



## Analyse Rapport annuel de performance 2021

### Mission Immigration asile et intégration

---

Dans la lignée de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire due au Covid-19, **on constate une légère sous-exécution de la mission IAI dans son ensemble** – alors que 1 880€ en crédits de paiements ont été ouverts via la LFI 2021, l'exécution s'est élevée à 1 806 M€. Le différentiel est de 74 M€ (environ - 4%, soit le même pourcentage qu'en 2020).

**Contrairement aux années précédentes, le programme 303 « immigration et asile » a été sous-exécuté** – 1 364 M€ consommés pour 1 430 M€ prévus en LFI (fonds de concours inclus), soit -66M€. Cette sous-exécution, exceptionnelle par rapport à l'historique de la mission, est principalement le fait d'une sous-exécution de l'allocation pour demandeurs d'asile. **Le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française »**, qui n'a pas été mis à contribution pour compenser une sur-exécution du programme 303 comme par le passé, **reste toutefois lui aussi sous-exécuté** - 442 M€ consommés pour 474 M€ prévus en LFI, soit -32 M€. La dépense consacrée au programme 104 augmente néanmoins par rapport à 2021, confirmant la tendance des années précédentes.

Du fait de la sous-exécution du programme 303 et en particulier de la dépense d'ADA, la Cour des Comptes a levé, dans son rapport d'exécution de la mission IAI, la recommandation relative à une budgétisation plus sincère de la mission. Elle continue toutefois de recommander de « poursuivre le développement des capacités du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, la simplification de ses types d'hébergement et l'homogénéisation de leurs modalités de tarification et de financement, afin d'améliorer le taux d'hébergement des demandeurs et de réduire les effets de report sur es autres structures d'hébergement de droit commun financées par le programme 177 »<sup>1</sup>.

#### Niveau de la demande d'asile

Le niveau de la demande d'asile a augmenté par rapport à l'année 2020, année marquée par la crise sanitaire et les restrictions de déplacement, mais est resté significativement inférieur au niveau de l'année 2019. Ainsi, **en 2021, 104 381 demandes ont été déposées en GUDA** (dont 20 038 placées en procédure Dublin), tandis que **103 164 demandes d'asile ont été enregistrées à l'Ofpra**. En 2020, les GUDA avaient reçus 81 531 demandes, et l'Ofpra en avait enregistré 96 424 (la différence s'explique notamment par les demande placées en procédure Dublin qui ont été requalifiée du fait de la baisse de transferts en 2020). Le **taux de protection** s'est établi à 25,7% pour l'Ofpra (23,7% en 2020) et 39,1% après recours devant la CNDA (37,7% en 2020).

Le délai moyen de traitement des dossiers par l'Ofpra s'est élevé à 261 jours, ce qui reste supérieur à la cible de 3 mois fixée par le gouvernement. Il s'agit là d'un élément important, la réduction des délais de traitement étant présenté comme un des principaux leviers de réduction des durées d'hébergement et de paiement de l'ADA, et donc comme un facteur de maîtrise des coûts pour la mission. Or, si les acteurs de l'accompagnement des demandeurs d'asile soutiennent une réduction générale des délais, ils font aussi le constat que cette réduction a des conséquences sur le travail d'accompagnement des personnes et sur leurs perspectives de sortie des dispositifs, et défendent le fait qu'elle ne doit pas conduire à une diminution des garanties

---

<sup>1</sup> Cour des Comptes, Mission immigration, asile et intégration, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021  
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/NEB-2021-Immigration.pdf>

procédurales et doit pouvoir s'adapter à des situations particulières, notamment s'agissant de problématiques de santé mentale.

L'Ofpra a augmenté sa capacité décisionnelle : 139 810 décisions ont été rendues en 2021 contre 89 774 en 2020 et 120 634 en 2019, mais le recrutement de 200 ETP supplémentaires en 2020 n'a pas permis le gain de productivité espéré par la puissance publique. Le nombre de dossiers en cours d'instruction à l'Ofpra a toutefois diminué de manière importante : de 84 655 dossiers en décembre 2020, il est passé à 49 325 dossiers en décembre 2021. L'Ofpra souligne que la réduction du délai moyen de traitement n'a pas été aussi importante qu'attendue du fait notamment des efforts de réduction de ce nombre de dossiers en attente, l'effort se concentrant sur les dossiers les plus anciens. Il souligne que le délai en fin d'année 2021 a été ramené à 229 jours.

Les délais d'établissement des premiers actes d'état civil a augmenté : 240 jours en 2021 contre 232,5 fin 2020. L'Ofpra indique qu'une nouvelle organisation du service de la protection a été mise en place en 2021 afin d'améliorer ce délai, qui a d'importantes conséquences pour l'accès aux droits et l'intégration des BPI.

### **Conditions matérielles d'accueil**

#### **Allocation pour demandeurs d'asile (ADA)**

Le montant prévu en LFI était de 454,7 M€, le montant de l'exécution est de 387,6 M€. On constate donc une sous-exécution importante de l'ADA, une première depuis plusieurs années. Cette sous-exécution s'explique tout d'abord par le fait que la prévision de la dépense avait été faite sur la base de l'hypothèse que le niveau de la demande d'asile en 2021 serait équivalent à celui de 2019, alors qu'en réalité il a été moindre.

Deux faits peuvent cependant être soulignés :

- Le nombre de bénéficiaires a significativement diminué au cours de l'année. De 101 600 ménages bénéficiaires en janvier 2021 on est passé à 78 900 en décembre 2021. L'ADA a été versée à 87 640 ménages en moyenne dans l'année.
- De plus, le montant supplémentaire versé aux personnes en demande d'asile, éligible aux conditions matérielles d'accueil et auxquelles aucune place d'hébergement (que ce soit dans le DNA ou en dehors) n'a été proposée, a lui aussi diminué : le pécule a été versé en moyenne à 44 000 ménages par mois.

Le réduction du nombre de bénéficiaires peut s'expliquer au moins en partie par le fait que le nombre de décisions rendues par l'Ofpra a augmenté et le nombre de dossiers en attente a diminué. De plus la baisse montant de pécule versé en cas de non-hébergement peut s'expliquer par une augmentation du taux d'hébergement des demandeurs d'asile. Cependant les adhérents de la Fédération signalent régulièrement des difficultés relatives aux pratiques de gestion de l'ADA : des décisions de retrait insuffisamment justifiées, des difficultés à rétablir un montant dû, etc<sup>2</sup>. Par ailleurs, le nombre de personnes dont les conditions matérielles ont été refusées ou retirées a augmenté notamment du fait de la mise en place de l'orientation directive hors de l'IDF, qui, si elle est refusée ou non respectée, donne lieu à un refus ou retrait des CMA. Il convient de noter qu'une réduction du nombre de bénéficiaires des CMA entraîne automatiquement une augmentation du taux d'hébergement des demandeurs d'asile éligibles aux CMA (même si cette dernière s'explique aussi par une augmentation des capacités d'hébergement financée par l'Etat). A cet égard,

---

<sup>2</sup> Cf. partie « conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile » du recensement interassociatif relatif aux difficultés d'accès aux droits des personnes étrangères publié en novembre 2021, [https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/11/202110\\_Acce%CC%80s-aux-droits-personnes-etranteres-recensement-interassociatif-1.pdf](https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/11/202110_Acce%CC%80s-aux-droits-personnes-etranteres-recensement-interassociatif-1.pdf)

l'absence de transparence relative aux nombre de personnes en demande d'asile qui se sont vues refuser ou retirer les conditions matérielles d'accueil est préjudiciable à une analyse complète de la politique publique d'accueil des personnes en demande d'asile.

## Hébergement des demandeurs d'asile

**Le taux d'hébergement des personnes pouvant prétendre à un hébergement au sein du DNA (éligibles aux conditions matérielles d'accueil) s'est élevé à 58% en 2021.** Cela représente une amélioration par rapport aux années précédentes (48% en 2019, 52% en 2020), due à la fois à un niveau de demande d'asile qui est resté inférieur à celui de 2019, ainsi qu'à une augmentation des capacités d'hébergement. Comme mentionné ci-dessus, il est aussi possible qu'elle soit au moins partiellement due à une baisse du nombre de demandeurs d'asile éligibles à un hébergement au sein du DNA. Ce taux reste néanmoins inférieur à la cible de 65% fixée initialement pour 2021. Le taux d'occupation mentionné dans le rapport est de 84% (taux cible initial de 88%).

L'hébergement des demandeurs d'asile reste divisé en trois principaux types d'hébergement :

- **Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)** , dont le rôle a été modifié avec la mise en œuvre du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile (SNADAR). Une partie des CAES agissent en effet comme hébergement « pivot » permettant d'héberger des personnes ayant déposé une demande d'asile en Ile-de-France dans une autre région avant qu'elles ne soient réorientées vers une place en CADA/HUDA. Les conventionnements étant prévus pour deux ans, le montant des autorisations d'engagement dépasse celui des crédits de paiement. En crédit de paiement, 35,5 M€ ont été dépensés (38,3 M€ prévus en LFI), soit une **légère sous-exécution due au fait que toutes les ouvertures de places prévues n'ont pas eu lieu en 2021 : sur 4 136 places autorisés, 3 866 ont été ouvertes** (différentiel de 270 places). Le coût journalier financé d'une place est de 25€ (hors Ile-de-France).  
Le plan de relance prévoyait l'ouverture de **500 places de CAES supplémentaires**, qui ont toutes été ouvertes, pour 2,4M€ consommés en CP. Le financement de 486 places de CAES supplémentaires en 2022 a par ailleurs été décidé du fait d'une sous-consommation de certains crédits du plan de relance.
- **Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) : 46 632 places** financées à un coût cible journalier de 19,5 €, avec 75 places bénéficiant d'un surcoût journalier de 13€/place pour la prise en charge des femmes victimes de violence et de la traite des êtres humains. Le rapport indique que toutes les ouvertures de places prévues (3 000 places) ont eu lieu. Le budget des CADA a été exécuté à hauteur de 327,7 M€ en CP contre 332,8 M€ prévus en LFI. 7,4 M€ ont été mobilisés (du fait d'une sous-exécution de l'ADA) pour un « plan exceptionnel de rénovation et d'adaptation du parc d'hébergement » avec trois objectifs prioritaires : favoriser la modularité des places pour la transformation de places familles en places isolées, favoriser l'accessibilité pour les PMR et l'accès au numérique, et permettre la rénovation de places pour lesquelles des besoins urgents avaient été identifiés.
- **Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) : coût total de 381,5 M€** en crédits de paiement, soit une sur-exécution qui atteint presque 30 M€ par rapport aux 355,5 M€ prévus en LFI. Ce coût comprend :
  - 246,8 M€ pour **37 688 places en métropoles sur les 38 343 autorisées** à un coût journalier le 17€ (18€ en IDF). **655 places n'ont pas été ouvertes dans plusieurs régions**, en raison de difficultés de négociations avec les structures gestionnaires dues au prix de journée trop faible des HUDA ou en raison de difficulté d'installation dues au contexte politique local. 7,5M€ ont été dépensés pour financer des places d'hôtel supplémentaires en PACA et Occitanie.
  - 79,6 M€ ont financé **8 102 places d' « ex-CHUM » en Ile de France**, à un coût journalier moyen de 27,53€. Des autorisations d'engagements ont été reportées à 2022 pour le financement de 2812

places qui n'ont pas pu être conventionnées sur deux ans en raison de désaccord sur le prix journalier avec les structures gestionnaires et de la durée de possible occupation inférieure à deux ans dans certains sites « intercalaires ».

- 17M€ en CP pour des places d'HUDA en Outre-Mer dont le rapport ne donne pas le nombre. Il est précisé que 13,5 M€ ont été versés à la Guyane et Mayotte en compléments « non prévus » pour faire face à une augmentation significative de la demande d'asile et assurer la délivrance des conditions matérielles d'accueil à Mayotte suite à une décision du Conseil d'Etat
- 32,3 M€ en CP pour les **5 351 places du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)**, avec un coût journalier revalorisé à 17,41 € à compter du 2 mars 2021.
- 5,9 M€ pour l'opération « APAGAN » qui a permis d'accueillir, héberger et accompagner des personnes évacuées d'Afghanistan entre août et décembre 2021 (des accueils « perlés » continuent) avant qu'elles ne soient orientées vers le DNA dans le cas où elles souhaitent s'engager dans une demande d'asile ou vers une autre solution pour les autres.

Soit un total de 51 141 places HUDA hors Outre-Mer, soit, comme les années précédentes, un nombre plus important de places d'HUDA que de places CADA. Le nombre de places d'HUDA est par ailleurs plus important qu'en 2020, probablement en raison d'ouvertures de places qui n'avaient pas eu lieu précédemment, alors que les dernières créations de places ne concernaient que des CADA et CAES et non plus des HUDA. Le chantier d'harmonisation des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile reste a priori d'actualité et la Fédération défendra le modèle CADA, ainsi qu'une augmentation des tarifs du DNA.

En 2020, 58% personnes pouvant prétendre à un hébergement au sein du DNA ont pu y être accueillies. Si cela représente une amélioration notoire par rapport aux années précédentes, plus de 40% des personnes en demande d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil ne bénéficient pas d'un hébergement spécialisé au sein du DNA. De plus, il conviendrait d'analyser plus précisément le nombre de personnes en demande d'asile sans CMA et les conditions des refus et retrait des CMA décidées par l'Ofii. Le manque de places d'hébergement demeure donc un enjeu majeur pour assurer un accueil digne des personnes en demande d'asile et la FAS continue à demander **une programmation pluriannuelle de création de places de CADA. Elle souhaite qu'une partie au moins des places d'HUDA soient transformées en CADA, et que le recours aux nuitées hôtelières, qui ne permettent pas de garantir un accompagnement adapté, soit significativement restreint.** De plus, **la Fédération demande à ce que l'ensemble des prix de journée au sein du DNA soient revalorisés**, afin de répondre à des besoins d'accompagnement important et qui tendent à croître (par exemple s'agissant de la santé mentale ou de l'accès et la maîtrise du numérique), et afin de prendre en compte le niveau de l'inflation.

**Les moyens dédiés au premier accueil doivent être augmentés de manière significative**, afin en particulier de répondre à un des objectifs du plan Vulnérabilités publié au début de l'année 2021 qui vise une meilleure identification et une orientation plus efficace des personnes vulnérables.

La FAS continue à ce titre de **regretter l'instauration d'un délai de carence** dans l'accès à l'assurance maladie des demandeurs d'asile, qui n'a pas été suspendu pendant la crise sanitaire, bien qu'il ait des effets délétères sur la santé des personnes, l'accompagnement qui leur est proposé et la santé publique de manière globale.

De plus, **l'orientation vers, au sein et depuis le DNA doit être améliorée, afin de mieux répondre aux besoins des personnes, et d'être plus efficace** : malgré la mise en place d'un nouveau mécanisme d'orientation des personnes en demande d'asile (SNADAR) depuis janvier 2021, qui vise une répartition territoriale des demandeurs d'asile de l'Île-de-France vers les autres régions métropolitaines (hors Hauts de France), et qui acte une gestion majoritairement déconcentrée des places du DNA par les directions territoriales de l'Ofii, on constate que de nombreuses places restent vacantes pendant des durées excessives.

L'articulation entre hébergement généraliste et DNA doit être améliorée et **le principe de l'inconditionnalité de l'accueil au sein de l'hébergement généraliste doit être garanti : toute personne sortant du DNA sans solution doit pouvoir être hébergée au sein de l'hébergement généraliste, tout comme les personnes ne pouvant être accueillies au sein du DNA.**

## Intégration

Le programme 104 consacré à l'intégration reste sous-exécuté – 442 M€ en crédits de paiement contre 474 M€ prévus en LFI, alors que le programme n'a pas été sollicité pour compenser une sur-exécution du programme 303. La sous-exécution est moindre que les années précédentes et il faut par ailleurs noter que le budget consacré au programme 104 est en constante augmentation depuis quelques années.

L'action 11 « accueil des étrangers primo-arrivants » qui finance l'Ofii, est sous-exécutée : 233 M€ contre 257 M€ prévus. Le rapport souligne les difficultés de fidélisation de ses agents rencontrées par l'Ofii, qui n'atteint pas tout à fait son plafond d'emploi et doit faire face à des départs réguliers. L'ofii mène plusieurs missions :

- Accueil et intégration : 108 909 contrats d'intégration républicaine ont été signés, dépassant ainsi la cible fixée, ainsi que le résultat de 2020 et 2019. Cette mission est la plus importante en volume de dépense : 98,95 M€.
- Premier accueil des demandeurs d'asile et pilotage du DNA : l'Ofii pilote les 34 SPADA existantes financées via un marché public (renouvelé au 1<sup>er</sup> janvier 2022) pour une dépense de 33,06 M€
- Aides au retour et à la réinsertion : 4 674 retours effectifs ont été constatés en 2021, loin de la cible des 7 000, avec une dépense de 6,89M€.

L'action 12 « actions d'intégration des primo-arrivants » est elle aussi sous-exécutée : 59,69 M€ contre 64 M€ ouverts. Ces crédits financent principalement (52,9M€) des actions d'accompagnement complémentaires à visée sociale, professionnelle ou linguistique via des appels à projets nationaux, régionaux ou départementaux, avec un objectif de 60% d'actions financées sur les thématiques d'accès à l'emploi (atteint à 63,5%, ce qui représente une dépense de près de 30M€). L'action 12 finance aussi le dispositif « ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » à hauteur de 1,9M€, cette action étant co-financée et co-pilotée avec le ministère de l'Éducation nationale. C'est aussi l'action 12 qui a financé la réalisation des diagnostics pré-opérationnels du programme AGIR pour l'intégration des BPI, à hauteur de 0,48 M€ en CP (0,71 en autorisations d'engagements).

L'action 15 « accompagnement des réfugiés » est aussi sous-exécutée : 139 M€ dépensés contre 142 M€ ouverts. Elle finance :

- Les centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les BPI considérés comme particulièrement vulnérables : 8 710 places ont été financées, à un coût cible de 25€ par jour, avec 66 places spécialisées pour l'accueil des femmes victimes de violence ou de la traite des êtres humains (n IDF et Nouvelle Aquitaine) qui bénéficient d'un montant supplémentaire journalier de 13€. Au total 78,8 M€ ont été dépensés contre 81,9 M€ prévus en LFI.

La création de 204 places de CPH en IDF était prévue via le plan de relance (P363), mais une partie des places DPAR qui devaient ouvrir via le plan de relance là encore, a ont finalement été ouvertes en tant que CPH. Des retards de conventionnement ont permis de dégager le financement de 50 places supplémentaires. Ainsi ce sont **458 places de CPH supplémentaires qui ont été ouvertes en 2021**, financées via le plan de relance.

- Les actions d'accompagnement en faveur des réfugiés, financées à hauteur de 31,8 M€ (différence de 1M avec les ouvertures en LFI de 32,8M€). Ces crédits correspondent au financement d'une variété de mesures dont : la mise en œuvre de programmes d'intégration des BPI dans le cadre d'appels à projets locaux (6M€) et d'un appel à projet national (0,8 M€) ; des dispositifs d'accompagnement global des réfugiés proposant des hébergements et des parcours d'accès renforcé à l'emploi du type ACCELAIR (4M€) ; un dispositif d'accompagnement des réfugiés franciliens vers le logement pérenne mis en œuvre par le GIPHIS (1M€), ainsi qu'un dispositif de formation à destination des intervenants sociaux du dispositif national d'accueil pour améliorer l'accompagnement des BPI (0,4 M€) ; le programme HOPE « Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi » piloté par l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA pour 2,4 M€) ; un dispositif d'hébergement et d'accompagnement transitoire de 20 places à Mayotte à destination des BPI (0,3 M€) ; des centres d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés (hors CPH) en Île-de-France pour des BPI (DPHRS, CAIR, DAHAR pilotés par France Terre d'Asile, France Fraternités et Aurore) (8,2M€) ; la spécialisation d'un centre d'hébergement de 30 places dans la prise en charge d'un public de réfugiés LGBTI dans le Maine-et-Loire (association le Refuge) (0,3 M€). Ces crédits ont aussi financé les actions de la DIAIR : programme national de service civique Volont'R, partenariats avec les collectivités territoriales dans le cadre de contrats territoriaux, etc, à hauteur de 5,6 M€.

Hors du programme 104, des actions d'intégration des personnes BPI sont aussi financées par le biais d'autres programmes budgétaire :

- Le parcours d'intégration par l'acquisition de la langue (Pial) : s'adresse aux jeunes étrangers sans ressources arrivés en France depuis moins de cinq ans, dont les réfugiés et les demandeurs d'asile, qui ne maîtrisent pas suffisamment le français pour entrer dans les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle de droit commun. En 2021, 2400 entrées en formation Pial ont eu lieu, et au total depuis 2018, ce sont près de 9000 entrées en formation qui ont été permises.
- Le plan d'investissement pour les compétences « Insertion professionnelle pour les réfugiés » avec environ 6 800 bénéficiaires comptabilisés en 2021.

**Des mesures urgentes doivent être prises afin d'assurer le traitement des dossiers et demande de titre de séjour et l'accès aux préfectures**, avec le maintien d'une possibilité d'accueil physique. En effet, les difficultés constatées dans la prise de rendez-vous en préfecture ont et continuent de provoquer des ruptures de droits extrêmement préjudiciables dans les parcours d'insertion des personnes. **Des mesures de plus long terme, d'élargissement des conditions d'accès au droit au séjour, ainsi que de simplification dans l'accès aux droits nous semblent aussi indispensables.**

La politique d'accès au logement des BPI doit s'inscrire dans le cadre de la politique globale du Logement d'abord, en favorisant un accès rapide et un maintien dans le logement. De plus, les formations délivrées dans le cadre du CIR doivent davantage s'articuler avec les parcours d'insertion des BPI, notamment s'agissant du suivi de formation ou de l'exercice d'une activité professionnelle. Une évaluation des projets développés dans le cadre du PIC Intégration professionnelle des réfugiés doit être réalisée afin d'en tirer les apprentissages utiles en termes d'innovation dans l'accompagnement à l'accès à l'emploi durable des personnes réfugiées.

Malgré une adhésion aux objectifs globaux d'un dispositif d'accompagnement proposé à tous les BPI, la Fédération reste par ailleurs vigilante aux redéploiements budgétaires qu'entraînera le lancement programme AGIR, et continue de déplorer des risques de perte de compétence et de ruptures de parcours des personnes concernées du fait des modalités de mises en œuvre du programme.