



France terre d'asile

LE DROIT D'ASILE

UNE SI PETITE PART DU BUDGET DE LA NATION

UNE SI GRANDE CONTRIBUTION
À LA RENOMMÉE DE LA FRANCE !

BUDGET 2013

Les engagements

P. 4

Cinq ans d'approximations et de contre-vérités

P. 5

Cinq ans de dégradation des conditions d'accueil

P. 6

Cinq ans de silence et de décisions arbitraires

P. 9

Projet de loi de finances 2013 : même logique, mêmes effets ?

P. 12

Des engagements à prendre pour les cinq prochaines années

P. 13

LES ENGAGEMENTS

« Ces dernières années auront combiné, en matière de politique migratoire, injustice, instabilité et même irresponsabilité. »

« J'ai conscience de la saturation de notre dispositif d'accueil, soulignée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Outre une dotation adéquate du dispositif d'accueil, c'est une autre gouvernance du système qu'il faudra également privilégier. **Les structures d'urgence** - choix largement privilégié aujourd'hui par les pouvoirs publics - **coûtent en effet plus cher que le dispositif CADA.** »

François HOLLANDE, Réponses aux questions de France terre d'asile, **25 avril 2012**

« Le droit d'asile est un droit sacré mais il ne doit pas être détourné. **Les demandeurs d'asile doivent recevoir une réponse et pas en attendant des mois.** »

Jean-Marc AYRAULT, Discours de politique générale, **3 juillet 2012**

« Cette politique s'appuiera sur deux principes fondamentaux : l'objectivité et la transparence. Plus largement, il s'agit de mettre en place des procédures justes, de **faire la promotion d'un dialogue renouvelé avec les associations et les organisations syndicales et de mener une réflexion plus étroitement coordonnée avec les collectivités territoriales**, confrontées, comme l'Etat, aux situations de grande précarité que peuvent connaître les migrants. »

« La France est une terre d'accueil, mais aussi de refuge. **En voulant parler, un jour, au nom de l'humanité toute entière, notre patrie a acquis un statut singulier et universel qui nous oblige.** Un statut de référence en matière de liberté pour tous ceux qui, à travers le monde, subissent, au quotidien, l'oppression et la violence. »

Manuel VALLS, Audition devant la Commission des lois, **26 juillet 2012**

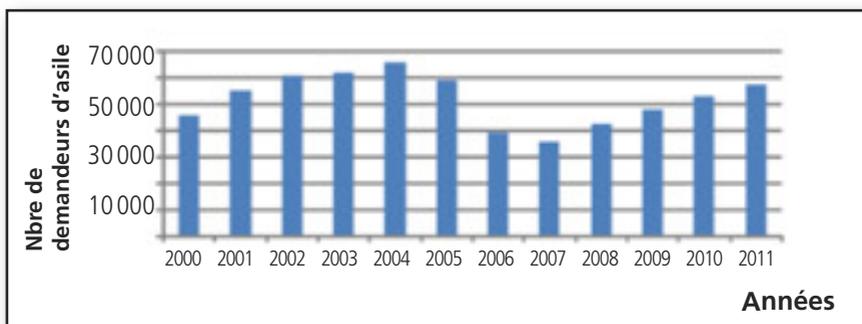
CINQ ANS D'APPROXIMATIONS ET DE CONTRE-VÉRITÉS

L'augmentation en trompe-l'œil de la demande d'asile en France.

Les dernières années auront vu ressurgir le **spectre d'une invasion de demandeurs d'asile sur le territoire français pour appuyer des politiques de plus en plus restrictives.**

Pourtant, un **examen attentif** de la demande d'asile en France sur une décennie **permet de mettre en évidence une augmentation toute relative.**

Demande d'asile en France

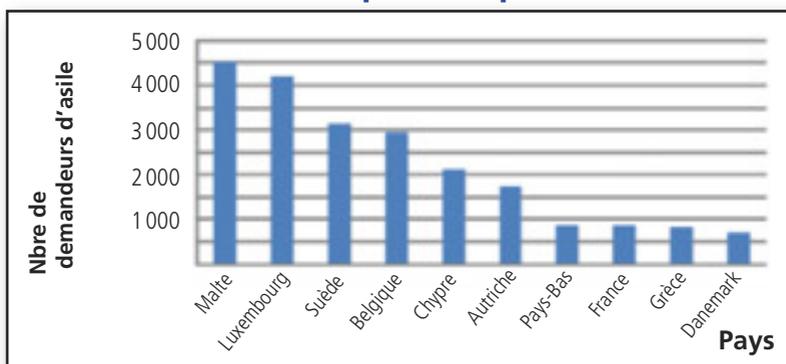


Un poids à relativiser

Il est vrai que la France est le premier pays d'accueil en matière de demande d'asile en Europe. Mais seulement en termes absolus.

Afin d'apprécier la « charge » que cela représente pour une société, le nombre de demandeurs d'asile doit être rapporté au poids démographique de chaque pays. Or, **proportionnellement, la France est le 8e pays d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne** avec 0,7 demandeur d'asile pour mille habitants.

Demande d'asile en Europe en 2011 par million d'habitants



CINQ ANS DE DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

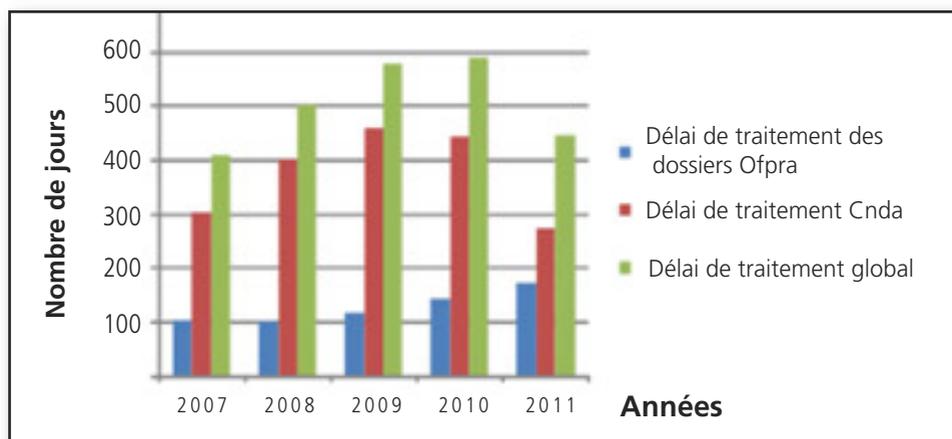
Une crise de l'accueil, fruit de choix politiques et budgétaires peu responsables

En 2011, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a enregistré 52 147 nouvelles demandes d'asile.

Par rapport aux plus de **50 000 demandes d'asile** que la France accueille en moyenne chaque année depuis 10 ans, le dispositif national d'accueil qui compte **21 410 places Cada** (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) apparaît largement sous-doté.

12 808 nouveaux demandeurs d'asile ont pu accéder à une place en Cada en 2011. Cela signifie que **seul un demandeur d'asile sur quatre peut accéder à une place d'hébergement stable !**

La faute, entre autres, à des **délais de procédure Ofpra et Cnda beaucoup trop longs.**



Une **baisse sensible des délais de procédure a été amorcée en 2011**. Elle doit se poursuivre dans le respect des droits des demandeurs d'asile et dans une amélioration des conditions d'assistance qui leur sont offertes.

En outre, elle permettrait une économie budgétaire importante et entraînerait une fluidification significative du dispositif national d'accueil (DNA) et un accroissement du taux de rotation des personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), ce qui **permettrait in fine de prendre en charge davantage de personnes et de réaliser des économies substantielles** sur la prise en charge Cada, les versements de l'allocation temporaire d'attente (ATA), ou encore l'hébergement d'urgence (Huda).

CINQ ANS DE DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Une réponse budgétaire inadaptée et une orientation politique socialement désastreuse.

Depuis plusieurs années, la **majeure partie du budget** « Accueil des demandeurs d'asile » est **consacrée à l'urgence - actions coûteuses et moins protectrices** et cela d'une manière rationnellement inexplicable, à moins qu'il ne faille y voir un moyen détourné de rendre plus inconfortable le séjour des demandeurs d'asile et plus difficile l'exercice de leurs droits afin de les décourager de chercher protection en France.

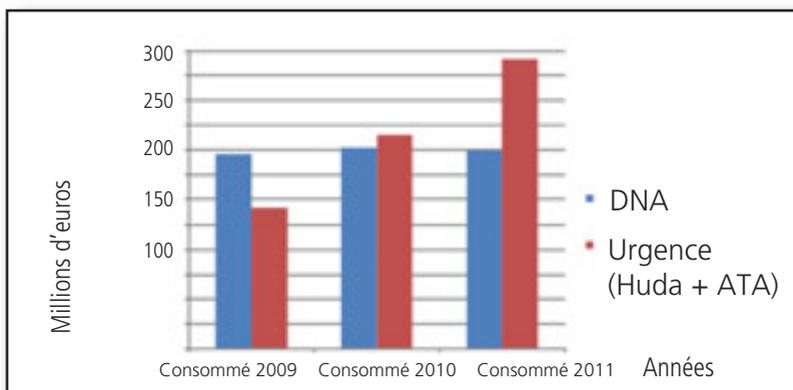
En effet en **2011, 292,14 millions d'euros** ont été dépensés pour l'hébergement d'**urgence** (HUDA) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) **contre 198,55 millions d'euros pour les Cada**. Or, une place Cada coûte moins cher que l'Huda et l'ATA réunis et offre en plus un accompagnement adapté aux demandeurs d'asile.

Il faut redistribuer les dépenses entre le dispositif pérenne et l'hébergement d'urgence !

Si le budget « Urgence » avait entièrement été consacré au dispositif pérenne, **tous les demandeurs d'asile arrivés en 2011**, soit 52 147 personnes (rapport d'activité 2011, Ofpra), **auraient pu bénéficier d'un hébergement et d'une prise en charge adaptée en Cada**, à condition que la procédure d'asile s'effectue dans un délai raisonnable d'un an.

Le résultat de ce choix politique est un très **grave déséquilibre** dans le traitement des demandeurs d'asile. Ceux qui se trouvent en Cada bénéficient d'un accompagnement social et administratif alors que les autres, hébergés quand il y a de la place, doivent réaliser seuls des démarches administratives complexes et vivre dans des conditions très précaires.

Comparaison du budget Cada et du budget Urgence



CINQ ANS DE DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Le budget de l'urgence a crû de manière exponentielle de plus de 77 millions d'euros, plaçant le plus souvent les personnes dans des hôtels, à la périphérie des villes, sans accompagnement et sans résoudre la crise qui frappe le secteur.

Ce choix de privilégier l'urgence n'offre aucune perspective et n'est pas raisonnable dans un contexte d'effort soutenu pour réduire les dépenses publiques.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Faire des économies tout en améliorant le respect dû à la dignité des personnes, c'est possible :

1/ En renversant la logique et en privilégiant l'hébergement pérenne. La création de 5 000 à 10 000 places CADA est une nécessité !

2/ En encadrant le temps de procédure afin de faciliter l'accès à une place en hébergement stable.

3/ En permettant l'accès sans délai, après la délivrance de la domiciliation, aux services préfectoraux en charge de l'enregistrement des demandes d'asile.

Aujourd'hui, dans certaines préfectures d'Île-de-France, les demandeurs d'asile **attendent jusqu'à cinq mois avant de pouvoir retirer leur formulaire Ofpra** ; cinq mois où ils sont soit pris en charge en hébergement d'urgence, soit à la rue !

Réduire le temps d'accès et respecter les normes européennes suppose des effectifs adaptés dans les préfectures, effectifs évidemment non budgétés. Dans ces conditions, réformer et simplifier les procédures requiert un travail partenarial avec les associations.

De plus, depuis 2010, un **choix social grave** a été opéré. Il a conduit en deux ans à un **plan de licenciement de plus de 400 travailleurs sociaux** dans le secteur de l'asile et du dispositif national d'accueil (en baissant les effectifs d'environ 2 140 personnes à 1 700) entraînant moins d'accompagnement des personnes et diminuant la sécurité pour l'ensemble des acteurs intervenants dans le secteur, compliquant encore un peu plus l'acceptabilité des structures sur les territoires.

Ce **choix très coûteux socialement** a permis à l'Etat de faire une **économie apparente de 8 M€** en année pleine sur le dispositif pérenne, à laquelle il faudrait déduire la perte de richesse entraînée par la suppression des emplois et qu'il **convient de comparer aux 77 M€ d'augmentation de dépense sur l'urgence.**

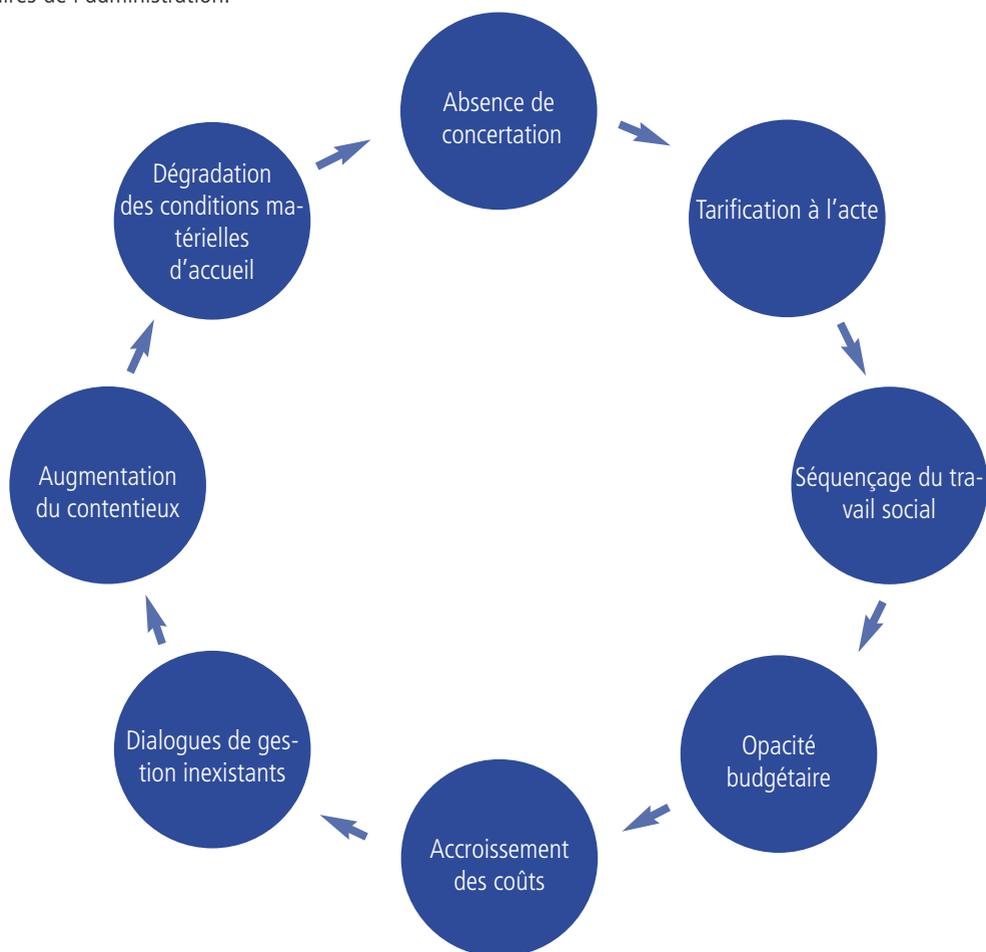
CINQ ANS DE SILENCE ET DE DÉCISIONS ARBITRAIRES

Le motif était noble : garantir un traitement égal des demandeurs d'asile sur tout le territoire.

La méthode est moins louable : imposer aux associations gestionnaires, via des référentiels jamais évalués, **un découpage mercantile du travail social**.

En 2011, **en à peine 2 mois et demi**, un référentiel des coûts en CADA a été mis en place par l'Administration.

Imposé aux opérateurs et aux administrations sans véritable concertation, il a eu des **conséquences graves sur le calcul des budgets CADA 2012**, la variable d'ajustement étant évidemment l'emploi et l'accompagnement proposé (voir précédemment). De plus, il a contribué à rendre encore plus opaques les choix budgétaires de l'administration.



CINQ ANS DE SILENCE ET DE DÉCISIONS ARBITRAIRES

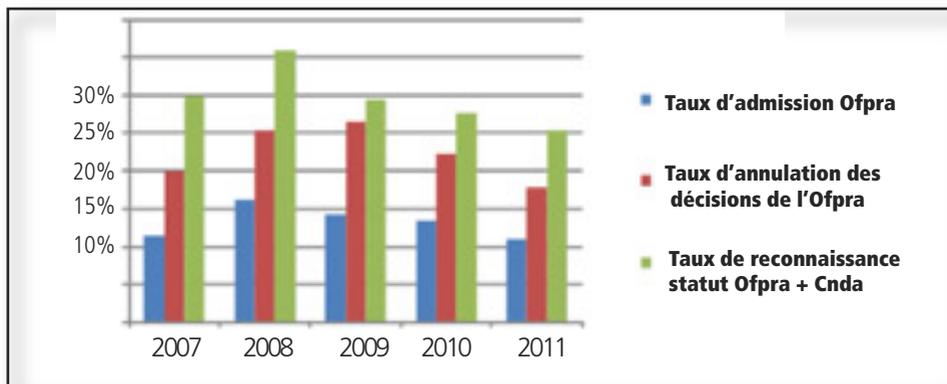
Des conséquences surréalistes !

En **Île-de-France** où les coûts de structure sont les plus élevés, une **baisse uniforme de 4%** a été appliquée en 2012 contre moins de 2% en Pays-de-la-Loire ou encore en Picardie. L'idée selon laquelle une réduction des prestations disponibles en Île-de-France permettrait de faire baisser la demande n'a absolument aucun fondement et n'a jamais été efficace. Depuis 10 ans, le ratio de demandeurs d'asile est stable en Île-de-France qui reste la première région d'accueil avec près de **45% des primo-demandeurs et seulement 17% des équipements nationaux**. Aujourd'hui, certains établissements sont dans des situations financières critiques, bientôt incapables de mettre en œuvre les prestations réglementaires (comme le versement de l'allocation mensuelle de subsistance).

Le **dialogue de gestion est le plus souvent inexistant, lapidaire**. L'administration, elle-même sous contrainte, se contente de rejeter les budgets présentés, **remettant en cause la notion de service** fait et laissant à la charge des associations de nombreuses dépenses.

Une première instance très coercitive

En 2011, le taux de reconnaissance global par l'Ofpra était de **11 %**, contre une **moyenne européenne de 25 % en première instance**.



Ce **taux de reconnaissance particulièrement faible en première instance, entraîne un nombre élevé de recours** contre les décisions de l'Office et l'annulation d'une part importante de ses décisions par la Cnda. Une meilleure communication de la Cour sur ses décisions favoriserait une plus grande harmonie entre les décisions de première instance et sa jurisprudence, tout comme l'organisation semestrielle de séminaires, à destination des différents acteurs de l'asile, sur la situation des pays d'origine.

L'amélioration de la qualité des décisions de l'Office, allégeant par conséquent le nombre de recours, permettrait à la fois de contenir l'engorgement de la Cnda, de réduire la durée pendant laquelle les personnes se trouvent dans un statut transitoire et d'**améliorer la fluidité et l'efficacité du dispositif national d'accueil**. Si le taux de reconnaissance du statut par l'Ofpra se situait dans la moyenne européenne, **près de 7 500 recours pourraient être évités**.

Des demandeurs d'asile privés de leur droit au recours

Face à l'embolisation du DNA, l'une des réponses principales des pouvoirs publics était jusqu'alors d'encourager le placement en **procédure prioritaire** des demandeurs d'asile dans le plus de cas possible notamment en élargissant, parfois de manière discutable et sanctionnée par la justice, la liste des pays d'origine sûrs et par l'interprétation extensive de la notion de recours abusif.

Cette procédure prioritaire ne présente **pas de garanties suffisantes**, puisque le recours devant la Cnda n'est pas suspensif d'une mesure de reconduite à la frontière alors que, dans les faits, plus d'une protection sur deux est accordée par la Cour. Elle **prive ainsi de nombreux demandeurs d'asile de leur droit fondamental à un recours effectif** et de la possibilité de voir leur demande examinée de manière approfondie. Conférer un caractère suspensif au recours introduit devant la Cnda renforcerait significativement les garanties procédurales des demandeurs d'asile.

C'est d'ailleurs ce à quoi s'est engagé le **Président de la République** qui écrivait à France terre d'asile, en avril 2012 : **« C'est pourquoi je reviendrai sur la procédure prioritaire** telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Je veillerai à ce que chaque demandeur d'asile se voit **garantir le droit à un recours effectif, donc suspensif** ».

Une telle mesure permettrait d'aller vers une **réelle égalité des chances** entre les demandeurs d'asile, indépendamment du type de procédure selon laquelle leur demande est examinée.

Une procédure régionalisée sans aucune évaluation

En 2006, le gouvernement met en place l'**expérimentation de la régionalisation** de la demande d'asile dans plusieurs départements. L'idée était à l'époque de regrouper dans les préfectures de région les premières demandes d'asile et conséquemment l'accueil et la prise en charge des demandeurs.

En 2009 et sans aucune évaluation, le dispositif est étendu à l'ensemble du territoire national avec les conséquences que l'on connaît aujourd'hui :

1/ Des délais d'attente de plusieurs mois en préfecture

2/ Des dispositifs d'hébergement d'urgence saturés

3/ Des renvois de demandeurs d'asile d'un département à un autre

4/ Des aller-retours coûteux pour les demandeurs d'asile entre leur lieu d'hébergement et la préfecture responsable.

PROJET DE LOI DE FINANCES 2013 : MÊME LOGIQUE, MÊMES EFFETS

La logique du «payer plus pour accueillir moins bien» reconduite ?

Dès 2011, le Ministère des finances a imposé une **baisse de 8% en moyenne** du prix de journée des structures pérennes (Cada) sur 3 ans. La variable d'ajustement fut l'emploi, avec des conséquences violentes pour le secteur, notamment une suppression de plus de 400 postes de travailleurs sociaux. Cet **effort fut vain puisque parallèlement les dépenses liées à l'urgence ont explosé : + 76,8 M€ pour la seule année 2011 !**

Octobre 2012, un effort de sincérité budgétaire sur les crédits d'urgence est consenti et la création de 1 000 places Cada est prévue pour 2013. Mais c'est **toujours la même logique qui anime le projet de loi de finances, caractérisé par une nouvelle baisse du prix de journée Cada** de 1,8% (24,44 euros en 2012 contre 24,00 euros en 2013). Economie réalisée : 8,7 M€ dont la moitié servira à abonder la création de 1 000 places Cada. Dans le même temps et pour la troisième année consécutive, **l'urgence se taille la part du lion** avec une inscription de 265 M€ (125 M€ pour l'hébergement d'urgence et 140 M€ pour l'ATA) et un prix jour de 26,17 euros contre 198,8 M€ pour le dispositif pérenne.

A quoi correspond cette logique et à qui profite-t-elle ?

Les dispositifs d'urgence offrent-ils un meilleur accueil que les CADA ?

Non. L'hébergement d'urgence et l'ATA sont censés permettre aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins élémentaires mais n'offrent ni encadrement, ni accompagnement social et juridique et les plonge dans la précarité. Cette situation est pénalisante au regard de leur procédure d'asile et ne peut être regardée comme satisfaisante sur le long terme. A l'inverse, le CADA leur garantit stabilité, accompagnement, dignité et justice tout au long de la procédure d'asile.

Les dispositifs d'urgence seraient-ils moins chers que le CADA ?

Non, c'est l'inverse. Si l'on se réfère au projet de loi de finances, une **place CADA coûte 24 euros** par jour tandis qu'une **place d'hébergement d'urgence**, le plus souvent en hôtel, (15 euros, prix affiché pour la loi de finances) plus **l'ATA** (11,17 euros) reviennent par jour à **26,17 euros au minimum, soit 9% plus cher** que le CADA avec un service bien moindre.

Ce choix du «**payer plus pour accueillir moins bien**» est néfaste à bien des égards. **Sur le plan économique**, tout d'abord, où en période de crise il est particulièrement malvenu d'opter pour des solutions plus coûteuses et moins efficaces. **Sur le plan social**, ensuite, car la fonction première d'une politique d'accueil à l'égard des demandeurs d'asile est de leur offrir des conditions dignes et un accompagnement adapté garantissant l'intérêt général. Par ailleurs, l'égalité de traitement est également mise à mal. En 2013, le dispositif d'hébergement d'urgence disposera d'une capacité d'accueil (22 890 places) identique au dispositif pérenne (22 689 places) créant de facto un **système d'accueil à deux têtes qui institutionnalise l'inégalité de traitement** entre demandeurs d'asile.

Appliquée sous le gouvernement précédent, **l'inconséquence économique et sociale de cette logique ne peut être ignorée** et les conclusions qui s'imposent doivent être tirées dès à présent, dans le cadre d'une approche conforme aux engagements du président de la République.

DES ENGAGEMENTS À PRENDRE POUR LES CINQ PROCHAINES ANNÉES

1

En finir avec la logique du «payer plus pour accueillir moins bien» doit être la priorité numéro 1 de notre politique d'accueil pour l'année 2013. **L'augmentation des crédits HUDA et ATA (+84 ME)** proposée par le gouvernement doit être en partie **réaffectée vers le budget CADA**, permettant ainsi le financement de **plusieurs milliers de places CADA supplémentaires**.

2

Soucieuse de la cohérence de l'action publique en matière d'immigration, France terre d'asile préconise la **création d'agences régionales d'accueil des migrants et de l'intégration (ARAMI)** par redéploiement des fonctionnaires disséminés entre la DRIHL, les DDCS et l'OFII. Elles auront pour mission de mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et des demandeurs d'asile dans chaque région et département.

3

Afin d'offrir à tous les demandeurs d'asile des droits équivalents, France terre d'asile soutient la proposition du Président de la République relative à la mise en place d'un **recours suspensif pour tous les demandeurs d'asile**.

4

France terre d'asile plaide en faveur d'une **réduction des délais de la procédure d'asile et des délais d'accès à la procédure elle-même**, dans le respect d'un examen individuel et approfondi de chaque dossier.



**France terre d'asile
24, rue Marc Seguin
75018 Paris**

Tel. : 01 53 04 39 99

Fax : 01 53 04 02 40

Email: infos@france-terre-asile.org