 décisions rendues sur la même période, bien que le stock de dossiers en attente ait augmenté (à 66 370 à fin 2024, soit + 24,4 % par rapport à 2023). Le délai moyen de traitement de l'Ofpra est passé à 136 jours en 2024 contre 127 en 2023. Au plan budgétaire, l'allocation pour demandeur d'asile (Ada) a concerné en moyenne 94 348 bénéficiaires mensuels, pour un coût de 250 M€, en retrait par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale (300 M€).

Compte tenu des contraintes budgétaires, afin de suivre les dépenses d'Ada, en lien étroit avec la DGEF, l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) a intensifié ses dispositifs de contrôle, notamment de lutte contre les fraudes.

Une offre d'hébergement des demandeurs d'asile en légère baisse du fait de contraintes budgétaires mais des efforts de rationalisation et de contrôle du parc

L'année 2024 a été marquée par d'importantes contraintes budgétaires qui ont affecté le parc d'hébergement des demandeurs d'asile. Le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024 a entraîné une réduction de 115 M€ des ressources allouées au programme 303 « Immigration, asile et intégration », limitant ainsi la capacité d'accueil. En avril, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de région de restreindre l'ouverture de nouvelles places. Les conséquences de ces restrictions budgétaires sont significatives : les 1 500 places supplémentaires prévues en LFI 2024 n'ont pas été créées, et les 1 295 places initialement prévues en 2023 mais non ouvertes en début d'année 2024 n'ont pas été reconstituées.

Dans ce contexte, des efforts ont été réalisés pour rationaliser et optimiser l'utilisation des capacités disponibles. Le taux d'occupation du parc d'hébergement s'est amélioré, atteignant 97,8 % en 2024 contre 96,5 % en 2023. L'indisponibilité des places a été réduite grâce à l'introduction d'un module de gestion dans l'outil DN@-NG, permettant de faire passer le taux de places indisponibles de 5 % à 2,6 %. L'orientation régionale des demandeurs d'asile enregistrés en Île-de-France a été renforcée afin de décongestionner le dispositif d'hébergement d'urgence de la « plaque parisienne ». 74 090 demandeurs d'asile ont ainsi été dirigés vers d'autres régions. En outre, le dispositif de sas d'accueil temporaire a permis la mise à l'abri de 6 487 personnes en 2024, avec un taux d'orientation vers des solutions pérennes de 33 %.

Un cadre national de contrôle a été mis en place afin d'harmoniser et de renforcer les inspections des structures d'hébergement. La gestion des événements indésirables graves (EIG) dans ces structures a été améliorée par la mise en place d'un formulaire dématérialisé en novembre 2024.

Enfin, la CNDA a enregistré 56 497 recours, en baisse de 13 %, en lien avec la hausse du taux de protection de l'Ofpra (à 38,8 %, contre 32,8 % en 2023). Le stock de dossiers en instance à la CNDA a diminué, passant de 26 132 à 22 194. Le délai moyen de traitement des recours a significativement baissé, atteignant 4,7 mois en 2024 contre 6,3 mois en 2023. La DGEF note ainsi que, si les délais d'instruction de l'Ofpra se sont légèrement dégradés, le délai global de traitement de l'ensemble de la chaîne de la demande d'asile, par l'Ofpra puis par la CNDA, s'est réduit de plus d'un mois entre 2023 et 2024 puisqu'il est passé de 10,4 mois en 2023 à 9,1 mois en 2024.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule la recommandation suivante :

1. (Recommandation reconduite et reformulée) Poursuivre l'amélioration du taux d'hébergement des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil (DNA), ainsi que la fiabilisation des paiements et l'uniformisation des tarifications par types d'hébergement au sein du DNA (DGEF).

Introduction

Mission Immigration, asile et intégration

La mission *Immigration, asile et intégration* finance les parcours des personnes empruntant les voies de l'immigration ou de l'asile, à hauteur de 1 764,84 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 2 156,50 M€ en crédits de paiement (CP) en loi de finance initiale 2024. Elle comporte le programme 303 - *Immigration et asile*, en 2024, et le programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*. Les dépenses principales de la mission sont portées par le programme 303, et concernent l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que l'allocation qui leur est versée (79 % des CP de la mission en LFI 2024).

Les dispositifs sont pilotés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et en grande partie mises en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales) ainsi que par deux opérateurs rattachés budgétairement à la mission :

- d'une part, au titre du programme 303, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) chargé de l'application des textes relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire ;
- d'autre part, au titre des deux programmes rattachés à la mission, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), chargé de l'accueil et de l'accompagnement des ressortissants étrangers autorisés à séjourner en France, y compris les demandeurs d'asile.

Les dépenses de la mission ne constituent toutefois qu'un quart des crédits du budget général consacrés aux politiques d'immigration² au sens le plus large, que le document de politique transversale (DPT) 2025 « Politique française de l'immigration et de l'intégration » évalue à 7 495 M€ en CP.

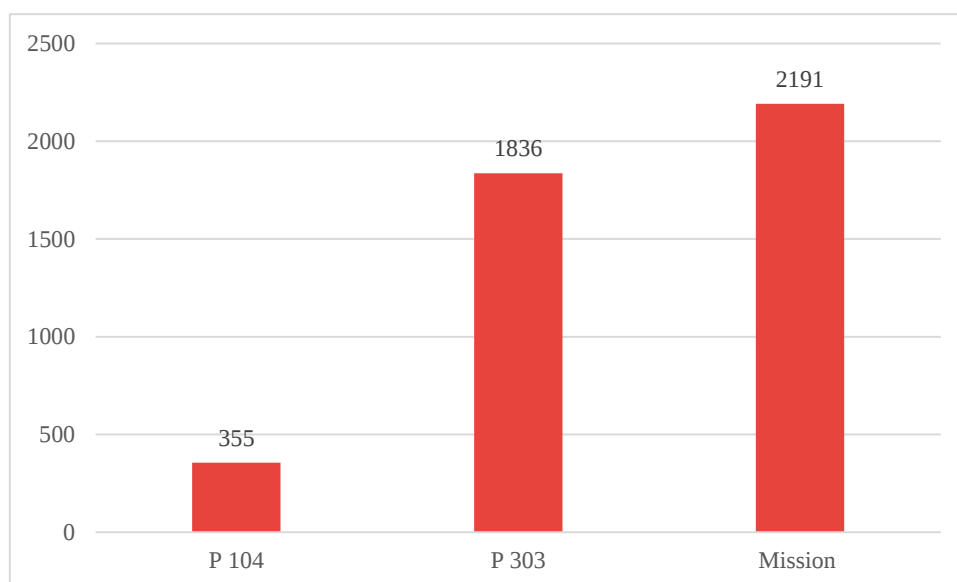
Mission Immigration, asile et intégration

Programme 104– *Intégration et accès à la nationalité française*

Programme 303 – *Immigration et asile*

² 19 programmes du budget de l'État ont été identifiés dans le document de politique transversale.

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024 (CP, en M€)
avec fonds de concours**



Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale : une progression des crédits d'hébergement qui n'intègre pas les dépenses en faveur des déplacés ukrainiens

A - Le programme 303 - Immigration et asile : l'absence de budgétisation des dépenses pour les déplacés d'Ukraine et la progression des crédits d'hébergement

Le programme 303 - *Immigration et asile* représente plus de 79 % du total de la mission, en LFI 2024, avec 1 333,43M€ en autorisations d'engagement (AE) et 1 725,14 M€ en crédits de paiement (CP). Alors que ses crédits de paiement ont progressé significativement (+18,7 %), ses autorisations d'engagement ont baissé de près de 35 %, après la forte hausse des dépenses en AE en 2023 au titre du renouvellement en 2023 des conventions pluriannuelles d'hébergement d'urgence. Les crédits rattachés au programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française* ont baissé quant à eux de 27,1 % en AE et en CP, pour s'établir à 434,7 M€ en AE et 434,8 M€ en CP (413,4 M€ en AE et CP hors fonds de concours).

1 - L'absence de budgétisation en LFI 2024 des dépenses pour les bénéficiaires de la protection temporaire

L'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 constitue, comme les années précédentes, le premier poste budgétaire de la mission avec 975,7 M€ en AE (- 49 % par rapport à la LFI 2023) et 1 407,2 M€ en CP (+ 11,0 % par rapport à la LFI 2023). Sa part est ainsi en hausse par rapport à la LFI 2023 (de 59 % à 62 % des crédits de paiement), du fait principalement du transfert sur le programme 303, acté en 2024, des crédits de l'action 15 du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité » relatifs aux centres provisoires d'hébergement (CPH).

En effet, la LFI 2024 a intégré une modification de la maquette budgétaire regroupant sur le programme 303 l'ensemble des places d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile (Cada, CAES et Huda) et des réfugiés (CPH et autres types d'hébergements pour réfugiés).

Cette mesure poursuivait un objectif de clarification dans la présentation et le suivi des crédits de l'hébergement sur le seul programme 303, tout en concentrant sur l'action 12 « Intégration des étrangers en situation régulière » du programme 104 les crédits destinés à l'intégration des étrangers primo-arrivants, y compris les réfugiés. La mesure proposée pour 2024 consistait à transférer depuis l'action 15 :

- les 11 768 places d'hébergement de réfugiés (10 918 places de CPH et 850 autres places qui représentaient 118,6 M€ en LFI 2023) sur l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 ;
- les financements du GIP Habitat et Interventions Sociales (HIS), du Haut-commissariat pour les Réfugiés (HCR) et des allocataires marocains et tunisiens (3,3 M€ en LFI 2023) sur l'action 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » du programme 104.

Cette mesure de périmètre d'un montant total de 126,2 M€ en PLF 2024 se traduit par le transfert de 126,2 M€ depuis le programme 104 vers l'action 2 du programme 303 et le redéploiement de 3,3 M€ sur l'action 12 du programme 104.

À périmètre constant, les crédits de paiement de l'action 2 sont stables (+ 1 % par rapport à la LFI 2023). L'action 2 avait supporté la majeure partie des dispositifs en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT), à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022. Les dépenses, non prévues en loi de finances initiale 2023, avaient été financées par des redéploiements et l'ouverture de 339 M€ de crédits en AE et en CP en loi de fin de gestion (LFG). L'exécution en faveur des BPT en 2023 s'était finalement élevée à 320,9 M € en AE et 321,8 M € en CP, décomposée en 173,4 M€ en AE et CP pour le financement de l'allocation pour demandeurs d'asile (Ada), 144,1 M€ en AE et 145 M€ en CP pour les places d'hébergement et 3,4 M€ en AE et en CP en faveur des accueils de jour et des frais de transports. Cela représentait 14 % du total des dépenses en CP exécutées en 2023.

Malgré l'inscription du conflit dans la durée, la lettre-plafond adressée par la Première ministre le 3 août 2023 indiquait que : « (...) outre le dégel des deux programmes de la mission, arbitré en juillet 2023, les dépenses exceptionnelles portées par la mission du fait de la guerre en Ukraine donneront lieu à un abondement interministériel en gestion 2023. Pour 2024, le même dispositif sera mis en œuvre. ».

En application de la lettre-plafond précitée, aucun crédit n'a été prévu en loi de finances initiale 2024 pour financer les dispositifs en faveur des BPT. Le PAP 2024 reprenait à ce titre la même formule que le PAP 2023 : « *Compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux [des personnes qui ont fui le conflit en Ukraine], les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2024 ne sont pas présentées ici.* ».

Ce choix réitéré s'inscrivait certes dans une tendance baissière. En effet, les crédits exécutés en faveur des BPT ukrainiens pour l'Ada en faveur des BPT ont diminué de 46 M€ par rapport à 2022, et de 108 M€ de moins qu'en 2022 pour l'hébergement des BPT. A fin 2023, les places d'hébergement en faveur des BPT étaient passées de 20 000 en 2022 à 13 182. Cependant, si le budget nécessaire pouvait être estimé en baisse, il demeurerait inapproprié de l'écarter entièrement en loi de finances initiale.

2 - Des crédits en forte augmentation pour l'hébergement

Les crédits pour l'hébergement représentent le premier poste de dépenses de l'action 2 (58 % des AE et 71 % des CP). En loi de finances, les CP ont connu une augmentation notable par rapport à 2023, passant de 840,5 M€ en LFI 2023 à 995,7 M€ en LFI 2024 (soit + 155,2 M€) du fait principalement du transfert des crédits destinés aux centres provisoires d'hébergement (CPH) du programme 104 vers le programme 303 (programmation de 126,2 M€ en LFI 2024). On note par ailleurs une dissociation importante de l'évolution des CP et des AE puisque les AE subissent une baisse notable en passant de 1 470,3 M€ en LFI 2023 à 564,2 M€ en LFI 2024, et ce malgré le transfert des crédits CPH à hauteur de 126,2 M€. Il convient de noter qu'à périmètre constant, les CP progressent de 29 M€. Cette hausse des CP avait pour but de financer des places dans les CPH, dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) et dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES).

L'augmentation des dépenses devait permettre à la fois de pérenniser la hausse des places ouvertes depuis 2021 (hors places en faveur des BPT), passées de 115 328 places ouvertes en 2021 à 115 496 en 2022, puis à 119 732 en 2023, et de créer de nouvelles capacités d'accueil. Au total, il était ainsi prévu d'ouvrir 1 500 places (500 places supplémentaires en CPH, 500 en CAES et 500 en Cada).

La forte baisse des AE, à hauteur de 1 032 M€ entre LFI 2023 et LFI 2024, s'explique par le fait qu'en 2023 est intervenu le renouvellement pour trois ans des conventions pluriannuelles avec les opérateurs d'hébergement d'urgence. Ainsi, les AE prévues pour l'hébergement d'urgence (Huda/Pradha) passaient de 1 092 M€ en LFI 2023 à 48 M€ en LFI 2024.

En CP, les dépenses pour l'hébergement d'urgence présentaient une progression de 17,7 M€ des crédits (soit + 3,8 %) par rapport à la LFI 2023 pour maintenir le parc existant (52 034). En ce qui concerne l'hébergement pérenne, la dotation des centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) passait de 378,3 M€ en AE et CP en LFI 2023 à 389,6 M€ en AE et CP (+ 3,0 % par rapport à la LFI 2023) devant financer les 49 242³ places existantes, mais aussi 500 places supplémentaires.

Enfin, concernant l'accueil de premier niveau des personnes dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), la dotation en LFI devait financer le parc de 6 622 places existantes et 500 places supplémentaires ainsi que 500 places de sas d'accueil temporaire créées en 2023, pour 15,8 M€ en AE et 77,3 M€ en CP.

L'action 2 a financé la subvention attribuée à l'Ofpra, en augmentation en LFI de près de 11 % par rapport à la LFI 2023, pour s'établir à 108,1 M€ en LFI 2024 (contre 103,4 M€ en LFI 2023 soit + 4,7 M€). Cette augmentation devait permettre de financer la création de nouveaux emplois de rédacteurs dans les divisions de la protection pour la délivrance des actes d'état civil des bénéficiaires de la protection internationale (BPI)⁴.

³ Le nombre de places est celui du 31 décembre 2023, d'après les derniers chiffres du ministère de l'intérieur.

⁴ La LFI 2024 prévoyait la création de huit nouveaux emplois de rédacteurs affectés à la délivrance des actes d'état civil et la prise sous plafond par l'Ofpra de neuf ETPT correspondant à des agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) affectés à l'Ofpra dans le cadre de mises à disposition, soit + 17 ETPT. Un amendement a ensuite prévu le recrutement de huit agents supplémentaires au pôle protection de l'Ofpra.

L'action 3 prend en charge les dépenses en matière de lutte contre l'immigration irrégulière (centre de rétention administrative-CRA, éloignement, prise en charge sanitaire et sociale des personnes en rétention).

Les crédits ouverts en LFI 2024 sont en nette progression par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2023, passant de 205,5 M€ à 300,0 M€ en AE et de 169,5 M€ à 260,7 M€ en CP. Ces crédits supplémentaires ont pour principal but de financer des mesures nouvelles. En premier lieu desquelles on peut citer le financement de la mise en œuvre du plan « CRA 3 000 » portant à 3 000 le nombre de places disponibles en CRA (pour 45 M€) à l'horizon 2027, ainsi que le financement du placement en rétention prioritaire des étrangers auteurs de troubles à l'ordre public pour un coût de 6,3 M€.

3 - Une dotation en recul de l'allocation pour demandeur d'asile

L'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) représente 21 % des dépenses de l'action 2, et 23 % à périmètre contre 25 % des dépenses en LFI 2023.

Son montant, qui varie en fonction de la composition et des ressources de la famille, peut être complété par un versement supplémentaire, dit « pécule » si aucune place d'hébergement n'a été proposée. Cette allocation est une dépense de guichet : elle est versée à tous les demandeurs d'asile pendant la procédure d'instruction de leur dossier, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁵.

Après plusieurs années de rebasages en lois de finances initiales (447 M€ en 2020, 454 M€ en 2021, 470,9 M€⁶ en 2022), la dépense d'Ada avait été prévue fortement à la baisse en LFI 2023, à hauteur de 320,7 M€ (dont 6 M€ de frais de gestion). Cette baisse se poursuit en LFI 2024 avec une prévision de 300,2 M€, et ce alors que l'exécution 2023 s'était élevée à 434,2 M€ (y compris l'allocation temporaire d'attente).

La prévision de dépenses de l'Ada a été principalement établie sur l'hypothèse d'environ 170 000 demandes d'asile « classique » (ie hors procédure spécifique pour les BPT) enregistrées à l'Ofpra⁷. Au niveau des sorties, la prévision s'appuyait sur 155 000 décisions rendues annuellement par l'Ofpra avec un délai qui devait s'établir à deux mois. Cette prévision, si elle était bien cohérente avec les mouvements de population constatés l'année précédente hors déplacés d'Ukraine (142 649 demandes effectuées à fin 2023), ne tenait pas compte de la présence des 54 880 BPT principalement ukrainiens bénéficiaires de l'Ada en moyenne sur l'année (dont 30 485 également bénéficiaires du pécule) sur le territoire. La dotation en LFI 2024 était, à cet égard, sous-budgétée, comme évoqué ci-dessus.

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

⁶ 20 M€ supplémentaires avaient été mis en réserve : la dotation globale était donc susceptible de s'élever à 490,9 M€.

⁷ Cela correspond à 180 000 premières demandes enregistrées en guichets uniques (Guda) en 2024, tenant compte d'une croissance particulièrement forte de la demande d'asile constatée au sein de l'Union européenne. En y ajoutant le nombre prévisionnel de réexamens et en retirant les demandes sous procédure Dublin.

B - Le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française : une légère augmentation des crédits

L'autre programme de la mission a connu une baisse notable des crédits passant de 543,1 M€ en AE et CP en LFI 2023 (hors fonds de concours) à 431,4 M€ en AE et CP en LFI 2024. Avec l'intégration des fonds de concours, la LFI 2024 du programme 104 s'établit à 434,7 M€ en AE et 434,8 M€ en CP. Cependant, à périmètre constant entre la LFI 2023 et la LFI 2024, les crédits alloués connaissent une légère progression (+2,4 % en AE et en CP), soit +10,3 M€ en AE et +10,2 M€ en CP.

Du fait du changement de maquette budgétaire évoqué *supra*, à partir de 2024, les crédits de l'action 15 du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité » relatifs aux centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés sont ainsi transférés sur le programme 303.

Ainsi, la dotation à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), portée par l'action 11, a constitué le premier poste de dépenses du programme. Les crédits versés à l'Ofii depuis l'action 11 diminuent de 27,3 M€ par rapport à la LFI 2023 (273,3 M€), portant les crédits à 246 M€ en LFI 2024. Ils comprennent la subvention pour charge de service public (SCSP) à hauteur de 218 M€ (contre 252,3 M€ en LFI 2023), 18 M€ de crédits d'intervention (contre 11 M€ en 2023) et la création d'une nouvelle ligne de subvention pour charges d'investissement (SCI), créditée de façon forfaitaire pour l'exercice 2024 à hauteur de 10 M€. Cette budgétisation prenait par ailleurs en compte les crédits européens attendus et votés à hauteur de 85,2 M€ au budget initial (BI) 2024 (cf. *infra* sur les fonds de concours).

L'action 12 s'est élevée à 174,7 M€ en AE et CP en LFI 2024, en forte hausse par rapport à 2023 (135,4 M€, soit + 29 %). Cette évolution s'explique par une baisse des crédits disponibles en LFI pour le programme d'accompagnement global individualisé des réfugiés (Agir). Cette programmation tirait certes les conséquences d'une programmation en LFI 2023 qui avait été particulièrement volontariste à 74,1 M€ en AE et 75,5 M€ en CP pour une exécution de 56,5 M€ en AE et 16,6 M€ en CP. En LFI 2024, les crédits du programme Agir sont de 41,7 M€ en AE et 51 M€ en CP. Mais elle ne semblait guère tenir compte de la généralisation du programme à l'ensemble des départements hors outre-mer (soit 42 départements supplémentaires en 2024)

A l'inverse, l'inscription des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAI) en tant que chantiers relevant d'une politique prioritaire du gouvernement (PPG), ce qui impliquait dès 2024 une croissance du nombre de contrats, correspond à une dépense de 10 M€ prévus en LFI 2024 (contre 7,6 Md€ exécuté en 2023). Il était ainsi attendu, dès l'exercice 2024, une croissance du nombre de CTAI avec pour objectif en fin d'année d'atteindre une part de signataires du CIR couverts par une contractualisation CTAI de 29 % (contre 20 % en 2023). De plus une part importante des crédits déconcentrés est également consacrée au financement de projets lauréats d'appels à projets régionaux ou départementaux en vue de la prise en charge d'actions complémentaires aux formations linguistiques et civiques délivrées par l'Ofii dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR).

C - Une programmation initiale non approuvée par la contrôleuse budgétaire et comptable ministérielle

La contrôleuse budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) a rendu en juin 2024 un avis défavorable pour les deux programmes de la mission, dans le cadre de son examen du document de programmation unique (DPU).

Au premier rang des risques identifiés par la CBCM, pour le programme 303, figurait l'absence de prévision de ressources et de dépenses des dispositifs en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) ukrainiens, sujet déjà évoqué. La CBCM a demandé une prévision la plus précise possible sur ce point, et de lui communiquer les données mensuelles d'exécution et de re-prévision de l'ensemble des dépenses du programme.

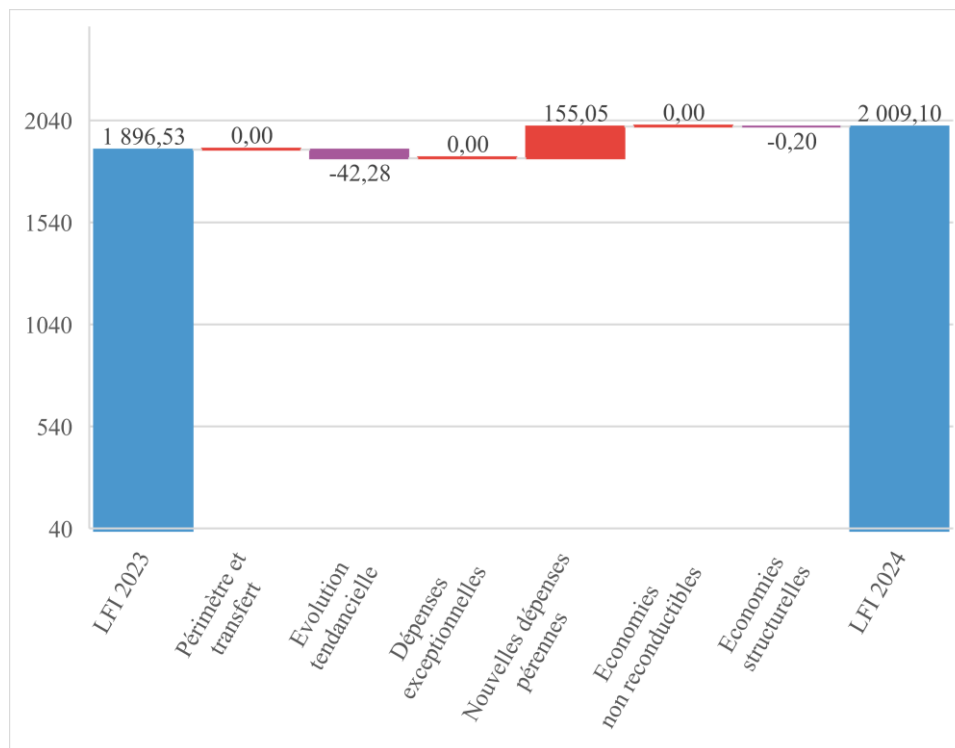
Outre l'absence de budgétisation des dépenses en faveur des BPT (avec un coût global estimé à 252,2 M€ en AE et 255,3 M€ en CP au moment du DPU), la CBCM s'inquiétait de l'absence de budgétisation de l'extension de la prime « Ségur » avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2024 pour tous les personnels de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale et des mesures résultant de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration (dite « loi CIAI »).

En outre, la CBCM relevait que la provision pour risques et aléas (dite « surgel ») au titre de la loi de programmation et d'orientation du ministère de l'intérieur (Lopmi), était appliquée à deux dispositifs non pilotables, à savoir l'allocation pour demandeur d'asile (Ada) pour 29,0 M€ en AE et CP et le dispositif d'hébergement Huda pour 29,0 M€ en AE et CP. Cette application, contraire à la doctrine budgétaire de positionnement du gel sur une dépense qui se doit d'être pilotable, est en outre contraire à la lettre plafond qui rappelle qu'« *afin d'assurer la soutenabilité de la programmation du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, cette trajectoire intègre une provision à hauteur de 150 M€ pour absorber les risques et aléas éventuels à l'exécution de la loi de programmation en matière d'investissement. Les crédits non consommés seront débloqués en fin de gestion et reportés dans leur intégralité* ».

La CBCM formulait des griefs analogues pour le programme 104 : l'absence de prévision de revalorisation salariale dans le secteur privé non lucratif et la non-prise en compte des mesures liées au projet de loi dit CIAI.

Ces différents points d'attention, ainsi que la prévision de dépassement des crédits disponibles, ont conduit la CBCM à rendre un avis défavorable sur les deux programmes, et à maintenir la réunion du compte-rendu de gestion 1 (CRG1).

**Graphique n° 2 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission en CP
(en M€)**



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Les mouvements de crédits

Sur le programme 303, les reports de crédits de 2023 sur l'année 2024 sont d'un montant particulièrement élevé : 419,3 M€ en AE et 172,0 M€ en CP du fait de leur déplaçonnement au motif de leur possible utilisation pour la prise en charge de certaines dépenses liées à l'accueil des déplacés d'Ukraine, notamment en matière d'hébergement. Ils se décomposent comme suit :

- 47,7 M€ au titre des AE affectées non engagées (AENE) ;
- 37,1 M€ en AE et 46,9 M€ en CP au titre des fonds de concours non consommés ;
- 334,5 M€ en AE et 125,1 M€ en CP au titre des reports généraux⁸.

⁸ Il convient de noter des reports croisés à hauteur de 2,1 M€ en AE et 10,1 M€ en CP en provenance du programme 216 au titre des rétrocessions des crédits numériques et 0,4 M€ en AE et 0,4 M€ en CP en provenance du programme 104 au titre du transfert du dispositif des CPH.

Le programme 104 a également bénéficié de reports à hauteur de 12,2 M€ en AE et 13,0 M€ en CP, dont 12,2 M€ en AE et 12,3 M€ en CP de fonds de concours et 0,7 M€ en CP de crédits généraux.

B - L'utilisation de la réserve de précaution

Outre le surgel précédemment évoqué au titre de la Lopmi (58 M€ en AE et CP pour le programme 303 et 28 M€ en AE et en CP sur le programme 104), une partie des crédits de la mission a dû, comme chaque année, être mise en réserve.

La circulaire budgétaire relative au lancement de la gestion 2024 a relevé le taux de mise en réserve (MER), pour les programmes dont les dépenses sont jugées plus modulables, à 5,5 % des AE et des CP hors titre 2 (contre 5 % en 2023 et 4 % en 2022). Le taux de MER applicable aux dépenses de personnel (titre 2) a été mis en œuvre pour la mission IAI sur les crédits de personnel des opérateurs portés par les subventions pour charge de service public (SCSP), soit 0,5 % comme les années précédentes. Comme cela était le cas lors des exercices antérieurs, la circulaire a autorisé une différenciation de ce taux selon les programmes, pour tenir compte du degré de contrainte de leurs dépenses, rappelant aux responsables de programmes que les AE et les CP mis en réserve doivent être considérés comme indisponibles. Il convient de noter qu'aucune catégorie de crédits de la mission n'a été dispensée de gel et qu'aucun transfert de crédits MER n'a eu lieu entre programmes de la mission alors que cela avait pu être le cas par le passé (par exemple 3,8 M€ du programme 303 vers le programme 104 en 2022).

Enfin, un gel supplémentaire a été décidé le 17 juillet 2024 à hauteur de 201,3 M€ en AE uniquement pour le programme 303 et de 0,6 M€ en AE et 1,4 M€ en CP pour le programme 104.

Pour le programme 303, le montant de la réserve de précaution initiale s'élevait à 69,8 M€ en AE et 91,4 M€ en CP, soit un taux de mise en réserve effectif de 5,2 % en AE et 5,3 % en CP. Un surgel à hauteur de 44,9 M€ en AE et 23,3 M€ en CP a eu lieu en début d'année (19 février 2024), portant ainsi le montant de la mise en réserve à 114,7 M€ en AE et en CP. Par ailleurs, en application d'un arbitrage du Premier ministre et conformément à la lettre-plafond, les reports de crédits généraux principalement issus de crédits non consommés de la LFG 2023 (cf. *supra*) ont fait l'objet d'un surgel de 158 M€ en AE et 115 M€ en CP destiné à financer les dépenses en faveur des réfugiés ukrainiens.

Le 19 mars 2024, 56,7 M€ en AE et CP ont été dégelés, rapportant ainsi le montant de la mise en réserve à 58 M€ en AE et CP, correspondant aux crédits gelés au titre de la Lopmi.

L'ensemble des crédits gelés du programme 303 a été mobilisé au cours de la gestion 2024. Ainsi, le surgel a été débloqué intégralement, soit 201,3 M€ en AE, la MER Lopmi a été mobilisée en fin d'année (58 M€ en AE et en CP), ainsi que les reports gelés (158 M€ en AE et 115 M€ en CP) en faveur des BPT.

Pour le programme 104, le montant de la réserve de précaution initiale s'élevait à 20,9 M€ en AE et CP, soit un taux de MER de 4,9 % en AE et en CP. Un surgel à hauteur de 29,1 M€ en AE et en CP a eu lieu le 19 février 2024.

Le 19 mars 2024, 22 M€ en AE et CP ont été dégelés, rapportant ainsi le montant de la mise en réserve à 28 M€ en AE et CP, correspondant, comme pour le programme 303 aux crédits gelés au titre de la Lopmi.

Contrairement aux années précédentes, il est notable qu'en 2024, seule une partie des crédits gelés du programme 104 a été mobilisée. En effet, les crédits « dégelés » du programme se sont élevés à 28,6 M€ en AE et 29,4 M€ en CP. Ceux-ci correspondent à l'intégralité des crédits du « surgel » (soit 0,6 M€ en AE et 1,4 M€ en CP) et à une partie des crédits MER au titre de la Lopmi (2 M€ en AE et 11 M€ en CP sur les 28,0 M€ disponibles en AE et en CP). Le solde a fait l'objet d'une annulation en fin d'année à hauteur de 26,3 M€ en AE et 17,3 M€ en CP.

C - Une loi de finances de fin de gestion à nouveau principalement consacrée aux dépenses en faveur des bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire en provenance

La loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion (LFG) pour 2024⁹ prévoit, pour le programme 303, l'ouverture de 31,9 M€ en AE et 64,6 M€ en CP, et, pour le programme 104, l'annulation de 26,3 M€ en AE et de 17,3 M€ en CP.

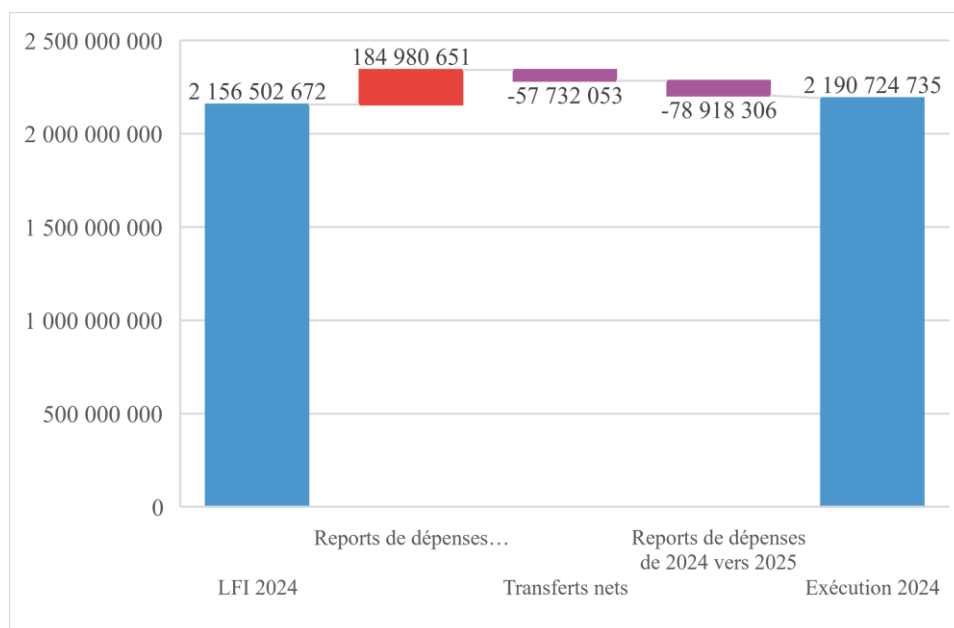
Après 2023, il s'agit de la deuxième année d'application de cette nouvelle catégorie de loi de finances, distincte de la loi de finances rectificatives, créée par la loi organique du 28 décembre 2021. Elle est limitée aux seules dispositions essentielles à l'exécution budgétaire de l'année en cours.

Pour le programme 303, le besoin de crédits non couverts par la programmation initiale présenté par le ministère en compte rendu de gestion de fin d'année était de 449,0 M€ en AE et 237,4 M€ en CP. Cela correspondait à des dépenses liées à l'accueil et à l'accompagnement des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) d'Ukraine évaluées à 236,6 M€ en AE et 239,5 M€ en CP, à la prise en compte du besoin pour le « Ségur 3 » à hauteur de 31 M€ en AE et 21,3 M€ en CP, ainsi que de la réévaluation des dépenses pour les systèmes d'information à hauteur de 13,1 M€ en AE et 11,7 M€. Comme évoqué *supra*, 417,3 M€ en AE et 173,0 M€ en CP de crédits ont pu être mobilisés établissant un besoin complémentaire en ouverture de crédits, c'est-à-dire au-delà des crédits mobilisables sur le programme 303 à 31,7 M€ en AE et 64,4 M€ en CP¹⁰.

Pour le programme 104, comme évoqué *supra*, le besoin complémentaire était de 2,6 M€ en AE et de 12,4 M€ en CP qui pouvait être couvert par les crédits MER du programme, offrant une capacité d'annulation de crédits sur le programme à hauteur de 26,3 M€ en AE et de 17,3 M€ en CP.

⁹ Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024 (1) - Légifrance.

¹⁰ Un besoin complémentaire pour le programme 104 prenait par ailleurs en compte une dépense de + 0,3 M€ en AE et CP liée au transfert pour le second semestre 2024 de 2,5 ETPT de l'Ofii vers la DGEF. Cette dépense n'ayant finalement pas été prise en compte dans la LFG, cela a entraîné un rehaussement du solde positif du programme 104 et réduit à due proportion le besoin complémentaire sur le programme 303, d'où l'écart entre le solde présenté en CRG de fin d'année et le montant de LFG de 0,3 M€.

Graphique n° 3 : de la LFI 2024 à l'exécution (CP, en €)

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

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

Après plusieurs nouvelles prévisions, les dépenses de la mission se sont stabilisées à 1 869 M€ en AE et 2 191 M€ en CP, alors que la ressource disponible était de 2 083 M€ en AE et 2 270 M€ en CP.

A - Une exécution sous contrainte de la mission, conséquence de l'absence de budgétisation des dépenses liées à la crise ukrainienne

Le programme 303 a été exécuté à hauteur de 1 520 M€ en AE et 1 836 M€ en CP (y compris les fonds de concours à hauteur de 49,6 M€ en AE et 43,1 M€ en CP), soit une exécution supérieure à la LFI 2024 de 83,9 M€ en AE et de 3,7 M€ en CP. L'exécution a cependant été inférieure aux crédits disponibles à la suite de la LFG, qui étaient de 1 732 M€ en AE et 1 909 M€ en CP, soit 212 M€ d'AE et 74 M€ de CP reportés ou ouverts non utilisés.

Le programme 104 a été exécuté à hauteur de 350 M€ en AE et 355 M€ en CP (y compris les fonds de concours à hauteur de 3,0 M€ en AE et en CP), soit une exécution inférieure à la LFI 2024 de 81,8 M€ en AE et de 76,2 M€ en CP. L'exécution a été légèrement inférieure aux crédits disponibles à la suite de la LFG, qui étaient de 351 M€ en AE et 360 M€ en CP, soit 1,0 M€ d'AE et 5,3 M€ de CP reportés ou ouverts non utilisés.

1 - Une gestion caractérisée par le besoin de financement des dépenses d'hébergement et d'allocation pour demandeur d'asile en faveur des déplacés d'Ukraine

Comme évoqué plus haut et les années précédentes¹¹, l'année 2024 a été marquée par la non-prise en compte dans la budgétisation des dépenses induites par les déplacés d'Ukraine, et la difficulté à réaliser des perspectives de dépenses robustes dans ce cadre.

Néanmoins, en exécution, on note la poursuite de la baisse des dépenses en faveur des BPT ukrainiens.

En effet, ces dépenses se sont élevées en 2024 à 227,9 M€ en AE et 230,6 M€ en CP, dont 95,5 M€ en AE et 98,3 M€ en CP pour l'hébergement, 131,3 M€ en AE et CP pour l'Ada¹² contre 320,9 M€ en AE et 321,8 M € en CP en 2023, dont 144,1 M€ en AE et 145 M€ en CP pour l'hébergement et 173,4 M€ en AE et CP pour l'Ada.

Tableau n° 1 : dépenses en faveur des BPT ukrainiens depuis 2022

En CP, en M€	Exéc. 2022	Exéc. 2023	Exéc. 2024
<i>Dépenses d'Ada</i>	218,4	173,4	131,3
<i>Dépenses d'hébergement</i>	253,2	145	98,3
<i>Autres dépenses (dont accueil de jour et transport)</i>	10,2	3,4	1,1
<i>Total des dépenses en faveur des BPT Ukrainiens</i>	481,8	321,8	230,6

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

Contrairement à 2023, où l'absence de crédits supplémentaires pour les BPT n'avait été confirmée au ministère de l'intérieur qu'à la fin du deuxième trimestre, l'absence d'abondement en cours d'année autrement que par des dégels avait été signifiée au ministère de l'intérieur dès la lettre-plafond préfigurant la construction budgétaire pour 2024. Dans l'attente, les dispositions nécessaires devaient être prises pour piloter la trésorerie du programme et assurer les paiements nécessaires jusqu'à la loi de finances rectificative de fin de gestion.

Si, pour 2025, la présence des BBT en provenance d'Ukraine est réputée être prise en compte en LFI, quoique de manière indistincte, il serait judicieux d'asseoir cette prévision sur une meilleure compréhension des flux et des comportements de cette population (départ des

¹¹ Cour des comptes : *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2023*, 28 février 2023 ; *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 sur la mission Immigration*, avril 2024, disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹² En 2024, en moyenne annuelle, 54 880 BPT ont été bénéficiaires de l'Ada, dont 30 485 étaient également bénéficiaires du pécule, pour un total de 13 567 ménages hébergés et 12 862 ménages non hébergés (bénéficiaires du pécule).

personnes vers d'autres pays, insertion locale sans sollicitation de l'Ada, transfert vers la procédure d'asile de droit commun) avec le recul disponible sur les années passées.

2 - Un pilotage difficile des dépenses liées aux bénéficiaires de la protection temporaire en raison de délégations de crédits limitées

Comme en 2023, les dépenses d'allocation de demandeurs d'asile versée aux BPT et d'hébergement des premiers mois de la protection temporaire ont été financées par redéploiement d'une partie des crédits disponibles de l'action 02 du programme 303. Les premières prévisions de dépenses du parc d'hébergement des BPT et de l'allocation pour demandeur d'asile qui leur est versée ont permis d'établir un plan de trésorerie du programme 303, comme ce fut le cas en 2023. Contrairement à 2023, ce plan de trésorerie a été utilisé dès le début d'année et a permis de déterminer les crédits mobilisables à chaque stade de la gestion 2024 pour la protection temporaire.

Ainsi, dès le début de l'année, des crédits ont été délégués aux services déconcentrés, sans attendre la publication des arrêtés de report, afin de régler les charges à payer de l'année 2023 qui n'ont pas pu être traitées dans les délais de la fin de gestion (2,9 M€). 37,1 M€ ont également été réglés à l'Ofii pour le premier trimestre de l'Ada versée aux BPT. Les crédits disponibles ont principalement été mobilisés, à partir des crédits de l'Ada « classique » ainsi que ceux des Cada, Huda, CAES et CPH qui n'ont pas besoin d'être mis à disposition des services déconcentrés dès le début d'année.

Les dépenses d'Ada ont également été affectées par cette absence de budgétisation initiale. Ainsi, l'ensemble des crédits demandés par l'Ofii concernant l'Ada des BPT d'Ukraine lors de ses deux premiers appels de fonds trimestriels au premier semestre (209,4 M€ dont 70,2 M€ pour l'Ada des BPT) ont été financés en mobilisant les crédits disponibles de l'Ada dite « classique » des demandeurs d'asile.

A partir de juillet, les crédits disponibles de l'Ada « classique » des demandeurs d'asile n'ont plus été suffisants. L'appel de fonds du troisième trimestre (74,1 M€ dont 32 M€ pour l'Ada des BPT) a ainsi été financé grâce à un redéploiement de crédits disponibles de l'Huda (31,8 M€). Les appels de fonds d'octobre et de novembre (57 M€ dont 20 M€ pour l'Ada des BPT) ont été financés intégralement par un redéploiement de crédits disponibles de l'Huda. L'Ada de décembre (26,7 M€ dont 9,1 M€ pour les BPT), ainsi que les frais de gestion de l'Ada (5,7 M€) ont été financés par un fonds de concours du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur de 4 M€, de crédits FAMI versés par la Commission européenne au titre du programme de relocalisation (2,1 M€) et par 26,3 M€ sur les 64,6 M€ ouverts en loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024.

Les 88,7 M€ de crédits disponibles de l'Huda mobilisés pendant l'année pour l'Ada n'ont été reconstitués que grâce à la loi de finance de fin de gestion (38,3 M€ sur les 64,6 M€), à l'affectation de 29 M€ du dégel à la fin novembre des 58 M€ qui avaient fait l'objet d'un surgel au premier trimestre ainsi qu'à un redéploiement de 14,8 M€ de crédits libres d'emplois d'autres actions du programme 303 et de 10,1 M€ de crédits libres d'emplois sur l'action 02 du programme 303 (sur ces 10,1 M€, 3,5 M€ n'ont en définitive pas été consommés). Ces 10,1 M€ proviennent du report des crédits 2023 de 109,6 M€ qui n'avaient pas été consommés à la suite de leur ouverture en loi de finances de fin de gestion 2023 (cf. point 1 *supra*).

Pour le programme 104, ce sont les actions 11 et 12 qui ont connu une gestion budgétaire sous contrainte.

Concernant l'action 11, « actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique », la possibilité pour l'État de dispenser une formation linguistique aux BPT, qui ne sont pas signataires du CIR, a été introduite par le décret n° 2022-726 du 28 avril 2022. En mai 2022, des avenants au marché de formation linguistique ont été établis, permettant aux prestataires de l'Ofii de délivrer une formation linguistique aux bénéficiaires de la protection temporaire. Les BPT peuvent ainsi bénéficier depuis le mois de mai 2022, d'une évaluation de leur niveau de langue puis d'une formation linguistique de 100 heures ou 200 heures vers le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) ainsi que d'une formation de 100 heures vers le niveau A2 et/ou le niveau B1. Dans le cadre du déploiement de cette offre de services, le budget initial 2024 de l'Ofii prévoyait une activité fondée sur 3 000 nouveaux diagnostics linguistiques (contre 4 583 effectivement exécutés en 2023) et sur 513 750 heures de formation délivrées pour une exécution prévisionnelle de 3,7 M€ en CP (contre 4,4 M€ en 2023). Du fait des annulations de crédits par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 (cf. *supra*) à hauteur de 174,7 M€ sur la mission, cette formation a été interrompue le 30 avril 2024. Entre mai 2020 et avril 2024, 1,2 M€ en AE et 1,5 M€ en CP ont été exécutés pour ces parcours. Ce dispositif ne sera pas reconduit en 2025.

Sur l'action 12, comme pour l'exercice 2023, les autres actions d'intégration exclusivement ciblées sur les BPT d'Ukraine n'ont pas été budgétées en LFI 2024. Elles ont pu toutefois être financées à hauteur de 2,2 M€ en AE et en CP par des redéploiements de crédits disponibles au sein de l'action 12 (dont 1,6 M€ en septembre et 0,6 M€ en novembre).

3 - Un pilotage des crédits d'hébergement qui a mis sous tension les gestionnaires de places d'hébergement

Avant la LFG de décembre, le dégel des crédits mis en réserve sur l'ensemble du programme 303 (détail *supra*) a été rendu nécessaire compte tenu des tensions de trésorerie qui s'accroissaient sur ce programme du fait des besoins de financement en faveur des BPT malgré les mesures de régulation mises en œuvre par le ministère, celui-ci opérant une gestion au mois le mois des crédits délégués.

Ainsi, compte tenu de l'insuffisance de crédits votés en LFI au vu des besoins pour les BPT, le ministère avait limité les délégations en janvier pour les Cada et les CPH à trois mois en AE et en CP. En avril, deux mois supplémentaires ont été délégués pour les Cada et les CPH (avril et mai). En juillet, trois mois supplémentaires ont été délégués (juillet, août et septembre). En juillet ont également pu être délégués le premier semestre de l'Huda, des CAES, des sas d'accueil temporaire et de l'hébergement des BPT d'Ukraine. Plusieurs délégations exceptionnelles ont cependant été effectuées dans le courant du premier semestre pour des besoins urgents pour l'Huda, le parc d'hébergement des BPT et des CAES.

Des crédits ont ensuite été délégués, en juillet, aux services déconcentrés pour financer les six premiers mois des subventions aux gestionnaires du parc d'hébergement des BPT, ce qui a mis sous tension la trésorerie des gestionnaires qui ont dû *de facto* avancer six mois de dépenses sur leurs trésoreries.

En octobre, le seul besoin de financement pour le mois d'octobre des Cada et des CPH a été délégué. En novembre ont été délégués les mois de novembre et de décembre des Cada et des CPH ainsi que le second semestre de l'Huda, des CAES et des sas d'accueil temporaire. Les crédits disponibles de l'action 02 n'étaient alors plus suffisants pour déléguer le second semestre de l'hébergement des BPT d'Ukraine. Des délégations exceptionnelles ont néanmoins pu être effectuées pour des besoins urgents d'opérateurs gérant des centres d'hébergement pour les BPT d'Ukraine, en situation de rupture de trésorerie, en attendant la loi de finances de fin de gestion.

Ces crédits auront permis de financer intégralement l'exécution 2024 du parc d'hébergement des BPT d'Ukraine ainsi que les accueils de jour et les transports lors des transferts entre régions (99,3 M€) et de reconstituer les crédits de l'Huda mobilisés pendant l'année pour l'Ada.

Lors de leur dégel à la fin novembre, ces crédits ont été mobilisés en trésorerie pour couvrir une partie des délégations effectuées en novembre pour l'hébergement pour un total de 279 M€ (correspondant aux mois de novembre et de décembre des Cada et des CPH ainsi que le second semestre de l'Huda, des CAES et des sas d'accueil temporaire). La reconstitution des 88,7 M€ de l'Huda mobilisés pendant l'année pour l'Ada a permis d'effectuer la délégation du second semestre de l'hébergement des BPT en décembre, ainsi que celle pour l'extension de la prime « Ségur » aux salariés des dispositifs d'hébergement qui n'en avaient pas bénéficié jusqu'à présent et de financer les dernières dépenses en administration centrale (factures du 4^{ème} trimestre du marché Praha, allocation temporaire d'attente, sas relocalisés).

Une seconde délégation de crédits aux gestionnaires d'hébergement a été réalisée en décembre pour couvrir le second semestre de dépenses, après ouverture des crédits correspondant par la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Il convient de noter qu'au vu des difficultés de gestion financière de la mission, les 1 500 créations de places d'hébergement prévues en LFI 2024 n'ont pas été créées et le nombre de places autorisées au 31 décembre 2024 s'est élevé à 119 437.

Ainsi, le total des crédits ouverts au 31 décembre 2024 sur l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » pour la protection temporaire s'est élevé à 230,5 M€ en AE et 234,4 M€ en CP.

Ces crédits ont été constitués par :

- un report de 67,5 M€ en AE et 109,7 M€ en CP de 2023 sur 2024 ;
- un fonds de concours du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (4 M€ en AE et CP) ;
- des crédits libres d'emploi de l'action 02 (110,2 M€ en AE et 40,2 M€ en CP dont 41,2 M€ en AE et 40,2 M€ en CP de l'Ada « classique » des demandeurs d'asile, 27,1 M€ en AE des CAES et 41,9 M€ en AE de l'Huda) ;
- des crédits libres d'emploi des autres actions du programme 303 à hauteur de 17 M€ en AE et 15,9 M€ en CP) ;
- une ouverture de 31,9 M€ en AE et 64,6 M€ en CP en loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024.

Les crédits ouverts au 31 décembre 2024 sur l'action 02 du programme 303 qui n'ont pas été consommés se sont élevés à 2,7 M€ en AE et à 3,7 M€ en CP. Un report de 0,2 M€ en AE et CP a par ailleurs été demandé pour un centre d'hébergement dans les Hauts-de-France dont la subvention n'a pas pu être versée dans les délais impartis.

Les dépenses d'hébergement des BPT d'Ukraine ont été pilotées via des instructions diffusées en avril et en mai, la DGEF demandant ainsi aux préfets de région :

- d'atteindre un taux d'occupation le plus élevé possible, et, en tout état de cause, jamais inférieur à 85 %, en ramenant le volume du parc au strict nécessaire pour absorber le flux local de BPT et en favorisant les orientations effectuées par la région Paca et la région Ile-de-France dans le cadre du dispositif de desserrement ;
- d'exclure, *a priori*, l'ouverture de nouvelles places ;
- de faciliter l'accès des personnes hébergées à une solution de logement durable, afin d'éviter leur installation prolongée dans les hébergements transitoires financés par le programme 303 ;
- de ne pas signer de convention allant au-delà du 31 décembre 2024.

Compte tenu des risques qui pesaient sur la trésorerie des gestionnaires d'hébergement et des difficultés rencontrées par certains d'entre eux depuis le début de l'année, la DGEF a invité les préfets de région à signaler les situations particulièrement difficiles afin de prioriser les paiements.

Dans les faits, aucun gestionnaire n'a connu de défaillances parmi les opérateurs du DNA et du parc d'hébergement des BPT. Cependant, la DGEF signale que certains de ses partenaires ont indiqué recourir à des lignes de trésorerie auprès de banques afin d'assurer le paiement des charges courantes. La hausse observée au cours de l'année 2024 des taux d'intérêt a eu pour effet d'augmenter le coût supporté par les gestionnaires d'hébergement.

4 - Hors déplacés d'Ukraine, une exécution marquée par quelques dépenses nouvelles

Au titre de l'exercice 2024, les trois principaux facteurs de surcoûts identifiés ont été :

- la revalorisation salariale à destination des salariés du secteur privé non lucratif afin qu'ils bénéficient de « *l'équivalent de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique* » à partir du 1er juillet 2022¹³ pour 19,4 M€, dont 15,8 M€ pour le programme 303 et 3,7 M€ pour le programme 104 ;
- la mise en place des mesures dites « Ségur » à tous les personnels de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2024. Cela fait suite à l'accord sur les bas salaires conclu le 4 juin 2024 entre les partenaires sociaux de la branche pour un coût non budgété de 23 M€ ;

¹³ Cette revalorisation salariale avait été annoncée le 15 septembre 2022 par le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

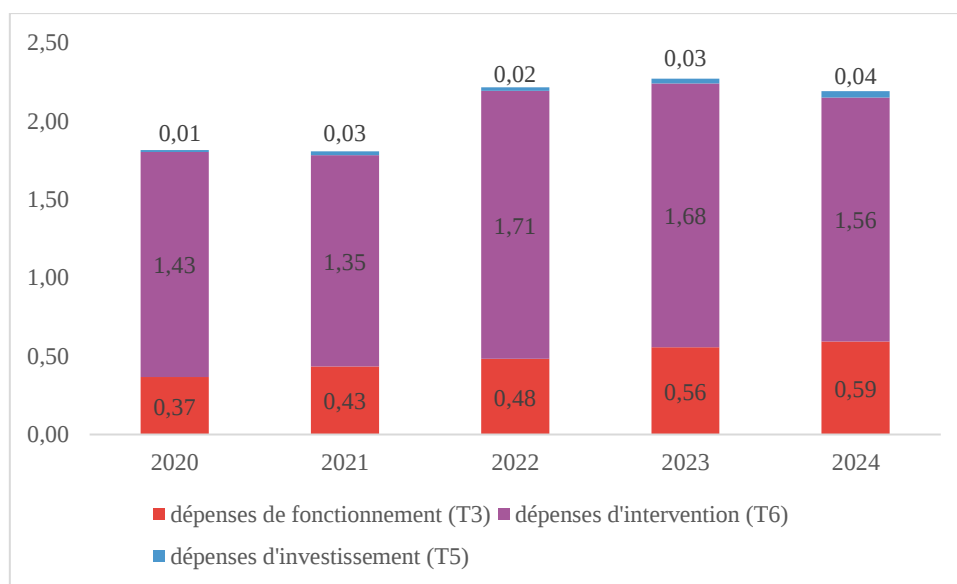
- la prise en considération de l'inflation qui a représenté un surcoût de 36,1 M€, dont 32,2 M€ pour le programme 303.

Sur le programme 303, la mise en œuvre des mesures en lien avec la loi CIAI, notamment leurs effets en matière d'actions d'éloignement, du renforcement de la période d'assignation à résidence en hébergement hôtelier, et la poursuite des travaux préparatoires à la mise en œuvre des espaces France Asile à l'Ofpra, ne fait pas plus l'objet de données d'exécution qu'elles n'avaient fait l'objet d'indications en LFI.

B - Le poids prépondérant des dépenses d'intervention

Le graphique ci-dessous illustre le poids des dépenses d'intervention au sein de la mission (près de 73 % de l'ensemble des dépenses en 2024).

Graphique n° 4 : exécution des crédits de la mission par titre de 2020 à 2024 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

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

Tableau n° 2 : exécution des dépenses de fonctionnement hors fonds de concours

En CP, en M€	LFI 2023	Exéc. 2023	LFI 2024	Exéc. 2024
Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)	123,64	173,83	149,92	214,18
Subventions pour charges de service public (catégorie 32)	109,47	97,30	112,69	107,50
Total dépenses de fonctionnement de l'État du programme 303	233,11	271,13	262,61	321,68
Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)	4,12	29,35	101,32	49,87
Subventions pour charges de service public (catégorie 32) + Corrections CICC fonds européens	252,32	256,96	226,99	221,29
Total dépenses de fonctionnement de l'État du programme 104	256,44	286,32	328,30	271,16

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de mars 2025

Le montant de l'exécution des dépenses de fonctionnement de la mission (catégories 31 et 32) en crédits de paiement (CP) était de 592,3 M€ en 2024 contre 557,4 M€ en 2023, soit une hausse de 35,4 M€ (+ 6,3 %).

Cette hausse fait suite à la forte augmentation de 2023 par rapport à 2022 (+ 36 %). La hausse des crédits marque la poursuite en 2024 des efforts déployés pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'information (SI) de la DGEF et le déploiement du programme Agir.

Les principales dépenses de fonctionnement de la mission concernent le fonctionnement hôtelier¹⁴ des centres de rétention, locaux de rétention et zones d'attente et les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière confirmant la tendance haussière de 2023 (60,4 M€ exécutés en 2023 pour 66,6 M€ en 2024).

L'augmentation des dépenses du programme 303 résulte en partie des dépenses de l'action 4 « soutien » au titre du maintien en conditions opérationnelles des applications existantes¹⁵ et des prestations d'audit au titre des subventions financées par les fonds européens. Ainsi, les SI de la DGEF représentent en 2024 une dépense exécutée à hauteur de 68,3 M€,

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

contre 33,4 M€ l'année précédente. Cette forte augmentation (+ 34,8 M€) est due à une mesure de périmètre. En effet, le programme 303 supporte depuis le 1^{er} janvier 2024 l'ensemble des dépenses numériques pour l'administration des étrangers en France, cette mesure s'est traduite par le transfert en PLF 2024 de crédits du programme 216 vers le programme 303 à hauteur de 38,5 M€ en AE et 37,9 M€ en CP.

Les frais d'éloignement des migrants, notamment ceux relatifs au marché « billetterie », s'inscrivent dans une croissance des éloignements et ont dépassé pour la deuxième année consécutive le niveau de dépenses de 2019 à 51,6 M€ (après 45,7 M€ en 2023 ; contre 41 M€ en 2019).

Le programme 104 porte les dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française qui restent stables en exécution. En 2024, les dépenses de fonctionnement (hors fonds de concours) du programme 104 se sont élevées à 271,1 M€ contre 286,3 M€ en 2023, soit une baisse de 15,2 M€ en CP. Cette baisse s'explique principalement par celle de la subvention pour charge de service public versée à l'Ofii au titre de l'action 11. L'exécution s'est élevée, à 213,9 M€ en 2024 contre 256,9 M€ en 2023, soit - 43,1 M€.

Par ailleurs, on note la montée en charge plus lente que prévu des dépenses au titre du programme Agir à 41,9 M€ en AE et 47,2 M€ en CP, contre une programmation de 112,2 M€ en AE et 78,4 M€ en CP (cf. *infra*). Cela représente cependant une nette progression des dépenses par rapport à 2023 (+16 M€) correspondant au déploiement effectif du programme sur l'ensemble de territoire, avant que celui-ci ne soit mis à l'arrêt du fait de contraintes budgétaires (cf. *infra*).

2 - Les dépenses d'investissement

Elles ne concernent que le programme 303 et couvrent essentiellement les programmes immobiliers relatifs aux centres de rétention administrative (CRA) ainsi que des dépenses d'investissement numérique pour France Visas et l'Anef (administration numérique des étrangers en France).

La programmation 2024 prévoyait 203,4 M€ en AE et 156,1 M€ en CP, en très forte progression par rapport aux crédits inscrits en LFI 2023 (+ 148,8 M€ en AE et + 109,0 M€ en CP) et à l'exécution 2023 (+ 111,7 M€ en AE et + 125,8 M€ en CP). L'exécution a été très inférieure aux prévisions à 44,5 M€ en AE et 42,0 M€ en CP.

Les dépenses d'investissement (y compris fonds de concours) sont ainsi en baisse en 2024 en AE, avec 44,5 M€ contre 91,7 M€ en 2023 et en hausse en CP, avec 42 M€ contre 30,35 M€ en 2023. Les écarts de dépense entre 2023 et 2024 résultent principalement de l'évolution des dépenses d'investissement immobilier.

Tableau n° 3 : exécution des dépenses d'investissement hors fonds de concours

En CP, en M€	LFI 2023	Exéc. 2023	LFI 2024	Exéc. 2024
<i>Investissements (CP) du programme 303</i>	47,15	30,35	156,11	42,0

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de février 2025

3 - La prépondérance des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 73 % du total des crédits consommés en 2024. Les dépenses d'intervention de la mission immigration, asile et intégration (IAI) ont diminué de 119,6 M€ en 2024 pour atteindre 1 559,9 M€ (y compris fonds de concours) par rapport à l'exécution 2023 (1 675,5 M€).

Cette baisse s'explique principalement par la contraction des dépenses exceptionnelles liées à la guerre en Ukraine et l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT). Elle résulte également de la diminution des dépenses relatives aux foyers des travailleurs migrants (FTM) en raison d'un transfert de crédits en gestion à hauteur de -5,6 M€ vers le programme 177 et par la baisse des dépenses liées aux actions d'intégration des étrangers en situation régulière, les dépenses Agir relevant du titre 3.

Les dépenses de guichet (Ada) ont été exécutées à hauteur de 368,1 M€ en 2024, soit une diminution de -14,1 % (- 60,7 M€) par rapport à l'année 2023 (428,8 M€). Cette diminution correspond à la baisse du versement de l'Ada en 2024, à la fois aux demandeurs d'asile, mais aussi aux BPT d'Ukraine.

Les dépenses discrétionnaires s'élèvent à 650,8 M€ contre 766,6 M€ en 2023. Cette diminution de 11,1 % est surtout due à la baisse des dépenses d'hébergement des BPT d'Ukraine (145 M€ en 2023 contre 98,2 M€ en 2024, soit - 46,8 M€).

Les dotations réglementées augmentent quant à elles de 4,8 % (+ 23,2 M€) entre 2023 et 2024 (à 504,4 M€). La hausse porte à la fois sur les centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) et sur les centres provisoires d'hébergement (CPH) en raison de l'ouverture progressive de places et de la revalorisation salariale de + 3 %.

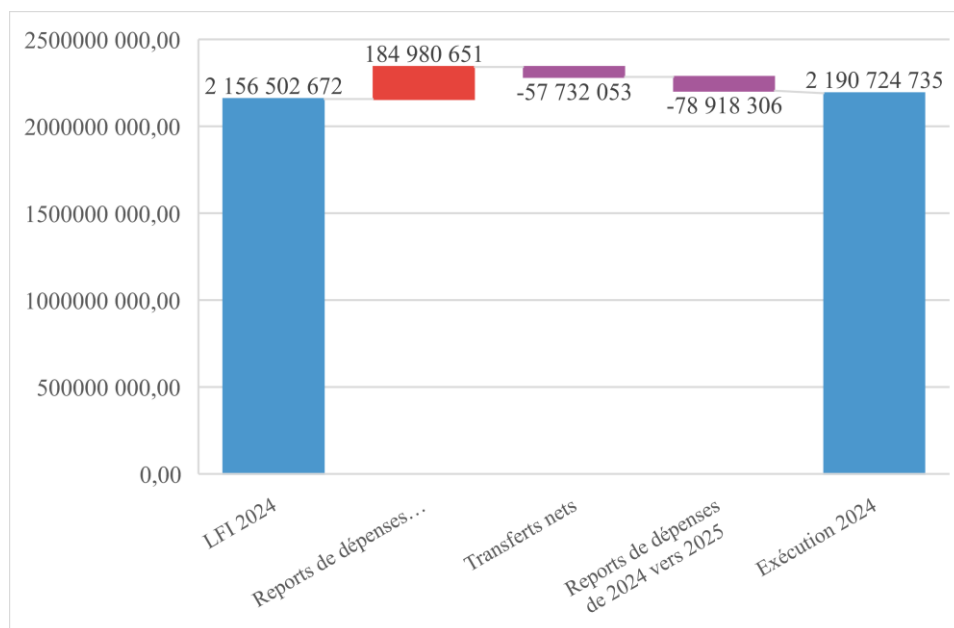
Tableau n° 4 : évolution des dépenses d'intervention de la mission

En CP, en M€	LFI 2023	Exéc.2023	LFI 2024	Exéc.2024
<i>Ata</i>	0	1,0	0	1,0
<i>Ada</i>	320,7	433,2	300,2	367,1
<i>Total dépenses de guichet</i>	320,7	434,2	300,2	368,1
<i>Hébergement d'urgence déconcentré</i>	462,3	593,8	480,0	530,5
<i>Accompagnement social des demandeurs d'asile</i>	2,7	9,0	3,1	5,5

En CP, en M€	LFI 2023	Exéc.2023	LFI 2024	Exéc.2024
<i>Accompagnement social des retenus</i>	9,4	8,5	9,8	1,7
<i>Accompagnement sanitaire des retenus</i>	18,4	17,7	20,1	16,5
<i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i>	132,4	108,0	74,7	53,3
<i>Foyers de travailleurs migrants</i>	11,3	8,7	9,3	1,0
<i>Aides et secours aux réfugiés</i>	11,9	10,5	9,0	8,6
<i>Crédits intervention Ofii (retour et réinstallation)</i>	11,0	10,5	10,0	17,0
<i>Fonctionnement hôtelier des CRA</i>				16,7
Total dépenses discrétionnaires	659,4	766,6	616,0	650,8
<i>Cada</i>	378,3	378,3	389,6	393,2
<i>Centres provisoires d'hébergement</i>	110,0	102,9	117,2	111,2
Total dépenses d'intervention	1 468,4	1 681,9	1 423,0	1 555,90

Source : Cour des comptes, statistiques du ministère de l'intérieur de mars 2025

Graphique n° 5 : de la LFI 2024 à l'exécution (en CP, en €)



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

Le montant des charges à payer (CAP) enregistrées dans Chorus à la clôture de la gestion 2023 et 2024 s'élève respectivement à 30 M€ et 28 M€ (dont 27 M€ sur le programme 303 et 1 M€ sur le programme 104), soit en baisse de 2 M€ entre les deux exercices (- 6,5% par rapport à 2023).

Pour l'exécution 2023, le montant brut des CAP 2023 a été annoncé à 149 M€. Il avait été évoqué une évolution très importante des CAP 2023 par rapport à 2022 de +125 M€ s'expliquant essentiellement par les CAP des dépenses d'hébergement d'urgence et des CAES en progression de 118 M€ au global (+ 753 %) par rapport à 2022. En effet, les CAP 2023 portant sur ces deux dispositifs exécutés au travers des engagements des conventions pluriannuelles 2023-2025, s'élevaient à 134 M€ et s'expliquaient par l'enregistrement erroné des services faits au titre des années 2024 et 2025 dans le système d'information Chorus (flux 2).

Des travaux de corrections entrepris en 2024 ont permis de corriger les CAP 2023 qui sont évalués *in fine* à 30 M€, ramenant l'évolution 2023 par rapport à 2022 à + 24 %, soit une hausse de 6 M€ par rapport à 2022.

L'évolution des charges à payer entre 2023 et 2024, en diminution de 2 M€, s'explique essentiellement par la baisse des dépenses d'hébergement d'urgence (- 7 M€) et des hausses des dépenses des systèmes d'information de la DGEF (+ 4 M€) et des dépenses de fonctionnement des centres de rétention administrative. (+ 1 M€).

Tableau n° 5 : charges à payer par programme (en M€)

<i>Programme</i>	2022	2023	2024
303	23	29 ¹⁶	27
104	1	1	1
Total de la mission	24	30	28

Source : Cour des comptes, données DGEF

¹⁶ Des travaux entrepris par la CBCM ont permis de corriger ce chiffre qui avait auparavant été annoncé à 148 M€.

B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : les restes à payer 2024 et 2025

Les données Chorus mettent en exergue un montant de restes à payer (RAP) au titre de 2024 à hauteur de 581 M€ dont 540 M€ pour le programme 303 et 41 M€ pour le programme 104.

Au 31 décembre 2023, le montant des RAP 2023 de la mission IAI s'élevait à 887 M€ dont 841 M€ du programme 303 et 47 M€ sur le programme 104. Les RAP 2024 ont donc baissé de 34,5 % par rapport à 2023 (pour rappel, les RAP 2023 avaient augmenté de 144,6 % par rapport à 2022).

D'après la CBCM, une première analyse démontre deux natures de dépense principales à l'origine de cette évolution des RAP 2024 :

- s'agissant du programme 104, les RAP 2024 de 40 M€ s'expliquent essentiellement par les « actions spécifiques d'intégration des réfugiés » dont 39 M€ sont liés au programme Agir. Compte tenu de la généralisation du programme en 2024 (hors département de la Seine-Saint-Denis), les RAP dans ce domaine restent stables et progressent seulement de 0,5 M€ par rapport à 2023 ;
- au titre du programme 303, sur les 540 M€ de RAP, 289 M€ sont attribués au renouvellement des conventions pluriannuelles des dispositifs Huda et CAES, 61 M€ au titre des dépenses immobilières relatives aux créations de CRA (notamment 26 M€ au titre du CRA de Bordeaux, 15 M€ pour le CRA de Vincennes, 5 M€ au titre du LRA Pamandzi et 2 M€ au titre du CRA de Lyon).

Enfin, il convient de noter la hausse des RAP des dépenses des systèmes d'information, de 41 M€ par rapport à 2023, compte tenu des nombreux projets informatiques engagés en 2024 (Anef, France Visas, SI Visas,...). Cette hausse marquée des RAP intervient alors que les dépenses des systèmes d'information ont également fortement progressé en 2024 (+14,8 M€ cf. *supra*). Pour rappel, les RAP 2023 de cette dépense étaient de 0,4 M€.

Tableau n° 6 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

<i>Programme</i>	2021	2022	2023	2024
<i>303</i>	310	356	841	540
<i>104</i>	3	7	47	41
<i>Total de la mission</i>	313	363	887	581

Source : Cour des comptes, données CBCM

C - La programmation des crédits en PLF 2025 : l'intégration des dépenses pour les déplacés d'Ukraine

Par rapport à la LFI 2024, les crédits pour 2025 sont en hausse de 1,3 % en AE (passant de 1,76 Md€ à 1,79 Md€) et en baisse de 3,5 % en CP (passant de 2,16 Md€ à 2,08 Md€) pour l'ensemble de la mission.

Cette évolution résulte principalement de la diminution des crédits de l'action 03 « lutte contre l'immigration irrégulière » à hauteur de - 27,4 M€ en CP par rapport à la LFI 2024. La ressource inscrite en LFI 2025, après amendement (+ 34 M€), permet ainsi la mise en œuvre du plan CRA 3 000 prévu dans le cadre de la loi dite Lopmi, pour atteindre une capacité de rétention de 3 000 places à horizon 2027.

Il convient de noter par ailleurs la diminution des crédits de l'action 12 « actions d'intégration des étrangers en situation régulière » à hauteur de - 79,4 M€ en CP par rapport à la LFI 2024, qui prend en compte la limitation de la file active du programme Agir à près de 25 000 bénéficiaires et la mobilisation des fonds européens du Fami à hauteur de 15,7 M€.

Enfin, la LFI 2025 prend en compte la diminution des crédits de l'action 16 « accompagnement du plan de traitement des FTM » à hauteur de -8 M€ en CP et acte le transfert vers le programme 177 de 5,6 M€ en AE et CP au titre de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (Cilpi).

Surtout, comme demandé depuis plusieurs années par la Cour, une partie des dépenses consacrées aux BPT a été intégrée au PLF 2025, sur la base d'une poursuite de la baisse des dépenses constatée en 2024. La DGEF précise toutefois à ce titre que ne sont pas inclus les crédits nécessaires à la couverture des dépenses liées à l'hébergement des BPT d'Ukraine pour lesquelles la circulaire du Premier ministre du 4 décembre 2024 précise que « la couverture des dépenses engagées sur le programme 303 sera assurée en gestion [...] », mais seulement les dépenses d'Ada. Ainsi, d'après la DGEF, la LFI 2025 a prévu 106 M€ de crédits d'Ada en faveur des BPT ukrainiens.

V - L'incidence des Jeux Olympiques et Paralympiques

D'après la DGEF, seul le programme budgétaire 303, au titre du programme France-Visas¹⁷, aurait été impacté par la tenue des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024.

Ce dispositif n'était pas spécifiquement dédié à la préparation des JOP, mais il a été le programme support des développements informatiques nécessaires à la mise en place du

¹⁷ Le programme France Visas, conduit conjointement par le ministère de l'intérieur et des outre-mer et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est un nouveau processus de demande de visas via un système d'information intégré et dématérialisé. France-Visas est désormais déployé dans tous consulats. France-Visas poursuit aussi les chantiers des interfaçages aux systèmes d'information européens comme EES (système d'entrée-sortie ou Entry Exit System), Interopérabilité et VIS-RECAST, mais aussi des travaux d'ouverture aux partenaires nationaux de France-Visas (frontières et préfectures).

« consulat olympique ». Celui-ci avait pour objet de centraliser toutes les demandes de visas émanant des athlètes, de leur staff, et des familles des athlètes pour les JOP alors que celles-ci étaient d'ordinaire gérées par les services diplomatiques et consulaires français¹⁸.

Ainsi, les fédérations étrangères, qui groupent généralement les accréditations, ont effectué les demandes de visas via la plate-forme France-Visas. D'après la DGEF, le consulat olympique a traité 22 962 demandes de visas et a délivré 13 214 visas pour un coût évalué à 5,78 M€ en AE et CP en 2024.

¹⁸Le décret n° 2022-1629 du 23 décembre 2022 relatif aux autorités compétentes pour la délivrance de visas pour les JOP précise ainsi que les demandes de visa des équipes seront délivrées par les administrations centrales des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères - Décret n° 2022-1629 du 23 décembre 2022 relatif aux autorités compétentes pour la délivrance de visas aux membres de la famille olympique dans le cadre des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 - Légifrance.

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Programme n° 303 - Immigration et asile

A - Des demandes d'asile en légère baisse en 2024

En 2024, 133 955 premières demandes d'asile ont été enregistrées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda), marquant une baisse de 9 % par rapport à l'année précédente. Cette diminution s'explique notamment par une moindre accélération de la demande à l'automne, bien qu'un pic ait été observé en octobre avec 13 229 enregistrements. Toutefois, cette augmentation saisonnière est restée inférieure à celle de 2023, où près de 15 000 primo-demandes avaient été comptabilisées au cours du même mois. L'intensification des flux migratoires vers l'Europe, à des niveaux comparables à ceux de la crise migratoire de 2015-2016, a néanmoins entretenu une pression constante sur le dispositif d'accueil. Par ailleurs, la loi du 26 janvier 2024 a renforcé les capacités d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs, contribuant à rendre la France plus attractive.

L'analyse des nationalités des demandeurs confirme la prédominance des primo-demandes en provenance d'Ukraine, qui constituent 10 % du total des enregistrements avec 13 429 demandes. Cette hausse spectaculaire de 291 % par rapport à 2023 s'explique par la réorientation vers la demande d'asile des ressortissants ukrainiens bénéficiant de la protection temporaire. Malgré une baisse de 37 %, l'Afghanistan reste la deuxième nationalité la plus représentée, représentant 8 % des flux. La République démocratique du Congo (RDC), avec une augmentation de 5 %, se maintient en troisième position. À l'inverse, la demande issue de la Guinée et de la Côte d'Ivoire a diminué respectivement de 23 % et 26 %. L'année 2024 est également marquée par l'essor des demandes en provenance d'Haïti, en hausse de 114 %, portant ce pays au sixième rang des origines des primo-demandeurs. Dans une moindre mesure, la demande a fortement progressé en provenance du Kosovo (+ 160 %) et de la Mauritanie (+ 157 %), bien que ces nationalités restent sur des volumes plus réduits.

Sur le plan procédural, 58 % des demandes d'asile ont été enregistrées en procédure normale, soit 77 632 enregistrements. La procédure accélérée concerne 22 % des demandes (29 322 enregistrements), tandis que la procédure Dublin, visant les demandeurs déjà enregistrés dans un autre État européen, représente 20 % des cas avec 27 001 enregistrements. Parmi ces derniers, 2 595 demandeurs ont effectivement été transférés vers le pays responsable de leur prise en charge, traduisant une mise en œuvre partielle du règlement de Dublin. Le délai

moyen d'enregistrement entre les structures de premier accueil (Spada) et les Guda s'est établi à 2,7 jours ouvrés, en amélioration par rapport aux 3,8 jours observés en 2023.

Tableau n° 7 : évolution 2023/2024 des 8 premiers pays pour la demande d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile

<i>Nationalité</i>	2023	Évolution 2022/2023
<i>Ukraine</i>	13429	+291 %
<i>Afghanistan</i>	10716	37 %
<i>République démocratique du Congo</i>	6700	+5 %
<i>Guinée</i>	5400	-23 %
<i>Côte d'Ivoire</i>	5000	-26 %
<i>Haïti</i>	4800	+114 %
<i>Turquie</i>	9889	-40 %
<i>Bangladesh</i>	9587	-43 %

Source : ministère de l'intérieur, DGEF

Les données fiabilisées sur les requalifications de procédures Dublin en procédure normale ou en procédure accélérée ne sont pas encore disponibles. 2 595¹⁹ demandeurs d'asile placés en procédure Dublin ont été transférés vers le pays responsable de l'examen de leur demande. Le délai d'enregistrement entre les Spada et les Guda s'élève en moyenne à 2,7 jours ouvrés contre 3,8 jours ouvrés en 2023.

En 2024, 153 596 demandes ont été introduites auprès de l'Ofpra (mineurs, réexamens et réouvertures de dossiers clos inclus), soit une hausse de 7,7 % par rapport à 2023.²⁰

¹⁹ Donnée provisoire et non consolidée. Ne comprend pas les demandeurs transférés après une interpellation, ni l'ensemble des mineurs transférés avec leurs familles.

²⁰ Les premières demandes enregistrées par les Guda et les demandes introduites à l'Ofpra ne couvrent pas exactement le même périmètre :

- certaines personnes n'introduisent pas leur dossier à l'Ofpra après avoir enregistré leur demande en Guda ;
- une partie des demandes enregistrées dans les Guda en décembre de l'année N ne sera pas introduite à l'Ofpra en décembre de cette même année, mais en janvier de l'année N+1 ;
- l'Ofpra instruit des dossiers qui sont hors de la compétence des Guda : demandes en rétention, réinstallations... ;
- les demandeurs d'asile enregistrés en procédure Dublin par les Guda n'introduisent pas de demandes auprès de l'Ofpra. En effet, l'examen de ces demandes d'asile ne relève pas de la compétence de la France. Elles ne seront introduites à l'Ofpra que si la procédure de transfert Dublin échoue. Elles seront alors requalifiées en procédure normale ou accélérée et pourront faire l'objet d'une introduction auprès de l'Ofpra. C'est principalement ce phénomène qui explique la différence de trajectoire entre les données Guda et les données Ofpra en 2024.

B - Les capacités décisionnelles de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Cour nationale du droit d'asile

Les personnes cessent de percevoir l'Ada après notification de l'accord ou du refus de leur demande d'asile. Les capacités décisionnelles de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont donc une influence directe sur l'évolution de cette allocation.

Tableau n° 8 : évolution de la demande d'asile et de l'attribution de la protection internationale

	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023/2024
<i>Demande d'asile enregistrées à l'Ofpra</i>	96 424	103 164	131 254	142 496	153 596	+7,7 %
<i>Décision Ofpra</i>	89 774	139 810	134 513	136 751	141 842	+3,7 %
<i>Attribution de l'asile par l'Ofpra</i>	20 866	35 919	38 885	44 479	54 369	+5,9 %
<i>Taux d'accord Ofpra</i>	23,7 %	25,9 %	29,2 %	32,9 %	38,8 %	+5,9 %
<i>Recours reçus par la CNDA</i>	46 043	68 243	61 552	64 685	56 497	-12,7 %
<i>Décisions CNDA hors mineurs accompagnants</i>	42 025	68 403	67 142	66 358	61 593	-7,2 %
<i>Total attribution de l'asile avec mineurs accompagnants</i>	33 201	54 379	56 276	60 892	70 225	+15,3 %
<i>Taux de protection</i>	38,9 %	39,2 %	41,4 %	44,7 %	49,3 %	+ 4,6 pts

Source : Cour des comptes, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur de janvier 2024

L'Ofpra a rendu en 2024, 141 842 décisions, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2023 (+ 3,7 %). Le maintien de l'activité décisionnelle à un niveau élevé n'a pas permis de stabiliser le stock de l'office qui atteint au 30 novembre 67 485 dossiers contre 53 370 en fin d'année 2023. Corrélativement, le stock a légèrement vieilli en 2024 (3,9 mois d'âge moyen du stock au mois de novembre contre 3,5 mois en fin d'année 2023). Dans le même temps, la part des dossiers de moins de deux mois est en recul au sein du stock, passant de 44 % en décembre 2023 à 36 % en décembre 2024. Sur les 11 premiers mois de l'année 2024, le délai moyen de traitement de l'Ofpra est de 136 jours (4,5 mois) en 2024 contre 127 jours en 2023 (4,2 mois). Il est en moyenne de 160 jours en procédure normale et de 102 jours en procédure accélérée.

Le taux de protection s'établit en 2024 à 38,8 % (49,3 % après recours devant la CNDA). Il augmente par rapport à 2023 (32,9 % à l'Ofpra et 44,7 % après recours devant la CNDA) en lien avec la hausse des nationalités à fort taux de protection (Ukraine, Haïti, etc.).

Sur l'année 2024, le nombre de recours enregistré à la CNDA s'élève à 56 497, en baisse de 12,7 % par rapport à 2023, en lien avec la hausse du taux de protection constaté à l'Ofpra.

La CNDA a rendu en 2024 61 593 décisions, en baisse par rapport à 2023 (66 358 décisions). Les décisions restant supérieures aux recours, le stock de dossiers en instance diminue et s'établit au 30 novembre 2024 à 21 287 dossiers contre 26 132 en fin d'année 2023. Le délai moyen de traitement en 2024 diminue fortement et s'élève sur les 11 premiers mois de l'année 2024 à 144 jours (4,7 mois) en moyenne, contre 192 jours en moyenne en 2023.

Si le délai d'instruction des demandes par l'Ofpra s'est légèrement dégradé, il convient de noter que le délai global de l'ensemble de la procédure, incluant les recours auprès de la CNDA, s'est raccourci quant à lui d'environ un mois grâce à l'amélioration notable des délais devant cette juridiction.

C - Un suivi plus rigoureux des dépenses de l'allocation pour demandeur d'asile

S'agissant de l'allocation pour demandeur d'asile (Ada), le nombre prévisionnel de demandeurs d'asile éligibles retenu pour 2024 s'élevait à 106 011, pour une budgétisation initiale à hauteur d'environ 293,9 M€ (hors frais de gestion versés à l'Ofii). En exécution 2024, selon les données de la CBCM, 373 M€ ont été versés aux demandeurs d'asile et en moyenne, 149 151 individus par mois ont bénéficié de l'Ada.

Tableau n° 9 : nombre moyen d'individus allocataires de l'Ada

<i>Catégorie</i>	<i>En décembre</i>	<i>En moyenne dans l'année</i>
Nombre moyen d'individus allocataires	137 447	149 151
Dont DA	90 329	94 271
Dont BPT	47 118	54 880
Nombre moyen d'individus ayant bénéficié du pécule	40 641	50 439
Dont DA	14 658	19 954
Dont BPT	25 983	30 485
Nombre moyen d'individus n'ayant pas bénéficié du pécule	96 806	98 712
Dont DA	75 671	74 317
Dont BPT	21 135	24 395

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

La budgétisation des dépenses de l'Ada (hors BPT) pour l'exercice 2024 a reposé sur un modèle de prévision structuré, fondé sur une estimation des flux de demandeurs et bénéficiaires. Cette approche s'appuie sur plusieurs paramètres clés : la projection du nombre de primo-demandeurs d'asile, le ratio d'intégration dans le dispositif (proportion de primo-demandeurs accédant à l'Ada), ainsi que la prévision des décisions rendues par l'Ofpra et la CNDA.

Parallèlement, l'évaluation du ratio de sortie, déterminé par le rapport entre les bénéficiaires quittant l'Ada et les décisions administratives, permet d'affiner les ajustements budgétaires.

Le modèle utilisé a été simplifié par rapport aux outils mobilisés avant 2023, et a montré cette année une fiabilité supérieure pour anticiper l'évolution des dépenses tout en assurant une gestion plus lisible et adaptable aux variations des flux de demandeurs d'asile.

Si la lettre-plafond pour 2024 prévoit « *l'ouverture de crédits en tant que de besoin pour financer la dépense générée par l'accueil des BPT* », ce document ne fixe cependant pas de doctrine en matière de priorisation des dépenses à engager.

Pour mieux piloter l'Ada, en lien étroit avec la DGEF, l'Ofii a intensifié ses dispositifs de contrôle, notamment de lutte contre les fraudes. Concernant les flux entrants, l'Ada avait aussi vocation à être mieux contenue par l'accélération du traitement des demandes d'asile par l'Ofpra en 2025 grâce aux emplois supplémentaires ouverts.

Concernant le parc d'hébergement, l'année 2024 a été marquée par des contraintes budgétaires significatives affectant le programme 303 « Immigration, asile et intégration ». Le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024 a réduit de 115 M€ les ressources allouées, entraînant des restrictions immédiates. Dès avril, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de région de limiter l'ouverture de nouvelles places. En conséquence, les 1 500 places supplémentaires prévues en loi de finances initiale 2024 n'ont pas été créées et les 1 295 places initialement prévues en 2023, mais non ouvertes en début d'année 2024, n'ont pas été reconstituées.

L'impact de ces restrictions budgétaires s'observe dans les chiffres suivants :

Tableau n° 10 : évolution des places d'hébergement de la mission IAI

Indicateur	Prévisions LFI 2024	Réalisation 2024	Écart
Nombre total de places d'hébergement autorisées	122 582	119 187	3 395
Places non créées par rapport aux prévisions	1 500	0	-1 500
Places non reconstituées	1 295	0	-1 295

Source : Cour des comptes, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur

D - Rationalisation, sécurisation juridique et renforcement des contrôles sur le parc d'hébergement

Dans un souci de gestion efficiente des ressources, des efforts ont été entrepris pour optimiser l'utilisation des capacités d'accueil disponibles. L'amélioration du taux d'occupation a constitué un axe majeur de cette stratégie, avec un niveau moyen atteint de 97,8 % sur l'année.

L'indisponibilité des places a été réduite grâce à l'introduction d'un module spécifique dans l'outil DN@-NG en novembre 2023, faisant chuter le taux moyen d'indisponibilité de 5 % (5 000 places par mois) à 2,6 % (2 700 places par mois).

Tableau n° 11 : évolution du taux d'occupation et des places disponibles avant et après l'introduction de l'outil DN@-NG

<i>Indicateur</i>	Avant réforme	Après réforme	Évolution
<i>Taux d'occupation</i>	96,5 %	97,8 %	+1,3 %
<i>Nombre moyen de places indisponibles</i>	5 000	2 700	-46 %

Source : ministère de l'intérieur

S'agissant de la vacance, l'analyse mensuelle par l'Ofii de l'occupation du parc de chaque région et du nombre d'allocataires de l'Ada en besoin d'hébergement a permis de réaliser plusieurs opérations d'orientations de grande ampleur du public non hébergé vers des structures disposant de places vacantes. Ces opérations ont permis de maintenir l'occupation du parc à un niveau élevé tout au long de l'année dans un contexte de baisse de la primo-demande d'asile enregistrée en Guda en 2024 par rapport à 2023 (- 9 %).

Un autre axe d'optimisation a concerné la présence indue des déboutés du droit d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) ayant dépassé leur délai réglementaire de maintien. Des dialogues de gestion systématisés entre les services déconcentrés, les directions territoriales de l'Ofii et les opérateurs du DNA ont permis d'accélérer les sorties de ces publics.

L'amélioration de la gouvernance de l'hébergement a reposé sur une coordination renforcée entre la direction générale des étrangers en France et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Ce rapprochement a permis de structurer plusieurs chantiers stratégiques.

En 2024, la direction de l'asile a entamé un chantier de sécurisation juridique des modalités de conventionnement entre l'État et les opérateurs de l'hébergement, conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son rapport consacré aux « relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement ». Cette démarche de transformation engagée fait l'objet d'une articulation étroite avec le ministère chargé du logement et de la rénovation urbaine. En 2024, la direction de l'asile a ainsi procédé à l'extinction du recours aux nuitées hôtelières hors marché public ou hors du cadre du cahier des charges et des conventions Huda.

Ensuite, et toujours en réponse aux recommandations de la Cour des comptes, un cadre national de contrôle a été élaboré pour harmoniser et renforcer les inspections. Ainsi, en 2024, la direction de l'Asile a élaboré une orientation nationale d'inspection contrôle (Onic) spécifique au DNA, en vue d'établir une stratégie globale de contrôle, d'harmoniser les pratiques et de prioriser les missions d'inspections-contrôles dans les structures d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés, quelle que soit la région concernée

Enfin, la gestion des événements indésirables graves (EIG) dans les structures d'hébergement a fait l'objet d'un chantier spécifique. Un formulaire dématérialisé a été mis en

place en novembre 2024 afin de systématiser les déclarations et d'assurer un suivi statistique national.

E - Gestion spécifique des bénéficiaires de la protection temporaire

La prise en charge des déplacés d'Ukraine bénéficiant de la protection temporaire (BPT) a suivi une approche spécifique pour éviter de saturer le dispositif national d'accueil. Comme en 2023, l'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire a été financé par les programmes 303 « Immigration, asile » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dans le cadre d'un parcours coordonné des bénéficiaires.

Dans un premier temps, les bénéficiaires de la protection temporaire ont été orientés vers un hébergement d'urgence financé par le programme 303, garantissant une prise en charge immédiate avant leur orientation vers des solutions plus pérennes. Par la suite, le programme 177 a pris le relais pour accompagner ces publics vers un logement de droit commun ou des structures adaptées. Cette approche a permis d'éviter une désorganisation des dispositifs classiques de prise en charge des demandeurs d'asile.

F - Orientation régionale et structuration du dispositif des sas

L'orientation régionale des demandeurs d'asile enregistrés en Île-de-France a été poursuivie afin de réduire la pression sur les dispositifs d'hébergement d'urgence dans cette région. Au total, 74 090 demandeurs d'asile ont été dirigés vers d'autres régions, ce qui a permis d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le DNA et de limiter l'usage des places du programme 177.

Face à la hausse du nombre de personnes en errance en Île-de-France, un dispositif de sas d'accueil temporaire a été mis en place dès 2023. Il permet une mise à l'abri rapide avant l'orientation vers des solutions pérennes. Financé conjointement par le ministère de l'intérieur et celui du Logement, ce dispositif a permis d'accueillir 6 487 personnes en 2024, dont 33 % ont été ensuite intégrées dans des structures du DNA.

La poursuite de cette dynamique en 2025 est en cours d'étude afin d'adapter le dispositif aux besoins croissants, tant en Île-de-France que dans les autres régions.

G - L'évaluation de la performance du programme 303

Trois objectifs sont assignés au programme 303 :

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

Ces objectifs, ainsi que leurs indicateurs de performance, sont reconduits pour 2024. La dernière modification de la maquette de performance du programme 303 date de la LFI 2022 avec l'introduction de l'indicateur relatif au taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin.

1 - Optimisation de la prise en charge des demandeurs d'asile

L'indicateur principal relatif à la part des demandeurs d'asile hébergés s'établit à 72 % en 2024, en hausse par rapport à 2023 (61 %) et 58 % en 2022. Ce résultat nécessitera de revoir la cible de 65 % prévue pour 2025 dans le PAP 2025. La DGEF entend poursuivre cette dynamique en 2025 grâce à des efforts visant à réduire la présence indue des réfugiés et des déboutés, réduire le nombre de places indisponibles et vacantes et augmenter le niveau d'activité décisionnelle de l'Ofpra grâce au recrutement de 29 ETP dédiés à l'instruction des demandes d'asile en 2025 et à maintenir celui de la CNDA.

Le second indicateur mesure la part des places occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées. Le taux d'occupation du parc d'hébergement par des personnes autorisées s'élève en 2024 à 81 %. Cela correspond aux cibles révisées, fixées à 80 % en 2025, 81 % en 2026 et 82 % en 2027. Cette stagnation s'explique en partie par la hausse continue de la présence indue des réfugiés et des bénéficiaires de la protection internationale, qui est passée pour ces derniers de 6,7 % en 2020 à 12,1 % en décembre 2023. Pour limiter cette tendance, la DGEF met en œuvre plusieurs mesures, dont l'accélération des procédures de référé « mesures utiles » (RMU) et la hausse de l'activité du pôle protection de l'Ofpra (+ 25 % en 2024).

2 - Réduction des délais de traitement de la demande d'asile

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

Le délai d'examen moyen d'une demande d'asile par l'Ofpra s'est établi à 132 jours en moyenne sur les huit premiers mois de 2024, en hausse par rapport à 127 jours en 2023, cette évolution s'éloigne de la cible fixée à 60 jours dans le PAP 2024. L'activité de l'Ofpra reste néanmoins soutenue mais est toutefois inférieure, en 2024, à la cible de 155 000 décisions, contre 136 751 en 2023. L'Office prévoit d'accélérer la cadence avec 161 000 décisions en 2025 et 165 000 à partir de 2026, grâce au recrutement de 29 officiers de protection supplémentaires.

Concernant le taux de transfert des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin, celui-ci atteint 12 % en 2024, soit une progression par rapport à 9 % en 2023 mais toujours en deçà des objectifs fixés (20 %). Cette évolution s'explique par des contraintes exogènes, notamment la suspension unilatérale par l'Italie des transferts vers son territoire depuis décembre 2022. La cible pour 2025 est portée à 16 %, avec un objectif de 3 500 transferts réalisés.

3 - Amélioration de l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière

Les résultats de l'année 2024 traduisent une intensification des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Le taux d'éloignement à l'issue d'un placement en centre de rétention administrative (CRA) a été relevé à 50 % en 2024, contre 35,2 % en 2023. Cette

amélioration repose sur un renforcement des mesures coercitives et une coopération accrue avec certains pays d'origine. La cible pour 2025 est portée à 60 %, avec un objectif de 70 % en 2026 et 2027. Les cibles « Nombre de retours forcés exécutés » et « Nombre de retours forcés de ressortissants de pays tiers (RPT) vers pays tiers (PT) » ne sont pas renseignés pour 2024 ni pour 2025 et 2026 alors qu'elles l'étaient pour 2022 et 2023.

En matière de départs aidés, 8 000 éloignements et départs volontaires sont prévus en 2024, conformément à l'objectif du PAP 2024. Cette tendance devrait se maintenir pour les exercices 2025-2027 avec une cible de 8 000 maintenue dans l'attente de la confirmation des résultats de l'année 2024.

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

Pour rappel, par rapport à la LFI 2023, les crédits du programme 104 présentent une baisse notable passant de 543,1 M€ en AE et CP en LFI 2023 (hors fonds de concours) à 431,4 M€ en AE et CP en LFI 2024. Avec l'intégration des fonds de concours, la ressource 2024 du programme 104 est de 434,7 M€ en AE et 434,8 M€ en CP. Cependant, à périmètre constant (cf. *supra*) entre la LFI 2023 et la LFI 2024, les crédits alloués connaissent une légère progression (+ 2,4 % en AE et en CP), soit + 10,3 M€ en AE et +10,2 M€ en CP. La programmation initiale des crédits du programme 104 intégrait les trois priorités suivantes, avec des hausses de crédits programmés par rapport à 2023 :

- le renforcement des crédits alloués dans le cadre du CIR (138 M€ en AE et 131 M€ en CP) ;
- la poursuite du déploiement du programme Agir (41,7 M€ en AE et 51 M€ en CP) ;
- une croissance du nombre de contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAI) avec 10 M€ programmés en début d'exercice, pour une exécution 2023 de 7,6 M€.

En gestion 2024, par rapport à la LFI, le programme 104 a été sous-exécuté en AE, à hauteur de - 85,0 M€ (soit 349,6 M€), ainsi qu'en CP, pour - 79,7 M€ (soit 355,1 M€).

A - Des dépenses d'intégration soutenues en 2024

Près de 70 % des dépenses du programme 104 relève du financement de l'Ofii. Celui-ci intervient sur la totalité du champ des politiques d'immigration, d'intégration, d'asile, de retour et de réinsertion dans les pays d'origine. La subvention pour charges de service public versée à l'Ofii sera développée dans la partie consacrée aux opérateurs.

Les étrangers primo arrivants bénéficient d'un parcours personnalisé d'intégration, dont le contrat d'intégration républicaine (CIR) constitue le socle. Il s'agit tout d'abord de l'atteinte du niveau A1 de langue française, ainsi que de l'appropriation des valeurs de la République. Un entretien d'accueil approfondi par les services de l'Ofii permet d'établir un diagnostic personnalisé, et de prescrire les formations obligatoires. Le respect du contrat, en particulier l'assiduité aux formations, est pris en considération lors de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle d'une durée de deux à quatre ans.

Avec 114 443 CIR signés en 2024, le nombre de signataires est en baisse par rapport à 2023 (127 876), mais reste supérieur à celui des années précédentes.

Cette baisse concerne tous les motifs mais elle est plus importante pour les CIR au motif de regroupement familial, une catégorie qui avait connu un pic en 2023 et qui revient à des niveaux proches de ceux des années antérieures. Le nombre de signataires de CIR pour motif « autres » suit la tendance générale après la hausse constatée en 2022 due essentiellement à celle des CIR signés par de jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

La part de signataires du CIR admis au séjour au titre de la protection internationale continue de progresser depuis 2020, passant de 25 % en 2020 à 30 % en 2024

Concernant les formations linguistiques et civiques, la mise en œuvre des cinq marchés publics (formation civique, formation linguistique, positionnement linguistique, formation civique à Mayotte et formation linguistique à Mayotte) lancés en début d'année 2022 s'est poursuivie au cours de l'année 2024. Ils ont renouvelé en profondeur les deux dispositifs de formations civique et linguistique.

La dépense de ces formations, portée par l'Ofii, avait été prévue à 97,54 M€ en CP. L'objectif 2024 sous-tendant le budget initial (BI) 2024 de l'Ofii était de 118 000 CIR signés se décomposant ainsi : 115 000 CIR en métropole et 3 000 CIR à Mayotte. L'exécution s'est finalement établie à 132,2 M€ en CP contre 125,9 M€ exécutés en 2023.

Tableau n° 12 : évolution des dépenses du programme 104 (en M€)

	Exécution		Exécution		LFI 2024		Exécution 2024	
	2022		2023		2024		2024	
<i>en M€</i>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Fonctionnement au titre des naturalisations</i>	1,37	1,39	1,91	1,26	1,36	1,31	1,18	1,14
<i>Ofii</i>	241,12	241,12	276,91	276,91	245,99	245,99	240,35	240,35
<i>Actions nationales et déconcentrées d'intégration</i>	73,07	73,40	63,56	63,97	74,75	74,75	55,74	55,98
<i>Foyers des travailleurs migrants+ aide au retour</i>	7,73	7,73	8,67	8,67	9,30	9,30	1,01	0,95
<i>CPH</i>	85,55	85,62	102,97	102,88	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Actions d'intégration en faveur des réfugiés</i>	53,04	52,92	44,75	44,74	0,00	0,00	0,00	0,00

	Exécution		Exécution		LFI 2024		Exécution 2024	
<i>Actions spécifiques d'intégration des réfugiés</i>	20,35	16,06	77,62	37,70	100,00	100,00	48,42	53,76
Total	482,23	478,25	576,38	536,14	431,41	431,36	346,70	352,19

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

B - Après sa montée en charge, une pause pour le programme Agir

Le programme d'accompagnement global d'intégration des réfugiés (Agir) doit être déployé sur trois années, de 2023 à 2025. Conçu et piloté par la DGEF, en lien avec l'Ofii, la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), la DGEFP et la Dihal, Agir est un programme d'accompagnement vers l'emploi et le logement des bénéficiaires de la protection internationale.

Il s'agit, sous l'autorité du préfet dans les départements concernés, de conclure des marchés avec des opérateurs afin de mettre en œuvre deux types de prestations :

- un accompagnement global et individualisé des bénéficiaires de la protection internationale, vers l'emploi et le logement pérenne, pour une durée maximale de 24 mois (dite prestation 1) ;
- la coordination des acteurs locaux de l'intégration et l'animation d'un réseau de partenaires à l'échelle des départements (dite prestation 2).

91 préfectures de département ont notifié les marchés subséquents selon le rythme suivant : 26 départements en 2022, 26 départements en 2023, 8 départements en 2023 en avance de phase pour 2024 et 42 départements en 2024. La mise en œuvre du programme est reportée à 2025 dans deux départements, ceux de la Seine-et-Marne et de Seine-Saint-Denis. Le programme sera donc généralisé à l'ensemble du territoire hexagonal en 2025.

Au 31 décembre 2024, 86 départements sont opérationnels, 22 932 bénéficiaires de la protection internationale (BPI) sont accompagnés par les opérateurs Agir au sein du programme.

Sous l'autorité du préfet, les opérateurs notifiés mettent en œuvre deux prestations :

- un accompagnement global et individualisé des BPI, d'une durée de 24 mois au maximum, vers l'emploi et le logement pérennes (prestation 1). Les modalités contractuelles de rémunération, incitatives, visent à ce que les opérateurs s'emploient sans attendre à atteindre les objectifs précités ;
- la coordination des acteurs locaux de l'intégration et l'animation d'un réseau de partenaires à l'échelle des départements (prestation 2).

L'année 2024 a été marquée par la poursuite du déploiement du programme vers une quasi généralisation. La programmation initiale 2024 prévoyait lors de la présentation du DPU 2024 un coût prévisionnel du programme Agir à hauteur de 112,2 M€ en AE et 78,4 M€ en CP.

Cette prévision a été actualisée à la baisse au cours de l'année afin de prendre en compte le décret du 21 février 2024 portant 60 M€ d'annulation de crédits sur le programme 104 ainsi que des économies supplémentaires requises jusqu'à l'été 2024 intégrées dans le cadre des deux comptes rendus de gestion pour une dépense révisée à 41,7 M€ en AE et 51,1 M€ en CP.

Des économies ont ainsi été réalisées sur le programme Agir. Elles ont reposé pour partie sur un resserrement significatif des orientations pour limiter l'accroissement de la file active grâce d'une part, au recentrage du programme sur les BPI les plus vulnérables, d'autre part, à une interruption des orientations dans la plupart des départements ayant déployé le programme en 2022 et 2023. Toutefois, afin d'assurer la montée en charge du programme dans les départements notifiés en 2024, les orientations se sont poursuivies mais en limitant leur nombre. L'objectif poursuivi par le biais de ces mesures de régulation et d'économie était de parvenir à une stabilisation de la file active en 2025, établie à ce stade à une valeur moyenne plafond de 25 000 bénéficiaires.

En outre, et comme souligné en 2023, la montée en charge du programme demeure progressive et différenciée selon les nouveaux opérateurs pour lesquels la mise en œuvre a pu entraîner une sous-consommation des crédits de paiement.

Sur l'année 2024, au 31 décembre 2024, 42,3 M€ ont été engagés en AE au titre du programme Agir dans les 92 départements notifiés et 48,8 M€ ont été consommés en CP.

Le niveau de consommation en CP s'explique par deux facteurs principaux :

- les modalités d'exécution financière des marchés subséquents au programme Agir : émission d'un bon de commande (engageant les AE) couvrant une année d'exécution des prestations 1 (unitaire et mensuelle) et 2 (forfaitaire annuelle) et le règlement d'une avance (en CP) à hauteur de 40 % du montant total du bon de commande au début de l'exécution du marché ;
- le retard pris par certains départements en matière de mise en œuvre opérationnelle et de facturation, en raison notamment des mesures de régulation et le décalage de paiement du 3^{ème} trimestre 2024 pour certains départements au 1^{er} trimestre 2025.

La DGEF souligne que les résultats du programme Agir sont très positifs puisque, d'après les données issues du rapport mensuel Agir au 31 décembre 2024, 44 % des BPI ont accédé à un emploi après six mois ou plus d'accompagnement et 65 % ont obtenu un logement, également après six mois ou plus d'accompagnement au sein du programme, soit un taux global de sortie en emploi et en logement de 39 % pour les mêmes durées d'accompagnement.

C - Les indicateurs de performance du programme

Après l'ajout d'un indicateur dans le cadre du PAP 2023, la maquette de performance du programme 104 n'a pas évolué pour le PAP 2024. Elle a été enrichie d'un nouvel indicateur concernant l'efficacité du programme Agir. Le programme comporte toujours l'objectif 1 « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers », et l'objectif 2 « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation ».

La réalisation de l'objectif 1 est mesurée par quatre indicateurs :

- l'efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CIR ;

- la part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi qui s'y sont inscrites pendant la durée du CIR ;
- le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) ;
- le taux de sortie positive en logement pérenne, en emploi ou en formation des BPI, dans le cadre du programme Agir (nouvel indicateur 2024).

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

- le « taux d'atteinte du niveau A1 » qui mesure l'efficacité de la formation linguistique²¹. La cible 2023 était de 80 % pour un réalisé à 68 % en 2023 et un chiffre annoncé de 67,4 % en 2024 (chiffres hors Mayotte). La DGEF souligne que les explications de cette baisse devront être recherchées lorsque l'ensemble des données seront disponibles. La DGEF souligne qu'au cours de cette troisième année de mise en œuvre des nouveaux marchés de positionnement linguistique et de formation linguistique, la baisse de l'indicateur s'explique en partie par l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires de la protection internationale (BPI) parmi les signataires de CIR. Ces publics, souvent peu alphabétisés et éloignés de la langue, constituent une population particulièrement vulnérable. Par ailleurs, l'analyse montre que le nombre de fins de parcours en 2024 est plus important qu'en 2023 (+ 11,5 %). Dans le même temps, le nombre de personnes ayant acquis le niveau A1 en fin de parcours ne progresse que de 7,9 %. La hausse du nombre de fins de parcours est notamment portée par les prescriptions de 400 et 600 heures qui représentent cette année 52,3 % des fins de parcours (contre 44,5 % en 2023). Or, c'est sur ces deux parcours que le taux d'atteinte diminue de façon significative, puisqu'il baisse de 2,7 points sur le parcours de 400 heures (qui est la prescription la plus mobilisée et compte le plus grand nombre de fins de parcours cette année) et de 2,5 points sur le parcours de 600 heures. Dans le même temps, le taux d'atteinte est comparable sur le parcours de 100 heures et augmente légèrement (+ 1,3 point) sur la prescription de 200 heures. De fait, les résultats moindres sur les parcours constituant la majorité des évaluations réalisées font baisser la performance globale ;
- le « taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation constaté pour les prestataires auditionnés »²². Le taux cible de conformité des organismes audités était de 80 % en 2023, et a été réalisé à 73 %. Un taux de 85 % était prévu en 2024, ce qui semblait éloigné des résultats 2023.

Pour autant, le taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation a fortement progressé sur un an (+ 16 points) puisque la cible a été dépassée pour s'établir à 89 % en réalisé 2024. La hausse est continue depuis 2022 et l'objectif dépassé pour cette année alors même que le nombre d'audits réalisés progresse. Ces bons résultats s'expliquent, selon la DGEF, par une année de pleine exécution des marchés de l'Ofii, avec des prestataires ayant pris la mesure des enjeux et de la qualité attendue sur les modules de

²¹ Le taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes de personnes qui ont reçu une prescription de formation linguistique et dont la formation s'est achevée une année donnée.

²² Ce taux mesure la conformité des prestations au cahier des charges du marché de formation linguistique passé par l'Ofii.

formation civique et linguistique du CIR. Un pilotage étroit de l'Ofii a été réalisé sur les prestataires pendant toute la durée du marché. Le suivi des points d'alerte identifiés au démarrage des marchés et l'application de pénalités dans certains cas ont entraîné la mise en place de mesures correctives par les prestataires, permettant aux objectifs d'être atteints.

En outre, la DGEF note que le système d'information (SI) de gestion des naturalisations (Natali) permet d'évaluer la performance de cette procédure au travers d'indicateurs tel que le délai de traitement des dossiers de naturalisation. Les données issues du nouvel SI Natali sont intégrées pour la première fois en 2024. Ainsi, s'agissant des décisions favorables, le délai moyen d'instruction en 2024 (339 jours) est supérieur de 13 % à la prévision initiale (300 jours) en raison de la constitution d'un stock intermédiaire de dossiers au service central de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) qui allonge la durée moyenne d'instruction des dossiers de naturalisation avant publication des décrets au Journal officiel, stock qui s'est résorbé durant l'année. Enfin, le SI Natali, encore perfectible selon la DGEF, entraîne des aléas de gestion ne permettant pas d'optimiser suffisamment les gains d'efficience escomptés. Ces aléas sont en cours de résolution. Pour les décisions défavorables, le délai moyen d'instruction (170 jours) est supérieur de 30 % à la prévision initiale (130 jours) pour des raisons qualifiées de conjoncturelles par la DGEF liées notamment au déstockage de dossiers anciens par les plateformes d'accès à la nationalité française.

La part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi, permet de mesurer l'efficacité de l'insertion professionnelle dans le parcours d'intégration républicaine. Alors que le résultat 2023 est de 52 %, et celui de 2024 est de 46 %, le PAP 2024 prévoyait une cible à 75 % pour l'année 2024, très éloignée de la réalisation 2023 et de celle de 2024. L'indicateur repose sur des facteurs extérieurs à l'Ofii, notamment sur l'inscription effective du signataire du CIR à Pôle emploi (aujourd'hui France travail) ou à la mission locale, qui relève d'une démarche à l'initiative de la personne.

L'indicateur mesurant le taux de sortie positive en emploi ou en formation des bénéficiaires de la protection internationale a été introduit dans le PAP 2023. Ce taux est établi sur les résultats de suivi de cohortes, constituées de bénéficiaires de la protection internationale ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle. Des actions d'accompagnement vers l'emploi sont menées sur l'ensemble du territoire hors programme Agir. Alors que le taux atteint en 2023 a été de 49 %, il était prévu une progression à 60 % en 2024, sachant que les publics ciblés sont souvent éloignés des critères d'employabilité et la réalisation 2024 est en-deçà de cet objectif avec un taux de 46 %. La DGEF note que le résultat constaté en 2024 est relativement stable par rapport à l'exercice précédent (46 % contre 49 % en 2023). La portée de ce taux de sortie positive est d'après la DGEF cependant de moins en moins significative, en raison du déploiement du programme AGIR dans 92 départements au 31 décembre 2024, pour ces motifs, la prise en compte de l'indicateur 1.3 ne sera pas renouvelée en vue de l'évaluation de la performance de la politique d'intégration à compter de l'exercice 2025.

L'indicateur introduit en 2023 sur le programme Agir se décompose en deux sous-indicateurs (accompagnement global et individualisé des réfugiés) L'indicateur doit mesurer le taux de sortie positive en logement pérenne et en emploi ou formation des bénéficiaires de la protection internationale. Dans les deux cas, alors que la cible fixée à 60 % pour 2023 n'a pas

été atteinte (30 % pour le premier sous-indicateur et 18 % pour le second), la DGEF maintient un objectif de 60 % pour 2024.

Concernant l'objectif 2, « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation », deux indicateurs sont mesurés : le délai moyen d'instruction des décisions positives et le délai moyen d'instruction des décisions négatives. Ces indicateurs rendent compte du niveau de performance de la chaîne de traitement des dossiers des préfectures (décisions défavorables traitées au niveau local) à l'administration centrale (décisions favorables instruites par les préfectures mais prononcées au niveau central).

Les prévisions 2023 étaient de 320 jours pour les décisions positives et de 135 jours pour les décisions négatives pour des résultats de 309 jours et 138 jours respectivement. En 2024, les cibles de 300 jours pour les décisions positives, et 130 jours pour les décisions négatives apparaissaient donc réalistes mais n'ont pas été atteintes avec respectivement des résultats observés de 339 jours et 170 jours. Ceux-ci sont dus, d'après la DGEF, à des raisons conjoncturelles liées notamment au déstockage de dossiers anciens par les plateformes d'accès à la nationalité française.

III - La gestion des fonds de concours

A - Une gestion 2024 des fonds européens marquée par une forte amélioration de l'exécution

La mission bénéficie de crédits du Fonds européen Asile, immigration et intégration (Fami), du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)²³, du Réseau européen des migrations (REM) et également de fonds britanniques au titre de la mise en œuvre du traité de Sandhurst signé le 18 janvier 2018 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, sont pris en compte deux changements qui modifient le montant des ressources en fonds de concours de la mission IAI pour 2024 :

- la modification du circuit financier pour les fonds européens pour la programmation 2021-2027 ; seuls les crédits dont la mission IAI est bénéficiaire sont dorénavant rattachés aux programmes et il est mis fin au transit des crédits de fonds européen par les programmes de la mission IAI ;
- le transfert des crédits de réinstallation, relevant auparavant du programme 104 sur le programme 303.

Le circuit de paiement aux porteurs de projet est modifié depuis le 1^{er} janvier 2024.

²³ Ancien volet « frontières et visas » du FSI.

Les deux modifications intervenues à partir du 1^{er} janvier 2024 expliquent la hausse sensible des ressources du programme 303 et l'absence de ressources pour le programme 104.

Par ailleurs, l'année 2024 a été la première année de paiement de dossiers de subventions contrôlées sur la programmation 2021-2027.

Les prévisions de rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits en 2025 pour la mission IAI sont de 104,9 M€ en AE et en CP répartis de manière suivante :

- pour le Fami : 99,7 M€ en AE et en CP
 - dont sur le programme 303 : 79 M€ en AE et en CP ;
 - dont sur le programme 104 : 20,7 M€ en AE et en CP ;
- pour le FSI : 4,6 M€ en AE et en CP ;
- pour l'IGFV : 25 k€ en AE et en CP ;
- pour les autres fonds de concours uniquement sur le programme 104 : 0,5 M€ en AE et en CP au titre de la participation de l'agence du service civique (ASC) au financement du programme Volont'R.

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution 2024 des fonds européens rattachés à la mission par fonds de concours.

**Tableau n° 13 : gestion des fonds de concours 2024
pour les programmes 104 et 303 (en M€)**

<i>Fonds de concours (M€)</i>	2023		2024		Écart	
	Mission IAI		Mission IAI		2024-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Prévisions de rattachement PAP</i>	179,4	179,4	104,9	104,9	-74,5	-74,5
<i>Reports N-1 (ou reports "entrants")</i>	67,2	71,8	49,3	59,2	-17,9	-12,6
dt fonds britanniques	15,3	15,4	17,7	17,8	2,4	2,4
dt fonds européens (Fami, FSI)	50,2	54,3	28,8	38,2	-21,4	-16,1
dt REM	1,6	2,0	2,7	3,1	1,1	1,1
dt autres	0,07	0,07	0,1	0,1		
<i>Rattachements en cours de gestion</i>	59,6	59,6	51	51	-8,6	-8,6
dt fonds britanniques	4,5	4,5	0,2	0,2	-4,3	-4,3

dt fonds européens (Fami, FSI)	53,4	53,4	46,5	46,5	-6,9	-6,9
dt REM	1,2	1,2			-1,2	-1,2
dt autres	0,5	0,5	4,3	4,3	3,8	3,8
Consommations	77,6	72,2	52,5	46,0	-25,1	-26,2
dt fonds britanniques	2,1	2,1		0,03	-2,1	-2,07
dt fonds européens (Fami, FSI)	75,1	69,7	48,0	41,5	-27,1	-28,1
dt REM	0,04	0,04	0,1	0,09	0,06	0,05
dt autres	0,4	0,4	4,4	4,4	4	4
Reports vers N+1 (ou "reports sortants")	49,3	59,2	47,8	64,2	-1,5	5

Source : Cour des comptes à partir des réponses du ministère de l'intérieur

Après une programmation de la mission très volontariste pour l'année 2023 de 179,4 M€ qui n'avait pas été atteinte (les fonds de concours rattachés au cours de l'année 2023 étaient de 59,6 M€, correspondant seulement à 33 % de l'objectif initial), la programmation plus prudente pour 2024, ainsi que les efforts déployés par la DGEF, la DB, la CBCM et le SGAE, ont permis d'atteindre un ratio de 49 % avec 51 M€ rattachés pour un objectif de 104,9 M€.

Outre la modification du circuit de paiement aux porteurs de projet depuis le 1^{er} janvier 2024 évoqué *supra*, qui représente une simplification dans le suivi des fonds de concours pour la DGEF, l'équipe chargée de la gestion bénéficie en 2024 des effets du renforcement des effectifs réalisé en 2022-2023.

La DB souligne par ailleurs que le nouveau circuit comptable mis en place a permis de fiabiliser les processus. Dans le détail, si sur le CFP 2014-2020, la France accusait un retard important de consommation sur l'ensemble des fonds intérieurs par rapport à ses voisins, la consommation de ces fonds sur le CFP 2021-2027 est plus encourageante. Fin 2024, seulement 67 % de l'enveloppe Fami allouée à la France sur le CFP 2014-2020 a fait l'objet d'un remboursement de la part de la Commission européenne contre 78 % au niveau européen et 97 % pour l'Allemagne. Fin 2024, sur le CFP 21-27, 30 % de l'enveloppe Fami allouée à la France a été programmé contre 33 % pour l'Allemagne et 19 % pour l'Italie. Par ailleurs, la direction du budget souligne la qualité du travail fourni en notant que s'agissant du FSI, 31 % de l'enveloppe avaient été programmés et non encore remboursés et 23 % pour l'enveloppe relative à l'IGFV contre respectivement 28 % et 17 % pour l'Allemagne.

Ainsi, il convient de souligner l'implication de la DGEF sur le sujet des fonds de concours après une exécution 2023 qui avait poussé la Cour à s'interroger sur la pertinence d'une programmation aussi volontariste. Cet effort devra être poursuivi en 2025 afin d'améliorer encore le rapport entre montants attendus en loi de finances initiale et rattachements de fonds de concours au cours de l'année.

Au 31 décembre, le montant des rattachements de fonds de concours sur la mission s'élève ainsi à 51 M€ en AE et en CP, en baisse en valeur de 8,6 M€ par rapport à 2023 mais plus conforme à la prévision budgétaire avec un taux de complétion des remboursements attendus qui passe de 33 % à 49 %, permettant d'éviter un besoin de compensation par des crédits budgétaires d'une dépense non remboursée par les fonds de concours européens.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation reconduite et reformulée) Poursuivre l'amélioration du taux d'hébergement des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil (DNA), ainsi que la fiabilisation des paiements et l'uniformisation des tarifications par types d'hébergement au sein du DNA (DGEF).*
-

Chapitre III

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

I - Les opérateurs

Deux opérateurs sont rattachés à la mission :

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

A - Les subventions pour charges de service public

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

Tableau n° 14 : les subventions pour charges de service public de l'Ofpra et l'Ofii

<i>Focus sur la SCSP</i>	LFI 2023	Mouvements 2023 (DA, LFR1, PLFR2)*	Exéc. 2023	LFI 2024	Mouvements 2024**	Exéc. 2024
<i>Ofpra (303) (à compter de 2024 y/c SCI)</i>	103,50	-4,40	99,10	108,19	-6,45	101,73
<i>Ofii (104)</i>	252,32	4,64	256,96	217,99	-4,10	213,88
Total	355,82	0,24	356,06	326,18	-10,55	315,61

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

Pour le programme 303, l'Ofpra affiche pour 2024 un excédent budgétaire de +0,26 M€, les recettes s'établissant à 108,45 M€ et les dépenses à 108,18 M€. Le taux de consommation des crédits s'élève donc à 99,76 % en CP.

Au cours de l'année 2024, le conseil d'administration de l'Ofpra a approuvé le budget initial (BI) de l'établissement le 29 novembre 2023, avant d'adopter trois budgets rectificatifs (BR) au cours de l'exercice 2024. Le premier, le BR a été adopté le 12 mars 2024, pour tirer les conséquences du relèvement du plafond d'emplois en loi de finances et des versements du

fonds asile, migration et intégration (Fami). Le second BR a été adopté le 3 juillet 2024, pour prendre notamment en compte les dépenses résultant des espaces France asile (Efa). Le troisième et dernier BR a été adopté le 26 novembre 2024, pour réévaluer le montant des recettes au regard du calendrier des versements du Fami et pour ajuster le montant des dépenses (-0,39 M€ en CP) en vue de la fin de l'exécution budgétaire.

Dans l'attente du compte financier (CF) de l'année 2024, les principales évolutions observées entre 2023 et 2024 sont les suivantes :

S'agissant des ressources, la subvention pour charges de service public s'élève à 99,59 M€ en 2024 complété d'une la subvention pour charges d'investissement (SCI) à 2,13 M€, soit un total de 101,72 M€ :

- les subventions de l'État sont en hausse par rapport à 2023 (99,07 M€), en raison notamment du rehaussement du plafond d'emplois de l'établissement (cf. *infra*), des dépenses liées aux espaces France asile et d'autres postes de dépenses comme les frais irrépétibles²⁴.
- en 2024, l'Ofpra a obtenu le versement d'un acompte de 6,35 M€ du Fami pour cofinancer des dépenses d'interprétariat, alors que les autres financements publics étaient limités à 0,02 M€ en 2023. Cet acompte sera complété en 2025 par le versement du solde, estimé à 10,85 M€.

S'agissant des dépenses, elles s'établissent à 108,18 M€ en 2024, dont 69,77 M€ de dépenses de personnel et 38,41 M€ d'autres dépenses. L'évolution par rapport à l'exercice 2023 (99,89 M€ de dépenses, au total) s'explique principalement par :

- la création en loi de finances 2024 de 16 nouveaux emplois de rédacteurs pour la fixation de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale (BPI)
- l'application des mesures transversales de la fonction publique comme l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de + 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023, ou le rehaussement de la prise en charge des transports collectifs à hauteur de 75 % à compter du 1^{er} septembre 2023 ;

²⁴ Les condamnations au remboursement des frais dits irrépétibles (FIR) prononcées par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ont atteint leur niveau le plus élevé historiquement (7,7 M€ en 2024). Leur montant a ainsi été multiplié par 55 depuis 2016.

D'après la DGEF, cette tendance ne s'explique pas par une augmentation du taux d'annulation des décisions de l'Ofpra qui est relativement stable, passant de 21,03 % en 2019 à 19,80 % sur les neuf premiers mois de l'année 2024, mais est liée à la condamnation de plus en plus fréquente de l'Ofpra au versement des FIR. Jusqu'en 2016, la pratique de la CNDA consistait à condamner l'Ofpra aux FIR pour sanctionner une erreur manifeste d'appréciation d'une demande d'asile ou la violation d'une garantie substantielle de procédure. Ce n'est plus le cas actuellement : la Cour fait droit aux demandes de FIR dans près de la moitié des décisions d'annulation de l'Ofpra (contre 17 % en 2019), avec un montant moyen qui a également progressé (de 862 € par décision en 2019 à 1 083 € sur les neuf premiers mois de l'année 2024).

En outre, comme l'a souligné la Cour des comptes en septembre 2024 : « le montant des frais irrépétibles dépasse celui de l'aide juridictionnelle. Cela conduit les avocats à renoncer à l'aide juridictionnelle, financée par le ministère de la Justice, au bénéfice des frais irrépétibles, supportés par l'Ofpra » (Cour des comptes, 4^{ème} chambre, *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer*, septembre 2024).

- les dépenses d'interprétariat, qui s'élèvent à 11,44 M€ en 2024. Si le prix moyen des vacations a diminué, passant de 229 € à 222 €, avec la notification de nouveaux marchés publics en mars 2023, ces dépenses sont portées par la forte activité décisionnelle de l'Office ;
- la prise en charge des examens médicaux pratiqués sur les demandeurs d'asile et les personnes protégées qui invoquent un risque de mutilation sexuelle, en application des articles L. 531-11 et L. 561-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette dépense s'élève à 0,35 M€ en 2024, les paiements ayant pu reprendre après le renouvellement le 30 octobre 2024 de la convention tripartite avec les ministères de la santé et de la justice.

Au 31 décembre 2024, la trésorerie de l'Ofpra s'établit à 19,03 M€, ce qui correspond à 63 jours de dépenses de fonctionnement, niveau qui est supérieur au seuil de vigilance fixé pour les opérateurs publics (45 jours).

Pour le programme 104, le budget initial (BI) de l'Ofii pour l'année 2024, adopté par le conseil d'administration du 30 novembre 2023, a été élaboré à partir du document de pré-notification d'emplois et de financement pour le budget 2024 en date du 24 octobre 2023. Il prend en compte 242,25 M€ au titre du programme 104.

Ce montant comprenait :

- un financement de 207,09 M€ pour la subvention pour charges de service public, incluant une mise en réserve de 5 % ;
- un financement de 17,11 M€ pour les crédits d'intervention, incluant une mise en réserve de 5 % ;
- un financement de 9,5 M€ pour les subventions pour charges d'investissement, incluant une mise en réserve de 5 % ;
- un financement de 8,55 M€ au titre du financement des formations en langue au niveau A2/B1 en lien avec les évolutions à venir des exigences et modalités de formation en langue française

La décision du 1^{er} février 2024 portant attribution d'emplois et de financement à l'Ofii pour l'exercice 2024 attribue finalement 242,20 M€, soit un montant quasi identique à celui anticipé en BI, au titre du programme 104, répartis comme suit :

- un financement de 207,23 M€ pour la subvention pour charges de service public ;
- un financement de 17,02 M€ pour les crédits d'intervention ;
- un financement de 9,45 M€ pour les subventions pour charges d'investissement ;
- un financement de 8,51 M€ au titre du financement des formations en langue au niveau A2/B1.

L'écart de 0,05 M€ entre la pré-notification et la notification définitive s'explique par un ajustement marginal sur le niveau de crédits mis en réserve appliqué à l'opérateur.

Le budget rectificatif (BR) adopté par le conseil d'administration de l'Ofii le 29 novembre 2024 est en baisse, pour la partie dépenses par rapport au BI 2024, de 11,1 M€ en AE et de 1,6 M€ en CP.

Les recettes issues du programme 104 présentées dans le cadre du BR sont réévaluées à la hausse de 5,56 M€. Cet écart prend en compte, au titre du programme 104 :

- 6,7 M€ d'augmentation de la subvention pour charges de service public afin de prendre en compte un report de charges 2024 pour le CIR au premier trimestre 2025 et l'objectif de garantir un niveau de trésorerie nette de l'Ofii au-dessus du seuil de 39,7 M€, correspondant à 45 jours de fonctionnement ;
- une diminution de 1,1 M€ de crédits de l'action 12 au titre du marché A2/B1 liée à une mesure de freinage des formations linguistiques du niveau A2 vers le niveau B1 prise en gestion.

Entre 2023 et 2024, l'évolution des ressources de l'Ofii prend également en compte une augmentation des financements Fami de 59,45 M€ (cf. point *infra* sur les fonds de concours).

B - Les autres financements apportés aux opérateurs

En 2024, l'Ofii a bénéficié des financements publics suivants :

**Tableau n° 15 : évolution du financement apporté à l'Ofii par le budget de l'État
(en M€)**

<i>CP en M€</i>	BI 2023	Mouvements 2023 *	Exécution 2023	BI 2024	Mouvements 2024	Exécution 2024
Programme 104						
SCSP	239,70	17,26	256,96	207,09	6,80	213,88
Intervention (T6)	10,45	-	10,45	17,11	-0,09	17,02
Subvention pour charges d'ivt (T5)	9,50	-	9,50	9,50	-0,05	9,45
Programme 303						
SCSP (frais de gestion ADA)	13,30	3,55	16,85	14,61	-1,45	13,16
Autres financements publics	38,92	-10,54	28,38	85,70	0,19	85,89
Taxes affectées	0,80	-	1,05	0,80	0,50	1,30
Ressources propres	1,08	0,57	0,58	3,03	0,58	3,61
Total	313,75	10,84	323,77	337,84	6,47	344,31

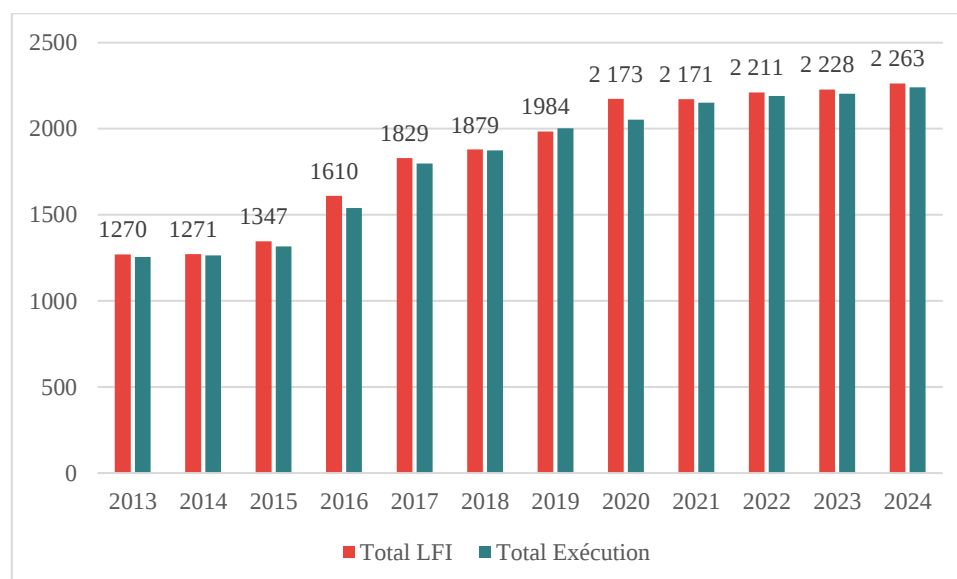
* Les colonnes mouvements prennent en compte les budgets rectificatifs de l'opérateur.

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

C - Une hausse importante des effectifs des deux opérateurs depuis 2016

Le graphique ci-dessous illustre le renforcement des moyens des opérateurs, en lien avec l'impact de la crise migratoire. Ainsi, entre 2013 et 2024 leurs effectifs globaux prévus en LFI et exécuté ont progressé de 78 %, soit une moyenne de près de 7 % par an. Dans le détail, la hausse a ainsi été particulièrement marquée entre 2016 et 2020 (+ 35 %), les effectifs progressant plus lentement depuis 2020 (+ 4 % entre 2020 et 2024). Cette hausse des effectifs est particulièrement du fait de la croissance des effectifs de l'Ofpra qui ont plus que doublé en dix ans. L'Ofii a connu une progression de ses effectifs de plus de 50 % sur la même période.

Graphique n° 6 : évolution des plafonds et exécutions des emplois des opérateurs (en ETPT) 2013-2024



Source : rapports annuels de performance et réponses du ministère de l'intérieur

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

La loi de finances initiale pour 2024 a porté le plafond d'emplois de l'Ofpra à 1 036 ETPT (contre 1 011 en 2023), avec 16 nouveaux emplois de rédacteurs dans les divisions de la protection pour la délivrance des actes d'état civil des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) et neuf autres emplois correspondant à une mesure de périmètre pour les agents de catégorie C du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (C-MAE)²⁵.

En parallèle, l'Ofpra indique avoir mis en œuvre une stratégie d'optimisation de ses ressources humaines, pour augmenter sa capacité à examiner les demandes d'asile et à délivrer les actes d'état civil. Cette stratégie repose sur la minimisation de la vacance frictionnelle, la

²⁵ Ces agents, qui étaient mis à disposition de l'Ofpra par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, figurent désormais sous le plafond d'emplois de l'Office.

fidélisation des agents, l'anticipation du recrutement et de la formation des nouveaux officiers de protection²⁶ et rédacteurs en charge de l'état civil, pour qu'ils soient plus rapidement opérationnels.

En 2024, la consommation d'emplois de l'Office correspond ainsi à 1 031 ETPT. Elle s'établit à 99,49 %, contre 98,98 % en 2023.

La différence entre le plafond d'emplois de 2024 (1 036 ETPT) et la consommation constatée (- 5 ETPT) s'explique principalement par un décalage dans la prise en charge sous plafond des agents C-MAE (au 1^{er} septembre 2024, au lieu du 1^{er} janvier, dans l'attente de la signature de la convention avec le MEAE).

Tableau n° 16 : évolution des plafond et schéma d'emplois de l'Ofpra

<i>en ETPT</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023/2022
<i>Plafond d'emplois opérateurs</i>	1 005	1 003	1 003	1 011	1 036	+2,4 %
<i>Exécution du plafond d'emplois opérateurs</i>	910	995	990	1 001	1 031	+3 %
<i>Écart (plafond - exécution)</i>	-95	-8	-13	-2	-5	+250 %

Source : Cour des comptes, d'après les réponses du ministère de l'intérieur

Le 26 novembre 2024, le conseil d'administration de l'Ofpra a adopté le budget initial de l'établissement pour l'exercice 2025. Ce budget, établi à partir du PLF pour 2025, se caractérise par la création des 29 postes supplémentaires précités, portant le plafond d'emplois de l'établissement à 1 065 ETPT (contre 1 036 ETPT en 2024).

²⁶ La formation d'un officier de protection nécessitant six mois d'accompagnement, pour qu'il maîtrise les spécificités du métier (conduite de l'entretien, rédaction des décisions, etc.) ainsi que les caractéristiques des pays traités.

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

Tableau n° 17 : évolution des plafond et schéma d'emplois de l'Ofii

<i>en ETPT</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>Évolution 2024/2023</i>
<i>Plafond d'emplois opérateurs</i>	1 168	1 168	1 208	1 217	1 227	1 %
<i>Exécution du plafond d'emplois opérateurs</i>	1143,7	1 156,6	1 200	1 202	1 209	1 %
<i>Écart (plafond - exécution)</i>	-24	-11	-8	-15	-18	

Source : Cour des comptes, d'après les réponses du ministère de l'intérieur

Le plafond d'emplois de l'Ofii s'élève à 1 227 ETPT en LFI 2024, en progression de dix ETPT par rapport à la LFI 2023. Par décision du 1^{er} février 2024, la DGEF a notifié à l'Ofii, au titre du programme 104, un rehaussement du plafond de + 10 ETPT pour permettre à l'opérateur la mise en œuvre de l'aide au retour volontaire (ARV) dans le cadre de la stratégie du desserrement des places d'hébergement en IDF et de la création de sas.

L'Ofii a exécuté en totalité les ETP de son schéma d'emplois. La gestion de son plafond en ETPT a été marquée en 2024 par les facteurs suivants :

- des démissions de fin d'année, sachant que les autorisations de recrutement de CDD pour des surcroits d'activité sur le dernier quadrimestre ont été réduites afin d'anticiper les contraintes budgétaires et la diminution des emplois en 2025 (-34 ETPT prévus en PLF 2025) et de tenir compte de la baisse d'activité sur la mission « asile » ;
- la difficulté à pouvoir certains postes en particulier pour les fonctions supports où seuls des jeunes généralistes postulent aux niveaux de salaire proposés. Huit postes sont restés vacants à la direction des systèmes d'information (DSI) dans l'attente de pouvoir appliquer le nouveau référentiel de rémunération des emplois du numérique prévu par la circulaire de la Première ministre n° 6434/SG du 3 janvier 2024. Quelques postes de directeurs territoriaux sont également restés vacants sur une longue période ;
- un transfert de la gestion des contributions spéciales et forfaitaires à la DGEF dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (CIAI) avec le transfert de deux emplois dès la fin du premier semestre 2024 pour permettre à la DGEF de constituer un nouveau service et d'assurer la mise en œuvre de l'amende administrative²⁷ sans rupture de charge. Le niveau de transfert total est établi à cinq ETP,

²⁷ La loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 introduit une nouvelle amende administrative remplaçant la contribution spéciale et la contribution forfaitaire versées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui visait à sanctionner financièrement les employeurs qui embauchent des travailleurs étrangers de façon irrégulière.

aussi les trois autres emplois qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert ont été « gelés ». Il n'y a pas eu d'autres évolutions de l'organigramme en 2024 ;

- quelques cas d'agents en longue maladie qui impactent rétroactivement la consommation en ETPT.

En termes d'organisation du travail, le télétravail fixe ou flottant a augmenté de + 2,1 points et concerne désormais 53,2 % des effectifs, contre 51 % à la fin de l'année 2023.

Par ailleurs, le contrôle interne est renforcé depuis plusieurs années avec l'élaboration d'une cartographie des risques sur la partie contrôle interne financier (CIF). Le pilotage des dépenses relatives au marché intégration a fait l'objet d'un suivi renforcé pour la bonne exécution du budget rectificatif.

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

L'évolution de la dépense totale sur moyenne période est marquée par une stagnation des dépenses en CP depuis 2022, après une forte augmentation entre 2021 et 2022 (passant de 1,81 Md€ à 2,22 Md€).

L'augmentation de près de 135 % de la demande d'asile entre 2008 et 2017 a eu des conséquences sur les dispositifs de prise en charge et particulièrement sur les dépenses d'allocation perçue par les demandeurs d'asile et le financement de leurs structures d'hébergement. L'influence du contexte migratoire est également perceptible en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

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

Alors que la gestion 2020 s'était achevée quasiment au niveau prévu par la LFI en raison de la crise sanitaire, la gestion 2021 est la première depuis 2016 qui n'a pas nécessité le dégel des réserves de précaution pour combler les dépassements de l'Ada.

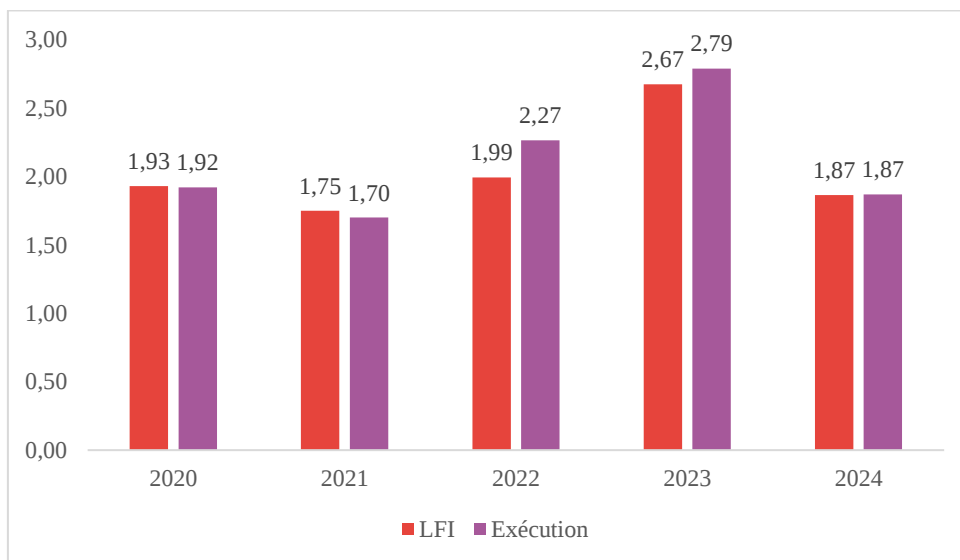
L'exécution 2022, à partir de la fin du premier trimestre, a été fortement influencée par la crise ukrainienne. Elle s'est portée à plus de 2,2 Mds€, supérieure de 14 % en AE et de 15 % en CP aux crédits votés en LFI. L'exécution 2023 a été légèrement supérieure à celle de 2022 en atteignant 2,2 Mds€ en CP et 2,8 Mds€ en AE. L'année 2024 marque une inflexion forte des crédits en AE qui passent à 1,9 Md€ et une légère baisse des CP à 2,1 Mds€.

Cette stagnation des crédits de paiement intervient après la forte hausse observée en 2023 afin de faire face à l'accueil de près de 100 000 déplacés d'Ukraine, avec des ouvertures de crédits importantes réalisées pendant l'année.

Comme en 2023, il a fallu attendre la loi de fin de gestion qui a permis un abondement de crédits à hauteur de 31,9 M€ en AE et 64,6 M€ en CP pour le programme 303 et l'annulation de 26,3 M€ en AE et de 17,3 M€ en CP pour le programme 104 (voir *supra*).

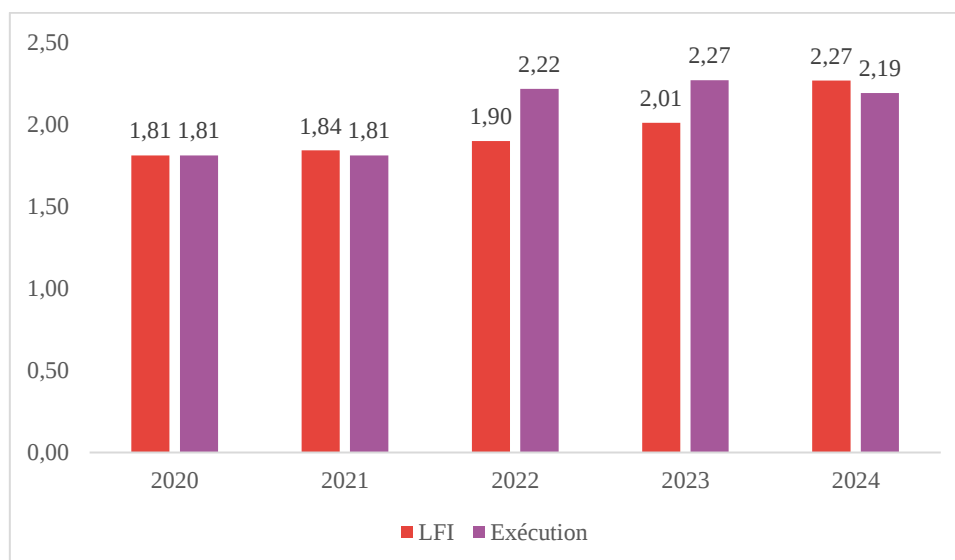
Mais il convient de noter que, pour la première fois depuis 2021, l'exécution en CP a respecté les crédits votés en LFI, à savoir 2 145 M€ en CP hors fonds de concours, pour une LFI de 2 156 M€.

Graphique n° 7 : LFI et exécution 2019-2023 en AE (en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2020-2024 en CP (en Md€)



Source : Cour des comptes

Annexes

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

- Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 5 mai 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, 28 février 2023, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, 2 juillet 2024, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2 : le suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Améliorer le taux d'hébergement des demandeurs d'asile en : - poursuivant le développement des capacités d'accueil du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) ; - simplifiant les types d'hébergement des DNA ; - homogénéisant leurs modalités de tarification et de financement.	En 2024, le taux d'hébergement des demandeurs d'asile (DA) pris en charge dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) a progressé de 61 % à 72 % des bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil (CMA) au 30 novembre 2024. L'augmentation du taux de demandeurs d'asile hébergés dans le DNA en 2024 s'explique par plusieurs facteurs : - tout d'abord, la diminution des premières demandes d'asile enregistrées en guichet unique, en baisse de -9,5 % comparativement à 2023 ; - la poursuite de la maîtrise des délais de procédure qui, à près de 10 mois, se maintiennent à des niveaux historiquement faibles. Ces facteurs ont eu pour conséquence de réduire le nombre de personnes à héberger au cours de l'année 2024. Par ailleurs, du point de vue du pilotage du DNA, des améliorations substantielles relatives ont également pu être obtenues notamment en 2024 autour de trois indicateurs : l'indisponibilité, la vacance des places et la présence indue. - Stabilisation de l'indisponibilité des places en deçà de 3 % Le plan d'action DGEF-OFII mis en place fin 2022 pour résorber l'indisponibilité liée à la réalisation de travaux ou d'autres justifications d'ordre technique, a eu des résultats concrets ayant pour effet la mise à disposition de l'OFII de près de 5 000 places supplémentaires en 2023. La réduction du nombre de places indisponibles s'est dorénavant stabilisée à moins de 3 % du parc et fait l'objet d'un suivi plus fin avec l'OFII et les opérateurs gestionnaires du parc. - Un taux de vacance peu élevé Par ailleurs, la vacance frictionnelle de places reste faible à environ 1,7 % du parc. De ce fait, le nombre de places occupées n'a jamais été aussi élevé, dépassant, début décembre 2024, 109 000 places. - Une présence indue maintenue en 2024 à un niveau équivalent à celui de 2023 malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la protection internationale (BPI). De nombreux efforts ont été déployés pour contenir la présence indue des déboutés et des bénéficiaires d'une protection internationale, qu'il s'agisse d'un pilotage resserré de chacune des structures, en lien avec l'OFII, ou de la mobilisation des référés mesures utiles pour les déboutés. Ces différents facteurs ont mécaniquement augmenté le nombre de personnes éligibles aux CMA hébergées dans le DNA. S'agissant des places d'hébergement financées par le programme 303, l'année 2024 a été marquée par l'arrêt d'une croissance ininterrompue depuis 2017 du nombre de places prévues au titre du parc d'hébergement des DA et BPI. En effet, les	Le programme 177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables finance les structures d'hébergement d'urgence auxquelles s'applique le principe d'inconditionnalité de l'accueil, y compris des demandeurs d'asile, des étrangers déboutés, ainsi que des bénéficiaires de la protection internationale. Des enquêtes « flash » sont régulièrement réalisées auprès des structures d'hébergement afin de connaître leur nombre au sein des structures généralistes. La dernière, réalisée en juin 2020, faisait état de 7 032 demandeurs d'asile et de 4 987 bénéficiaires de la protection internationale présents, soit près de 7 % de la totalité de places du parc d'hébergement. Le coût pour le programme 177 de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés a été estimé par la direction générale de la cohésion sociale en 2020 à 115,2 M€. La volonté de simplification des types d'hébergement ainsi que d'apporter de la lisibilité dans les tarifications que la DGEF met en place conformément aux recommandations formulées par la Cour dans l'évaluation des relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement va dans le sens de l'application de cette recommandation	En cours de mise en œuvre

		capacités d'accueil de ces publics vulnérables ont crû fortement depuis 2017, pour tenir compte de la hausse de la demande d'asile. Une augmentation de +45 % a ainsi été réalisée, le nombre de places augmentant de 82 762 en 2017 à 119 937 en 2024 (dont 12 039 places dédiées BPI). Le nombre de places à fin 2024 est, cependant, inférieur de 2 795 places au nombre prévu en loi de finances initiales (LFI) pour 2024, ce qui s'explique par deux mesures de régulation budgétaire : le renoncement à la création de 1 500 places nouvelles prévues en LFI 2024 et la non-reconstitution de 1 295 places prévues par la LFI précédente qui n'étaient pas effectivement ouvertes au début de l'année 2024. Cette régulation mise en œuvre dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits, est intervenue dans le contexte de l'effort continu de pilotage du parc d'hébergement rappelé plus haut. S'agissant du conventionnement des dispositifs du DNA, la direction de l'Asile a entamé en 2024 un chantier de sécurisation juridique des modalités de conventionnement entre l'État et les opérateurs de l'hébergement, conformément à la recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport consacré aux « relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement ». La démarche de transformation engagée fait également l'objet d'une articulation étroite avec le ministère chargé du Logement et de la Rénovation urbaine. Face à l'augmentation de la présence à la rue en région parisienne, le Gouvernement a décidé en 2023 de structurer les mises à l'abri des personnes qui ne peuvent être prises en charge par les dispositifs franciliens d'hébergement. Sous l'égide du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministère du Logement, 500 places de sas de mise à l'abri, financées à parts égales par les programmes 303 et 177, ont été créés en métropole. Ces 500 places ont permis de mieux structurer, conjointement avec la DIHAL, la prise en charge des publics à la rue et de favoriser l'orientation du public des demandeurs d'asile dans le DNA. Depuis la première opération de mise à l'abri organisée le 12 avril 2023, ce dispositif a permis d'orienter 6 487 personnes à la rue en Île-de-France vers un sas d'hébergement (au 31 décembre 2024). L'examen des situations administratives a notamment permis d'orienter 33 % de ce public vers des établissements du DNA dans des régions moins tendues que l'Île-de-France. Les places de CAES permettent également de soutenir le mécanisme d'orientation directive, contribuant à une meilleure répartition sur le territoire métropolitain hors Hauts-de-France et Corse des DA enregistrés en Île-de-France. Depuis la mise en place du dispositif en 2021, plus de 74 090 demandeurs d'asile ont été orientés depuis l'Île-de-France vers les autres régions, permettant ainsi d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le DNA. En 2025, cette dynamique sera maintenue. Cette mesure devrait permettre de réduire encore la mobilisation de places d'hébergement d'urgence (HU) en Île-de-France.		
--	--	--	--	--

2	Inclure en loi de finances initiale la prévision des dépenses consacrées aux bénéficiaires de la protection temporaire	Comme en 2022 et 2023, les déplacés d'Ukraine ont fait l'objet d'une prise en charge ad hoc pour éviter de désorganiser et saturer les dispositifs d'accueil de droit commun et ne pas dégrader les conditions d'accueil de l'ensemble des publics qui en relèvent. A ce titre, les personnes bénéficiant de la protection temporaire n'ont pas été hébergées au sein du DNA, dès lors qu'elles ne relevaient pas du statut de demandeur d'asile. Comme en 2023 et conformément à la lettre plafond, les dépenses liées à l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) n'ont pas été programmées dans la LFI pour 2024. Le programme 303 a été abondé par la loi de fin de gestion (LFG), dans la limite des crédits nécessaires, pour assurer la couverture de cette dépense. Il convient de noter que les crédits ont bien été inscrits dans le cadre de la LFI 2025	L'inscription des crédits en LFI 2025 va dans le sens d'un retour à la sincérité budgétaire du programme 303	En cours de mise en œuvre
3	Fiabiliser la programmation budgétaire des rattachements de fonds de concours	La fiabilisation de la programmation budgétaire des rattachements de fonds de concours nécessite le rapprochement des règles d'allocation et de versement de ces fonds, notamment européens, avec celles annualisées de la programmation budgétaire des crédits nationaux. Des moyens supplémentaires ont été engagés afin d'assurer la fiabilisation de la programmation de ces fonds qui demeure un objectif prioritaire pour l'année 2024, comme pour 2025	La meilleure concordance entre programmation et rattachement des fonds de concours illustre le travail fourni par la DGEF en lien avec la CBCM et la DB, ce qui va dans le sens d'une mise en œuvre de la recommandation	En cours de mise en œuvre