

ANALYSE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE 2022

MISSION IMMIGRATION ASILE ET INTEGRATION

Immigration et asile : programme 303

Hypothèse relative au volume de demande d'asile

Le projet de loi de finance 2022 se base sur **l'hypothèse d'une augmentation de la demande d'asile au maximum de 10% par rapport au volume constaté en 2019**, soit 145 700 demandes d'asile enregistrées par l'Ofpra (par rapport à 132 826 en 2019). S'il est raisonnable de ne pas prendre en compte les chiffres de 2020 et les premiers chiffres de 2021 s'agissant des flux migratoires, ces derniers ayant été fortement perturbés par la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19, on constate que **ces chiffres sont ceux des demandes d'asile enregistrées à l'Ofpra, et ne prennent donc pas en compte les demandes d'asile placées sous procédure Dublin** (qui ne sont inclus que dans les chiffres des demandes enregistrées en GUDA).

Conditions matérielles d'accueil : allocation pour demandeurs d'asile

Le PLF 2022 prévoit une **dépense de 466 M€ pour l'allocation pour demandeur d'asile**, soit une augmentation de 4% par rapport à la LFI 2021 (18,2M€). Il s'agit, comme l'indique le bleu budgétaire, d'un **effort de « sincérisation » budgétaire**, les dépenses d'ADA ayant été chroniquement sous-évaluées lors des précédents budgets (ce qui entraînait par la suite des mouvements de crédits, dont une partie étaient ponctionnés sur le budget de l'intégration). Toutefois, l'effort de sincérité budgétaire **ne doit pas avoir pour effet d'inciter à la limitation de la dépense liée à l'ADA du fait de pratiques de refus ou de suspension arbitraires des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile**. Il est important de rappeler que le volume de l'ADA est conditionné par le nombre de personnes demandant l'asile en France, facteur exogène, et qu'il s'agit d'un droit, permettant de garantir des conditions minimales de subsistance pour les personnes concernées.

Or, le PLF 2022 prévoit aussi une « provision » de 20 M€, qui pourra être réorientée vers le paiement de l'ADA en cas de prévision d'un dépassement des 466 M€ prévus à la mi 2022. Si l'évaluation de mi-année ne porte pas à croire que les crédits d'ADA seront dépassés, ces 20 M€ financeront l'ouverture de 1 500 places de CAES et 3 400 places de CADA.

Conditions matérielles d'accueil : hébergement

Ce **conditionnement de l'ouverture de nouvelles places d'hébergement interroge fortement la Fédération des acteurs de la solidarité**. En effet, **le dispositif national d'accueil est structurellement sous-dimensionné** : en 2020 encore, seuls 52% des demandeurs d'asile pouvant prétendre à une prise en charge dans le DNA y étaient hébergés. La prévision 2021 était de 65% dans le PLF, mais elle a été revue à la baisse pour n'atteindre que 59%. La prévision 2022 est de 62%. Quand bien même cette prévision serait atteinte, il manque donc un nombre important de places d'hébergement, et il est **contradictoire de conditionner l'ouverture de nouvelles places au non-dépassement d'une dépense qui est elle-même dépendante du nombre de personnes en demande d'asile sur le territoire et à héberger**. Si la Fédération a toujours salué les ouvertures de places décidées ces dernières années, elle ne peut que déplorer ce conditionnement, et continue de demander à ce qu'une programmation pluriannuelle de création de places CADA soit organisée, afin de répondre aux besoins existants.

L'état prévisionnel du parc DNA dédié à l'accueil des demandeurs d'asile en 2022 est le suivant :

- 4 136 places de CAES, financées au coût cible journalier de 25€ hors IDF et 32€ en IDF. Sous réserve d'un non dépassement des crédits ADA, 1 500 places supplémentaires pourraient être créées en cours d'année (avec conventionnement pluriannuel jusqu'à fin 2025), portant ainsi le nombre de places à 5 636. La dépense en CP pour 2022 serait de 45 M€ (avec part de la provision dédiée aux places de CAES supplémentaires incluse)
- 46 632 places de CADA, financées au coût cible journalier de 19,50 €. Sous réserve d'un non dépassement des crédits ADA, 3 400 places supplémentaires pourraient être ouvertes au cours de l'année, portant ainsi le nombre de places à 50 032, pour une dépense totale de 345 M€ (avec part de la provision dédiée aux places de CADA supplémentaires incluse).
- 51 796 places d'HUDA, qui comprennent les places d'« HUDA local », gérées par les préfets, dont les places de nuitées hôtelières, ainsi que les places de PRAHDA dédiées à l'accueil des personnes placées sous procédure Dublin, avec 5 351 places PRAHDA pour un coût de 17,41€ en 2021. Aucun coût moyen n'est indiqué pour les places HUDA local, avec des prix qui varient en fonction du type de places, et un coût élevé pour les nuitées hôtelières, malgré une qualité d'accompagnement bien moindre. Les prix de journée peuvent être aussi bas que 16,38€ pour un certain nombre d'HUDA.

Soient 102 564 places dédiées à l'accueil des demandeurs d'asile sans les places dont l'ouverture n'est pas garantie et 108 364 si celles-ci venaient à être financées. Il convient toutefois de noter que la majorité des places CAES n'assurent qu'un accueil temporaire avant une réorientation en CADA ou HUDA.

La Fédération regrette que les places CADA, présenté comme le modèle pivot de l'hébergement, et qui permet une meilleure qualité d'hébergement, malgré des moyens qui restent trop limités par rapport aux besoins, **restent en nombre inférieur aux places HUDA**, même en prévoyant les créations de places conditionnés au non dépassement de l'ADA. **Elle plaide pour une augmentation des moyens de l'ensemble des structures du DNA**. Elle partage l'objectif affiché de réduction des nuitées hôtelières, tout en appelant à la vigilance quand aux normes minimales relatives aux conditions matérielles d'hébergement et à l'accompagnement qui devront être respectées dans le cadre de transformation de places d'hôtel en HUDA, et de manière générale dans l'ensemble des dispositifs du DNA. Elle salue la création de places du DNA en Outre-Mer, qui reste aussi conditionnée au non-dépassement des crédits ADA, ce qui demeure contradictoire au regard des besoins existants.

A part les surcoûts de 13€ par place et par jour déjà existants pour quelques centaines de places du DNA spécialisées dans l'accueil de personnes victimes de traite des êtres humains ou des femmes victimes de violence, **il n'est fait aucune mention de moyens dédiés à la mise en œuvre du « plan vulnérabilités »** visant à assurer un meilleur repérage et une meilleure prise en charge des personnes en demande d'asile et réfugiées considérées comme particulièrement vulnérables. Au regard des moyens d'accompagnement qui sont aujourd'hui très limités, la Fédération déplore qu'aucun crédit supplémentaire n'y soit consacré, et que des dynamiques de « labellisation » de places (par exemple pour l'accueil de personnes LGBT+) soit annoncées comme devant se déployer à coût constant. **Il est aujourd'hui indispensable que des moyens supplémentaires soient prévus pour améliorer la qualité globale de l'accompagnement proposé à l'ensemble des personnes en demande d'asile ou BPI, mais aussi répondre à des besoins spécifiques.**

Délais d'examen de la demande d'asile

Les moyens humains de l'Ofpra, après avoir été augmentés de 200 ETP en 2020, n'évoluent pas en 2022. Un nouveau contrat d'objectif et de performance entre l'Ofpra et le ministère de l'Intérieur est entré en vigueur pour la période 2021-2023, avec un **objectif pour l'Office de réduire les délais d'instruction des demandes** (deux mois en moyenne), et **d'établissement des actes d'état civil**, frein important dans l'accès aux droits des personnes protégées et des membres de leur famille. La capacité décisionnelle de l'Ofpra devrait s'élever à 170 000 décisions (après une chute à 90 000 décisions en 2020 due à la crise sanitaire), et le délai prévisionnel pour 2022 est établi dans une fourchette de 60 à 90 jours. Le délai avait fortement augmenté en 2020 et atteignait 262 jours, il est prévu à 150 jours pour 2021. A la CNDA, les dynamiques ont été similaires, avec un délai moyen de 8 mois et 8 jours en 2020 et une prévision d'environ 7 mois en moyenne pour 2022.

La dématérialisation des transmissions et notifications de convocations et décisions Ofpra est présentée comme un levier d'accélération des délais, or la Fédération regrette qu'une évaluation de l'expérimentation ayant été menée depuis mi-2020 en Nouvelle-Aquitaine et en Bretagne n'ait pas été faite au niveau national, alors que d'importants dysfonctionnements sont signalés par ses adhérents.

Intégration : programme 104 et autres financements

Le périmètre des actions 12 « intégration des étrangers primo-arrivants » et 15 « accompagnement des réfugiés » est redéfini : l'action 12 inclut désormais une grande part de crédits inscrits jusqu'en 2021 sur l'action 15 pour les BPI. Il s'agit pour le gouvernement de mettre en œuvre des politiques d'intégration s'adressant à la fois aux personnes primo-arrivantes et réfugiées, tout en conservant un budget spécifique pour les BPI les plus vulnérables via l'action 15.

Hébergement des BPI : action 15

Le **parc des centres provisoires d'hébergement évolue** mais avec des créations de places via le plan de relance, ce qui interroge quant au caractère pérenne de ces ouvertures. Ainsi 8 710 places sont financées sur le programme 104 pour une dépense de 81 M€. 400 places ont été créées en 2021 via le plan de relance et 800 places supplémentaires sont annoncées pour 2022 toujours via le plan de relance (dépense de 7,2M€ pour ces 800 places), soit un parc complet de 9 900 places. Les places de CPH ont un coût moyen journalier de 25€. Ces créations sont bienvenues, mais restent **insuffisantes par rapport aux besoins aujourd'hui constatés** d'accompagnement renforcé de certaines personnes protégées. De plus, **des solutions innovantes, s'inscrivant davantage dans la logique d'un accès direct et du maintien dans le logement** (conforme aux orientations du Logement d'abord) **doivent être développées** afin de permettre aux personnes concernées de sortir de parcours d'hébergement longs et complexes. A ce titre, la Fédération reste vigilante quant au développement de solutions de type « sas », qui constituent une étape supplémentaire dans l'accès au logement des personnes BPI.

11M€ sont par ailleurs dédiés à des dispositifs d'hébergement spécifiques pour les personnes réfugiées portés par plusieurs associations et à des actions du GIP Habitat et interventions sociales pour le relogement de réfugiés présents dans le DNA, dont la coordination de la plateforme nationale pour le relogement des BPI.

Programme AGIR : accompagnement global et individualisé des réfugiés

L'année 2022 sera la première année du **déploiement du programme AGIR dans 27 départements** à la suite d'une phase de diagnostic réalisée dans chacun de ces départements sur la fin 2021. Il s'agira

de plateformes départementales visant à accompagner sur un territoire l'ensemble des personnes ayant obtenu une protection depuis moins d'un an via un binôme de référents sociaux (emploi/formation et accès aux droits/logement), à assurer une coordination des acteurs locaux de l'intégration (spécialisés ou de droit commun), et à faciliter l'accès aux droits des personnes BPI via la création de partenariats locaux. 2,6 M€ sont prévus sur le programme « Plan de relance ».

La Fédération **salue l'ambition de généraliser l'accompagnement social proposé à tous les BPI d'un territoire, qu'ils soient hébergés au sein du DNA ou non**. Elle s'inquiète toutefois que la **réorientation des financements** relatifs à l'accès au logement ou à l'emploi annoncée dans le cadre du déploiement d'AGIR (co-financement DIHAL qui devrait mobiliser une grande part voire la totalité des 11M€ du BOP 177 dédiés à l'accès au logement des BPI, des financements du BOP 104, des financements de la DGEFP via le PIC Intégration professionnelle des réfugiés) **ne mène à la disparition de dispositifs d'accompagnement de proximité, ayant développé une expertise fine de l'accompagnement des personnes réfugiées** ces dernières années. Elle restera par ailleurs attentive à ce que l'accompagnement social global proposé ne se limite pas aux dimensions d'accès au logement et à l'emploi, et inclue les problématiques d'accès à la santé, de participation et de citoyenneté, ou encore de soutien à la parentalité.

Les projets financés par le PIC « Intégration professionnelle des réfugiés » (ministère du travail) se poursuivront néanmoins sur l'année 2022 avec 6 800 entrées en formation prévues pour 2022.

Contrat d'intégration républicaine : financements Ofii

L'Ofii est financé par l'action 11 du programme 104. Sa principale missions relative à l'intégration est la mise en œuvre du Contrat d'intégration républicaine, dans son nouveau format renforcé (augmentation des volumes horaires des formations linguistiques et civiques). Le CIR se déploiera en 2022 à Mayotte, et des ETP supplémentaires sont prévus pour y ouvrir une antenne Ofii.

Intégration des personnes primo-arrivantes et réfugiées

L'action 12, dans son nouveau périmètre, est dotée de 79M€. **Près de 75% de ces crédits sont gérés de manière déconcentrée par les préfets via notamment des appels à projets régionaux** qui peuvent aborder les axes suivants : apprentissage de la langue française, accompagnement à l'accès aux droits, à l'insertion professionnelle et à l'emploi, appropriation des valeurs de la République. Les préfets de région doivent aussi assurer le pilotage local de la politique d'intégration pour favoriser la fluidité des parcours. Les adhérents de la Fédération regrettent cependant une grande hétérogénéité dans le pilotage préfectorale de la politique d'intégration.

Au niveau central, les crédits sont dédiées aux actions suivantes : ateliers Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants (en lien avec l'Education Nationale) pour 2M€ ; mise en œuvre de formations linguistiques A2 et B1 en complément du CIR pour 8,5M€, trois projets structurants qui seront à terme remplacés par AGIR : appui aux programme type Accelair (dont AGIR est inspiré), le programme HOPE (objectif diminué à une fourchette de 750 à 1500 bénéficiaires en 2022), et le renouvellement du programme d'accompagnement des femmes yézidiennes ; et les actions financées par la DI-AIR dont la poursuite des partenariats avec les collectivités locales (signature de contrats d'accueil des réfugiés qui deviennent des projets « territoires d'intégration »), l'animation de l'académie pour la participation des personnes réfugiées, et le renouvellement (sous condition d'une évaluation positive) de l'appel à projet de lutte contre la fracture numérique pour les réfugiés.