

Mission *Immigration, asile et intégration*

BOP 303

« Action n°2 : garantie de l'exercice du droit d'asile »

Analyse globale de la FNARS :

De manière générale, la FNARS s'inquiète du décalage entre les prévisions budgétaires dans le projet de loi de finances pour 2016 et les besoins des demandeurs d'asile qui sollicitent une protection internationale. Le budget pour 2016 ne prend pas suffisamment en compte les besoins d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs déjà présents sur le territoire français et n'anticipe pas les annonces gouvernementales concernant l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale d'ici 2017.

L'analyse du BOP 303 pour 2016 sur l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » montre certes une évolution de +8% par rapport aux crédits inscrits en LFI 2015 **mais de -3% par rapport aux crédits exécutés en 2014.**

Ainsi, malgré la crise migratoire et les annonces ministérielles, la **logique de sous-budgétisation** de cette action est maintenue.

Les grands principes défendus par la FNARS dans la réforme de l'asile :

- La défense d'un **accompagnement social de qualité** pour l'ensemble des demandeurs d'asile, quelle que soit la procédure et quel que soit le lieu d'hébergement des demandeurs d'asile. L'accompagnement ne pouvant pas servir de variable d'ajustement budgétaire. En effet, s'il n'est pas budgété à hauteur des besoins au sein des dispositifs d'hébergement ou de premier accueil, cela ne fera que reporter la charge sur d'autres dispositifs et les collectivités, déjà totalement saturées (BOP 177). La FNARS défend la mise en place d'un référentiel de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile, partant des besoins des personnes, pour garantir une qualité et une équité dans l'accompagnement des demandeurs d'asile sur les territoires.
- **La non-opposition des publics** quant à l'accueil des demandeurs d'asile, des réfugiés et des publics en situation de précarité. L'orientation budgétaire doit nécessairement ajouter des moyens financiers pour éviter une concurrence entre les publics et ne pas s'orienter vers une politique qui substituerait des crédits au profit d'un public (demandeurs d'asile), au détriment d'un autre (public en situation de précarité)
- La **défense du modèle CADA** comme modèle d'accompagnement social si les moyens financiers permettent effectivement de réaliser cet accompagnement. Une première loi de programmation de 20 000 places CADA est nécessaire pour répondre aux besoins avec des crédits d'accompagnement à une hauteur suffisante pour ne pas vider de sa substance ce modèle.

- Un **modèle d'intégration de qualité** qui doit être opérant dès le début de la demande d'asile, tout particulièrement dans le contexte de l'arrivée de 30 000 nouveaux demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale d'ici 2017. L'accompagnement qui ne viserait que l'accès au logement ou à l'emploi n'est pas suffisant pour l'intégration des réfugiés.
- La défense d'un **rapport de partenariat** entre les associations et l'Etat et non de simple prestataire, qui est remis en question avec le lancement d'un appel d'offre sur les prestations de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Les points de vigilance de la FNARS sur le PLF 2016
--

1. La non-adéquation du flux de la demande d'asile et des moyens octroyés pour l'hébergement des demandeurs d'asile.

Malgré une baisse de la demande d'asile en 2014, seulement 39% des demandeurs d'asile remplissant les conditions pour être pris en charge en CADA ont effectivement été accueillis dans ce dispositif.

Au 31 décembre 2014 : **38 000 personnes étaient en attente d'une place en CADA**, et seulement 40 % d'entre elles ont bénéficié d'un hébergement d'urgence (**soit 22 800 demandeurs d'asile sans solution d'hébergement**)¹.

L'objectif annoncé dans le PLF 2016 de création de 3 500 nouvelles places auxquelles s'ajoutent 4 200 places créées en 2015 n'est manifestement pas suffisant pour couvrir l'ensemble des besoins d'hébergement des demandeurs d'asile.

En effet, les places CADA supplémentaires ne représenteraient que **7 700 places**, insuffisantes pour couvrir les besoins d'hébergement non seulement des personnes déjà présentes sur le territoire sans solution d'hébergement mais également des 30 000 demandeurs d'asile d'ici 2017, dont une partie en 2016. De plus, cette augmentation du nombre de places CADA s'accompagne d'une baisse significative de places d'HUDA (- 6740 places entre l'exécuté 2014 et le PLF 2016).

Ainsi, le PLF 2016 ne remédie pas à la saturation chronique du DNA : s'il prévoit bien une création de places en CADA, l'analyse **démontre une évolution très limitée du parc d'hébergement et du budget** consacré à l'accueil des demandeurs d'asile. La réduction des délais d'instruction de la demande d'asile devrait apporter quelques améliorations, mais elle ne pourra suffire à elle seule à garantir un taux de rotation suffisant pour accueillir tous les demandeurs d'asile en raison notamment de la durée de la prise en charge dans la DNA qui restera élevée, 8 à 12 mois (instruction OFPRA + recours CNDA + délai de sortie de la structure d'hébergement). Par ailleurs, la situation s'est aggravée et il faut compter sur une probable augmentation du flux des demandeurs d'asile en 2016.

¹ Source : Rapport annuel de performance pour 2014 BOP 303, action 02 « garantie de l'exercice du droit d'asile »

Parc complet (CADA/ HUDA)

L'évolution du budget dédié aux lieux d'hébergement des demandeurs d'asile a connu une évolution budgétaire assez limitée (+ 18M€ entre 2012 et 2016). **L'évolution est même négative (- 8 Millions d'€) si l'on compare les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2016 et les crédits exécutés en 2014 :**

Parc complet (en crédits/en millions d'€)	2012 (RAP)	2013 (RAP)	2014 (RAP)	2015 (PAP)	2016 (PAP)	Evolution 2012/2016	Evolution 2014/2016
CADA	194,00 €	197,50 €	213,60 €	220,80 €	236,00 €	+ 42,00 €	+ 22,40 €
HUDA	135,00 €	149,99 €	141,88 €	132,50 €	111,50 €	- 23,50 €	- 30,38 €
Total	329,00 €	347,49 €	355,48 €	353,30 €	347,50 €	+18,50 €	- 7,98 €

En 2014, 50 578 places ont été mobilisées en CADA et HUDA pour assurer l'hébergement des demandeurs d'asile.

Pour 2016, le parc complet devrait **s'élever à 52 420 places, soit seulement + 1 842 places comparé à 2014**, et +7 161 places depuis 2012.

Parc complet (nb de places)	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012/2016	Evolution 2014/2016
CADA	21 410	23 476	24 418	29 458	33 000	+ 11 590	+ 8 582
HUDA	23 849	25 560	26 160	NC	19 420	- 4 429	- 6 740
Total	45 259	49 036	50578	-	52 420	+ 7 161	+ 1 842

Les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Conformément aux annonces, le PLF 2016 intègre la création de **3 500 nouvelles places** en 2016 (qui s'ajoutent aux 5 000 places prévues d'ici la fin de l'année 2015) pour un budget **de 236 M€, soit une évolution de + 11% comparé aux crédits exécutés 2014.**

Le parc CADA, à la fin de l'année **2016, devrait ainsi atteindre 33 000 places.** La création des places s'accompagne d'une baisse du coût à la place suite à la réforme de l'ADA (19,45 € contre 24 € en 2015).

Il y a donc bien un effort de développement du parc mais qui est cependant réalisé **avec un budget contenu** (seulement + 16M€ comparé aux crédits inscrits en 2015, + 7%). La FNARS aurait souhaité un redéploiement programmé des crédits de l'HUDA pour accroître massivement le nombre de place CADA et favoriser un accueil et un accompagnement de qualité. A la place, les crédits HUDA baissent sans être corrélativement reportés sur les budgets CADA.

CADA	2013		2014		PLF 2015	PLF 2016	Evolution Exécuté 2014/ LFI 2015	Evolution PLF 2015/2016	Evolution exécuté 2014/PLF2016
	PAP	RAP	PAP	RAP					
Crédits (M€)	198,80 €	197,51 €	213,80 €	213,60 €	220,80 €	236 €	3%	7%	11%
Nb de places	21 410	23 476	25410	24 418	29 458	33 000		+3 542	+8582
Cout moyen journa-				24,00€		19,45€			-19%

Les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)

Les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en 2016 **s'élèvent à 111,5 M€ soit un différentiel de - 16% comparé à ceux inscrits en LFI 2015 et de - 21% comparé à ceux exécutés en 2014**. Le parc complet HUDA (ATSA, HU et hôtels) disposera en 2016 de 19 420 places contre 26 160 en 2014.

Les **places AT-SA** devraient passer de 2 160 à **6 660 (+ 4 500 places)** et seront majoritairement destinées aux demandeurs d'asile actuellement dans les campements d'IDF et de Calais.

Parallèlement le nombre de **places HUDA** en HU et hôtels financées baisse considérablement : 12 760 places en 2016 contre 24 000 en 2014 **(-11 240 places)**.

La FNARS s'inquiète de l'absence de crédits budgétés dans le budget 2016 quant à l'accompagnement des demandeurs d'asile dans les lieux d'hébergement d'urgence, notamment à l'hôtel, mission pourtant intégrée dans la loi relative à la réforme du droit d'asile.

Cette sous-budgétisation aura pour conséquence le report des demandes :

- **Sur le dispositif généraliste (BOP 177)** qui ne peut absorber les demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire et ne pourra absorber les 30 000 nouvelles demandes d'asile d'ici 2017. En effet, les crédits programmés pour 2016 sur le BOP 177 sont inférieurs de 60,3M€ (- 4,2%) par rapport aux crédits dépensés en 2015 (estimation intégrant le décret d'avance de 130M€ à venir) ;
- **Sur le dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile** qui est manifestement sous-doté. L'appel d'offre en cours de notification sur les prestations de pré-accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile n'anticipe pas l'augmentation des flux de demandeurs d'asile en 2016 (tarif calculé sur les flux 2014) et ne pourra par conséquent assurer l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

La FNARS attire particulièrement l'attention de la conformité des prévisions budgétaires dans le PLF 2016 avec les obligations tirées de la directive « accueil » obligeant les Etats membres à proposer un hébergement ou un logement à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Ainsi, pour la directive communautaire, le défaut d'un hébergement ou de logement « *ne peut être proposé qu'à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, pendant une période raisonnable aussi courte que possible lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées. Ces différentes conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux* »².

Les demandes de la FNARS :

- Une **première loi de programmation de 20 000 places CADA** pour 2016 pour accueillir les demandeurs d'asile, sans solution d'hébergement en 2016. Cette loi de programmation devra être évaluée et redimensionnée pour prendre en compte l'ensemble des besoins.
- Le **maintien d'un parc d'hébergement d'urgence** dans l'attente de l'ouverture effective de places CADA et une réorientation progressive des crédits d'urgence vers les crédits CADA.
- La **budgétisation de crédits d'accompagnement** au sein des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

² Article 18 DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

2. Un accompagnement en danger : un nivellement par le bas pour se rapprocher du modèle de l'hébergement d'urgence.

Bien que la loi portant réforme du droit d'asile prévoit que les demandeurs d'asile devront être hébergés et bénéficier d'un accompagnement, **les inégalités d'accès à un accompagnement de qualité** demeure. Les demandeurs d'asile continueront à bénéficier d'un accompagnement de plus ou moins bonne qualité en fonction de leur lieu d'hébergement.

Le PLF 2016 annonce non seulement une baisse du coût moyen à la place pour les CADA pour prendre en compte la suppression de l'AMS dans la dotation globale de financement des CADA (passage de 24€ à 19.45€) mais également annonce une évolution à la baisse en cours d'année en fonction de la « *redéfinition des missions de ces structures* ».

Les projets de décrets en cours de publication retirent un certain nombre de missions pourtant essentielles à la qualité de l'accompagnement en CADA³ (activités d'animation, socio-culturelle, accompagnement au recours CNDA, ouverture des droits à l'aide juridictionnelle...). La baisse annoncée du nombre d'ETP fera donc baisser inévitablement la qualité de l'accompagnement en CADA pour s'aligner sur un accompagnement qui pourrait être proposé en hébergement d'urgence. Cet accompagnement est pourtant insuffisant pour prendre en compte l'ensemble des difficultés des demandeurs d'asile (accompagnement au récit, préparation de l'audience à l'OFPRA et à la CNDA, difficultés familiales, traumatismes liés à l'exil, difficultés de santé, difficultés de scolarité, parentalité...).

L'accompagnement en AT-SA, compte tenu du coût à la place (15, 65€), est limité à l'ouverture des droits sociaux et à la « traduction du récit », insuffisants pour prendre en compte les difficultés liées à la singularité des demandeurs d'asile.

De plus, l'accompagnement tel qu'il est proposé au sein des plates-formes d'accompagnement pour les demandeurs d'asile qui ne seront pas hébergés dans les lieux d'hébergement ne se limite qu'à une simple information et une orientation vers les dispositifs de droit commun⁴. On ne peut donc parler d'un véritable accompagnement des demandeurs d'asile. Le budget des plates-formes dans le cadre de l'appel d'offre (plafonné à 15M€ et calculé sur les flux 2014) sera manifestement insuffisant pour couvrir les besoins des demandeurs d'asile en 2016. Il est donc d'autant plus important que le budget du BOP 303 n'anticipe pas une baisse de crédit sur l'accompagnement des demandeurs d'asile au sein des CADA et qu'il prévoit également des crédits d'accompagnement supplémentaires (non prévu au budget 2016) pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

Le PLF 2016 ne prend pas non plus en compte les besoins d'accompagnement des demandeurs d'asile qui seront accueillis dans certaines communes (cf. appel de Bernard Cazeneuve aux maires de France du 12 septembre 2015). Ces personnes devront être accompagnées dans le cadre de leur demande d'asile par des associations spécialisées et des crédits doivent être budgétés en conséquence dans le PLF 2016.

Les demandes de la FNARS :

- Un **référentiel d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile** en partant des besoins des demandeurs d'asile, décliné au niveau régional et couvrant leurs besoins fondamentaux quel que soit le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.
- Le **maintien du modèle d'accompagnement CADA** comme référence pour l'ensemble des

³ Cf. les observations FNARS projet de décrets relatifs à l'hébergement des demandeurs d'asile.

⁴ Cf le Cahier des clauses particulières « Premier accueil et accompagnement des demandeurs d'asile »

demandeurs d'asile : maintien des missions des CADA et refus d'une baisse annoncée du coût à la place des CADA.

- **Budgéter des crédits d'accompagnement suffisants** pour accompagner les 30 000 demandeurs d'asile d'ici 2017.
- **Extension des missions des CADA** telles qu'elles existent aujourd'hui à l'ensemble des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile.
- **Le développement des crédits d'intégration pendant la demande d'asile** (apprentissage de la langue, formation professionnelle...) pour faciliter l'orientation des demandeurs d'asile une fois le statut octroyé.

3. Un montant de l'ADA manifestement sous-évalué

ATA/ADA	2013		2014		PLF 2015	PLF 2016	Evolution Exécuté 2014/ LFI 2015	Evolution PFL 2015/2016	Evolution exécuté 2014/PLF2016
	PAP	RAP	PAP	RAP					
crédits en M€	140,00 €	149,24 €	135,00 €	169,73 €	109,93 €	137,50 €	-35%	25%	-19%
Montant journalier moyen par bénéficiaires				11,35 €	11,45 €	8,39 €	1%	-27%	-26%

Suite à la réforme de l'asile, l'ATA et l'AMS (qui était jusque-là inclus dans le financement CADA) seront remplacées à compter de novembre 2015 par une allocation unique : l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Les crédits prévus en 2016 apparaissent **particulièrement inquiétants** :

- **137M€** seront consacrés à l'ADA en 2016 pour l'ensemble des demandeurs d'asile, alors que les crédits exécutés en 2014 pour la seule ATA, sans comptabiliser les bénéficiaires de l'AMS, étaient de **169M€ (-19%)** ;
- L'exécuté 2014 ne prenait pourtant pas en compte les demandeurs d'asile qui étaient placés en procédure prioritaire et qui bénéficieront pourtant de l'ADA en 2016 pendant le temps de leur recours devant la CNDA ;
Selon le PAP 2016, ce budget a été calculé sur la base de 44 000 bénéficiaires sur l'année (estimés en fonction de la réduction des délais de procédure) alors que fin novembre 2014, ils représentaient 46 856 personnes (ce chiffre ne comprenant pas les bénéficiaires de l'AMS, pourtant intégrés dans l'ADA) ;
- Par ailleurs, **le montant de l'allocation est en baisse et passe de 11,45€ à 8,39€/jour** (montant moyen).

La question fondamentale est pourtant de savoir si le montant de la future allocation pour demandeur d'asile, dont la clef de répartition n'est aujourd'hui pas connue, couvre les besoins des demandeurs d'asile, tels que garantis par la directive communautaire «accueil» du 26 juin 2016.

En effet, celle-ci impose que « *les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* »⁵. Aujourd'hui, les demandeurs d'asile qui ne

⁵ Article 17 DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

sont pas hébergés dans le DNA se tournent vers le dispositif généraliste de veille sociale pour leur besoins fondamentaux, notamment alimentaire, car leur allocation ne leur permet pas de couvrir ces besoins.

De plus, le **passage de l'AMS à l'ADA au 1^{er} novembre 2015** n'a pas été anticipé par les services de l'Etat. L'AMS étant versée à terme à échoir et l'ADA, à terme échu, les demandeurs d'asile hébergés en CADA verront le premier versement de l'ADA seulement le 1^{er} décembre 2015, alors que l'AMS leur aura été versée une dernière fois le 1^{er} octobre 2015. Novembre sera donc un mois sans ressource. Le ministère de l'intérieur propose une avance d'un demi-mois d'AMS aux demandeurs d'asile hébergés en CADA, à charge pour eux de rembourser cette somme aux gestionnaires de CADA dès qu'ils percevront l'ADA en décembre 2015. Cette solution n'est pas acceptable pour les demandeurs d'asile car cette allocation couvrira leurs besoins pour décembre 2015. Le PLF 2016 doit donc anticiper le remboursement aux CADA en 2016 de ces crédits sans que les demandeurs d'asile n'aient à les rembourser.

Les demandes de la FNARS :

- Un calcul de l'ADA qui prenne en compte **l'ensemble des besoins des demandeurs d'asile** et dont le montant doit permettre un niveau de vie adéquat (notamment l'hébergement, l'alimentation, le transport, les produits de base d'hygiène, la vêtue, le matériel essentiel de puériculture, les soins de santé...)
- Une revalorisation globale des crédits de l'ADA pour être au moins équivalents à l'exécuté de l'ATA pour 2014 auxquels doivent s'ajouter des crédits tirés de la disparition de l'AMS dans les budgets CADA ainsi que l'anticipation du versement aux demandeurs d'asile placés en procédure accélérée.
- La prise en compte dans le budget 2016 de l'avance de crédits pour le ½ mois d'AMS versés aux demandeurs d'asile hébergés en CADA en novembre 2015.

4. La mauvaise gestion des fonds européens concernant les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA)

Les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile assurent les missions de domiciliation, d'information et d'orientation sociale et administrative des demandeurs d'asile en attente d'une prise en charge par le DNA ou n'ayant pas vocation à l'être. Certaines sont gérées par l'OFII, d'autres font l'objet d'une délégation à des opérateurs associatifs.

PADA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (appel d'offre)
Total (en M€)	9,11 €	9,50 €	10,67 €	11,60 €	12,48 €	NC	15,00 €
FAMI	3,36 €	3,64 €	3,90 €	4,30 €	4,55 €	-	-
OFII	5,47 €	5,87 €	6,72 €	7,30 €	7,92 €	-	-

Les chiffres en 2014

Les crédits destinés au financement des PADA ont augmentés de 880 000€ entre 2013 et 2014. Cependant, aucune donnée quantitative n'est actuellement disponible, notamment sur le nombre de

personnes reçues et les prestations délivrées.

Perspectives 2015/2016

Les PADA relèvent désormais des marchés publics. Le montant plafond fixé dans l'appel d'offre du 10 juillet 2015 s'élève à 15M€, soit une augmentation pour 2016 de 2,52M€ comparé à 2014.

Or, dans un contexte de saturation du DNA et en pleine crise migratoire, les moyens destinés à ce dispositif devraient être renforcés afin qu'il assure pleinement son rôle de premier accueil et ne se limite pas à un simple pré-enregistrement des demandes d'asile ou à une simple information sur les droits des personnes. Il doit pouvoir assurer ses missions d'accompagnement social et administratif notamment auprès des nombreux demandeurs d'asile qui n'auront pas de solution d'hébergement faute de places dans le DNA ou qui seront accueillis à l'hôtel.

Leurs moyens doivent également être renforcés pour assurer les aides de secours le temps de la mise en place de la nouvelle allocation financière (ADA), notamment sur l'alimentation, non prise en charge financièrement par les PADA. En effet, les budgets ne permettront pas en 2016 de délivrer des aides d'urgence pour les demandeurs d'asile en attente de l'ouverture de leur droit à l'ADA⁶. Les dispositifs caritatifs et de veille sociale sont sollicités mais ne peuvent répondre à l'ensemble des demandes alors même que la prise en charge d'un niveau de vie adéquat des demandeurs d'asile fait partie des obligations communautaires à la charge de l'Etat.

De plus, les associations font face à de réelles difficultés de trésoreries concernant les soldes de subventions au titre du solde de programmation FER 2011 et 2012 ainsi que la notification de la subvention FAMI 2015, sous-évaluée au regard de l'évolution du nombre de demandeurs d'asile en 2015⁷.

Le PLF 2016 ne prévoit cependant qu'un fonds de concours au titre du solde de programmation 2011 des crédits FER.

Les demandes de la FNARS :

- Le versement du solde de subvention FER 2011 et FER 2012 pour 2016, si besoin par une avance de crédit de l'Etat.
- Une réévaluation des subventions FAMI 2015 et 2016 à hauteur des besoins des demandeurs d'asile et anticipant l'arrivée de 30 000 demandeurs d'asile d'ici 2017.
- La mise en place d'un comité national de suivi du FAMI faisant participer les services de l'Etat, la commission européenne et les porteurs de projets FAMI.

⁶ Cf le Cahier des clauses particulières « Premier accueil et accompagnement des demandeurs d'asile »

⁷ Cf. le courrier collectif du 12 octobre 2015 adressé à Bernard Cazeneuve concernant le Fonds Asile Migration et Intégration