

Décembre 2023

UN ORDRE DE GRANDEUR DU BUDGET DES CRA EN 2023



Par Jean Saglio

INTRODUCTION

La loi du 26 novembre 2003 a introduit l'obligation, pour le ministère en charge de l'immigration, de présenter au parlement, dans le rapport annuel sur les étrangers en France, une évaluation des coûts des procédures mises en œuvre en matière d'expulsion, obligation reprise encore aujourd'hui dans l'article L 123-1 du Ceseda.

« Chaque année, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration.

Ce rapport indique et commente : (...)

- les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en oeuvre pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers ; (...) »

Pourtant, à l'exception de la première livraison portant sur les données de 2003, l'évaluation de ces coûts et de leurs évolutions n'a jamais été présentée de nouveau dans le rapport annuel. A plusieurs reprises, des parlementaires ont souligné que les données fournies sur ce sujet étaient incomplètes[1] ou difficiles à synthétiser du fait de leur éclatement dans des documents budgétaires variés[2] .

Même si les parlementaires qui votent le budget ne semblent donc pas soucieux de disposer de cette information, il nous a paru intéressant de tenter de l'évaluer. D'une part pour appréhender un peu plus finement les moyens que la république consacre effectivement au bannissement des étrangers, mais aussi pour se donner les moyens de mieux comprendre la politique d'usage des CRA en connaissant son coût.

[1] Ainsi en 2009, le rapport du sénateur Bernard Raymond, après avoir relevé un certain nombre de lacunes, note page 8 : « l'ensemble de ces éléments conduit, d'une part, à des risques importants d'erreurs dans la gestion des crédits et, d'autre part, à l'impossibilité d'appréhender globalement le coût réel de la rétention »

[2] Rapport du sénateur Buffet en 2019



SOURCES ET MÉTHODOLOGIE

Je mobiliserai diverses sources publiques disponibles sur internet. Pour les données budgétaires, j'utiliserai de façon préférentielle les documents présentés lors de la Loi de Finance Initiale et je retiendrai les Autorisations d'Engagement (AE). Les données sur le fonctionnement des CRA sont pour la plupart tirées du rapport annuel (2022) présenté par le collectif des associations qui interviennent dans ces lieux. Pour l'évaluation des effectifs de policiers affectés à la surveillance de ces lieux et à la gestion des éloignements, j'utiliserai les données disponibles dans les rapports du visite du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL).

On verra que, s'il n'est pas aisé de calculer précisément ces coûts, on peut en faire une évaluation qui permet de se faire une idée de l'ordre de grandeur des coûts. Lorsque le calcul repose sur une convention, celle-ci sera fondée sur une vision « nationale » des coûts (quel est l'impact sur les budgets nationaux ?) et je m'efforcerai de la présenter de la manière la plus simple possible.

Dans la mesure du possible, j'ai examiné les données collectées sur plusieurs années de manière à vérifier au moins leur stabilité. Je ne garderai dans la présente note que ce qui permet de faire une évaluation pour 2023.

La précision et la fiabilité de ces diverses données sont loin d'être homogènes. Certaines lignes du programme 303 concernant le fonctionnement des CRA sont précises et, sur moyenne durée, on constate que les crédits de paiement correspondent aux autorisations d'engagement. On peut donc estimer dans ce cas que la précision est maximale : les coûts de financement des associations de défense des droits ou des services sanitaires dans les CRA sont donc bien connus. Par contre, des données comme le nombre de policiers affectés à ces fonctions sont difficiles à établir et les données disponibles peuvent être anciennes. La précision est donc sur ce point, nettement plus faible. Quant à la charge financière du traitement des affaires d'expulsion avec rétention pour la justice administrative, son évaluation nécessite plusieurs hypothèses ; la précision du calcul final est très faible. Il m'a semblé intéressant néanmoins de conserver une estimation de l'ordre de grandeur de ce coût qui est loin d'être négligeable, notamment en regard des autres coûts de la rétention.

Du fait de fonctionnements tout à fait différents, on distinguera la situation des CRA métropolitains et ultramarins.

CRITÈRES D'ANALYSE

Hotellerie, éloignement, prise en charge sanitaire et accompagnement social

Budgétés au programme 303 "Immigration et Asile" à la rubrique de la "lutte contre l'immigration irrégulière", les coûts "d'hôtellerie" (61,4)" d'"éloignement" (44,13)" de "prise en charge sanitaire" (18,37) et d'"accompagnement social" (9,39) représentent un total de 133,9 M€. Ces chiffres concernent l'ensemble des CRA, qu'ils soient métropolitains ou ultra-marins.

Pour l'affectation de ces dépenses entre métropole et outremer, j'ai réparti :

- les dépenses de prise en charge sanitaire et celles de l'accompagnement social au prorata du nombre des personnels affectés (84% pour l'accompagnement social et 95% pour la prise en charge sanitaire)
- les coûts d'hôtellerie au prorata des jours de rétenus (92%).

Pour les dépenses d'éloignement, il faut tenir compte de la spécificité mahoraise : sur l'ensemble national, 73,15% (19763/ 27018) des éloignements à partir de CRA le sont depuis le CRA de Pamandzi et la grande majorité se font vers les Comores sur les lignes régulières de bateau ; j'ai donc retenu l'hypothèse que 80% des coûts d'éloignement étaient imputables à des départs depuis les CRA métropolitains.

En prenant en compte toutes ces hypothèses, on aboutit à une répartition des coûts de 112,22M€ pour la métropole et 21,07M€ pour l'outremer.

Policiers et gendarmes

Même si plusieurs rapports parlementaires considèrent que le budget de la rétention relève du seul programme 303, dès le premier rapport annuel sur la politique d'immigration, présenté en 2004 sous la signature du premier ministre, il est bien spécifié que les coûts du personnel de surveillance des CRA devraient être pris en compte. Mais il n'est même pas évalué.

Le nombre de policiers affectés à ces tâches est calculé à partir des données relevées dans les rapports du CGLPL[1]. Il y aurait donc un total de 2500 postes de policiers affectés à la surveillance des CRA dont 91% en métropole. Même si les dates de visite par le CGLPL sont variables, l'ordre de grandeur de ce chiffre est confirmé par d'autres sources. Lui affecter une indétermination de l'ordre de 10% paraît plausible.

[1] Cette donnée n'est pas disponible dans les rapports du CGLPL pour le CRA de Rennes. J'ai donc demandé directement aux intervenantes Cimade locales qui n'ont pas voulu me donner cette information en arguant leur doute sur la légitimité de mon travail. Pour l'évaluation du total on suppose donc que le ratio nombre de policiers / taille du centre est à Rennes le même que dans la moyenne

Le coût moyen annuel du policier est déduit des données du programme 176 (Police Nationale) du budget 2023 (en AE) en rapportant l'ensemble des coûts de personnel au nombre de policiers sur le terrain (on déduit les effectifs de « commandement, RH et Logistique » ainsi que ceux d' « administration centrale et de cabinet ») soit 77,74k€.

Le total des frais de surveillance se monte à 194M€ dont 177 pour les CRA métropolitains.

Coûts induits pour la justice

L'évaluation des frais de justice administrative (chiffres 2022) est fondée sur les données du programme 165 et des données du rapport annuel (2022) du Conseil d'État. Pour les coûts de fonctionnement, on ajoute aux frais de personnel par niveau une quote part de la ligne « soutien » en proportion des effectifs totaux des personnels par niveau (y compris CNDA et divers).

La part de ce budget imputée aux affaires concernant les étrangers est calculée en proportion de la part des affaires concernant les étrangers dans les affaires traitées (données rapport conseil d'État). Le montant consacré aux traitement de contentieux étrangers dans le budget de la justice administrative est donc de 147M€. On retient l'hypothèse que la moitié (73M€) serait consacrée aux affaires d'expulsion. La répartition entre métropole et outremer est faite en utilisant l'indicateur du nombre de permanents d'aide juridique présents dans les CRA. Soit 61,3M€ en métropole et 11,7M€ outremer.

Le montant des frais de contentieux « étrangers » du Ministère de l'Intérieur est disponible dans le programme 216 (ligne « litige droits des étrangers ») soit 18,5M€ en CP[1] dont on peut estimer que la moitié soit 9M€ sont affectés aux litiges des expulsions on utilise la même clef de répartition que pour les frais de justice administrative soit 7,5M€ en métropole et 1,5 Outremer.

Dans l'esquisse de calcul des coûts des mesures d'expulsion présentée en 2004, il est noté (p44) qu'il faudrait encore prendre en compte la prise en charge par l'administration pénitentiaire des étrangers condamnés pour des infractions liées à leur séjour irrégulier, ainsi que le montant de l'aide juridictionnelle accordée aux étrangers en situation irrégulière. On peut également ajouter que du côté de la justice pénale, une bonne part de l'activité des JLD est engendrée par les placements en CRA.

Les affaires étrangères

L'évaluation économique de la politique d'expulsion présentée dans le rapport de 2004 fait mention d'un coût important à charge du ministère des affaires étrangères du fait de ses responsabilités en matière de visas. J'ai cependant considéré que ces dépenses, pour importantes qu'elles sont relèvent plus de la « protection » contre l'immigration non souhaitée que de la politique d'expulsions proprement dite.

.....

[1] les montants des autorisations d'engagement étant régulièrement dépassés chaque année, j'ai retenu ici le chiffre des Crédits de paiement constatés l'année précédente

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

La première conclusion que je tire de ce travail d'estimation et de calcul n'a pas grand chose à voir avec les chiffres eux-mêmes. D'avoir ainsi baguenaudé dans les données et les rapports concernant la politique d'immigration et plus particulièrement les expulsions, je tire la conviction que les dimensions économiques et budgétaires n'intéressent pas grand monde dans ce domaine. L'estimation est secrète non parce quelle serait cachée mais parce qu'elle n'intéresse pas. Et donc parce qu'elle n'est pas un enjeu.

Dans une démocratie, la plupart des institutions ont à rendre des comptes, elles sont soumises à évaluation et inspection, et celles-ci portent aussi bien sur les modes de fonctionnement que sur les coûts. Dans le cas de ces instances d'exécution de la politique d'expulsion, il y a bien quelques contrôles portant sur les aspects juridiques que ce soit par le collectif des associations intervenant en CRA, par le CGLPL ou par le Défenseur des Droits, mais l'aspect financier et budgétaire est systématiquement absent.

Deux lignes d'explication peuvent être invoquées pour expliquer ce curieux silence. La première se rattache au type d'activités dans lequel travaillent ces institutions : s'intéresser aux problèmes de petits ou de gros sous paraît malséant quand il s'agit d'institutions étatiques régaliennes ; les analyses critiques, et elles sont nombreuses, se cantonnent aux aspects « nobles » de la politique et du droit.

La seconde est plus technique : pour comprendre ce qui est engagé lorsque le ministère de l'intérieur décide de rouvrir le CRA n°1 à Lyon Saint Exupéry en janvier 2023, en faisant appel à la gendarmerie nécessite d'avoir une appréhension de la différence des coûts entre ces deux corps et d'estimer les coûts supplémentaires causés par les exigences de logement pour les gendarmes. Cette méconnaissance fait que la décision, qui engendre un coût annuel de l'ordre de cinq millions d'euros, n'a pas été discutée publiquement.

Ces premières réflexions énoncées, je peux arriver à proposer un chiffrage d'ensemble dont les principales données tiennent dans le tableau suivant

	Total	Métropole	Outre-Mer
Fonctionnement	134	112,22	21,07
Gardiennage police	194	177	17
Justice administrative	73	61,3	11,7
Contentieux Min Int	9	7,5	1,5
Total	410	357	52

Récapitulation (en M€)

Rapporté au nombre d'éloignements réalisés en métropole, cela fait donc un coût de l'ordre de 54k€ par éloignement. Rapporté au nombre de jours passés en rétention, cela correspond à un coût moyen de l'ordre de 920€.

COMMENT TIRER PARTI DE CES CHIFFRES ?

L'État français consacre des frais importants pour enfermer des gens dont il ne parvient à expulser que moins de la moitié et dont un bon nombre vont revenir en contribuant ainsi à l'économie du passage clandestin.

Si son objectif était de faire diminuer le nombre d'étrangers en situation irrégulière, d'autres procédés seraient nettement plus efficaces au sens où on obtiendrait les mêmes résultats à des coûts bien moindres.

Le montant élevé du coût moyen de l'expulsion, joint à l'incertitude sur l'efficacité de telles mesures conduit à penser que l'utilité des CRA est plutôt dans l'ordre symbolique : pour « faire respecter ses décisions » dans ce domaine, et satisfaire certaines franges de l'opinion, l'État est prêt à mettre en place des institutions coûteuses, peu respectueuses de l'état de droit quitte à dégrader profondément l'image de la France à l'étranger.



ANNEXE 1 : DONNÉES EN CRA

Je n'ai pas trouvé l'information directe sur le nombre de policiers affectés à chacun des CRA. Les rapports budgétaires ne précisent pas les affectations pour les personnels de la Police de l'air et des frontières, pas plus qu'il n'est fait mention, dans les rapports concernant la gendarmerie du nombre de personnels affectés à cette mission. Les rapports annuels présentés sur les CRA par les associations qui interviennent dans les centres ne donnent aucune information sur les effectifs de policiers par centre ou globalement.

Le seul élément que j'ai trouvé figure dans les rapports de visite effectués par le contrôleur général des lieux de privation de liberté et disponible sur son site. Pour Saint Exupéry 1, je reprends le chiffre qui nous a été donné sur place. Pour Rennes, je n'ai pas trouvé de rapport du CGLPL ; j'ai contacté une intervenante Cimade dans le CRA qui a refusé de me communiquer ce chiffre eu arguant qu'elle ne connaissait pas la mission que je remplissais. Le tableau suivant donne les chiffres ainsi publiés, en indiquant l'année de la visite qui donne lieu au rapport.

Les données sur la taille du centre et le nombre de personnes placées, la durée moyenne de ce placement et le nombre d'éloignés sont issues du rapport des associations et portent donc sur 2022.

Centre	Taille	Placés	Durée	Eloignés	Eff. pol	Date
Bordeaux	20	276	22	77	51	2022
Coquelles	104	1639	18,5	832	108	2020
Hendaye	30	261	30	75	65	2022
Lille Lesquin	116	1708	21	676	108	2018
Lyon 1	140				150[1]	2023
Lyon 2	140	1183	23,7	675	224	2023
Marseille	136	685	31	252	145[2]	2014
Mesnil Amelot	240	1717	29,2	587	239	2018
Metz Queleu	98	1082	19	525	72	2022
Nice	35	622	16,9	122	75	2021
Nîmes	126	844	28	265	189	2022
Palaiseau	40	344	27,6	102	70	2022
Paris Vincennes	235	2326	31	946	313	2019
Perpignan	48	401	24	126	71	2019

[1] Effectifs de gendarmeries présents au CRA à l'automne 2023, chiffres communiqués par le chef de centre

[2] A l'époque de la visite, la taille du CRA était de 96 places

Centre	Taille	Placés	Durée	Eloignés	Eff. pol	Date
Plaisir	26	301	11,8	67	41	2014
Rennes	56	745	15,6	236		
Rouen Oissel	72	600	18,7	221	105	2020
Sète	28	273	18,6	67	60	2014
Strasbourg Gepolsheim	34	515	19	313	33	2015
Toulouse Cornebarrieu	126	1136	16,8	392	97	2015
Mayotte Pamandzi	136	26020	1	19763	97	2016
Guyane Rochambeau	45	1207	3,5	458	55	2018
Guadeloupe Abymes	40	412	8,5	236	20	2015
La Réunion	8	12	1,6	5		



ANNEXE 2 : COÛT ANNUEL DE RÉMUNÉRATION D'UN POLICIER EN CRA

On ne dispose pas directement d'une donnée budgétaire sur le coût de la fonction gardiennage assurée par les policiers de la PAF. Dans les données budgétaires disponibles, cette fonction «présence en CRA» n'est pas identifiée et différenciée. Ce qui pourrait se justifier pas le simple fait que, parfois, ce sont les mêmes personnels qui assument les différentes fonctions.

Pour faire notre évaluation, on va donc utiliser le coût moyen d'un policier. Et le multiplier par le nombre total de policiers affectés aux CRA.

Il y a plusieurs manières de calculer ce coût moyen annuel. La première consiste à prendre en compte le montant total des rémunérations des agents de la PAF et de la diviser par le nombre d'agents. Ces deux données sont disponibles dans le PGM 176.

Rémunérations (€)	1046278
Effectifs (ETP)	15440,52
Coût annuel moyen (k€)	67,76

L'inconvénient de cette première approche est qu'elle ne prend pas en compte le fait que, pour avoir un policier présent sur le terrain, il est nécessaire d'assurer – et de financer – des coûts divers de fonctionnement de l'institution police nationale, notamment de formation et d'encadrement.

Pour pallier cette difficulté on va donc faire une seconde estimation en rapportant le total du coût des rémunérations de la police aux effectifs « de terrain » soit les effectifs globaux desquels on déduit ceux dédiés aux fonctions de « commandement, gestion des ressources humaines et logistique » et ceux de l' « administration centrale et des cabinets » (données dans PGM 176).

Rémunérations (€)	10833,51
Effectifs totaux (ETP)	151019,79
Commandement RH logistique (ETP)	11088,12
Admin Centrale Cabinets (ETP)	568,2
Coût moyen (k€)	77,74

En effectuant le même calcul pour la gendarmerie, on obtient un coût annuel moyen par gendarme sur le terrain de 95,63k€

ANNEXE 3 : COÛTS INDUITS POUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Du fait de l'usage de données provenant du rapport annuel du Conseil d'état, notamment pour calculer la proportion d'affaires relevant du contentieux des étrangers, je mobilise ici les chiffres de 2022.

Le programme donne le montant des coûts de personnel pour chacun des trois niveaux de juridiction. J'ai affecté les fonds de « soutien » au prorata du nombre de juges.

Je calcule donc les coûts induits par la politique de l'immigration au prorata du nombre d'affaires concernant des étrangers portées à chaque niveau.

Budget TA	175269	k€
QP soutien	49482	k€
Effectifs juges	1952	
Proportion affaires étrangers	44	%

Budget CAA	57779	k€
QP Soutien	15615	k€
Effectifs juges	616	
Proportion affaires étrangers	56	%

Budget CE	30364	k€
QP Soutien	5552	k€
Effectifs juges	219	
Proportion affaires étrangers	18,7	%
Part budget liée aux contentieux étrangers		
TA	98891	k€
CAA	41101	k€
CE	6716	k€

L'estimation portant sur les coûts induits pour la justice judiciaire est plus difficile compte tenu de l'absence d'indicateurs fiables sur les répartition des coûts selon le type de contentieux. Je me contenterai de noter que le montant total du budget consacré à la « justice judiciaire » (programme 166) est de 4 516M€ et qu'il y a 9767 postes de magistrats. En considérant que le suivi des placements dans les 26 CRA correspond à l'activité d'une dizaine de magistrats JLD, on peut donc penser que les coûts induits pour la justice judiciaire sur cette seule rubrique est de plusieurs millions par an.

ANNEXE 4 : SOURCES CITÉES

Premier Ministre, 2004, Les orientations de la politique de l'immigration, premier rapport établi en application de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003 Rapport au Parlement

Annexes au projet de loi de finances pour 2023, Budget général

Programme 166 Justice Judiciaire

Programme 303 Immigration et Asile

Programme 165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives (données 2022).

Programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Programme 176 Police Nationale

Programme 152 Gendarmerie Nationale

Conseil d'État, Rapport public, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022

Groupe SOS Solidarités, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, Centres et locaux de rétention administrative, 2022, Rapport national et local

Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapports de Visite Centre et local de rétention administrative, zone d'attente