

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 16
Immigration, asile et intégration

Rapporteur spécial : M. Sébastien MEURANT

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 NOTAMMENT MARQUÉE PAR L'ACCUEIL DE PERSONNES DÉPLACÉES DU FAIT DU CONFLIT EN UKRAINE.....	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	13
1. <i>Une année de nouveau caractérisée par la sur-exécution des dépenses d'asile</i>	<i>13</i>
2. <i>Une sous-exécution des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière en 2022..</i>	<i>18</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exercice 2022 est marqué par une sur-exécution des crédits adoptés en loi de finances initiale, de l'ordre de 13,6 % en AE (autorisations d'engagement) et de 16,8 % en CP (crédits de paiement). Le montant des crédits exécutés a ainsi augmenté significativement de 33,0 % en AE et de 22,6 % en CP en un an.

2. La sur-exécution concerne les deux programmes de la mission, en particulier le programme 303 « Immigration et asile », qui porte la majorité des dépenses liées à l'asile.

3. L'exercice 2022 est marqué par la mise en œuvre de la protection temporaire en faveur des personnes déplacées d'Ukraine et accueillies en France. Au total, le coût, dans le périmètre de la mission, de cet accueil aurait été de 481,8 millions d'euros en CP. Plus de 100 000 personnes déplacées auraient été accueillies dans ce cadre en France.

4. Après des années 2020 et 2021 marquées par un niveau plus modéré de demandes d'asile dans le contexte de la crise sanitaire, le niveau des demandes d'asile s'est de nouveau établi à un niveau élevé en 2022, conformément à sa tendance haussière ces dernières années. Le Gouvernement indique ainsi que le nombre de demandes d'asile introduites à l'OFPRA¹ s'élève à 131 254 en 2022, en hausse de 27,2 % par rapport à 2021 et à un niveau très proche de celui de 2019 (132 826 demandes). Cette tendance à la hausse devrait se poursuivre en 2023.

5. Les crédits destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière ont connu en 2022 une sous-exécution, de plus de 15 % en CP. Plus précisément, les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière s'établissent à 31,3 millions d'euros en 2022, soit environ 5 millions d'euros de moins que ce qui était prévu en loi de finances initiale. Si le niveau d'exécution est supérieur à celui constaté en 2020 et 2021 – années marquées par la crise sanitaire –, il reste inférieur à celui de 2019. Dans ce contexte, le taux d'exécution des OQTF est notamment resté extrêmement faible, s'établissant à 6,9 % pour la première partie de 2022.

¹ Office français de protection des réfugiés et apatrides.

I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 NOTAMMENT MARQUÉE PAR L'ACCUEIL DE PERSONNES DÉPLACÉES DU FAIT DU CONFLIT EN UKRAINE

La mission « Immigration, asile et intégration » n'a pas vu, en 2022, son architecture connaître de modification. Elle reste ainsi composée de **deux programmes** :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui regroupe essentiellement les dépenses liées à la garantie du droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il s'agit principalement de dépenses contraintes dont le dynamisme est, du fait du niveau élevé de la demande d'asile, en forte hausse ces dernières années ;

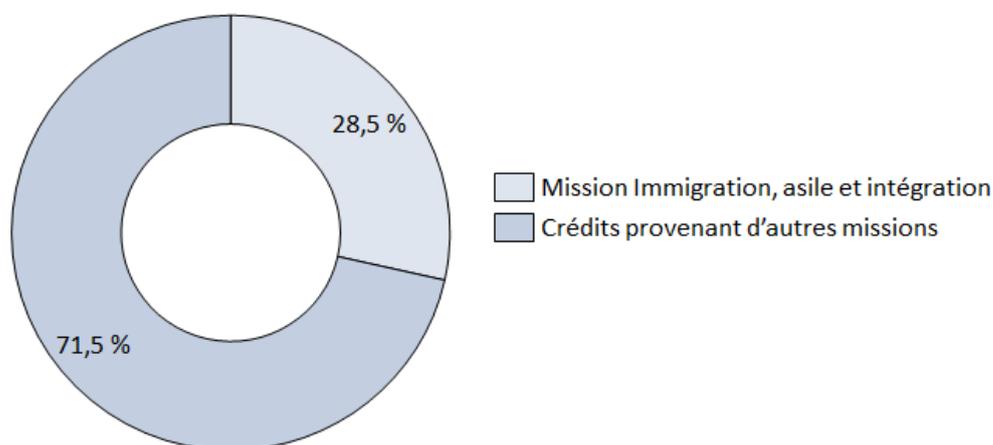
- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui rassemble les crédits en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, à travers la subvention de l'État à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ou les dotations aux associations.

Le rapporteur spécial rappelle que les crédits de la mission ne regroupent qu'une part très minoritaire du budget de l'État relatif à l'immigration. Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent en effet pas à la mission « Immigration, asile et intégration ». **Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration était ainsi de 6,4 milliards d'euros en 2020 et de 6,7 milliards d'euros en 2021 et en 2022. Il serait de 7,1 milliards d'euros en 2023¹.** En outre, ce chiffrage, qui couvre 19 programmes répartis au sein de 13 missions budgétaires, **ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers.** Les coûts s'agissant des forces de sécurité intérieure, de l'hébergement d'urgence, de la santé et de l'enseignement scolaire ne sont par exemple que partiellement intégrés.

¹ Document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2023.

**Part des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »
dans l'ensemble des crédits de la « Politique française
de l'immigration et de l'intégration » en 2023**

(en %)



Source : commission des finances, d'après le document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2023

En 2022, la loi de finances initiale prévoyait pour la mission un montant de crédits de 1,99 milliard d'euros en AE et de 1,90 milliard d'euros en CP, en hausse respectivement de 13,9 % et de 3,0 % par rapport à 2021.

À l'inverse de l'année 2021 au cours de laquelle une légère sous-exécution avait été constatée, l'année 2022 est marquée par **une sur-exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances¹, de l'ordre de 13,6 % (+ 271,9 millions d'euros) en AE et de 16,8 % en CP (+ 318,6 millions d'euros)**. Le **montant des crédits exécutés a ainsi augmenté significativement de 33,0 % en AE (+ 561,6 millions d'euros) et de 22,6 % en CP (+ 408,7 millions d'euros) en un an.**

¹ Les crédits adoptés en loi de finances initiale sont calculés hors fonds de concours et attributions de produits.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » en 2021 et 2022

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2021		2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
303 - Immigration et asile	AE	1 319,8	1 260,6	1 556,5	1 783,1	+ 226,5	+ 14,6 %	+ 522,5	+ 41,5 %
	CP	1 410,9	1 364,2	1 459,5	1 736,9	+ 277,3	+ 19,0 %	+ 372,7	+ 27,3 %
104 - Intégration et accès à la nationalité française	AE	430,9	443,1	436,9	482,2	+ 45,3	+10,4 %	+ 39,1	+ 8,8 %
	CP	431,0	442,3	437,0	478,2	+ 41,3	+9,4 %	+ 36,0	+ 8,1 %
Total mission	AE	1 750,7	1 703,7	1 993,5	2 265,3	+ 271,9	+ 13,6 %	+ 561,6	+ 33,0 %
	CP	1 841,9	1 806,4	1 896,5	2 215,1	+ 318,6	+ 16,8 %	+ 408,7	+ 22,6 %

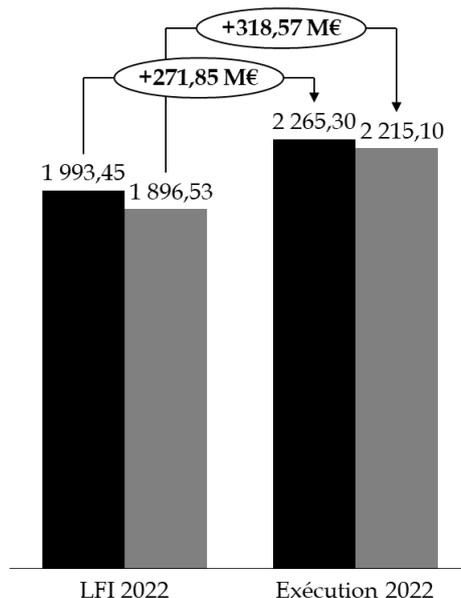
AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

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

Contrairement à 2021, où les évolutions étaient contrastées entre les deux programmes, l'année 2022 est marquée par une sur-exécution générale.

Écarts entre la loi de finances pour 2022 et l'exécution 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Alors que le programme 303 « Immigration et asile », qui finance notamment les dépenses d'asile, était en sous-exécution en 2021 (largement du fait de la crise sanitaire), il se trouve de nouveau, comme les années précédentes, en sur-exécution en 2022 (+ 14,6 % en AE et + 19 % en CP, soit respectivement + 226,5 millions d'euros et + 277,3 millions d'euros). Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » se trouve également en sur-exécution en 2022, principalement du fait de la prise en compte de fonds de concours européens en cours d'année (en particulier au sein de l'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés ») : + 10,4 % en AE et + 9,4 % en CP, soit respectivement + 45,3 millions d'euros et + 41,3 millions d'euros.

Si la sur-consommation des crédits initialement votés en loi de finances initiale est fréquente s'agissant de la présente mission, le niveau d'exécution de l'exercice 2022 doit néanmoins être mis en regard avec le contexte particulier dans lequel cette exécution s'est déroulée.

En effet, par une décision d'exécution UE n° 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022¹, le Conseil de l'Union européenne a constaté l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées et a introduit, en application d'une directive du 20 juillet 2001², la protection temporaire dans l'Union européenne pour la première fois, dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine lancée par les forces armées russes, le 24 février 2022. Dans ce cadre, les personnes déplacées et susceptibles de se voir protégées au titre de la protection temporaire sont libres d'accéder à l'État de l'Union de leur choix. La directive du 20 juillet 2001 ne prévoit pas de « procédure d'octroi » de la protection temporaire. Ce sont ainsi les États qui sont compétents pour déterminer ces règles. En France, elles sont fixées par l'instruction ministérielle INTV2208085J³ du 10 mars 2022 adressée aux préfets.

En application de celle-ci, les bénéficiaires de la protection temporaire se voient remettre une autorisation provisoire de séjour d'une durée de 6 mois. Cette autorisation est renouvelée de plein droit pendant toute la durée de validité de la décision du Conseil de l'Union européenne actionnant la protection temporaire. Il est demandé aux préfets de « veiller à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un hébergement si elles n'en disposent pas à titre personnel ». En outre, les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent bénéficier de l'allocation pour demandeur

¹ Décision d'exécution UE n° 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE mentionnée ci-dessous, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

² Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

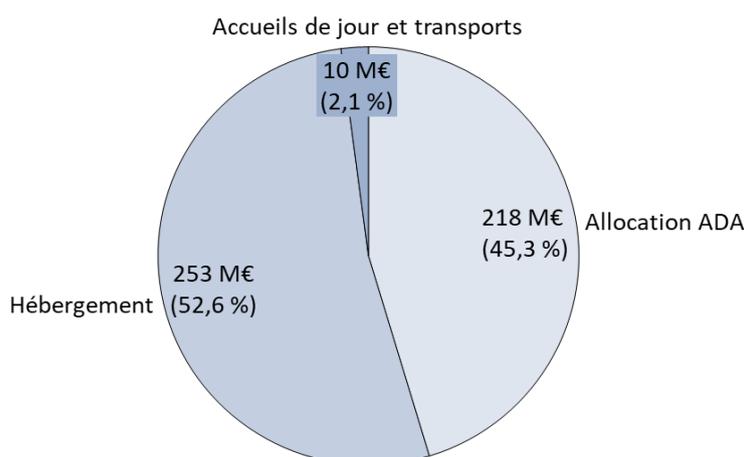
³ Instruction NOR: INTV2208085J du ministre de l'intérieur, du ministre des solidarités et de la santé, de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement et de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.

d'asile (ADA) pendant la durée de leur protection s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources. Par ailleurs, **le bénéfice de la protection temporaire ne préjuge pas la reconnaissance de la qualité de réfugié et ne fait pas obstacle à l'introduction d'une demande d'asile.**

Plus de 100 000 personnes déplacées auraient été accueillies en France en 2022 dans ce cadre. Ce dispositif a engendré un coût financier notable dans le périmètre de la mission, estimé par le rapport annuel de performance pour 2022 à **481,8 millions d'euros en CP**. Ce coût se décompose en 218,4 millions d'euros de CP au titre de l'ADA, 253,3 millions d'euros pour l'hébergement et 10,1 millions d'euros pour les accueils de jour et les transports. Au-delà du périmètre la mission, d'autres dépenses ont été engendrées par le dispositif ; le rapporteur spécial n'a pas à sa disposition une évaluation du coût global.

Répartition du coût pour la mission en 2022 de l'accueil des personnes déplacées en provenance d'Ukraine bénéficiant de la protection temporaire

(en CP, en millions d'euros)



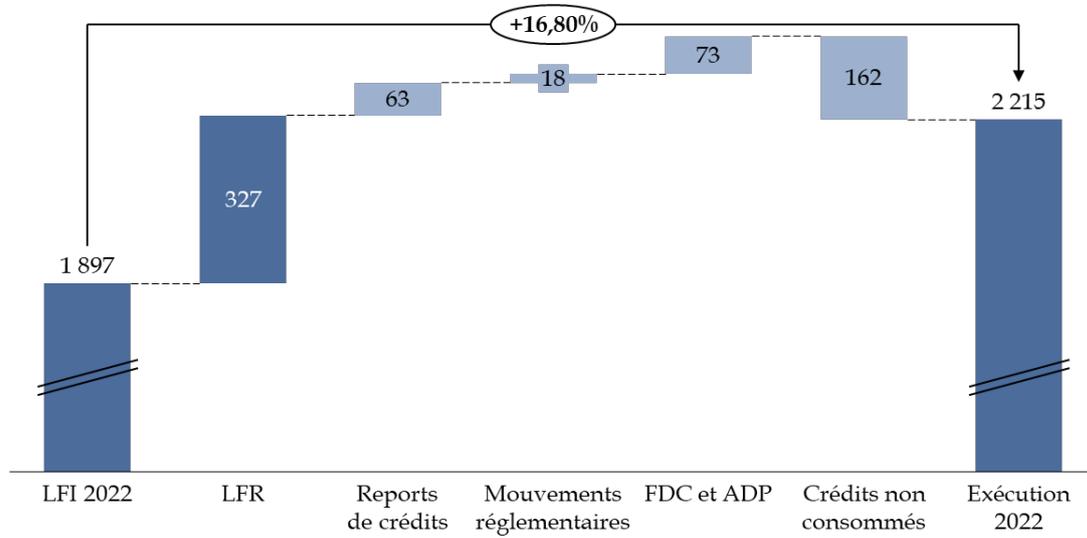
Commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En 2022, notamment dans le contexte de l'accueil imprévu de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, **les crédits ont ainsi été modifiés à plusieurs reprises.** Le décret d'avance du 7 avril 2022¹ a notamment ouvert 300 millions d'euros sur le programme 303 « Immigration et asile », pour financer le versement de l'ADA et des solutions d'hébergement. Ce décret d'avance a été ratifié par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

¹ Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Exécution budgétaire de la mission en CP pour l'exercice 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de l'annexe au projet de loi de règlement

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une année de nouveau caractérisée par la sur-exécution des dépenses d'asile

En loi de finances initiale pour 2022, comme les années précédentes, **l'action n° 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile »** concentrait à elle seule près de **70 % des crédits de paiement de l'ensemble de la mission**, soit 1,309 milliard d'euros.

Cette action, qui finance en particulier les dépenses relatives à l'asile, fait ces dernières années l'objet d'une sur-exécution chronique, particulièrement importante depuis le début de la crise migratoire, en 2015. Cette tendance témoigne d'ailleurs pour le rapporteur spécial du caractère insoutenable des dépenses d'asile en France. Si, en 2021, ces dépenses avaient, pour la première fois depuis de nombreuses années, fait l'objet d'une sous-exécution, cela s'expliquait par le contexte spécifique de la crise sanitaire.

Les crédits de l'action n° 02 se répartissent en deux principaux postes de dépenses : l'ADA, d'une part, et l'hébergement des demandeurs d'asile, d'autre part.

Ces deux postes de dépenses sont exposés, en premier lieu, à la **tendance haussière du nombre de demandeurs d'asile**. Or, après des années 2020 et 2021 marquées par un niveau modéré de demandes d'asile dans le contexte de la crise sanitaire, le niveau des demandes s'est de nouveau établi à un niveau élevé en 2022. Le Gouvernement indique ainsi que le nombre de demandes d'asile introduites à l'OFPRA s'est élevé à 131 254 en 2022, en hausse de 27,2 % par rapport à 2021 et à un niveau très proche de celui de 2019 (132 826 demandes).

Ces postes de dépenses sont également exposés depuis mars 2022 **aux coûts de l'accueil des personnes déplacées en provenance d'Ukraine**.

a) Un budget de l'allocation pour demandeur d'asile qui a de nouveau fait l'objet d'une hausse en exécution en 2022

Au cours des années récentes, le budget prévu pour l'ADA a connu des hausses annuelles successives en lois de finances initiales. Ce budget est ainsi passé de 335 millions d'euros en 2019 à 447 millions d'euros en 2020, puis à 454 millions d'euros en 2021, pour s'établir à 470,9 millions d'euros en 2022. Une provision de 20 millions d'euros était en outre ajoutée au budget prévu pour 2022, portant le budget maximal à 490,9 millions d'euros pour l'ADA. À l'exception de l'année de 2021 marquée par la crise sanitaire, ces hausses successives de budget initial ne suffisaient pas à éviter une sur-exécution annuelle.

La **prévision initiale du budget de l'ADA pour 2022** était censée couvrir 145 700 demandes introduites à l'OFPRA (réexamens et mineurs inclus), contre 132 826 en 2019. Si cette estimation du nombre de demandes d'asile apparaissait plus raisonnable qu'à l'accoutumée, la prévision budgétaire s'appuyait également sur une réduction drastique et peu réaliste des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA, permettant de verser l'ADA sur une moins longue période.

Si le nombre de demandes d'asile finalement constaté a été légèrement plus faible qu'anticipé, bien que nettement en hausse par rapport à 2021 (131 254 demandes ont été introduites auprès de l'OFPRA en 2022), **le budget de l'ADA a été affecté fortement par l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire au titre du conflit en Ukraine**, lesquels peuvent prétendre à l'allocation s'ils en satisfont les conditions d'octroi.

L'ADA a ainsi été versée, pour ce qui concerne les demandeurs d'asile, à 100 579 personnes par mois en moyenne et à un coût mensuel moyen de 231 euros. Elle a été versée, s'agissant des bénéficiaires de la protection temporaire, à 82 117 personnes par mois en moyenne, à compter de mars 2022, et à un coût mensuel moyen de 266 euros¹. **Au total, en 2022, en année pleine, 169 010 personnes en moyenne ont bénéficié de l'ADA chaque mois.**

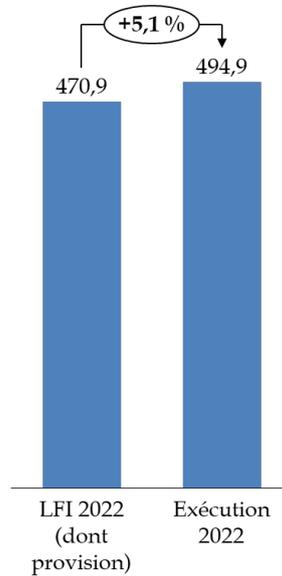
Au final, pour l'exercice 2022, l'ADA connaît une sur-exécution d'environ 5,1 %², pour s'établir à un coût de 494,9 millions d'euros en CP, dont 218,4 millions d'euros pour les personnes bénéficiant de la protection temporaire.

¹ Il convient de noter qu'à compter du 1^{er} octobre 2022, les bénéficiaires de la protection temporaire ne peuvent plus percevoir le « pécule » lorsqu'aucune place d'hébergement ne peut leur être proposée, contrairement aux demandeurs d'asile.

² Ce taux de taux s'établit à 1 % si la provision de 20 millions d'euros est intégrée au budget initial de l'ADA pour 2022.

Montants prévus et exécutés des dépenses afférentes à l'allocation pour demandeur d'asile en 2022

(en AE/CP,
en millions d'euros)



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

Si l'expérience de la sur-exécution chronique du budget de l'ADA aurait pu logiquement conduire à une hausse du budget prévu en loi de finances initiale **pour 2023**, comme les années précédentes, **le rapporteur spécial rappelle que le montant prévu est en baisse de plus d'un tiers, pour s'établir à 314,7 millions d'euros.**

Montants prévus et exécutés des dépenses afférentes à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) depuis 2009

(en CP, en millions d'euros)

	ATA		ADA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2009	30	68,4		
2010	53	105		
2011	54	157,8		
2012	89,7	149,8		
2013	140	149,2		
2014	129,8	169,5		
2015	93,3	81		
2016	0	30	148,8	316,1
2017	0	177,3	220	348,8
2018	0	9,9	317,7	424,23
2019	0	5,01	335,83	492,5
2020	0	3,61	448	481,5
2021	0	2	454,8	387,6
2022	0	1,5	470,9 ¹	494,9
2023			314,7	

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

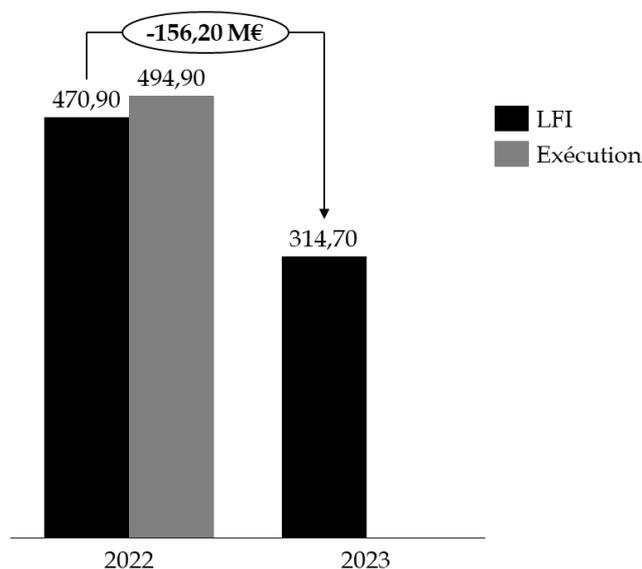
Une telle baisse pour 2023 a été principalement motivée, selon le Gouvernement, par une diminution à venir du délai moyen de traitement des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA (60 jours à fin 2023 contre 140 jours en août 2022) et la maîtrise des délais de décision par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), en appel des décisions de l'OFPRA. **Or, une telle budgétisation apparaît excessivement optimiste tant par l'importance du raccourcissement prévu des délais de décision de l'OFPRA que du fait de l'absence de prise en compte des dépenses d'ADA liées aux déplacés venant d'Ukraine.** Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2023 indiquait en effet, s'agissant des coûts liés à l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine, que « *compte tenu des incertitudes qui entourent le conflit et l'évolution des flux, les dépenses prévisionnelles correspondantes pour 2023 ne sont pas présentées* ». Sur ce sujet, la Cour des comptes indique d'ailleurs que « *le défaut de sincérité budgétaire est établi à cet égard* »².

¹ S'y ajoutait potentiellement une provision de 20 millions d'euros.

² Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Immigration, asile et intégration », avril 2023.

Évolution des crédits de l'ADA en 2022 et 2023 en loi de finances initiale et en exécution

(en CP, en millions d'euros)



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

b) Des dépenses d'hébergement d'urgence en forte hausse en exécution

En exécution, l'exercice 2022 est également marqué par une forte augmentation des dépenses d'hébergement par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale au sein de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile ». En particulier, les crédits de la ligne budgétaire relative à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) sont exécutés à hauteur de 606,9 millions d'euros en CP, contre 351,5 millions d'euros en loi de finances initiale.

En effet, ce dispositif a porté budgétairement, outre l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile proprement dits, une partie significative du coût de l'hébergement des déplacés d'Ukraine bénéficiant de la protection temporaire. Deux types de dispositifs d'hébergement ont ainsi été mis en place dans ce cadre. Le premier, de type « sas » de courte durée, était situé à proximité des principaux lieux d'arrivées (gares, aéroports). Ces sas ont permis une première prise en charge d'urgence administrative, sociale et sanitaire. Le deuxième type de dispositif (hébergement *ad hoc*) a constitué le socle de l'accueil avec un accompagnement adapté, dans l'attente de leur accès à un logement ou à un autre type d'hébergement pérenne. Le nombre total de places mobilisées a fluctué durant l'année entre 25 000 et 30 000 places au plus fort de la crise au printemps, pour diminuer à partir de la période estivale. Au 31 décembre 2022, près de 19 500 places ouvertes étaient recensées.

Au total, la surconsommation des crédits de l'HUDA, à savoir 255,4 millions d'euros en CP, représente 80 % de l'ensemble des crédits de la mission exécutés au-delà du montant de crédits initialement adoptés en loi de finances initiale (318,6 millions d'euros).

2. Une sous-exécution des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière en 2022

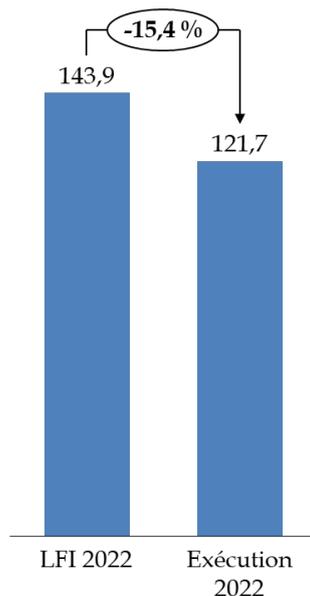
L'action n° 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » du programme 303 « Immigration et asile » finance trois principaux postes :

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

Cette action avait connu en 2021 une sous-exécution de 3,1 % en AE et de 7,4 % en CP. Si le contexte sanitaire pouvait expliquer en partie ces chiffres, les éloignements étant rendus plus difficiles, **l'année 2022 connaît de nouveau une sous-exécution des crédits de l'action, de 23,4 % en AE et de 15,4 % en CP**, sans que cet argument ne puisse être soulevé.

Exécution des crédits de l'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » en 2022

(en CP, en millions d'euros)

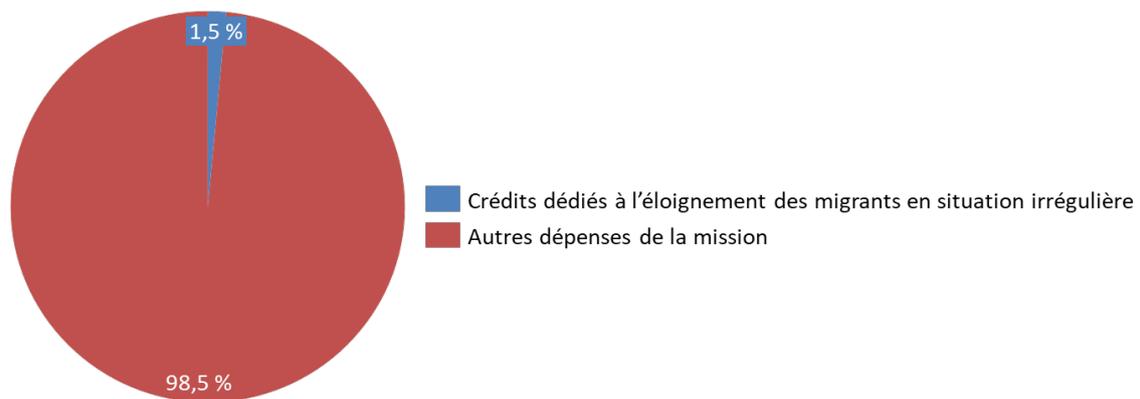


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au sein de l'action n° 03, les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière s'établissent à 31,3 millions d'euros en 2022 en CP en exécution, soit environ 5 millions d'euros de moins que ce qui était prévu en loi de finances initiale (36,5 millions d'euros). Si le niveau d'exécution est supérieur à celui constaté en 2020 et 2021 – années marquées par la crise sanitaire –, il reste inférieur à celui de 2019 (41,6 millions d'euros), qui était déjà faible.

En 2022, les dépenses exécutées directement liées à l'éloignement des migrants en situation irrégulière représentent ainsi seulement 1,5 % en CP de la mission.

Part des CP exécutés directement dédiés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière en 2022 au sein de la mission



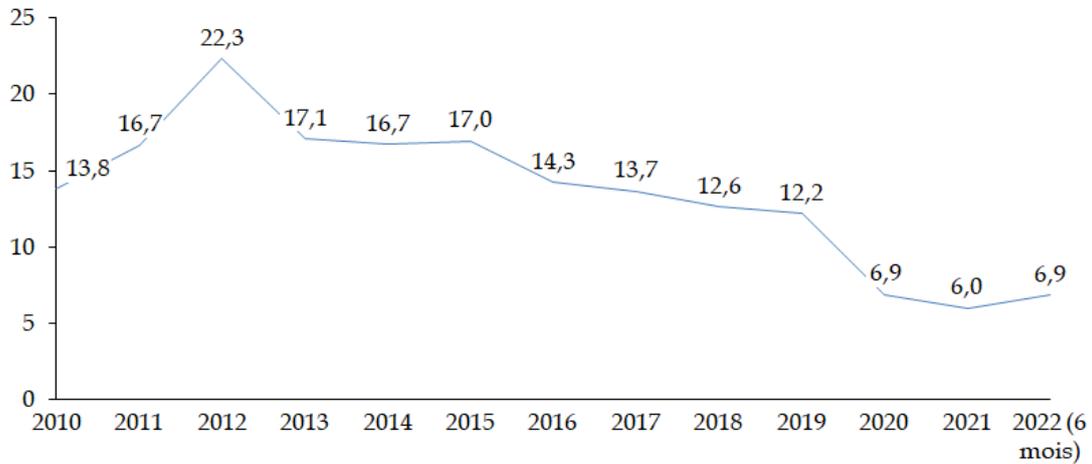
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

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

Ainsi, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées¹, est en baisse constante depuis plusieurs années. Après avoir atteint 22 % en 2012, il a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016, et atteignant moins de 13 % en 2018 comme en 2019. Son niveau est inférieur à 10 % depuis 2020. Il s'établit à 6,0 % en 2021 et à 6,9 % pour la première partie de 2022.

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

Évolution du taux d'exécution des OQTF (en %) depuis 2010



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

L'augmentation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière prévue pour l'année 2023 est au demeurant dérisoire, puisqu'ils n'atteignent que 44,1 millions d'euros en CP et en AE. Si l'augmentation affiche un pourcentage de 20,8 % par rapport à 2022, elle reste bien trop faible, d'autant qu'elle répond surtout aux conséquences de l'augmentation du prix des carburants sur le coût de l'éloignement.