



Projet de loi de finances 2019

Immigration, asile, intégration

Des orientations inadaptées en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de rétention

Document de plaidoyer
Octobre 2018

Le projet de loi de finances 2019 présenté en Conseil des ministres le 24 septembre 2018 intervient quelques jours après la promulgation d'une nouvelle loi sur l'asile et l'immigration, elle-même précédée de décisions importantes en matière d'intégration annoncée lors d'un comité interministériel le 5 juin 2018. L'analyse des crédits de la mission « [Immigration, asile, intégration](#) » et de toutes celles qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine (justice, hébergement d'urgence, administration territoriale...), permet notamment de déterminer quels moyens seront attribués en 2019 pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'instruction de leur demande, pour l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale et dans le domaine de l'éloignement.

Forum réfugiés-Cosi agit au cœur de ces problématiques depuis sa création en 1982 en accompagnant chaque jour des milliers de demandeurs d'asile et réfugiés au sein de dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés. Depuis 2007, elle gère le centre de santé Essor, à destination des publics en souffrance psychique liée à l'exil et des victimes de violence et de torture. L'association est par ailleurs présente en centres de rétention administrative depuis 2010 où elle informe et aide les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes retenues.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi fait part de son analyse et de ses propositions sur le projet de loi de finances 2019.

Contacts :

Jean-François Ploquin, directeur général
direction@forumrefugies.org | 06 16 17 77 21

Laurent Delbos, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | 06 22 20 46 96

Site Internet : www.forumrefugies.org

Introduction : des hausses budgétaires notables

Le projet de loi de finances 2019 est marqué par une **prise en compte spécifique de l'enjeu d'intégration** des bénéficiaires d'une protection internationale, avec un budget en hausse de 40% dans ce domaine. **Forum réfugiés-Cosi se félicite notamment de l'augmentation marquée des crédits consacrés à la formation linguistique, à l'insertion professionnelle et à l'accompagnement vers le logement.** Le budget prévu pour l'extension de programmes d'intégration sur le modèle du dispositif Accelair, mis en place par Forum réfugiés-Cosi dans le Rhône depuis 2002 et aujourd'hui déployé dans une dizaine de départements, devrait notamment permettre d'améliorer l'insertion vers le droit commun des réfugiés dans plusieurs territoires. Par ailleurs, une augmentation significative des places est prévue pour les centres provisoires d'hébergement (CPH) : 2 000 places supplémentaires en 2019, annoncée dès 2017, auxquelles s'ajoutent 1 500 places de centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) converties en CPH ce qui portera le parc CPH à 8 707 places. **Forum réfugiés-Cosi souligne l'importance de cet effort de créations de places en CPH** pour permettre l'accompagnement des réfugiés les plus vulnérables. Nous regrettons cependant que les enjeux liés à la santé mentale des réfugiés ne soient pas pris en compte, alors que de nombreux besoins ne peuvent être aujourd'hui pris en compte en raison d'un manque de moyens dans ce secteur.

L'objectif d'instruire plus vite les demandes d'asile se traduira en 2019 par un **renforcement nécessaire au niveau de la Cour nationale du droit d'asile** (122 ETP supplémentaires), où les délais de jugement sont encore nettement supérieurs aux exigences légales. Forum réfugiés-Cosi rappelle cependant que **la réduction des délais ne doit pas se faire au détriment de la qualité de la procédure**, laquelle doit permettre un examen attentif des situations individuelles et la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables, qui peuvent entraîner des délais plus longs.

Enfin, **Forum réfugiés-Cosi salue l'annonce** – qui n'est cependant pas accompagnée de moyens supplémentaires - **d'une spécialisation de plusieurs dispositifs d'hébergement** (CPH, CADA, HUDA) pour **protéger des femmes victimes de violence ou de traite des êtres humains**, une recommandation figurant dans le projet européen TRACKS coordonné par l'association et qui a donné lieu à la diffusion de plusieurs [outils d'analyse et de formation](#) début 2018.

Malgré ces voies d'amélioration notables, Forum réfugiés-Cosi souhaite attirer l'attention sur l'accueil des demandeurs d'asile et la rétention des étrangers en situation irrégulière, **deux domaines dans lesquels les orientations politiques ne sont pas adaptées à la réalité des enjeux constatés dans l'exercice de nos missions.**

Accueil des demandeurs d'asile : privilégier le modèle CADA, au sein d'un dispositif d'accueil cohérent et répondant aux besoins

Le projet de loi de finances prévoit un budget de 706 millions d'euros pour les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile. L'augmentation significative du nombre de places d'hébergement pour demandeurs d'asile constatée depuis plusieurs années va ainsi se poursuivre en 2019. **Forum réfugiés-Cosi salue la poursuite de cette dynamique nécessaire, tout en soulignant l'écart encore important entre les besoins constatés et le nombre de places disponibles.** Le projet de loi de finances indique ainsi que la couverture des besoins fin 2018 ne sera que de 50 % - sur la base d'une augmentation de la demande de 10% sur l'année, alors qu'il est mentionné une augmentation de 18% sur les huit premiers mois -, et fixe un objectif de couverture des besoins de 72 % en 2019 puis 86 % en 2020 en prenant pour hypothèse une stabilité de la demande d'asile pour les deux prochaines années qui semble peu réaliste.

Par ailleurs, Forum réfugiés-Cosi déplore la **segmentation d'un dispositif d'accueil devenu inutilement complexe tant pour les demandeurs d'asile que pour les gestionnaires et les autorités de tutelle.** Il est ainsi prévu d'atteindre 97 100 places d'hébergement pour demandeurs d'asile en 2019, en ajoutant un nouveau type de dispositif (les centres d'hébergement d'urgence pour migrants - CHUM). Avec l'intégration de 7 800 places de CHUM dans le dispositif national et la création de 2 500 places HUDA en 2019, le dispositif CADA devient minoritaire – malgré la création de

1 000 places en 2019 - au profit de dispositifs à l'accompagnement limité pour des prix de journée parfois supérieurs. Les places seraient réparties ainsi :

- **43 450 places de CADA** (19,5 € / jour), dont 1 000 places à créer en 2019, pour un total de 309,2 millions d'euros
- **53 650 places d'HUDA**, donc 2 500 places à créer en 2019, pour un total de 397 millions d'euros

Le recoupement de plusieurs données laisse entrevoir la ventilation suivante pour les places HUDA en 2019 :

- 2 900 places de CAES (25 € / jour)
- 5 300 places du PRAHDA (16,6 € / jour)
- 27 700 places d'HUDA local (17 € / jour)
- 5 750 places d'AT-SA (15,65 € / jour)
- 5 000 places de CAO (24 € / jour)
- 7 000 places de CHUM (35 € / jour)

Un rapport publié par le député Joël Giraud dans le cadre du projet de loi de finances 2018 regrettait que l'augmentation de la capacité du dispositif national d'accueil « *s'accompagne d'une diversification des modalités d'accompagnement, qui brouille la lisibilité du dispositif* »¹. Nous partageons ce constat, qui n'est cependant pas suivi d'effets puisque l'ajout du dispositif CHUM dans le DNA vient porter à 7 le nombre de dispositifs différents vers lesquels les demandeurs d'asile peuvent être hébergés, auxquels s'ajoutent les Centres de transit de Villeurbanne (69) et Créteil (94).

Le rappel dans le projet de loi de finances d'un objectif en 2019 et 2020 d'**harmonisation des conditions d'accueil, de prise en charge et de coût journalier pour l'ensemble des lieux d'hébergement** pour demandeurs d'asile, qui fait écho à l'article 13 de la loi du 10 septembre 2018, doit être salué. Cette harmonisation ne doit cependant pas aboutir à un abaissement du niveau d'accompagnement, mais au contraire permettre le maintien d'un niveau de prestation similaire à celui proposé en CADA.

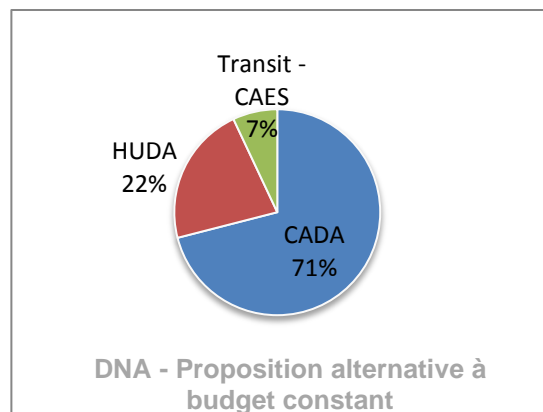
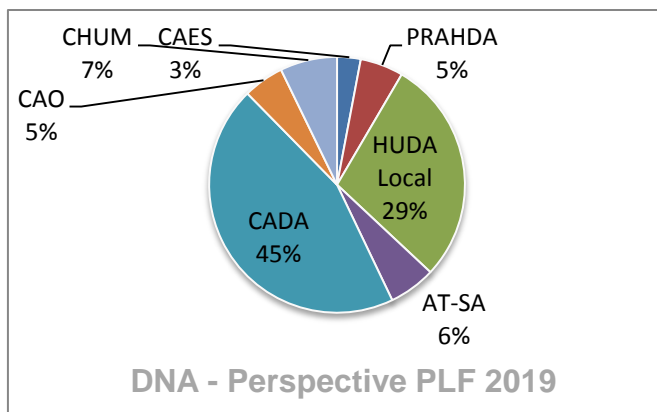
Pour Forum réfugiés-Cosi, les efforts doivent être portés sur la création de places de CADA, lesquels permettent aujourd'hui le meilleur accompagnement pour un coût mesuré (19,5 € / jour). Concernant les places d'hébergement d'urgence, **Forum réfugiés-Cosi regrette que l'objectif d'une « baisse de 6 250 places du parc des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) » affiché dans le projet de loi de finances 2018 n'ai pas été atteint** et soit remplacé par une perspective de réduction sans objectif chiffré en 2019 (avec néanmoins un objectif de fermeture totale des CAO pour 2020), tant ce modèle reste marqué par la précarité, le surcoût et une faible qualité de prestation.

Plus généralement, **le dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile doit être simplifié en distinguant trois types de centres** : le CADA, socle du dispositif car adapté au public demandeur d'asile ; des centres de type « HUDA local » pour les demandeurs d'asile placés sous règlement Dublin ; des centres régionaux d'hébergement temporaire de type CAES articulés aux guichets uniques connaissant des flux d'arrivée importants pour à la fois répondre à la pression locale et contribuer à la répartition régionale et nationale.

Sur la base du prix de journée actuellement prévu, la somme allouée aux lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (706 millions d'euros en 2019) **permettrait de financer un dispositif d'accueil de 100 000 places réparties ainsi** :

- 7 000 places d'un dispositif de mise à l'abri immédiate et temporaire (de type « centre de transit », ou sur le modèle des CAES établis, sur la base du prix de journée de ces dispositifs : 25 €/jour), pour un total de 64 millions d'euros
- 71 000 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) – 19,5 € / jour – pour un total de 505 millions d'euros
- 22 000 places de type « HUDA local » - 17 € / jour - pour un montant de 137 millions d'euros

¹ Assemblée nationale, Joël Giraud, *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*, 12 octobre 2017



Forum réfugiés-Cosi regrette l'intégration des CHUM dans le dispositif national d'accueil, qui conforte l'incohérence actuelle du dispositif national d'accueil des demandeurs asile. Pour éviter la concentration des arrivées en région parisienne, il convient d'inverser le raisonnement qui prévaut aujourd'hui : en organisant la répartition depuis Paris à travers un dispositif spécifique complexe (maraudes OFII – mise à l'abri CHUM – orientation CAES – orientation autre lieu d'hébergement pérenne), **on renforce l'attractivité de la capitale, devenu le lieu à atteindre pour être hébergé dans l'hexagone.** En développant des centres d'hébergement temporaire de type CAES dans les métropoles, on pourra héberger les demandeurs d'asile avant qu'ils atteignent Paris et organiser leur répartition au niveau régional. Cela suppose une autre approche que l'approche centralisatrice qui produit ce qu'elle veut éviter. Le budget consacré à ces centres (119 millions d'euros pour 9 300 places) fait des CHUM le dispositif le plus coûteux (35 € / jour) pour un niveau de prestation moins élevé qu'en CADA. L'intégration de ces dispositifs dans le budget de l'asile relève d'un ajustement technique, alors qu'une réflexion globale sur la cohérence et la qualité du dispositif national aurait été préférable, afin d'affecter le budget des CHUM à la création d'autres types de place. **La somme consacrée à 9 300 places CHUM permettrait par exemple de financer 16 720 places de CADA.**

Rétention des étrangers: améliorer les conditions matérielles, pour un éloignement respectueux des droits et de la dignité des personnes

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation de 450 places pour les centres de rétention administrative (CRA), soit près de 30% de hausse au niveau national. Dans le prolongement du plaidoyer porté par l'association lors de l'examen du projet de loi asile – immigration, **Forum réfugiés-Cosi rappelle que l'efficacité d'une politique d'éloignement ne passe pas nécessairement par davantage d'enfermement,** comme l'illustre la situation dans plusieurs pays européens. Les crédits prévus pour la création des places en CRA pourraient donc être affectés à d'autres actions ou d'autres types de dispositifs qui permettent de mieux concilier l'efficacité des politiques de retour et le respect des droits fondamentaux.

Par ailleurs, l'augmentation de la capacité des centres doit s'accompagner de moyens pour améliorer les conditions d'enfermement. **Forum réfugiés-Cosi regrette que seul 1,9 million d'euros sur 39,2 millions d'euros prévus en dépense d'investissement pour les CRA soit consacré à l'amélioration du « cadre de vie au sein des CRA ».** Les conditions matérielles en centre de rétention devraient faire l'objet d'investissements plus importants afin que le cadre juridique établi par la loi du 10 septembre 2018, qui prévoit notamment une durée de rétention maximale de 90 jours, soit mis en œuvre dans le respect de la dignité des personnes. **Des adaptations importantes sont nécessaires dans ces lieux prévus pour une privation de liberté de quelques jours seulement** – la durée maximale de rétention était de 12 jours en 1998, 32 jours en 2003 et 45 jours depuis 2011 – et qui ne sont généralement pas adaptés à un enfermement de plusieurs mois. Par ailleurs, l'augmentation de la capacité des centres entraînera **un surcroît d'activité, lequel doit s'accompagner d'un cadre budgétaire permettant le bon exercice des missions de l'ensemble des intervenants en CRA** (unité médicale, OFII, associations habilitées etc.).