

Cour des comptes



Quatrième chambre

Deuxième section

RELEVÉ D'OBSERVATIONS PROVISOIRES

L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Février 2015

TABLE DES MATIERES

Table des matières	3
Synthese	7
Recommandations provisoires	9
Introduction	10
 I. L'organisation et le cadre financier.....	 11
A. Les acteurs publics	11
1. Les directions d'administration centrale	11
2. L'OFII	12
3. Les services déconcentrés	13
4. Le cas particulier de Paris	14
B. Le rôle éminent des associations	15
1. La pluralité des associations.....	15
2. Un contrôle perfectible.....	16
3. Des systèmes d'information incomplets	17
4. Une étatisation progressive	19
C. Des budgets en forte croissance	21
1. Une hausse des dépenses.....	21
2. Une sous-budgétisation des programmes concernés.....	22
3. Un budget triennal sujet à caution.....	23
4. Des financements européens sous-utilisés	24
5. Un coût global difficile à évaluer	25
 II. L'accueil et l'accompagnement.....	 26
A. Des parcours longs et différents	27
1. Une procédure complexe.....	27
2. Une procédure longue	29
3. Le rôle central des plateformes d'accueil.....	31
4. Une gestion différenciée des plateformes	32
5. Une régionalisation problématique	33
B. Un accompagnement substantiel.....	35

1.	Un taux d'encadrement élevé.....	35
2.	Une prise en charge importante de la santé.....	37
3.	La question du travail.....	38
4.	La scolarisation des enfants.....	39
5.	Les autres aides indirectes.....	39
C.	Des aides financières conséquentes.....	40
1.	L'allocation temporaire d'attente (ATA).....	40
2.	Les aides financières en CADA.....	41
3.	Deux réformes incomplètes.....	42
III. L'hébergement.....		44
A.	Une gestion à court terme.....	44
1.	L'engorgement des CADA.....	44
2.	Le développement de solutions palliatives.....	47
3.	Le dispositif de l'accueil temporaire - service de l'asile (ATSA).....	49
4.	Un pilotage perfectible.....	50
5.	Le rapprochement des structures d'hébergement.....	52
6.	Le développement du contentieux.....	53
B.	L'inadéquation géographique.....	55
1.	Une péréquation insuffisante.....	55
2.	Les limites de « l'hébergement directif ».....	58
C.	Le report sur l'hébergement d'urgence de droit commun.....	60
1.	Le report sur l'hébergement généraliste.....	60
2.	L'absence de suivi des personnes hébergées.....	62
3.	Un dispositif saturé.....	63
4.	Les campements illicites.....	64
IV. La sortie.....		65
A.	Les réfugiés.....	65
1.	Un accompagnement insuffisant.....	65
2.	Un hébergement spécifique.....	67
B.	Les demandeurs d'asile sous règlement Dublin.....	69
1.	Le nouveau règlement Dublin III.....	69
2.	Un faible taux de transfert.....	71
C.	Les déboutés.....	73

1. Une sortie problématique des hébergements.....	73
2. L'inexistence des éloignements	74
3. La multiplication des recours aux procédures contentieuses	77
4. Les aides au retour.....	79
5. Une politique détournée de son objet.....	80
Conclusion provisoire.....	82
Annexes.....	83
Annexe 1 : Le contrôle des associations.....	84
A. Les évaluations internes et externes	84
B. Le contrôle des CADA.....	84
C. Le contrôle des HUDA.....	85
Annexe 2 : Le budget de l'asile en France.....	86
A. Le programme 303	86
B. Le programme 177	86
C. La mission <i>Immigration, asile et intégration</i>	87
D. Les taxes affectées et dépenses fiscales	87
Annexe 3 : Les financements européens.....	88
A. La présentation	88
B. Les procédures.....	90
Annexe 4 : Le coût global estimé de l'asile en France.....	91
A. Les demandeurs d'asile	91
B. Les déboutés du droit d'asile.....	93
Annexe 5 : Les délais	96
A. Les délais des préfectures.....	96
B. Les délais de l'OFPRA.....	98
C. Les délais de la CNDA.....	100
D. Les délais dans le cadre de la procédure Dublin	101

Annexe 6 : Les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.....	102
A. Le référentiel des prestations.....	102
B. La comparaison des plateformes d'accueil	104
 Annexe 7 : Les aides financières.....	 106
A. L'allocation temporaire d'attente (ATA)	106
B. L'allocation mensuelle de subsistance (AMS).....	108
C. La comparaison européenne	109
 Annexe 8 : Le retour des déboutés.....	 111
A. L'éloignement	111
B. Les retours aidés	113

SYNTHESE

Le droit d'asile est un principe de valeur constitutionnelle et conventionnelle, fortement encadré par le droit européen. Les principales dispositions qui sous-tendent le droit d'asile en France sont le droit à un examen indépendant de la demande d'asile par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le droit au séjour pendant la durée de la procédure d'asile et une protection élargie en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire. Reconnu par la France depuis 1793, le droit d'asile a longtemps été mis en œuvre par des associations. Il est aujourd'hui géré par le ministère de l'intérieur et l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en partenariat avec le secteur associatif pour l'accueil des demandeurs d'asile.

La politique d'asile telle que présentée dans la mission budgétaire *Immigration, asile et intégration* représente un flux de dépenses de 550 M€ par an environ. Les crédits ont augmenté de 73 % entre 2009 et 2013. En sus de l'hébergement (320 M€), l'accompagnement des demandeurs est conséquent à travers deux aides financières versées selon le mode d'hébergement (220 M€), en plus des aides matérielles fournies par les associations et des aides financières des collectivités territoriales.

Le ministre de l'intérieur reconnaissait en 2013 que « *le système d'asile est à bout de souffle* », ce qui se traduit par un accueil dégradé des demandeurs d'asile, de longues files d'attente devant les préfectures et les plateformes d'accueil et l'incapacité à proposer un hébergement adapté à chaque personne. Seul un tiers des demandeurs d'asile sont hébergés dans les structures spécifiques, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), financées par le programme 303 - *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*. Ils y bénéficient d'un accompagnement conséquent contrairement aux personnes accueillies dans les autres structures d'hébergement. Il existe donc une réelle inégalité entre les demandeurs d'asile selon leur mode d'hébergement. Leur accompagnement différencié ne présente pas de corrélation avec le taux d'octroi du statut de réfugié.

Les raisons de cette situation dégradée, dont le constat est unanimement partagé, sont multiples : une hausse de la demande d'asile jusqu'en 2013 pour atteindre 66 251 dossiers déposés (hors procédure Dublin), les délais de la procédure qui s'élèvent à deux ans environ et une concentration des demandes sur certains territoires, en particulier l'Ile-de-France.

In fine, 75 % des demandes d'asile sont rejetées annuellement en moyenne. La majorité des demandes d'asile adressées à la France est donc *a posteriori* infondée. Malgré l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) qui leur est notifiée, seul 1 % des déboutés sont effectivement éloignés. La plupart d'entre eux restent sur le territoire français, grâce à d'autres procédures telles que « étranger malade » afin d'obtenir un titre de séjour et ce, dans l'attente du délai de cinq ans de présence pour demander une régularisation au préfet de département, conformément à la circulaire du 28 novembre 2012¹.

Compte tenu des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge, les personnes déboutées du droit d'asile sont hébergées dans les structures

¹ Circulaire du ministre de l'intérieur relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

d'urgence de droit commun, financées par le programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission ***Egalité des territoires et logement***, comme une partie des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou placées sous protection subsidiaire. Ils bénéficient également de l'aide des associations.

S'agissant des demandeurs d'asile soumis à la procédure du règlement Dublin III, ils ne peuvent, en principe, déposer une demande en France, celle-ci devant les transférer vers l'Etat déclaré compétent où a été déposée la première demande d'asile en arrivant en Europe. Toutefois, la France se distingue par un taux de réadmission vers les autres Etats particulièrement faible, 13 % des personnes identifiées comme étant réadmissibles, à cause principalement du refus de coopération des demandeurs d'asile concernés. Ils restent par conséquent sur le territoire français.

Le projet de loi sur la réforme de l'asile, déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014 et transmis au Sénat le 17 décembre 2014, prévoit une réduction des délais, un rapprochement des préfectures et des directions territoriales de l'OFII et un durcissement des conditions d'hébergement. Cependant, il ne répond pas à la question centrale de la gestion des déboutés qui provoquent une embolie dans le système de l'asile et dans les structures d'hébergement d'urgence de droit commun. L'inconditionnalité de l'accueil, y compris pour les personnes déboutées du droit d'asile, s'oppose au respect des conditions de séjour régulier en France, imposées par les textes à l'expiration d'un délai de trois mois. Force est de constater que ces deux politiques publiques, de même niveau législatif et de même importance, sont difficilement conciliables, ce qui pose un réel problème de soutenabilité budgétaire.

Concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une distinction claire devrait être établie entre les missions relevant de l'Etat pour l'ouverture des droits des demandeurs d'asile (hébergement, allocations, santé, scolarité, etc.) et les missions des associations. De plus, le barème des aides financières pourrait être révisé compte tenu de ceux en vigueur dans les autres Etats européens afin de prendre en compte la gratuité de l'hébergement en France et de ne pas créer d'incitations financières pour des demandes d'asile infondées. Enfin, afin de faciliter l'éloignement des personnes déboutées et le transfert des « Dublinés », le rétablissement du placement en rétention administrative pourrait être étudié, sous réserve de la jurisprudence européenne.

La politique d'asile, aujourd'hui détournée de ses finalités, doit être réformée afin de s'assurer de sa soutenabilité et de redonner du sens au droit d'asile.

RECOMMANDATIONS PROVISOIRES²

Relatives aux demandeurs d'asile :

1. Accélérer la réduction des délais de la procédure d'asile en simplifiant les procédures, en raccourcissant les délais légaux et en augmentant la productivité des agents des préfectures et de l'OFPRA.
2. Clarifier la répartition des missions entre l'accompagnement administratif pour l'ouverture des droits des demandeurs d'asile, qui relève de l'Etat, et leur accompagnement social, à confier aux associations.
3. Réduire le montant des allocations mensuelles versées aux demandeurs d'asile en prenant en compte notamment de la gratuité de l'hébergement dont ils bénéficient.
4. Elaborer un référentiel de prestations et de coûts pour l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.
5. Mettre en place, sous l'égide de l'Etat, un système d'information unique et partagé entre les différents acteurs, avec un dossier unique pour chaque demandeur d'asile.

Relatives aux personnes réadmissibles ou déboutées du droit d'asile :

6. Renforcer les mesures de nature à permettre la mise en œuvre effective et rapide de la procédure de réadmission de demandeurs d'asile, en application du règlement Dublin III.
7. Exécuter les obligations de quitter le territoire français pour les personnes déboutées du droit d'asile conformément au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
8. Ne pas autoriser un demandeur d'asile débouté à engager, de manière abusive, de nouvelles procédures afin de bénéficier d'un titre de séjour.

Relatives aux réfugiés :

9. Renforcer l'accompagnement des personnes sous protection internationale.

² Classées par ordre d'importance en fonction du statut des personnes concernées.

INTRODUCTION

Le contrôle par la Cour de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile est intervenu dans le prolongement des contrôles réalisés en 2013 sur l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)³ et le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration⁴, en 2012 sur l'office français de l'immigration et de l'intégration⁵ et en 2011 sur l'hébergement des personnes sans domicile⁶. Il s'inscrit aussi dans la suite des constats effectués dans le rapport public annuel de 2009⁷ qui, tout en soulignant la rénovation bienvenue du cadre administratif de la politique d'asile, se préoccupait des importants problèmes subsistant en matière de délais de traitement des dossiers et de disponibilité des places d'hébergement.

L'asile est un droit de valeur à la fois constitutionnelle et conventionnelle⁸.

Il offre une protection aux personnes ayant subi des persécutions ou craignant avec raison d'en subir dans leur pays d'origine à cause de leur appartenance à une ethnie, à un groupe social ou de leurs opinions politiques ou religieuses.

La politique nationale dans le domaine de l'asile est aujourd'hui très encadrée par le droit dérivé de l'Union européenne. Le « paquet asile » adopté en juin 2013 a permis une refonte de l'ensemble des règlements et des directives européens de première génération régissant l'asile, pour créer un régime d'asile européen commun (RAEC) à travers l'harmonisation des procédures, des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des statuts communs de protection. La transposition puis la mise en application des directives ont conduit le ministre de l'intérieur à lancer une concertation sur la réforme de l'asile courant 2013 avant le dépôt du projet de loi sur la réforme de l'asile à l'Assemblée nationale, qui est intervenu le 23 juillet 2014. Ce projet a été adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, puis déposé sur le bureau du Sénat le 17 décembre 2014.

Outre la transposition des directives 2013/32/UE et 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 dites respectivement « procédures » et « accueil » et de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 dite « qualification », le projet de loi a notamment pour objectif de renforcer les garanties des droits des demandeurs d'asile dans l'examen de leur demande, de simplifier les procédures grâce, notamment, à la création d'un guichet unique dans les chefs-lieux de région, sauf exceptions, et de rendre les conditions d'accueil des demandeurs d'asile plus contraignantes à travers la mise en place d'un hébergement dit directif.

En 2013, la demande de protection internationale en France était en hausse, pour la sixième année consécutive, avec 66 251 demandes enregistrées, soit une augmentation de 7,8 % par rapport à l'année précédente. Elle a été en légère baisse en 2014. Jusqu'à présent, la demande d'asile peut être présentée à tout moment, sans limite de délai à compter de l'arrivée

³ Lettre du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes n°69098/1 du 24 février 2014.

⁴ Lettre du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes n°70764 du 30 juillet 2014.

⁵ Lettre du président de la cinquième chambre de la Cour des comptes n°65138/1 du 25 octobre 2012.

⁶ Cour des comptes, rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile communiqué au Président de l'Assemblée nationale, novembre 2011.

⁷ Cour des comptes, rapport public annuel 2009 : « la prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre », pages 603 à 630.

⁸ Article 4 du préambule de la Constitution de 1946 et Convention de Genève du 28 juillet 1951.

de l'étranger en France⁹. Les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile en France sont la République démocratique du Congo, le Kosovo et l'Albanie. La France organise leur accueil grâce à un dispositif national d'accueil (DNA) composé, d'une part, d'un réseau de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) où ils sont hébergés et accompagnés dans leurs démarches et, d'autre part, des places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Par ailleurs, un dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile (PADA) a été mis en place, sur la base de plateformes d'accueil (PFA) ayant pour objectifs le premier accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'une prise en charge dans les CADA.

Ce contrôle de la Cour relatif aux conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile intervient avant la mise en œuvre de la réforme, prévue au second semestre 2015. Depuis 2009, d'autres évolutions réglementaires et jurisprudentielles ont néanmoins eu un impact important sur l'accompagnement des demandeurs d'asile, notamment la régionalisation de l'admission au séjour et de l'accueil.

Le présent relevé analyse l'ensemble du parcours des demandeurs d'asile, de leur arrivée sur le territoire français à leur sortie du dispositif qui les régit, quelle que soit la décision définitive de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Sera d'abord rappelé le cadre organisationnel et financier de la politique d'asile (I), puis seront étudiés l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile en cours de procédure (II) avant d'aborder la question de leur hébergement (III). Enfin, les conditions de leur sortie des structures d'hébergement seront analysées dans la dernière partie (IV).

I. L'ORGANISATION ET LE CADRE FINANCIER

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile repose sur plusieurs acteurs aux statuts très différents. Son organisation est d'autant plus complexe qu'elle varie d'une région à l'autre. Etant donné que l'Etat a longtemps confié aux associations l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, celles-ci jouent un rôle éminent dans le dispositif.

A. LES ACTEURS PUBLICS

1. Les directions d'administration centrale

La direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, créée en 2013, a succédé au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) qui comportait déjà un service affecté à l'asile. Elle conçoit et met en œuvre l'accueil, l'hébergement et l'ouverture des droits des demandeurs d'asile selon le décret du 12 août

⁹ Le projet de loi prévoit d'utiliser la procédure accélérée si le demandeur d'asile qui est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai de 90 jours à compter de son entrée en France. Ce délai a été porté à 120 jours dans la « petite loi ».

2013¹⁰. Cependant, elle s'appuie sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), les préfectures et les associations pour la mise en œuvre effective de cette politique publique. Elle gère le programme 303 - *Immigration et asile* de la mission ***Immigration, asile et intégration***.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des affaires sociales, créée en 2010, gère les crédits du programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission ***Egalité des territoires et logement***. A cet égard, toute évolution du flux des demandeurs d'asile et toute décision relative aux conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile sur le programme 303 ont des conséquences pour le programme 177. En effet, certains demandeurs d'asile sont abrités dans des hébergements d'urgence généralistes, financés sur le programme 177, avant d'être reconnus comme demandeurs. D'autres y sont également hébergés pendant la procédure compte tenu de l'engorgement du dispositif spécifique aux demandeurs d'asile. Enfin, à l'issue de la procédure, les réfugiés et les personnes déboutées du droit d'asile sont pour la plupart hébergés dans des structures de droit commun, financées par le programme 177. En dépit de l'imbrication des deux programmes budgétaires et des échanges à l'échelon local, les relations entre la DGEF et la DGCS ne sont pas fréquentes et mériteraient d'être organisées

2. L'OFII

L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), créé en 2009, est placé sous la tutelle administrative de la DGEF. Depuis 2012, l'OFII n'a plus de contrat d'objectifs et de performance (COP), les derniers arbitrages sur son contrat 2014-2016 devant être rendus avant fin février 2015.

L'article L.5223-1 du code du travail dispose que l'OFII ne fait que « *participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales [...]* » au profit des étrangers et des demandeurs d'asile, aux côtés de la DGEF et des préfectures. Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'OFII pilote et finance un réseau de structures d'information, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Dans les faits, l'OFII, qui a déjà reçu délégation de la part de l'Etat pour la mise en œuvre de ses missions, délègue à son tour partiellement ou en totalité les missions de premier accueil, d'hébergement et d'accompagnement social et administratif aux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile et aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), conformément à l'article R.5223-2 du code du travail.

Le projet de loi relatif à la réforme de l'asile prévoit la mise en place d'un guichet unique commun aux services de la préfecture en charge de l'asile et d'une partie des directions territoriales de l'OFII pour l'accueil des demandeurs d'asile. Il s'agit d'une mesure visant à simplifier le parcours des demandeurs d'asile et à réduire les délais. D'ores et déjà, les contacts sont fréquents entre les préfectures et les directions territoriales de l'OFII. Une première expérimentation est prévue au 1^{er} septembre 2015.

Il conviendra de s'assurer que les moyens de l'OFII (10,8 % des 705 ETP dans les directions territoriales travaillent dans le domaine de l'asile) et des préfectures seront redéployés au profit du guichet unique. Lors du contrôle précité de l'OFII, la Cour avait relevé que les préfets n'étaient pas les délégués territoriaux de l'OFII, comme ils le sont déjà

¹⁰ Décret n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

pour d'autres opérateurs de l'Etat¹¹ qui pourtant ne relèvent pas du ministère de l'intérieur, ce qui permettrait de s'assurer de la parfaite cohérence, au niveau régional, des politiques publiques de l'Etat.

La Cour souhaite connaître la position du ministère de l'intérieur sur cette question.

3. Les services déconcentrés

Depuis 2009, l'admission au séjour des demandeurs d'asile est régionalisée, sauf pour l'Ile-de-France, l'Alsace et la Corse. Cependant, dans certaines régions, plusieurs préfectures de département sont aussi compétentes pour enregistrer et instruire les demandes d'admission au séjour des demandeurs d'asile et leur proposer une prise en charge. Dans ses observations définitives de 2014 susmentionnées, la Cour avait noté que le pilotage du réseau préfectoral était satisfaisant en matière d'asile. Les directions des préfectures chargées des étrangers peuvent en effet contacter le service de l'asile de la DGEF pour toutes les questions afférentes à l'hébergement d'urgence, aux places de CADA, etc. Des conférences de gestion ont lieu chaque année entre les différents acteurs concernés. Les ratios des effectifs de préfecture rapportés au nombre de demandeurs d'asile sont très différents d'une préfecture à l'autre, sans qu'une explication ait pu être apportée : 1 ETPT pour 167 demandes à Poitiers contre 1 pour 511 à Lyon.

Les directions départementales de la cohésion sociale (et de la protection des populations) [DDCS(PP)] pilotent les politiques sociales en matière d'hébergement, d'accès et de maintien dans le logement, tandis que le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) les met en œuvre. Ces derniers peuvent héberger des demandeurs d'asile en cas de saturation des capacités d'hébergement spécifique, avant la reconnaissance de la demande ou après la décision définitive liée à l'asile. Peu de conventions ont été signées entre les SIAO et les gestionnaires des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PFA) ; cette pratique devrait pourtant être développée, d'autant que le rôle des SIAO est mentionné dans le référentiel des prestations des PFA (prestation n°4). A titre d'exemple, des personnes au sein du SIAO sont parfois identifiées comme référents chargés de ne s'occuper que des demandeurs d'asile. C'est le cas dans le Bas-Rhin où une personne assure en permanence le lien entre le SIAO et la PFA, de telle sorte qu'un demandeur d'asile qui appelle le 115 sera immédiatement réorienté vers la PFA. Dans ce département, l'activité du 115 est consacrée à 80 % aux requêtes des demandeurs d'asile¹².

Par ailleurs, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹³ prévoit que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées inclut une annexe comportant le schéma de répartition des dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ainsi que les modalités de suivi de ces dispositifs. Cela est nécessaire à la coordination régulière entre les différents services de l'Etat dans les échelons régionaux et départementaux. Les échanges entre la préfecture, la DDCS(PP) et les associations, voire la direction territoriale de l'OFII, sont indispensables pour la bonne mise en œuvre de la politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

¹¹ Décret n°2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements.

¹² DDCS du Bas-Rhin, éléments relatifs aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés, 4 juillet 2014.

¹³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Le préfet de région est responsable des BOP des programmes 177 et 303. Des arbitrages liés à la répartition infrarégionale des crédits peuvent être effectués dans le cadre du comité de l'administration régionale (CAR) notamment pour les enveloppes liées au financement des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Cependant, l'organisation diffère d'une région à l'autre. Le gestionnaire est, selon les cas, le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ou le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), voire le secrétaire général de la préfecture de département où se situe le chef-lieu de région. Le rôle du DRJSCS et du SGAR varie fortement selon les régions : dans certaines, le service ne connaît pas des questions relatives aux demandeurs d'asile alors que, dans d'autres, il est très fortement impliqué dans le suivi de la demande d'asile, l'hébergement des demandeurs d'asile ou la passation de marchés publics. A l'échelon départemental, il existe deux schémas d'organisation : la DDSCS(PP) est responsable des deux UO, ou bien la préfecture de l'UO du programme 303 et la DDSCS(PP) de l'UO du programme 177.

La frontière entre les deux BOP est moins nette en région qu'en administration centrale puisque ce sont parfois les mêmes associations qui bénéficient de subventions des deux programmes, compte tenu de la « *proximité des enjeux* », des financements croisés des acteurs associatifs, de l'« *explosion de la demande d'asile, et surtout ses répercussions à terme sur les publics vulnérables* »¹⁴. Par ailleurs, certaines personnes rencontrées au cours de l'instruction ont fait part d'injonctions parfois paradoxales, voire contradictoires, du ministère de l'intérieur et de celui chargé des affaires sociales. La DGEF reconnaît des positions divergentes par rapport aux DDSCS¹⁵. Il existe une porosité¹⁶ entre le programme 177 et le programme 303, liée notamment à la présence de demandeurs d'asile dans les structures financées par le programme 177 et inversement, à la présence de réfugiés et de déboutés dans les centres affectés aux demandeurs d'asile du programme 303. Certains interlocuteurs ont considéré le programme 177 comme « *la voiture balai* » du programme 303 car destiné à couvrir toutes les actions non prises en charge par le programme 303.

Il pourrait être envisagé, afin d'harmoniser l'organisation administrative et financière, de confier la délégation de la responsabilité des deux BOP aux SGAR qui ont une vision régionale de l'ensemble des problématiques et disposent d'une mission « achat » chargée de participer activement aux marchés relatifs à l'hébergement d'urgence et à l'hébergement des demandeurs d'asile.

La Cour souhaite connaître la position du ministère de l'intérieur sur cette proposition.

4. Le cas particulier de Paris

A la préfecture de police, c'est la direction de la police générale (DPG) qui gère les titres de séjour et les étrangers, dans les mêmes conditions que dans les autres préfectures. Toutefois, ces dépenses sont financées par le budget spécial de la commune de Paris alors même qu'elles incombent à l'Etat. L'absence de disposition législative dérogatoire dans le code général des collectivités territoriales a conduit la chambre régionale des comptes d'Ile-

¹⁴ Préfecture de la région Rhône-Alpes, SGAR, MAP-ISAP, atelier « architecture budgétaire », 2014.

¹⁵ SGII/SAS, note à l'attention du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration sur le bilan du premier appel à projets de création de places de CADA au 1^{er} juillet 2013, 11 juillet 2013.

¹⁶ Comité interministériel d'audit des programmes, rapport d'activité : sixième cycle d'audits [septembre 2008 - juillet 2009], novembre 2009.

de-France à conclure que le budget communal supporte indûment plus de 38 M€ concernant la DPG¹⁷.

Deux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile existent, l'une pour les familles, l'autre pour les personnes isolées ou les couples sans enfants, gérées par deux associations distinctes. En vertu d'une convention tripartite avec l'Etat de 2010, c'est le Samu social de Paris qui est chargé de l'hébergement des familles demandeuses d'asile que lui adresse la Coordination de l'accueil des familles demandeurs d'asile (CAFDA). Le Samu social de Paris mobilise 80 % des places hors de Paris. Ainsi, l'ensemble des départements de la région Ile-de-France est mobilisé pour assurer la prise en charge à l'hôtel des publics demandeurs d'asile.

L'Ile-de-France représente près de 38 % du flux annuel des demandeurs d'asile en France métropolitaine, Paris enregistrant 37,5 % de la demande régionale. Afin de désengorger Paris et de rapprocher les demandeurs de leurs interlocuteurs, le préfet de région, en accord avec les préfets de département, a décidé de conduire une expérimentation visant à transférer l'accompagnement des familles dans leurs démarches de la CAFDA aux directions territoriales de l'OFII et le suivi administratif de la préfecture de police à la préfecture du département, regroupant ainsi l'ensemble des procédures dans le département dans lequel la famille est hébergée. Cette réforme devrait être pérennisée.

La politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile mobilise plusieurs acteurs publics dont les orientations ne sont pas toujours conciliables à l'échelon déconcentré. Afin de simplifier les échanges, une harmonisation des responsabilités budgétaires des services de l'Etat aux échelons régional et départemental pourrait être étudiée.

B. LE ROLE EMINENT DES ASSOCIATIONS

1. La pluralité des associations

Tout au long de leur parcours, les demandeurs d'asile ont principalement à faire à des organismes privés à but non lucratif (associations loi 1901) au sein d'une plateforme d'accueil (PFA) qui peut être gérée ou cogérée par des associations. Les associations accompagnent les demandeurs d'asile dans les démarches auprès des différents services publics. Elles aident les demandeurs d'asile dans leur vie quotidienne par le biais d'un hébergement, la réception de leur courrier, en les orientant vers la Poste pour l'ouverture d'un compte bancaire ou des centres médico-sociaux en cas de besoin, en leur fournissant des aides alimentaires ou vestimentaires, etc. Enfin, elles les conseillent dans leurs démarches auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), à travers notamment l'aide au récit.

¹⁷ Lettre du Président de la CRC Ile-de-France du 20 juin 2012 avec rapport comportant les observations définitives sur la gestion du budget spécial de la Préfecture de police.

Pour la gestion des services de premier accueil, l'OFII a conventionné en 2014 avec 24 associations. Par ailleurs, les associations gèrent les structures d'hébergement, à l'exception d'un seul autre organisme non associatif : Adoma, société d'économie mixte française dont le capital est détenu par des acteurs publics. Des associations s'occupent également des soins médicaux, des aides alimentaires et vestimentaires aux demandeurs.

Le paysage des associations est très hétérogène.

Certaines sont spécialisées dans l'accompagnement des demandeurs d'asile (telle que France Terre d'asile), d'autres dans l'hébergement (comme Coallia) ou encore dans l'accueil des personnes en difficulté (le Secours catholique par exemple). Leur rôle et leurs missions vis-à-vis des demandeurs d'asile sont fortement liés à leur histoire (avec parfois une composante confessionnelle) et à leur région d'implantation. Enfin, certaines, compte tenu de leur taille, disposent de personnels qualifiés tandis que d'autres fonctionnent avec des équipes réduites et sont constituées pour partie de bénévoles. Une partie d'entre elles appartient à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) qui fédère 870 associations ou organismes.

Au cours de l'enquête de la Cour, certaines associations ont souligné l'écart qui pouvait exister entre le discours de la FNARS et celui des structures associatives qui en sont pourtant membres, de plus en plus gestionnaire à cause des contraintes croissantes, notamment financières, qu'elles doivent gérer : elles se retrouvent dans une situation parfois inconfortable entre leur culture militante en faveur des personnes étrangères et les contraintes de bonne gestion pour que perdure l'association.

Trois associations dominent le secteur de l'hébergement des demandeurs d'asile : Coallia, France Terre d'asile, et Forum Réfugiés-Cosi. Elles représentent 7 206 places en CADA, soit 39 % des places gérées par les associations. Les autres sont de petites structures, souvent régionales voire départementales. Au-delà de leur travail mené conjointement et des échanges qu'elles peuvent avoir, ces acteurs ont noué des partenariats durables. Ainsi, certains bâtiments gérés par Forum Réfugiés-Cosi appartiennent à Adoma tandis que, si la Croix Rouge française gère directement des CADA et des HUDA, elle œuvre aussi avec Forum Réfugiés-Cosi à Lyon, au sein de la PFA.

2. Un contrôle perfectible

Le ministère de l'intérieur et l'OFII confient à des acteurs privés des missions de service public, dans le respect des conventions annuelles signées avec l'Etat pour l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile à la suite d'appels à projet.

L'OFII et la DGEF devraient définir plus strictement les critères à retenir, tels que les conditions de la réalisation du projet de l'association, en tenant compte par exemple des conventions collectives dont relèvent les salariés des associations dès lors qu'elles ont une incidence directe sur les charges de personnel et donc sur la subvention demandée. Ceci permettrait de s'assurer que le régime horaire des personnels n'est pas plus avantageux que celui des 35 heures qui devrait être la règle pour l'estimation des charges de personnel. Par ailleurs, ces conventions devraient s'inscrire dans un cadre triennal afin de simplifier les échanges entre les services de l'Etat et les gestionnaires, de donner plus de visibilité sur les financements des associations, d'engager des démarches de performance sur plusieurs années et de réduire les coûts.

Le financement des associations provient majoritairement de fonds publics pour leur mission d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile conformément aux conventions.

Les financements publics représentent 60 % des produits de Coallia, mais 94 % pour son pôle hébergement. Forum Réfugiés-Cosi a bénéficié de 25,9 M€ de subventions publiques, soit 93 % des produits perçus en 2013. Les associations œuvrant dans le domaine de l'asile sont, dans l'ensemble, marquées par une forte dépendance à l'égard des fonds publics¹⁸.

L'Etat, compte tenu des missions qui leur sont confiées et des subventions qui leur sont allouées, exerce un contrôle sur ces associations (cf. annexe 1). Les préfetures ou les DDSCS(PP) effectuent un contrôle administratif et financier des gestionnaires de CADA et de l'hébergement d'urgence, sous la forme notamment d'un dialogue de gestion annuel et d'une approbation des comptes administratifs de chaque structure. Le décret du 31 janvier 2013¹⁹ prévoit les modalités de contrôle de la convention conclue entre l'Etat et les CADA à travers la présentation des documents budgétaires et comptables aux services de l'Etat. Le gestionnaire doit également renseigner, lors de chaque campagne budgétaire annuelle, le système d'information sur le contrôle de gestion des CADA (SICC). Le ministère de l'intérieur et l'OFII contrôlent également en temps réel, grâce au logiciel DN@ mis gracieusement à la disposition des gestionnaires, le taux d'occupation de chaque CADA. Le système d'information DN@ est déclaratif, reposant sur la confiance entre les différents acteurs et peu de contrôles sur place seraient effectués.

S'agissant des contrôles incombant à l'OFII, « *malgré l'existence, dans les conventions [pour les PFA], de clauses prévoyant les éléments relatifs [au contrôle des associations], la manière de les exercer dans la pratique n'est pas aujourd'hui réellement établie. En allant plus loin, il est même considéré que les responsables territoriaux de l'OFII considèrent cette tâche comme impossible dans la configuration actuelle* »²⁰. Le contrôle interne de l'opérateur à destination des directions territoriales comme des partenaires de l'OFII devrait être renforcé.

La DGEF reconnaît que certaines associations essayent de faire financer, via leur dotation globale de fonctionnement pour la gestion des CADA qu'elles gèrent, des missions ne relevant pas des CADA. Il convient donc de s'assurer du strict respect de la convention signée avec le préfet et de la circulaire relative aux missions des CADA. De plus, sous l'autorité des DRSJCS et des DDSCS(PP), les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale sont notamment chargés de contrôler les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Cependant, la DGCS reconnaît ne pas suivre les contrôles effectués dans les CADA tandis que la DGEF n'a pas communiqué à la Cour de réponse à ses interrogations sur ce point.

3. Des systèmes d'information incomplets

Le principal système d'information (SI) est DN@ (dispositif national d'accueil) qui permet la gestion et la mise en relation des demandes d'hébergement des demandeurs d'asile avec les offres d'hébergement proposées par les CADA en temps réel. Cette application a également intégré en 2011 les structures d'hébergement d'urgence, de type ATSA²¹, pilotées au niveau national et gérées par Adoma. Il permet de suivre seulement un tiers des

¹⁸ IGAS, contrôle du compte d'emploi des ressources de l'association La Cimade Service œcuménique d'entraide, juin 2007.

¹⁹ Décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles.

²⁰ IGA, rapport sur la mise en place d'une fonction de contrôle interne au sein de l'OFII, mars 2014.

²¹ ATSA : accueil temporaire - service de l'asile.

demandeurs d'asile (cf. *infra*). En effet, les personnes hébergées en HUDA ne sont pas suivies même si l'application DN@HU est en cours d'expérimentation. Enfin, les demandeurs en hébergement de droit commun ou chez un tiers ne sont pas suivis.

Il existe cependant plusieurs SI qui fonctionnent en « silos » alors que les données saisies dans DN@ pourraient être importées depuis l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) voire Telemofpra qui est une application permettant une connexion à la base de données de l'OFPRA. Lors de la domiciliation, l'OFII et les associations consultent Telemofpra pour savoir si le demandeur n'est pas déjà enregistré dans un autre département. De même, les agents des PFA ou des CADA doivent consulter Telemofpra pour connaître l'évolution de la situation des demandeurs d'asile et donc la date à partir de laquelle le demandeur devenu réfugié ou débouté doit quitter la structure où il se trouve (cf. IV. La sortie). Des délais importants ont été notés entre la décision de l'OFPRA et sa saisie informatique sans qu'une notification automatique soit envoyée aux gestionnaires des structures d'hébergement. Il en va de même pour les données de Pôle emploi dans le cadre de la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA)²².

Dans ces conditions, les demandeurs d'asile ont plusieurs dossiers, un par système d'information, ce qui ne permet pas de recouper les informations pour les vérifier. L'absence de dossier unique pour chaque demandeur d'asile ralentit les démarches, car plusieurs saisies sont nécessaires, et complexifie les procédures de contrôle, notamment pour l'utilisation des fonds européens. Ainsi, le cabinet Sémaphores, chargé du contrôle du fonds européen pour les réfugiés (FER) pour 2012, a demandé le numéro AGDREF des demandeurs d'asile domiciliés à la PFA gérée par France Terre d'asile à Paris, sans que l'association gestionnaire ne dispose de l'information. L'absence de SI unique pour la gestion des demandeurs d'asile complique le contrôle des associations par les préfectures, l'OFII ou la DGEF, car les informations produites par les associations sont souvent, selon l'OFII, « *non comparables et incontrôlables* »²³.

Dès lors, faute d'un système d'information unique et partagé, le pilotage de la politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile s'avère défaillant. Ainsi, l'OFII et la DGEF ne connaissent pas le nombre de demandeurs ayant une autorisation de travail, ni le nombre de demandeurs d'asile déboutés demandant une autorisation provisoire de séjour pour soins ou ayant été régularisés, ni le nombre de déboutés étant assignés à résidence ou ayant été éloignés. Dans le Bas-Rhin par exemple, l'OFII n'a pas de données sur les personnes en CADA ni en HUDA, contrairement à l'association gestionnaire de la plateforme et à la préfecture.

Il conviendrait donc de permettre un partage des informations disponibles entre les acteurs compétents.

Un système d'information unique, qui irait de pair avec un dossier unique pour chaque demandeur d'asile, simplifierait les démarches des demandeurs et l'activité des services administratifs. Néanmoins, les données les plus sensibles pour les demandeurs d'asile, à savoir le récit sur la base duquel ils demandent une protection, doivent continuer à n'être connues que de l'OFPRA et, en cas de recours, de la CNDA. Cette spécificité devrait être prise en compte dans le cadre d'un système d'information unique pour les préfectures, l'OFII,

²² A titre d'exemple, un demandeur a signalé deux prénoms différents dans AGDREF et Telemofpra (à une lettre près). L'absence de SI unique n'a pas permis de déceler cette erreur. C'est Pôle emploi, en charge du versement de l'ATA, qui s'en est rendu compte.

²³ OFII, état du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2011, mai 2012.

les gestionnaires des structures d'accueil et d'hébergement, l'OFPRA et la CNDA. Ce SI devrait enfin être relié à la base EURODAC²⁴ et à la base VISABIO pour la délivrance des visas car certains demandeurs d'asile sont arrivés par avion avec des visas Schengen.

Le pilotage renforcé et la gestion optimale du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile impliquent une fluidité des informations à travers un SI unique communs aux différents acteurs afin d'éviter toute (re)saisie des données et de s'assurer de leur parfaite cohérence.

Recommandation n°5 : mettre en place, sous l'égide de l'Etat, un système d'information unique et partagé entre les différents acteurs avec un dossier unique pour chaque demandeur d'asile.

4. Une étatisation progressive

L'Etat, à mesure de l'évolution des textes de lois relatifs à l'asile, a souhaité reprendre certaines missions confiées aux associations.

Historiquement, ce sont des associations qui ont pris en charge les demandeurs d'asile arrivant en France après la Seconde Guerre mondiale. France Terre d'asile, La Cimade et le Secours catholique ont ainsi participé à la mise en place d'un dispositif d'accueil au titre de l'aide sociale pour les personnes arrivant en France dans des centres provisoires d'hébergement (CPH) dont les employés relevaient de l'association France Terre d'asile. Jusqu'en 2003, France Terre d'asile gérait le dispositif national d'accueil en vertu d'une convention signée avec le ministère de l'emploi et de la solidarité. L'association assurait le secrétariat de la Commission nationale d'admission et organisait l'acheminement des demandeurs d'asile et des réfugiés du premier lieu d'accueil vers les structures d'hébergement. Le dispositif national d'accueil (DNA) a été transféré en 2004 à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), devenue depuis l'OFII.

Il en va de même pour les plateformes d'accueil. Toutes étaient gérées par des associations jusqu'en 2008. Compte tenu de la baisse de la demande d'asile et de la réduction des crédits alloués au financement des plateformes de premier accueil, il a été décidé de supprimer les plateformes associatives de 37 départements à faible flux et/ou lorsque la préfecture avait relevé des dysfonctionnements importants dans la mise en œuvre des missions de l'association. C'est le cas en Poitou-Charentes, où la gestion de la PFA a été transférée à l'OFII en 2009 car l'association gestionnaire avait « *notamment incité de nombreux demandeurs d'asile à multiplier les demandes et les démarches dilatoires de réexamen de leurs dossiers, et ce avec les subventions versées par l'Etat [...] afin de faire systématiquement échec à l'exécution des mesures de reconduite à la frontière* »²⁵. En outre, les prestations de l'association ont conduit à l'augmentation des flux d'arrivée. Cela a également été le cas en Alsace, où la PFA de Mulhouse a été transférée à l'OFII « *après éviction de l'association* » en 2011.

²⁴ Règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

²⁵ Courrier du préfet de la région Poitou-Charentes au ministre chargé de l'immigration relatif à la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile, 26 octobre 2009.

A la suite de la régionalisation de l'accueil mise en place en 2008, il ne subsiste qu'une plateforme par région, sauf exceptions, dont une partie est gérée ou cogérée par l'OFII. Le projet de loi portant réforme de l'asile prévoit de transférer la responsabilité de l'orientation vers un hébergement à l'OFII en plus de la gestion du DNA. Il prévoit aussi la reprise du versement de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) par l'OFII.

Par ailleurs, la relation entre l'Etat et les associations s'est peu à peu modifiée : de partenaires du ministère chargé des affaires sociales, elles sont devenues des prestataires de service du ministère de l'intérieur. Certains critiquent la bureaucratisation à l'œuvre dans l'ensemble du monde associatif, qui se caractérise par un développement des formations de bénévoles, un accroissement de la division du travail et une codification des pratiques.

Comme l'a déjà recommandé la Cour²⁶, il convient de poursuivre la clarification des missions des différents acteurs de la politique d'asile. Il peut paraître étonnant que la puissance publique, par le truchement de l'OFII, finance des associations qui mettent en relation les demandeurs d'asile avec les différents services publics : les préfectures, Pôle emploi pour le versement de l'allocation temporaire d'attente, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pour la couverture maladie universelle, le rectorat pour la scolarisation des enfants, etc. Une partie des moyens des PFA est ainsi mobilisée pour pallier les difficultés des demandeurs d'asile à accéder aux services publics. A la PFA de Strasbourg, sur 1 060 nouvelles domiciliations en 2013, il y eut 883 entretiens pour les dossiers CMU/AME (soit 83 %), 732 entretiens pour les dossiers ATA (69 %) et 529 entretiens pour la scolarisation des enfants (50 %)²⁷.

L'OFII ou les préfectures devraient pouvoir être en mesure d'effectuer les démarches auprès de tous les acteurs publics, sans passer par un acteur privé. Il serait souhaitable que toutes les démarches administratives soient effectuées par le futur guichet unique, regroupant les services de la préfecture de région et l'OFII, sans recours à un tiers. En revanche, l'accompagnement au quotidien des demandeurs d'asile et l'aide au récit ne relèvent pas des missions de l'Etat ; ils peuvent être délégués aux acteurs associatifs. Une nouvelle répartition des missions pourrait intervenir à l'occasion de la mise en place des guichets uniques et à travers un nouveau référentiel des prestations, en distinguant clairement l'accompagnement administratif qui dépend de l'Etat de l'accompagnement social relevant des associations et déjà identifié dans le référentiel (prestations n°7 et 9). Les guichets uniques devraient gérer entièrement l'ouverture des droits des demandeurs d'asile en matière d'autorisation de séjour, d'hébergement, d'allocation, de santé (pour la couverture maladie universelle), de scolarité, etc.

Les responsables des structures d'accueil et d'hébergement sont majoritairement des associations qui assurent les missions prévues par convention sur financements publics. Il existe néanmoins une société publique d'économie mixte : l'Adoma, devenue le premier acteur en matière d'hébergement des demandeurs d'asile. Compte tenu de l'absence d'un système d'information unique et d'un dossier unique pour les demandeurs d'asile, le

²⁶ Cour des comptes, rapport public annuel 2009 : « La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre ».

²⁷ Association Foyer Notre Dame, chiffres clés de la PFA 67.

pilotage de la politique reste perfectible, d'autant que les données dont disposent les préfetures, l'OFII et la DGEF sont souvent déclaratives.

Dans le cadre de la réforme de l'asile engagée par le Gouvernement, le guichet unique apparaît comme une réforme structurelle essentielle, permettant aux demandeurs d'asile de n'avoir qu'un interlocuteur « Etat » et à l'administration de réduire les délais des procédures. Il conviendrait de clarifier les missions du guichet unique pour l'accompagnement administratif et l'ouverture des droits des demandeurs d'asile, et celles des associations pour l'accompagnement social.

Si la création d'un guichet unique est une réforme pertinente dans son principe, la Cour s'interroge néanmoins sur la mise en place opérationnelle des guichets uniques ainsi que sur le coût financier de cette réforme organisationnelle.

Recommandation n°2 : Clarifier la répartition des missions entre l'accompagnement administratif pour l'ouverture des droits des demandeurs d'asile, qui relève de l'Etat, et leur accompagnement social, à confier aux associations.

C. DES BUDGETS EN FORTE CROISSANCE

1. Une hausse des dépenses

Le programme 303 - *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* regroupe, au sein de l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », les moyens alloués à l'exercice du droit d'asile. Le service de l'asile de la DGEF délègue les crédits pour le financement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) aux préfets de région, qui sont responsables du BOP 303. L'OFII, quant à lui, assure le financement du dispositif du premier accueil dans le cadre des PFA.

Les crédits de l'action 2 représentent 76 % du budget de la mission et 83 % du budget du programme en loi de finances initiale. Le principal enjeu budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* concerne la demande d'asile avec un budget exécuté de 542 M€ en 2013, hors report de charge. Les crédits consacrés à l'asile sont en augmentation de 73 % entre les lois de finances initiales de 2009 et 2013, et de 44 % entre les lois de règlement de 2009 et 2013 (cf. annexe 2), alors que le budget de l'Etat a progressé de 6 % sur la même période. Cette hausse est supérieure à celle du nombre de demandes d'asile adressées à la France, qui a augmenté de 39 % sur la même période.

Les principaux postes de dépenses concernés sont le financement des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), l'allocation temporaire d'attente (ATA) et le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Si l'ATA représentait 68,4 M€ en 2009, elle s'élève à 190,9 M€ en 2013, soit une hausse de 179 % en cinq ans. De la même façon, le budget de l'HUDA était de 150 M€ en 2013 contre 72,8 M€ en 2009, soit une hausse de 106 %. Le budget des CADA est stable sur la période (197,5 M€).

Afin de faire face à la hausse des dépenses liées aux demandeurs d'asile, l'Etat a utilisé plusieurs leviers, outre des rebasages budgétaires et des décrets d'avance. Tout d'abord, les préfetures de région ont pu recourir à la fongibilité des programmes 303 et 177 en fonction des contraintes locales et des situations d'urgence. Ensuite, l'Etat s'est appuyé sur la trésorerie des autres acteurs : vis-à-vis de Pôle emploi, il ne verse pas mensuellement les crédits au titre de l'ATA comme le prévoit la convention, mais en fonction de la disponibilité

des crédits. Par ailleurs, la trésorerie de Pôle emploi est utilisée par l'Etat d'une année sur l'autre : les factures d'une partie du mois d'octobre, des mois de novembre et décembre 2013 dues à Pôle emploi n'ont ainsi pu être honorées et un versement complémentaire de 41,7 M€ au titre de l'ATA a donc été effectué en 2014, Pôle emploi ayant fait l'avance de l'allocation auprès des bénéficiaires. En outre, les préfetures et les DDCS(PP) ajustent leurs subventions en fonction de la trésorerie des associations afin de ne pas mettre en difficulté les plus petites. Dans le cadre de l'évacuation de squats, l'hébergement des personnes concernées est effectué par des associations qui avancent les fonds nécessaires. Ainsi, certaines décisions sont prises localement par le préfet, sans que les crédits soient disponibles²⁸. Enfin, l'Etat peut s'appuyer sur les collectivités territoriales comme en Alsace où le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Strasbourg, qui gère le 115 et l'hébergement d'urgence en hôtel dans le Bas-Rhin, consent des avances de trésorerie importantes²⁹. Le report de charges de l'Etat vis-à-vis de la commune s'est élevé à 2,4 M€ à fin 2013³⁰. Les collectivités territoriales peuvent aussi financer des dispositifs directement ou indirectement en faveur des demandeurs d'asile. Elles subventionnent certaines PFA même si elles ont tendance à se désengager.

Les dépenses d'hébergement d'urgence, au sein de l'action 12 « Hébergement et logement adapté » du programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission ***Egalité des territoires et logement***, subissent en conséquence une hausse constante, à l'exception de l'année 2011 (cf. annexe 2). Entre l'exécution 2009 (260,7 M€) et la prévision d'exécution 2014 (489,5 M€), l'augmentation a été de 89 %. Le responsable de programme explique qu'il « *a dû faire face à des besoins d'hébergement qui n'ont cessé de s'accroître depuis la crise économique de 2008, en particulier pour la prise en charge des déboutés de la demande d'asile* »³¹.

2. Une sous-budgétisation des programmes concernés

On constate une sous-budgétisation quasi structurelle du programme 303 - *Immigration et asile*. La Cour des comptes a eu l'occasion de relever, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, que les prévisions d'évolution des demandes d'asile étaient peu réalistes, de telle sorte que le budget du programme 303 ne paraissait pas sincère. La sous-budgétisation du programme 303 concerne principalement l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et l'ATA. La mission ***Immigration, asile et intégration*** fait donc l'objet de rebasages en loi de finances initiale et d'ouverture de crédits en fin de gestion par décrets d'avance. L'écart entre les crédits prévus en loi de finances initiale pour la « garantie de l'exercice du droit d'asile » (action 2 du programme 303) et l'exécution s'élève à 582 M€ entre 2009 et 2013.

La sous-budgétisation, qui avait atteint 200,9 M€ en 2011, soit 38 % des crédits consommés, tend cependant à diminuer. Malgré ces progrès récents, et en dépit de rebasages, le ministère rencontre des difficultés pour prévoir ses dépenses dans le domaine de l'asile. Cette gestion problématique s'est par exemple traduite, en 2013, par un décret d'avance pour

²⁸ Note de la DDCS de la Vienne à la préfète de région sur l'hébergement d'urgence en hôtel sur le BOP 177, 4 avril 2014.

²⁹ DDCS du Bas-Rhin, éléments relatifs aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés, 4 juillet 2014.

³⁰ Note du préfet de la région Alsace sur le programme 303 *Immigration et asile*, notification des crédits pour l'exercice 2014, 10 mars 2014.

³¹ Rapport annuel de performances 2013 du programme 177.

financer l'ATA à hauteur de 13,3 M€ en CP, même si la DGEF avait évalué le besoin à 26,6 M€ en CP. En fin d'année, le montant impayé s'est finalement élevé à 41,7 M€, qui s'est imputé sur l'exercice 2014. A l'échelon déconcentré, les préfets de région font régulièrement part au ministre de l'intérieur de l'insuffisance de crédits. Ainsi, par lettre du 9 juillet 2013, le préfet de la région Alsace soulignait son besoin en financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile qui n'était couvert qu'à hauteur de 43 %³². Néanmoins, la DGEF a réalisé d'importants progrès en 2014 à travers la création d'un outil de budgétisation, partagé avec la direction du budget, visant à inscrire au budget, de façon plus sincère, ses dépenses à compter du budget triennal 2015-2017. Il s'agit d'une avancée notable au plan technique mais qui ne règle pas les questions de fond mentionnées ci-après.

Certains demandeurs d'asile et surtout des personnes déboutées du droit d'asile sont hébergés dans des structures de droit commun financées par le programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission ***Egalité des territoires et logement***. Ce dernier connaît les mêmes difficultés que le programme 303. La Cour des comptes, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, a recommandé également d'améliorer la sincérité de la budgétisation du programme 177 qui a bénéficié de rebasages en lois de finances initiales et de décrets d'avance en gestion. Par exemple, les crédits en loi de finances pour 2013 (1,22 Md€) étaient en augmentation de 151 M€, à périmètre constant, par rapport à l'annuité 2013 du budget triennal de la période 2011-2013, tel que celui-ci avait été initialement arbitré. Malgré cela, il manquait encore 193,9 M€ en fin d'année qui ont été ouverts par deux décrets d'avance.

Si les obligations pour les personnes déboutées du droit d'asile de quitter le territoire français (cf. IV. La sortie) étaient exécutées, le programme 177 ne serait pas dans une telle situation. La recherche d'une plus grande sincérité de sa budgétisation est due paradoxalement à la nécessité de tenir compte du non-respect de décisions préfectorales.

3. Un budget triennal sujet à caution

Dans le cadre du budget triennal 2015-2017, le Gouvernement prévoit une hausse des crédits pour l'hébergement d'urgence du programme 177. Le montant des crédits alloués en 2017 (478 M€) resterait toutefois inférieur à la prévision d'exécution 2014 (489,5 M€).

Quant à la mission ***Immigration, asile et intégration***, son plafond de crédits s'établit à 660 M€ en 2017, soit un niveau inférieur à l'exécution 2013 (705 M€). Cependant, l'évolution tendancielle des dépenses du programme 303, élaborée par la DGEF, est basée sur une augmentation de 7,5 % du nombre de demandeurs d'asile par an et une hausse des dépenses comprise entre 4 et 6 % par an³³. Les dépenses du programme 303 s'établiraient donc à 813,5 M€ en 2017, soit *mutatis mutandis* un écart de 200 M€ environ par rapport aux crédits prévus dans la loi de programmation des finances publiques³⁴ (cf. annexe 2). En outre, la bonne exécution du budget 2015 dépend de la date de mise en œuvre de la réforme de l'asile, prévue initialement au 1^{er} juillet 2015, notamment la création de l'allocation des demandeurs d'asile (ADA), en remplacement de l'ATA et de l'AMS, avec un nouveau barème. Enfin, la réforme de l'asile introduit de nouvelles modalités dans l'examen des

³² Lettre n°030578 du préfet de la région Alsace au ministre de l'intérieur, 9 juillet 2013.

³³ DGEF, maquette budgétaire de la réforme de l'asile, 6 mai 2014.

³⁴ Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

dossiers qui risquent d'allonger les délais de procédure, notamment la généralisation du recours suspensif et de la présence d'un conseil lors de l'entretien à l'OFPPA. Le montant total des économies de la réforme équivaut à celui des surcoûts attendus (300 M€ environ en année pleine), selon la DGEF³⁵.

Ainsi, compte tenu des sous-budgétisations chroniques, de l'évolution des dépenses et du montant de l'exécution, la budgétisation des programmes 177 et 303 pour les années 2015 à 2017 semble sujette à caution. Il existerait donc un écart entre les ambitions du projet de loi portant réforme de l'asile et les moyens alloués à la politique de l'asile dans le cadre du budget triennal 2015-2017.

4. Des financements européens sous-utilisés

Plusieurs fonds européens ont été créés à partir de 2000 pour financer en partie la politique d'asile des Etats membres de l'Union européenne.

Le fonds européen pour les réfugiés (FER) a pour principal objectif de regrouper, dans un même instrument, les actions mises en œuvre pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés (cf. annexe 3). Les crédits du FER permettent notamment de financer des projets d'accueil et d'accompagnement social des demandeurs d'asile tels que les PFA, des dispositifs de prise en charge des mineurs ou encore des actions de prise en charge des demandeurs d'asile victimes de torture. L'enveloppe financière est de 628 M€ entre 2008 et 2013 pour l'ensemble des Etats membres dont 62 M€ pour la France. La prévision de rattachement de crédits en 2013 a été arrêtée à 6,87 M€ en CP sur l'action 2 du programme 303, pour une exécution de 8,03 M€ en CP, en hausse par rapport à 2012 (5,53 M€) et 2011 (4,93 M€). Les fonds européens participent plus à l'intégration des réfugiés qu'à l'accueil des demandeurs d'asile.

Une réforme est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2014 pour simplifier les instruments financiers européens. Ainsi, les six fonds des programmes cadres « Solidarité et gestion des flux migratoires » et « Sécurité et protection des libertés » sont désormais regroupés en deux fonds : le Fonds asile, migration et intégration (FAMI) et le Fonds Sécurité Intérieure (FSI). Le montant total du FAMI pour la période 2014-2020 s'élève à 3,1 Md€, dont plus de 85 % sont affectés aux programmes nationaux des Etats membres. Toutefois, le retard pour la mise en œuvre du FAMI engendre des difficultés pour les associations, qui ne pourront bénéficier de l'acompte au titre des projets 2014 que début 2015. Au 14 juillet 2014, seuls 2 % des crédits ouverts avaient été exécutés contre 65 % un an plus tôt.

Les conventions relatives aux PFA, conclues entre l'OFII et les associations, obligent ces dernières à demander des fonds européens pour cofinancer les plates-formes, ce qui est une pratique de bonne gestion. Les associations perçoivent 50 % des fonds européens attendus à la signature de la convention annuelle, le solde étant versé en fonction des contrôles effectués, soit trois à quatre ans après la signature de la convention. Ce dispositif suppose une trésorerie suffisante de la part des associations, ce qui tend à favoriser les structures les plus importantes. Ainsi, Forum Réfugiés-Cosi est toujours dans l'attente de versements de subventions FER 2011 accordées pour des actions achevées³⁶. Un contrôle de troisième niveau ayant été effectué par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), le versement du solde du FER 2011 ne sera versé qu'en 2015 soit quatre ans après

³⁵ DGEF, maquette budgétaire de la réforme de l'asile, 6 mai 2014.

³⁶ Courrier du directeur général de Forum Réfugiés-Cosi au préfet de région, 18 septembre 2014.

comme le FER 2009³⁷. Au total, les dépenses engagées par l'association au titre du FER et du FAMI s'élèvent à plus de 4 M€. Elle a donc décidé de geler provisoirement les paiements dans les mois à venir et de solliciter les banques pour une autorisation de découvert dans l'attente du versement des subventions. Il conviendrait de faciliter, dans la mesure du possible, des versements anticipés.

Le taux de retour de la France au titre de la politique européenne « solidarité et gestion des flux migratoires » ne cesse de diminuer, passant de 11 % en 2007 à 7,6 % en 2011 avant d'augmenter à compter de 2012. Il s'est établi à 12 % en 2013. A titre d'exemple, le projet « accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile » du centre d'accueil, d'information et d'orientation (CIAO) devait bénéficier de 108 017 euros de FER (soit un taux d'intervention de 47 %). *In fine*, il aura perçu 54 008 euros, soit 25 % du montant total des dépenses éligibles³⁸.

Les financements européens semblent sous-utilisés, même si la DGEF n'a pas été en mesure de communiquer les montants globaux auxquels les projets français pouvaient prétendre et ceux obtenus. La Cour demande donc à la DGEF de lui fournir ces éléments.

Afin de s'assurer que les financements européens sont bien utilisés, un comité national de suivi des programmes du FAMI pourrait être créé sur l'exemple de celui existant pour le fonds social européen, qui s'assure de l'efficacité et veille à la qualité de la mise en œuvre des programmes opérationnels nationaux. Il pourrait réunir, comme ce denier, les ministères concernés, les partenaires sociaux, les associations d'élus territoriaux, les préfets, les associations, etc.

5. Un coût global difficile à évaluer

Comme le reconnaissent la DGEF et le Parlement³⁹, il est difficile de reconstituer l'ensemble des coûts de la politique de l'asile, au-delà des charges directes retracées dans les documents budgétaires de la mission ***Immigration, asile et intégration***, d'autant que les crédits proviennent principalement du budget général de l'Etat, de taxes affectées, des collectivités territoriales et de fonds européens. Aucun document ne retrace les dépenses totales effectuées pour les demandeurs d'asile. La Cour s'est efforcée de rassembler les données sur les coûts tant pour les demandeurs d'asile que pour les déboutés du droit d'asile. La méthode et les hypothèses de calcul sont détaillées en annexe 4.

Pour les demandeurs d'asile, en prenant en compte l'ensemble des postes de dépense, le coût global s'élèverait à 990 M€ environ en 2013, contre 626 M€ en 2009, soit une hausse de près de 60 % en cinq ans. Sur cette base, avec 72 154 demandes en 2013, y compris les personnes sous procédure Dublin, dites « Dublinées », le coût par demandeur serait de 13 724 euros, en hausse de 16 % par rapport à 2009. Ce coût prend en compte le financement des PFA et de toutes les structures d'hébergement des demandeurs d'asile, l'ATA, les systèmes d'information, les budgets de l'OFPRA et de la CNDA, le coût lié à la santé à travers la CMU, la CMU-C et l'AME, la scolarisation des enfants ainsi que la valorisation des moyens

³⁷ MGEN, compte-rendu de la journée publique d'information sur le fonds européens pour les réfugiés (FER), Paris, 16 avril 2013.

³⁸ Commission interministérielle de coordination des contrôles, rapport d'audit du système de gestion et de contrôle du fonds européens pour les réfugiés, mars 2013.

³⁹ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

humains des administrations concernées (DGEF, OFII et préfectures), à l'exception des forces de sécurité. Ne sont pas intégrés les frais de contentieux ni les financements des collectivités territoriales.

En second lieu, la dépense serait de l'ordre de 1 Md€ pour les personnes déboutées du droit d'asile. Il s'agit d'un majorant puisque une partie des personnes déboutées demande une autorisation provisoire de séjour en France pour un autre motif. Néanmoins, certaines dépenses n'ont pu être estimées, telles que le coût des personnels qui s'occupent des déboutés dans les préfectures, les DDCS(PP), les SIAO ou encore les forces de sécurité. Par ailleurs, ne sont pas pris en compte les frais de contentieux compte tenu des recours, les subventions versées aux associations s'intéressant aux personnes défavorisées ou vulnérables, les dépenses fiscales dont bénéficient les associations, ni les aides des collectivités territoriales.

Au total, le montant dépensé pour les déboutés serait équivalent à celui consacré aux demandeurs d'asile. Comme le reconnaît le conseiller d'Etat Thierry Tuot, *« le dysfonctionnement du système constitue une charge budgétaire en train de devenir insupportable. L'ensemble représente un coût qui [...] conduit à rogner les crédits d'intégration au profit de ceux de l'asile »*⁴⁰.

La Cour demande à la DGEF et à la DGCS de bien vouloir examiner la validité des données utilisées et du calcul effectué pour évaluer les coûts directs et indirects de l'accueil des demandeurs d'asile et des déboutés.

Les dépenses liées à l'asile du programme 303 ont progressé de 73 % entre 2009 et 2013, principalement à cause de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Il convient de prévoir les budgets les plus sincères possibles pour la mission Immigration, asile et intégration et d'étudier toute piste d'économies à travers notamment une simplification des procédures et un contrôle plus strict des dépenses des associations.

II. L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT

La politique d'accueil des demandeurs d'asile des Etats membres de l'Union européenne est très encadrée par des textes européens, principalement la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 puis la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, qui visent à établir des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale dans les Etats membres.

⁴⁰ Thierry Tuot, « La grande Nation : pour une société inclusive », rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 1^{er} février 2013.

A. DES PARCOURS LONGS ET DIFFERENTS

1. Une procédure complexe

Il existe, en France, trois procédures selon la situation de chaque demandeur d'asile :

- la procédure prioritaire pour les personnes provenant de pays d'origine sûrs, qui permet de réduire fortement les délais d'instruction (55 jours en 2013 pour un objectif de 15 jours). Elle concerne 18 % des demandeurs d'asile. Elle est très fragile juridiquement car elle ne repose que sur une décision du conseil d'administration de l'OFPPA, listant les pays sûrs et susceptible d'être contestée devant le Conseil d'Etat. Il s'agit d'une mesure palliative créée en 2005 par dérogation à la procédure normale afin de réduire les délais globaux de procédure d'asile. Une réforme des modalités de définition de la liste des pays d'origine sûrs pourrait être envisagée afin d'améliorer son assise juridique. La question se pose de savoir si la liste pourrait être de nature législative comme le prévoit l'article 37 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013⁴¹. Afin de diminuer les délais et, par conséquent, désengorger le dispositif d'accueil, d'hébergement et même le stock de dossiers à l'OFPPA et à la CNDA, cette procédure devrait être privilégiée. Elle permet également de décourager certains étrangers de demander l'asile en France pour des raisons non valables ;
- la procédure Dublin pour 9 % des demandeurs d'asile : la loi française, en application du règlement Dublin III⁴², pose le principe de l'incompétence de l'OFPPA pour connaître des demandes d'asile présentées par des étrangers dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat-membre ;
- la procédure normale pour tous les autres demandeurs d'asile, soit 73 % des demandeurs.

Le projet de loi institue une nouvelle procédure accélérée, qui remplacera l'actuelle procédure prioritaire. Elle sera décidée soit par le préfet (pays d'origine sûr, problème d'identification du demandeur), soit par l'OFPPA (demande non sérieuse). Le projet de loi crée des cas d'irrecevabilité ou de clôture de la demande d'asile pour lutter contre les demandes de réexamen abusives ou éviter certaines pratiques dilatoires. Il s'agit d'avancées notables, devant permettre de réduire les délais et de dissuader certains demandeurs non fondés à demander l'asile en France.

Le parcours du demandeur d'asile est différent d'une région à l'autre.

Dans certaines, il doit d'abord s'adresser à la préfecture avant d'aller à la PFA comme en Rhône-Alpes. A l'inverse, à Paris par exemple, il doit d'abord se rendre dans une PFA, qui lui fixera un rendez-vous en préfecture. Dans certaines PFA, compte tenu de l'affluence, des rendez-vous doivent être fixés à l'avance pour accueillir les demandeurs d'asile. A Bobigny par exemple, malgré le recours au « *surbooking* » pour les rendez-vous de domiciliation, le délai moyen s'établit à quatre mois.

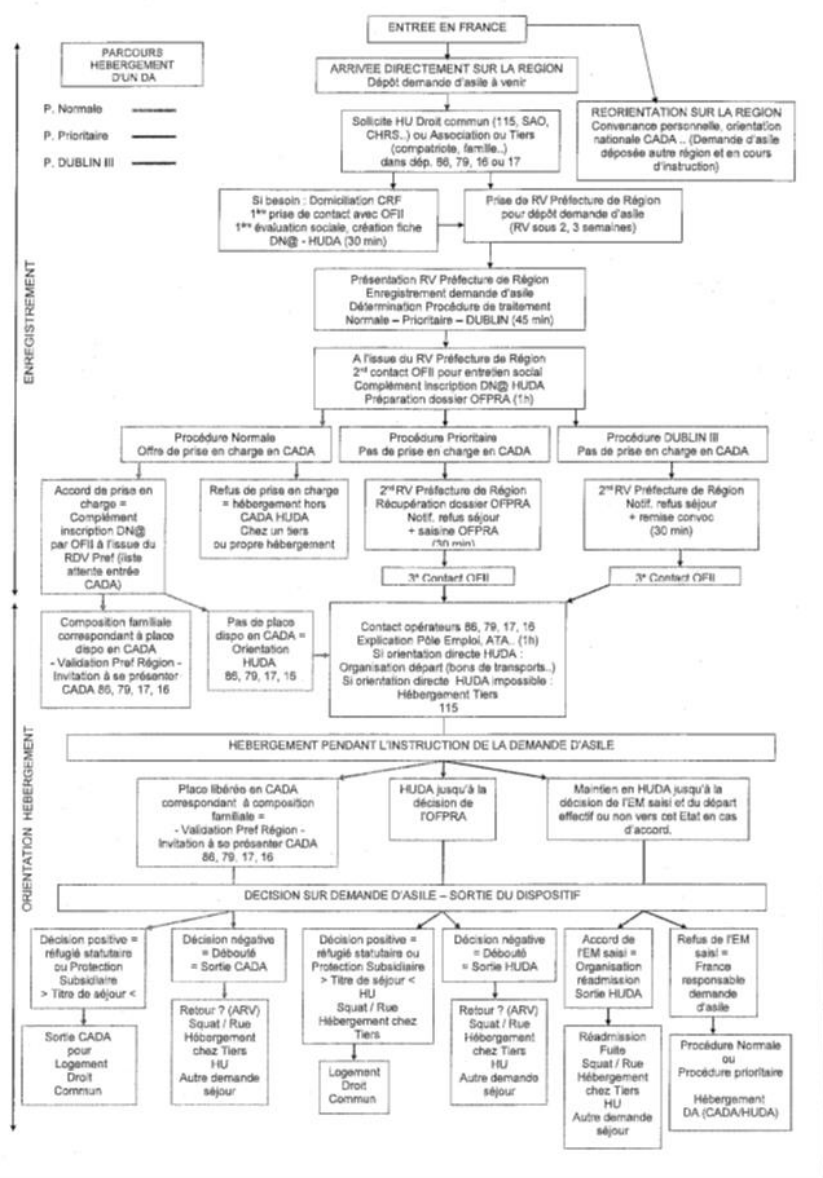
Par ailleurs, le nombre de rendez-vous en préfecture pour obtenir une autorisation provisoire de séjour (APS) est différent d'une préfecture à l'autre. En outre, la durée d'attente

⁴¹ « Les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent [...] de désigner des pays d'origine sûrs, au niveau national, aux fins de l'examen des demandes de protection internationale. »

⁴² Règlement n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

pour un premier rendez-vous varie entre 1 et 90 jours (cf. annexe 5). En outre, certaines préfectures, comme celle de la région Centre, gèrent aussi les places d'hébergement destinées aux primo-arrivants, même si la DGEF a reconnu que cette organisation avait plusieurs inconvénients⁴³. De plus, des demandeurs d'asile demandent un autre titre en même temps que l'asile, pratique qu'acceptent certaines préfectures mais que refusent d'autres, créant une situation d'inégalité entre demandeurs d'asile. La demande d'asile devrait être exclusive. L'harmonisation de l'accueil des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire devrait être réalisée par le biais du guichet unique regroupant les services de la préfecture et une partie de la direction territoriale de l'OFII. Le guichet sera le premier lieu d'accueil pour effectuer les formalités officielles avant un accompagnement par les PFA.

Parcours des demandeurs d'asile



Source : Assemblée nationale

⁴³ DGEF, SGII/SAS, synthèse des schémas de régionalisation de l'hébergement d'urgence, juin 2012.

2. Une procédure longue

La durée de la procédure est une des données majeures de la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Une procédure longue peut même être un facteur d'attractivité des demandeurs d'asile cherchant à prolonger leur séjour (régulier) en France : plus l'instruction est lente, plus l'éloignement est difficile à cause de l'intégration de certains demandeurs et de la scolarisation de leurs enfants⁴⁴. Les délais des préfectures, de l'OFPRA et de la CNDA sont détaillés en annexe 5. La Cour rappelle ses recommandations antérieures sur la réduction des délais, dans son rapport sur l'hébergement des personnes sans domicile de 2011 (recommandation n°15)⁴⁵ et dans ses observations définitives de 2013 sur l'OFPRA⁴⁶.

En France, le délai global jusqu'à la décision de la CNDA est supérieur à deux ans : entre 19 et 26 mois pour les demandeurs d'asile en procédure normale selon le Parlement ou 25 mois selon l'IGA⁴⁷.

Cependant, la procédure peut durer plus longtemps car ce délai ne prend pas en compte les demandes de réexamen. A l'extrême, 3 % des demandeurs d'asile hébergés par le Samu social de Paris sont sans domicile personnel depuis au moins quatre ans⁴⁸. Dans les autres Etats européens, les durées de la procédure d'asile sont variables mais bien inférieures à celle de la France. Aux Pays-Bas, la décision est rendue dans les quinze jours après l'arrivée du demandeur d'asile, dans les trois jours ouvrables suivant l'audition du demandeur en Italie, dans les 30 jours à compter de l'enregistrement de la demande au Royaume-Uni et dans les trois mois suivant la demande en Suède. En Allemagne, la durée moyenne est de un an, même si la moitié des demandes sont traitées en moins de six mois⁴⁹.

La DGEF pourrait simplifier et raccourcir certaines étapes de la procédure administrative et contentieuse.

Les directives européennes prévoient un délai de trois jours ouvrables pour délivrer une attestation de demande d'asile à compter de « *l'introduction de la demande* ». Cette exigence semble incompatible avec le parcours actuel du demandeur d'asile et notamment l'obligation de domiciliation avant le passage en préfecture. Par ailleurs, alors que la présentation de la demande d'asile complète à l'OFPRA doit être envoyée avant trois semaines dans le cas d'une procédure normale, deux semaines pour une procédure prioritaire, un délai unique compris entre une et deux semaines pourrait être retenu, sans distinction entre les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou en procédure normale. Tous devraient remettre leur formulaire OFPRA à la préfecture, qui se chargerait de l'envoi à l'OFPRA, ce

⁴⁴ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

⁴⁵ Cour des comptes, rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile communiqué au Président de l'Assemblée nationale en novembre 2011.

⁴⁶ Lettre du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes n°69098/1 du 24 février 2014.

⁴⁷ Citée dans l'étude d'impact du projet de loi sur la réforme de l'asile.

⁴⁸ Samu social de Paris, rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014.

⁴⁹ Sénat, direction de l'initiative parlementaire et des délégations, note sur la procédure de reconnaissance du droit d'asile, mars 2012.

qui éviterait l'envoi de la lettre d'enregistrement et un nouveau rendez-vous en préfecture pour obtenir un nouveau récépissé.

Concernant l'OFPRA, le projet de loi sur la réforme de l'asile prévoit un délai de traitement des dossiers en 90 jours, soit une réduction de moitié par rapport au délai constaté en 2012. Cet objectif avait déjà été annoncé en 2010. En réalité, les objectifs de délai n'ont jamais été atteints, ce qui pourrait conduire à émettre des doutes sur la sincérité des objectifs fixés par le ministère de l'intérieur. Si plus de 50 créations d'emplois ont été autorisées dès le 1^{er} janvier 2015 à l'OFPRA, il n'est pas prévu d'augmentation des effectifs au-delà de 2015 alors même que la DGEF prévoit une hausse de 7,5 % du nombre de demandeurs d'asile par an jusqu'en 2017. Le plan d'action de l'OFPRA prévoit aussi une augmentation de la productivité des agents. En sus des moyens, de nouvelles modalités d'examen pourraient être généralisées comme les audiences foraines sur le territoire métropolitain, et pas seulement dans les outre-mer. En se déplaçant en région, les officiers de protection de l'OFPRA étudient les dossiers et font passer des entretiens de façon à se prononcer plus rapidement.

S'agissant de la CNDA, le projet de loi prévoit, outre un recours suspensif, qu'un juge unique se prononce dans un délai d'un mois dans le cadre de la procédure accélérée alors que le délai de jugement de droit commun imparti à la CNDA est fixé à cinq mois, soit 150 jours contre 266 en 2013. La CNDA bénéficiera en 2015 de la création de 9 ETP, même si la DGEF prévoyait une augmentation de 34 rapporteurs pour réduire les délais.

Au total, la réduction des délais tels que prévus dans le projet de loi du Gouvernement devrait permettre d'économiser 297 M€ sur la période 2015-2017, selon la DGEF.

Par ailleurs, les délais de recours devant la CNDA et le juge administratif pourraient être réduits. Le délai pour former un recours contre la décision de l'OFPRA est d'un mois, en France, à compter de la notification de la décision. L'obligation de quitter la France avec délai de départ volontaire peut être contestée devant un tribunal administratif dans les 30 jours suivant la notification de la mesure. A titre d'exemple, en Allemagne, le recours contre le rejet de la demande d'asile doit être effectué sous deux semaines. Le recours contre l'obligation de quitter le territoire allemand doit être déposé sous une semaine, le tribunal ayant une semaine pour se prononcer⁵⁰.

La durée excessive des procédures d'asile pourrait amener le Conseil d'Etat à reconnaître aux demandeurs d'asile un préjudice moral résultant de la violation du droit à un délai raisonnable. Il indique en effet dans sa décision Blin : « *que la durée excessive d'une procédure résultant du dépassement du délai raisonnable pour juger l'affaire est présumée entraîner, par elle-même, un préjudice moral dépassant les préoccupations habituellement causées par un procès, sauf circonstances particulières en démontrant l'absence* »⁵¹ en cohérence avec la jurisprudence européenne. A ce jour cependant, aucune décision en ce sens n'a été prise par le Conseil d'Etat dans le domaine de l'asile.

Cette durée de deux ans, qui apparaît trop élevée, devrait être réduite en actionnant tous les leviers possibles : suppression de la domiciliation telle qu'annoncée par la DGEF, bien que cette mesure n'apparaisse pas dans le projet de loi, réduction des délais pour l'envoi du dossier à l'OFPRA, réduction des délais de recours, augmentation de la productivité des

⁵⁰ Sénat, direction de l'initiative parlementaire et des délégations, note sur la procédure de reconnaissance du droit d'asile, mars 2012.

⁵¹ Conseil d'Etat, décision n°296529, 19 octobre 2007.

agents de l'OFPPA conformément aux recommandations de la Cour dans le cadre de son contrôle de l'OFPPA, etc. Diminuer les durées de séjour, et pour cela raccourcir les délais d'instruction des demandes, apparaît comme une priorité absolue afin de restaurer la fluidité du dispositif d'accueil, indépendamment de l'évolution du flux. Elle pourrait néanmoins avoir pour conséquence un engorgement supplémentaire à court terme de l'hébergement d'urgence généraliste en l'absence d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) (cf. *infra*).

Recommandation n°1 : accélérer la réduction des délais de la procédure d'asile, en simplifiant les procédures, en raccourcissant les délais légaux et en augmentant la productivité des agents des préfectures et de l'OFPPA.

3. Le rôle central des plateformes d'accueil

Les plateformes d'accueil (PFA) des demandeurs d'asile, créées en 2000, assurent le premier accueil, l'orientation des demandeurs d'asile vers les structures d'hébergement, mais aussi leur accompagnement administratif et social lorsqu'ils ne sont pas hébergés en CADA (cf. annexe 6). En 2007, il y en avait dans 56 départements. Il s'agissait de mutualiser les moyens par le biais d'un centre de référence pour l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et de répondre aux exigences de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013. La baisse de la demande d'asile à compter de 2007, suivie de la régionalisation de l'accueil, a conduit à la fermeture de 32 plateformes. La responsabilité des PFA a été ensuite transférée à l'OFII en 2010, tandis que la gestion est confiée soit à une association subventionnée par l'OFII, soit conjointement à l'OFII et à une association, soit directement à une direction territoriale de l'OFII.

Afin d'encadrer les prestations des associations et de garantir une égalité de traitement des demandeurs d'asile, un référentiel commun à l'ensemble des PFA a été élaboré en 2011 et adopté par le conseil d'administration de l'OFII. Il définit l'offre de service des plateformes sur la base d'une liste de onze prestations qui s'organisent autour de trois axes : l'orientation des demandeurs d'asile, l'hébergement et la détection des vulnérabilités. Il s'agit d'une mesure de bonne gestion bien que l'OFII ne dispose pas d'un référentiel de coût lui permettant de comparer les subventions attribuées aux PFA en fonction des prestations effectuées (cf. *infra*). Le référentiel sera nécessairement revu à la suite de la réforme de l'asile.

La DGEF reconnaît que le premier accueil présente certains dysfonctionnements à cause de pratiques très variables en fonction des régions. Par ailleurs, le contexte a été marqué par une incertitude sur l'avenir des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. L'actuel projet de loi ne mentionne pas les PFA alors que la maquette budgétaire de la DGEF prévoit leur suppression d'ici 2017. Pourtant, ces plateformes s'avèrent aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement de la politique d'accueil des demandeurs d'asile : elles peuvent servir de « sas » avant les rendez-vous en préfecture, elles répondent aux demandes quotidiennes des demandeurs d'asile et les aident dans toutes leurs démarches. Par conséquent, il apparaît illusoire à court ou moyen terme de supprimer les PFA même si leurs missions doivent évoluer en étant consacrées à l'accompagnement social des demandeurs d'asile (cf. *supra*).

A financements constants, mais avec des missions en moins, les associations en charge des PFA pourraient bénéficier de l'ouverture de nouvelles PFA dans chaque département. Cette proposition permettrait également d'assurer un accompagnement de

proximité continu dans le suivi des personnes, de leur arrivée à la fin de la procédure. Ainsi, il y aurait une PFA départementale accessible à tous les demandeurs d'asile en cours de procédure, quel que soit leur hébergement, pour leur seul accompagnement social.

4. Une gestion différenciée des plateformes

En 2013, les moyens alloués aux plateformes associatives se sont élevés à 11,6 M€, dont 7,3 M€ en provenance de l'OFII et 4,3 M€ en provenance du FER. Le budget global de chaque PFA associative comprend une enveloppe de 5 % maximum réservée aux aides d'urgence, dont l'usage n'est pas encadré de manière stricte. Compte tenu des flux de demandeurs d'asile, les PFA associatives ou en régie ont adopté des stratégies de « contournement » permettant de respecter l'enveloppe allouée et d'assurer un minimum aux demandeurs d'asile. Pour l'essentiel, plutôt que de financer des aides d'urgence ponctuelles, les PFA ont bâti des partenariats avec le secteur caritatif notamment pour l'alimentation, l'hygiène ou les vêtements.

Les directions territoriales de l'OFII disposent également d'une somme d'argent pour des aides d'urgence (compte 65792 PFA DA) qui s'élève à 500 euros, à Poitiers comme à Lyon, malgré un nombre de demandeurs d'asile différent. Officiellement, il s'agit des aides matérielles d'urgence (hors transport vers les structures d'hébergement) délivrées aux demandeurs d'asile. Les pratiques sont néanmoins très différentes : d'un côté, certains directeurs utilisent cette somme pour venir en aide aux plus démunis à travers des aides alimentaires, pour le transport ou des couches pour les enfants en bas âge, d'autres à l'inverse ne veulent pas l'utiliser afin qu'il n'y ait aucune pression sur les agents de l'OFII pour obtenir de l'argent en liquide. Les dépenses sur ce compte ont augmenté de 80 % entre 2010 et 2013, pour atteindre, en 2013, 13 208 euros dont 6 500 euros pour la seule direction territoriale de Toulouse mais zéro euro à Lyon ou Strasbourg. Compte tenu du rôle des associations de solidarité et des aides versées par ailleurs, cette ligne budgétaire pourrait être supprimée.

Concernant les frais de transport vers l'OFPPRA ou la CNDA, les pratiques sont différentes d'une région à l'autre pour les demandeurs non hébergés en CADA. L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) ou la PFA peut éventuellement les prendre en charge avec ou sans conditions. En Rhône-Alpes par exemple, il est demandé aux demandeurs d'asile de les financer grâce à l'ATA. Cependant, dans l'attente du versement effectif de l'ATA, la PFA prend en charge le financement des billets. A titre d'exemple, 1 000 adultes partant de Lyon correspondent à une enveloppe de 140 000 à 200 000 euros de billets TGV. Il convient donc de s'assurer de l'ouverture des droits à l'ATA le plus rapidement possible pour que le demandeur d'asile puisse financer son transport.

Afin de comparer les performances des PFA, il est possible de rapporter leurs moyens humains et financiers au nombre de demandeurs d'asile du département (cf. annexe 6). Ainsi, le ratio des emplois des PFA rapportés au nombre de demandeurs d'asile varie de 1 pour 54 demandeurs d'asile à Montpellier à 1 pour 979 à Versailles. S'agissant des budgets des PFA, le budget moyen par PFA s'établit à 366 097 euros. Rapportés au flux des demandeurs d'asile, l'écart va de 17 euros par demandeur à Orléans à 565 euros à Dijon. Dans un même département, Paris, si la situation est comparable car les deux PFA sont gérées intégralement par des associations, les différences sont notables : l'une consacrée aux familles dispose d'un budget de 503 euros par demandeur et un travailleur social gère 90 personnes ; l'autre affectée aux personnes isolées bénéficie de 208 euros par demandeur et un travailleur social s'occupe de 220 dossiers. Dans une même région, à la PFA de Strasbourg gérée par une association, un

travailleur social travaille pour 147 demandeurs tandis qu'à la PFA de Mulhouse un agent de l'OFII s'occupe de deux fois plus de personnes.

Il apparaît que les PFA gérées par l'OFII seraient plus performantes pour les ratios effectifs/demandeurs mais il ne semble pas y avoir de corrélation entre le coût et le mode de gestion de la PFA. Il convient de réduire les écarts avec des objectifs chiffrés dans les conventions. L'élaboration d'un référentiel de coût serait une première étape.

Recommandation n°4 : élaborer un référentiel de prestations et de coûts pour l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

5. Une régionalisation problématique

La régionalisation de la gestion des procédures d'admission au séjour des demandeurs d'asile a commencé en juin 2006. La généralisation en 2010, sauf en Ile-de-France, en Alsace et en Corse, quatre ans après la première expérimentation, a permis d'en évaluer les avantages et les inconvénients.

Il s'agissait de régionaliser l'admission au séjour (dans la préfecture de région) et l'accueil (dans une PFA régionale). Le regroupement du traitement des demandes au chef-lieu de région devait garantir une meilleure qualité et une meilleure sécurité juridiques grâce à une spécialisation des agents, même si la régionalisation ne porte que sur l'admission initiale des demandeurs d'asile. Le préfet du chef-lieu de région est seul compétent pour délivrer (ou refuser) les autorisations provisoires de séjour (APS) et traiter les procédures de réadmission (Dublin). La régionalisation devait également permettre de réaliser des économies en réduisant le nombre de bornes EURODAC, qui permettent de comparer les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de plusieurs catégories d'immigrants clandestins, dont le coût unitaire est évalué à 50 000 euros (logiciel inclus)⁵² et en supprimant les PFA dans les départements à faible flux. Enfin, la régionalisation visait à mieux répartir les demandeurs d'asile au sein d'une même région pour une prise en charge plus mutualisée entre les départements.

Toutefois, la régionalisation a conduit à une concentration des demandeurs d'asile dans les chefs-lieux de région. Les départements chef-lieu, hors Ile-de-France, concentraient en effet 54 % des flux de première demande d'asile en 2013 (contre 50 % en 2008). L'offre d'accueil (domiciliation-hébergement-accompagnement) n'est qu'un facteur parmi d'autres qui impactent cette répartition territoriale. Ces déséquilibres entre territoires ont créé des « problèmes de saturation des capacités d'hébergement, voire d'ordre public »⁵³.

L'OFII reconnaît que, si la régionalisation de l'admission au séjour a été globalement positive, le bilan de la régionalisation de l'accueil est beaucoup plus mitigé. La suppression des plateformes départementales et le relatif désengagement des départements non-compétents des activités de domiciliation et d'hébergement d'urgence des demandes d'asile

⁵² IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, annexe III, avril 2013.

⁵³ Circulaire du ministre de l'intérieur relative du 24 mai 2011 au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303.

ont contribué à reporter la charge de leur accueil sur les départements compétents⁵⁴. Ce report aurait pu être gérable si le flux n'avait cessé de progresser à un rythme élevé et si les demandeurs d'asile pouvaient être orientés en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Les demandeurs d'asile hébergés en hébergement d'urgence dans les départements où ne se situe pas le chef-lieu de région, se retrouvent éloignés de la PFA alors même qu'ils continuent de bénéficier de ses prestations. Dans une région comme Midi-Pyrénées, le demandeur hébergé à Tarbes n'a pas toujours les moyens d'aller à la PFA de Toulouse. Certaines associations locales prennent en charge certaines prestations du référentiel, voire l'intégralité du suivi des demandeurs d'asile, sans conventionnement, en l'absence de PFA⁵⁵.

C'est pourquoi, conscient de ces difficultés, le ministère de l'intérieur a revu la carte de la régionalisation de l'admission au séjour comme de l'accueil.

Des bornes EURODAC ont été installées dans des préfectures de département (Nice, Grenoble, Angers) tandis que l'admission au séjour des demandeurs d'asile de la région Picardie a été confiée au préfet de l'Oise compte tenu de l'importance des flux dans le département. La région Bourgogne fait l'objet d'un aménagement à titre dérogatoire et expérimental depuis 2013, avec la création de deux points d'entrée supplémentaires en Saône-et-Loire et dans l'Yonne jusqu'au 1^{er} août 2015. Un arrêté du 25 septembre 2014 a donné compétence au préfet du Pas-de-Calais pour l'examen d'admission au séjour d'un demandeur d'asile qui se trouve dans l'arrondissement de Calais (au lieu du préfet de la région). Par ailleurs, l'OFII a repris des missions des PFA dans les départements d'Ile-de-France afin de désengorger les trois PFA existantes. Enfin, pour éviter la concentration des flux au niveau des départements chef-lieu de région, le référentiel du premier accueil a prévu le financement des structures de domiciliation dans tous les départements à flux mensuel moyen supérieur à dix demandeurs.

Cette augmentation des points d'entrée sur le territoire métropolitain, aux dépens de la régionalisation, souligne la capacité d'adaptation du ministère de l'intérieur face à l'évolution des flux.

Sans remettre en question le principe de la régionalisation, d'autres évolutions sont souhaitables pour assurer une plus grande cohérence, dans l'intérêt des demandeurs d'asile, entre les démarches en préfecture et l'accompagnement en PFA. En effet, à titre d'exemple, les demandeurs d'asile du département de la Drôme dépendent de la préfecture de l'Isère pour leur admission au séjour mais de la direction territoriale de l'OFII de Lyon pour leur accueil. Dans le département de la Loire, une PFA a été maintenue alors même que la préfecture du département n'est pas compétente pour l'admission au séjour.

L'échec du désengorgement des chefs-lieux de région est en partie dû à la mauvaise coordination infrarégionale pour répartir les demandeurs d'asile au sein d'une même région. La régionalisation de l'admission au séjour ne s'est pas toujours accompagnée de la création d'une instance chargée de la régulation régionale des flux. Le préfet de région n'affecte les demandeurs d'asile en CADA ou en hébergement d'urgence que pour ceux qui sont domiciliés dans son département, sauf exception. Le pilotage régional a donc été plutôt budgétaire, à travers la répartition des crédits du BOP du programme 303 et financier avec la

⁵⁴ Note de la préfecture de la Vienne sur la régionalisation du pilotage du dispositif d'HUDA en Poitou-Charentes, septembre 2014.

⁵⁵ OFII, direction territoriale de Lyon, document préparatoire sur le contrôle de l'hébergement des demandeurs d'asile, septembre 2014 ; Coordination française pour le droit d'asile, rapport sur le droit d'asile en France : conditions d'accueil état des lieux 2012.

recherche d'une convergence tarifaire. Il convient de noter les exceptions notables des régions Picardie (mise en place d'un dispositif régionalisé de répartition du flux depuis la domiciliation), Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Champagne-Ardenne ou encore Bretagne (répartition de la domiciliation entre les départements avec des contingents de places) qui ont permis de mieux répartir les demandeurs d'asile entre les départements d'une même région. De telles initiatives devraient être généralisées, sous l'égide de la DGEF, afin de renforcer l'échelon régional qui, seul, peut réguler les flux.

Il convient de réduire autant que faire se peut la durée de la procédure d'asile qui est trop longue en France afin de restaurer la fluidité du dispositif d'accueil, par le biais de procédures simplifiées, d'une réduction des délais légaux de dépôt et de recours et d'une augmentation de la productivité des agents des préfectures et de l'OFPRA. La création des guichets uniques devrait y contribuer. Cette réforme est aussi l'occasion de clarifier les missions des plateformes d'accueil qui devraient être reformatées.

En outre, la régionalisation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile devrait permettre de répartir efficacement les flux des demandeurs au sein d'une même région à travers une instance de coordination, sous la responsabilité du préfet de région.

B. UN ACCOMPAGNEMENT SUBSTANTIEL

1. Un taux d'encadrement élevé

Les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficient d'un accompagnement administratif, social et médical et de l'organisation d'activités socioculturelles. Ainsi, des sorties sportives, culturelles ou au bord de la mer sont organisées, des visites de Paris, des cours de cuisine, de parentalité ou de langue française sont proposés afin de fournir une occupation aux demandeurs d'asile pour « gérer l'attente ».

Jusqu'en 2011, l'encadrement dans les CADA était d'un ETP pour dix personnes accueillies, dont 60 % au moins étaient des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises. Depuis lors, il est compris entre un ETP pour dix et un ETP pour quinze personnes accueillies, dont 50 % au moins sont des travailleurs sociaux⁵⁶. L'OFII estime que le taux d'encadrement moyen s'établit à un ETP pour 12 résidents, soit un total d'environ 2 034 personnes employées en CADA.

Si les demandeurs logés dans les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les hôtels n'ont théoriquement aucun encadrement, il s'avère que 71,3 % des personnes hébergées à l'hôtel par le Samu social de Paris bénéficient d'un suivi grâce à la PFA et aux associations⁵⁷. Les taux d'encadrement dans les structures d'hébergement d'urgence destinées aux demandeurs d'asile varient d'un pour 20 demandeurs dans le

⁵⁶ Décret n°2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n°2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers et décret n°2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles.

⁵⁷ Samu social de Paris, rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014.

dispositif ATSA (accueil temporaire - service de l'asile) à un pour 30 demandeurs dans les centres gérés par Coallia. Concernant les prestations délivrées dans les HUDA, elles s'avèrent assez complètes dans certains départements comme le Bas-Rhin⁵⁸, conformément à la circulaire du 24 mai 2011⁵⁹ qui autorise certaines prestations dans les HUDA.

Il existe ainsi une réelle inégalité dans l'accompagnement des demandeurs d'asile selon leur mode d'hébergement.

A titre de comparaison, le taux d'encadrement est de 1 agent pour 100 demandeurs d'asile en Bavière, les demandeurs d'asile bénéficiant du conseil d'un avocat dès la première instance d'étude de la demande. Aux Pays-Bas, il est de 1 pour 45 demandeurs. Au Royaume-Uni, le taux est de 1 pour 12 demandeurs pour les trois premières semaines car ensuite, les demandeurs d'asile sont hébergés dans des appartements individuels, et s'adressent, pour leur accompagnement, à des guichets uniques appelés *one stop services* (centrales d'appel).

Compte tenu de l'importance du taux d'encadrement en France, la question de la corrélation entre le mode d'encadrement et les suites positives données aux demandes d'asile mérite d'être examinée. En 2013, le taux national d'admission des demandeurs d'asile était en moyenne de 24,4 %. Cependant, il variait fortement selon le mode d'hébergement et donc d'encadrement. 41,2 % des demandeurs hébergés dans le cadre de l'ATSA, géré par Adoma, ont obtenu une protection, alors qu'ils bénéficiaient d'un taux d'encadrement moindre qu'en CADA gérés pourtant par la même structure, où les réfugiés représentaient 34,2 % en 2012⁶⁰. Chez Coallia, 27,1 % des personnes en CADA et 19 % des demandeurs en HUDA ont obtenu l'asile. Les taux d'accord dans un même département entre les CADA et les HUDA gérés par une même association sont très différents et varient fortement d'une année sur l'autre. Les taux dépendent en effet de la nationalité des demandeurs (de moins de 5 % à plus 95 % selon que l'on vient des Balkans ou de Syrie), de la taille des centres et des différentes formes de vulnérabilité. L'interprétation des disparités de taux d'accord, en fonction du taux d'encadrement, requiert donc une certaine prudence.

Tableau 1. Taux d'admission sortis des CADA et des ATSA

Type d'hébergement	Taux de déboutés	Taux de réfugiés
ATSA	49%	51%
CADA	62%	38%

Source : DGEF, données de janvier à septembre 2014

⁵⁸ DDCS du Bas-Rhin, éléments relatifs aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés, 4 juillet 2014.

⁵⁹ Circulaire du ministère de l'intérieur du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303.

⁶⁰ Adoma, répartition des coûts en 2012 pour les structures ATSA et CADA d'Adoma, 10 décembre 2013.

Tableau 2. Taux d'admission en CADA et en HUDA gérés par Forum Réfugiés-Cosi

	CADA				HUDA			
	Allier	Puy de Dôme	Rhône	Ardèche	Sas	Albigny	St-Genis-les-Ollières	Tourette
2013	41%	45%	45%	Pas ouvert	57%	29%	67%	47%
2014	22%	73%	34%	64%	33%	17%	8%	26%

Source : Forum Réfugiés-Cosi, données 2013 et de janvier à septembre 2014

Cette situation pose plusieurs problèmes.

D'une part, les demandeurs hébergés en CADA et les autres sont traités différemment en dépit d'une situation juridique au regard du droit national identique. D'autre part, en l'absence de corrélation entre le taux d'encadrement et le taux d'accord pour le statut de réfugié, l'accompagnement peut être questionné. La question se pose de savoir si, à moyen terme, il pourrait être envisagé de supprimer tout accompagnement dans les structures d'hébergement des demandeurs d'asile au profit des PFA, qui seraient dès lors chargées de l'accompagnement social de l'ensemble des demandeurs, quelles que soient leur procédure d'asile et leur structure d'hébergement. Tous les demandeurs auraient droit aux mêmes services et aux mêmes interlocuteurs. Cette réforme permettrait en outre, en concentrant l'accompagnement sur les seules PFA, de dégager des économies compte tenu des mutualisations possibles.

2. Une prise en charge importante de la santé

L'exil, quelles qu'en soient les raisons, conduit une personne à perdre ses repères habituels. Cette rupture, ainsi que les persécutions qu'elle a pu subir ou qu'elle peut craindre et pour lesquelles elle demande l'asile en France, peuvent faire émerger une souffrance psychologique. Il s'agit du PTSD (*Post-Traumatic Stress Disorder* ou trouble de stress post-traumatique). Les traumatismes liés aux persécutions et à la torture s'expriment par des symptômes qui peuvent être psychologiques, somatiques ou des troubles du comportement. A ces difficultés, s'ajoutent les délais des procédures de la demande d'asile pendant lesquels le demandeur pourra changer plusieurs fois de logement, en passant notamment par l'hôtel où aucun accompagnement n'est effectué⁶¹.

A ce jour, en dépit des directives européennes, aucune disposition légale n'aborde la question de la vulnérabilité ni ne précise la notion de demandeur d'asile vulnérable dans le droit national alors qu'elle est définie, de façon assez large, dans les directives européennes. La détection des vulnérabilités est tout de même effectuée dans un premier temps par les travailleurs sociaux des PFA au cours de l'entretien d'évaluation sociale. Elle est également possible dans les CADA. Le projet de loi prévoit désormais l'obligation d'examiner la vulnérabilité des demandeurs et d'adapter en conséquence les conditions d'accueil et des modalités d'examen par l'OFPRA.

Les demandeurs d'asile bénéficient d'un accès aux soins et à la couverture maladie.

⁶¹ Samu social de Paris, rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014. Les familles interrogées ont connu 4,3 déménagements depuis leur première expérience sans domicile.

En cours de procédure, ils ont accès au régime général d'assurance maladie : couverture maladie universelle (CMU) ou « couverture de base »⁶² et couverture complémentaire (CMU-C). Conformément à l'article R. 380-1 du code de la sécurité sociale, ils sont dispensés de la condition de résidence en France depuis plus de trois mois pour en bénéficier. Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou en procédure Dublin, qui ne peuvent être affiliés à un régime de sécurité sociale et ne sont donc pas éligibles au titre de la CMU, peuvent bénéficier de l'aide médicale d'Etat (AME), conformément au décret du 28 juillet 2005⁶³, à partir de trois mois de résidence en France. Avant cela, ils peuvent bénéficier des « soins urgents ». La prise en charge médicale en France pourrait être un facteur d'attractivité compte tenu, d'une part, de la « générosité » de son dispositif d'accueil des étrangers malades⁶⁴ et, d'autre part, du « *caractère très large de l'accès aux soins gratuits [...] pour les étrangers en situation irrégulière* »⁶⁵. Dans ces conditions, la question du rétablissement du droit de timbre de 30 euros, supprimé en juillet 2012, pourrait être envisagée.

Pour les demandeurs d'asile hébergés en CADA, l'accompagnement comporte un volet médical reposant presque exclusivement sur les psychologues qui sont présents dans les structures, alors même qu'ils bénéficient d'un accès gratuit pour les soins de droit commun. Ce cumul pose question.

3. La question du travail

Entre 1985 et 1991, les demandeurs d'asile bénéficiaient automatiquement d'une autorisation de travail en France au cours de leur procédure. La circulaire du 26 septembre 1991⁶⁶ y a mis fin, compte tenu d'un « *accroissement de la pression des flux migratoires* » et de l'augmentation de la demande d'asile pour raisons économiques. Néanmoins, l'article 11 de la directive du 27 janvier 2003⁶⁷ prévoyait d'autoriser l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile après un an de procédure et pendant la phase de recours. L'article 15 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013⁶⁸ a réduit ce délai à neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale.

Le demandeur d'asile peut travailler après avoir obtenu une autorisation provisoire de travail, sur présentation d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail⁶⁹. La durée de l'autorisation de travail, qui est renouvelable, ne peut pas dépasser la durée du récépissé attribué au demandeur, qui est de trois mois. Le préfet du département où réside le demandeur d'asile est compétent pour délivrer l'autorisation de travail. Les « Dublinés » ne peuvent pas

⁶² Article L. 380-1 du code de la sécurité sociale.

⁶³ Décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat.

⁶⁴ IGA et IGAS, rapport sur l'admission au séjour des étrangers malades, mars 2013.

⁶⁵ Sénat, rapport relatif à la mission *Santé* du sénateur Francis Delattre, PLF 2015.

⁶⁶ Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail.

⁶⁷ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

⁶⁸ Article 15 de la 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.

⁶⁹ Article 14 du décret n°2005-1051 du 23 août 2005 modifiant le décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

travailler. Conformément à l'article R. 341-4 du code du travail, le préfet peut refuser le titre de travail.

Si aucune donnée sur le travail des demandeurs d'asile n'a pu être fournie, les responsables des structures d'accueil et d'hébergement ont mis en avant le très faible pourcentage de demandeurs travaillant officiellement malgré une demande de la part de certains d'entre eux. En effet, une majorité d'entre eux avait un emploi avant d'arriver en France⁷⁰.

4. La scolarisation des enfants

Conformément à l'article L. 131-1 du code de l'éducation, l'enfant d'un demandeur d'asile doit être scolarisé entre 6 et 16 ans dans les mêmes conditions que les autres enfants étrangers, en situation régulière ou non. Les directives européennes rappellent par ailleurs l'égalité de traitement pour la scolarisation des enfants des demandeurs d'asile⁷¹. L'inscription à l'école primaire se fait auprès de la mairie tandis que l'inscription dans un établissement d'études secondaires est effectuée auprès de l'établissement le plus proche du lieu de résidence de l'enfant d'un demandeur d'asile. Une évaluation par le centre d'information et d'orientation (CIO) permet au responsable de l'établissement de déterminer la classe correspondant au niveau scolaire de l'enfant, soit dans son établissement, soit dans un autre établissement, notamment en cas d'orientation vers des classes spécialisées jusqu'à l'âge de 16 ans (les « classes d'accueil »). Certains rectorats se sont organisés par le biais d'un poste de chargé de mission exclusivement dédié à la scolarisation des enfants des demandeurs d'asile.

5. Les autres aides indirectes

En France, les demandeurs d'asile bénéficient des aides sociales en tant que bénéficiaires de la CMU-C. L'article L. 1113-1 du code des transports dispose que les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. En Ile-de-France, des réductions Solidarité-Transport sont réservées aux bénéficiaires de la CMU-C ou de l'AME. Un forfait Gratuité Transport permet de voyager gratuitement pendant trois mois en Ile-de-France pour les bénéficiaires de la CMU-C. Des offres de loisirs gratuits sont également prévues par des municipalités comme celle de Paris où les piscines sont gratuites pour les bénéficiaires de l'ATA.

Les demandeurs d'asile bénéficient aussi d'une aide alimentaire et vestimentaire. Cependant, certaines DDCS(PP) reconnaissent que les associations n'arrivent plus à faire face à la demande et ont, pour certaines, fait part de leur refus, sauf cas exceptionnel, d'accueillir des demandeurs d'asile, voire des déboutés estimant qu'il incombe à l'Etat d'assurer la prestation alimentaire. Il ne s'agit pas seulement d'une question de financement mais aussi de

⁷⁰ Samu social de Paris, rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014. 52 % des demandeurs d'asile hébergés par le Samu social de Paris occupaient un emploi avant d'arriver en France.

⁷¹ Article 14 de la 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.

perte de sens pour certaines associations face à l'évolution des flux et des profils des demandeurs⁷².

Au-delà du secteur caritatif, les collectivités territoriales versent également des aides d'urgence, voire des aides régulières, souvent sans lien avec ce que font les services de l'Etat, et sans considération de l'ATA. Le conseil régional de Rhône-Alpes, de son côté, fait bénéficier les demandeurs d'asile de la presque gratuité des transports régionaux.

Le taux d'encadrement des demandeurs d'asile hébergés en CADA est relativement important et sans lien direct avec les résultats obtenus pour la demande d'une protection internationale. La question se pose de savoir s'il serait possible de réduire l'encadrement in situ, au profit des PFA qui accompagneraient tous les demandeurs d'asile, sans distinction, et tout au long de leur parcours. Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur les voies et moyens d'un encadrement adéquat de l'accès aux soins.

C. DES AIDES FINANCIERES CONSEQUENTES

Conformément à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 et la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, la France doit faire « *en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale* » et qu'elle assure « *aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ». Les directives définissent les conditions d'accueil avec, d'une part, la prise en charge d'un logement, de la nourriture et de l'habillement, en nature ou sous forme d'allocation financière et, d'autre part, une allocation journalière. La France a donc choisi d'associer les deux aides : les demandeurs d'asile sont hébergés et bénéficient, en fonction du type d'hébergement, d'une aide financière détaillée en annexe 7.

1. L'allocation temporaire d'attente (ATA)

L'allocation temporaire d'attente (ATA) a été créée par la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006⁷³. Elle est versée aux demandeurs majeurs, ne pouvant être hébergés en CADA, pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande si leurs ressources sont inférieures au RSA socle. L'article R. 5423-28 du code du travail dispose que le délai pour demander l'ATA est de deux ans à partir du dépôt de la demande d'asile. Ce délai pourrait être supprimé : la demande de l'ATA devrait être faite en même temps que la demande d'asile, sans décalage ni rétroactivité pour les versements. Elle ne devrait pas non plus être versée aux personnes en cours de demande de réexamen de la demande d'asile. Le paiement de l'ATA dépend de l'acceptation par le demandeur d'asile de l'offre

⁷² DDCS du Bas-Rhin, éléments relatifs aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés. 4 juillet 2014.

⁷³ Loi n°2005-1719 (articles L. 5424-8 et L. 5423-9 du code du travail).

d'hébergement même si cette condition peut inciter les demandeurs à solliciter un hébergement, alors même qu'ils peuvent être hébergés chez un tiers⁷⁴.

En 2013, plus de 190 M€ ont été consacrés à l'ATA, gérée par Pôle emploi. L'augmentation des crédits alloués à l'ATA de 179 % entre 2009 et 2013 s'explique, outre par la revalorisation annuelle de l'ATA, par la hausse du nombre de bénéficiaires (+ 131 %). Celle-ci résulte de plusieurs décisions du Conseil d'Etat, en faveur des demandeurs en procédure prioritaire ou sous procédure Dublin. Ainsi, à compter de 2009, les demandeurs sous procédure Dublin ont bénéficié de l'hébergement d'urgence jusqu'à leur réadmission effective grâce à une ordonnance du Conseil d'Etat⁷⁵. L'ouverture de nouvelles places de CADA et la réduction des délais devraient permettre de réduire les dépenses au titre de l'ATA, toutes choses égales par ailleurs. En 2014, l'économie attendue par la DGEF est de 10 M€. Les hypothèses de loi de finances initiale pour 2015 restent néanmoins optimistes avec une baisse de 42,4 % du montant alloué au titre de l'ATA en deux ans et une diminution de 38,9 % du nombre de bénéficiaires.

Le montant forfaitaire de l'allocation, fixé annuellement par décret, s'élevait en 2014 à 11,35 € par jour, soit 340,50 € pour un mois de 30 jours, contre une moyenne de 200 euros dans les autres pays européens, sachant que les demandeurs d'asile ne sont, dans ces pays, pas hébergés pour la plupart, contrairement à la France. En prenant en compte l'hébergement d'urgence, la situation française est plus favorable que dans les autres Etats européens (cf. annexe 7). En Italie, ceux qui ne sont pas hébergés ne bénéficient d'une allocation que pendant 45 jours. Depuis 2013, l'augmentation du montant est supérieure à l'inflation en France : elle était de 1,73 % au 1^{er} janvier 2013 pour une inflation constatée de 0,7 % ; elle était de 1,34 % au 1^{er} janvier 2014 pour une inflation prévisionnelle de 0,5 %. Le projet de loi sur la réforme de l'asile prévoit de revaloriser l'allocation en fonction de la prévision d'inflation.

Le cumul du bénéfice de l'hébergement d'urgence et de l'ATA, dont le montant est supérieur à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) en CADA, peut mettre les demandeurs d'asile en hébergement d'urgence dans une situation plus favorable qu'en CADA. Dans l'attente de la création de la nouvelle allocation remplaçant l'ATA et l'AMS, il conviendrait de s'assurer que les demandeurs hébergés dans les structures ATSA⁷⁶ bénéficient de l'AMS et non plus de l'ATA, pour tenir compte de l'équivalence des prestations et de l'accompagnement apportés par ces structures par rapport aux CADA.

2. Les aides financières en CADA

En application de l'article R. 348-4 II du code de l'action sociale et des familles, les personnes hébergées en CADA qui ne disposent pas d'un niveau de ressources fixé par arrêté du 31 mars 2008 perçoivent l'allocation mensuelle de subsistance (AMS).

Elle est directement versée par le gestionnaire du CADA au demandeur d'asile, qui ne perçoit donc plus l'ATA. Elle peut être versée en espèces dans l'attente de l'ouverture d'un compte bancaire. Son montant, compris entre 91 et 718 € par mois, varie selon les prestations

⁷⁴ Seuls 2,7 % des demandeurs ont refusé l'offre d'hébergement en 2013 (contre 7 % des primo demandeurs en 2009), données DGEF.

⁷⁵ Conseil d'Etat, ordonnances n° 332631 et 332632, 20 octobre 2009. Cette ordonnance va, selon La La Cimade « *au-delà des rêves les plus fous des associations* ».

⁷⁶ ATSA : accueil temporaire - service de l'asile. Cf. III. L'hébergement.

fournies par le CADA et la composition de la famille du demandeur (voir tableau 22 en annexe 7). L'AMS n'a pas été revalorisée depuis 2008. Le gestionnaire peut demander une caution prélevée sur l'AMS, restituée à la sortie du CADA en fonction des dettes constatées et des dégâts causés le cas échéant. Le coût de la gestion de l'AMS est couvert par la dotation globale forfaitaire versée au centre. Il est en moyenne d'un peu plus de 16 % des dépenses des CADA, soit 31,6 M€⁷⁷. Dans les autres Etats européens, la situation est variable (cf. annexe 7). Ainsi, en Italie, les demandeurs d'asile hébergés en centres ne bénéficient d'aucune allocation alors qu'en Belgique elle s'élève à 30 € par mois pour un adulte et à 83 € en Suède.

Les CADA sont autorisés à prendre en charge certaines dépenses liées à la demande d'asile (frais de transport pour se rendre à la convocation de l'OFPRA ou de la CNDA, frais de traduction et d'interprétariat, etc.). Ils peuvent aussi prendre en charge des dépenses complémentaires comme des aides vestimentaires ou les frais de déplacement pour des soins médicaux. Cependant, les frais d'avocat ne peuvent pas être pris en charge par le CADA. La circulaire du ministère de l'intérieur relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du DNA du 19 août 2011 ne fixe aucun montant pour ces aides.

La direction générale des étrangers en France devrait définir de façon limitative les dépenses qui peuvent être prises en charge par le CADA, avec un montant maximal pour chaque type de dépenses.

La participation financière des usagers en CADA est régie par les articles L.348-2 et R.348-4 du code de l'action sociale et des familles. Elle n'est possible que si les ressources du demandeur d'asile, hors allocations familiales, sont supérieures ou égales au RSA. Un barème national a été fixé par l'arrêté ministériel du 31 mars 2008⁷⁸. Chaque préfet doit ensuite prendre un arrêté fixant, dans le respect de ce barème, le montant de la participation financière pour les CADA de son département. Les pratiques sont différentes. Ainsi, dans le Val-de-Marne, l'arrêté préfectoral reprend le barème de l'arrêté ministériel en laissant la décision aux gestionnaires du CADA⁷⁹. Dans le Gers, le préfet a fixé à 20 % la participation pour une prestation d'hébergement sans restauration, quelle que soit la situation familiale⁸⁰, alors que le taux est de 15 % pour une personne isolée et de 10 % pour les familles à partir de trois personnes hébergées dans un CADA en Corrèze⁸¹.

La DGEF pourrait définir un barème national, afin d'uniformiser les pratiques et de ne pas créer d'inégalité entre demandeurs d'asile.

3. Deux réformes incomplètes

A la suite du rapport des inspections d'avril 2013 relatif à l'hébergement et à la prise en charge financière des demandeurs d'asile⁸², deux réformes ont été engagées.

⁷⁷ IGAS-CGEF, rapport de la mission d'appui sur les coûts des CADA, 2010.

⁷⁸ Arrêté ministériel du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁷⁹ Arrêté du préfet du Val-de-Marne du 9 juin 2008 fixant la participation financière des personnes accueillies en CADA.

⁸⁰ Arrêté du préfet du Gers du 7 février 2014 fixant la participation financière des personnes accueillies au CADA, géré par l'association France Terre d'asile.

⁸¹ Arrêté du préfet de Corrèze du 4 octobre 2010 fixant le montant de la participation financière acquittée par la personne accueillie en CADA, Le Roc.

⁸² IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

L'article 15 du projet de loi sur la réforme de l'asile prévoit de fusionner l'ATA et l'AMS au sein de l'aide pour demandeur d'asile (ADA) qui prendra en compte les ressources du demandeur d'asile, sa situation familiale, son mode d'hébergement et les prestations qui y sont offertes. Le nouveau barème sera défini par décret. Cette réforme devrait assurer une plus grande égalité entre demandeurs d'asile et une plus grande équité à travers la prise en compte des enfants. Elle devrait réduire les risques de recours contre le montant de l'ATA. A enveloppe constante, l'ADA devrait permettre d'aider davantage les familles avec enfants que les personnes majeures isolées. Le nouveau barème devrait, selon la DGEF, permettre une économie de 10 M€ environ par an, soit 5 % du coût actuel de l'ATA et de l'AMS.

Compte tenu du montant des indus (25 à 30 M€) et des difficultés de communication entre les différents acteurs (Pôle emploi, OFII, OFPRA, CNDA, préfectures, associations), le projet de loi portant réforme de l'asile prévoit de transférer la gestion à l'OFII et le versement à l'agence de services et de paiement (ASP). Il s'agit d'une réforme de bonne gestion qui remettra en cause le mode de fonctionnement actuel des CADA :

- d'une part, le financement des associations gestionnaires de CADA. L'OFII devra redéployer des personnels en interne pour mener à bien cette mission ou certains agents viendront de Pôle emploi qui gèrait jusqu'à présent l'ATA ;
- d'autre part, la relation entre le gestionnaire et le demandeur hébergé en CADA car l'AMS pouvait être un outil de management à la main du gestionnaire vis-à-vis des demandeurs d'asile. Le gestionnaire pouvait également mettre en place une caution, ce qui ne sera plus possible après la réforme.

Cependant, ces deux réformes ne remettent pas en cause le dispositif actuel reposant sur un hébergement gratuit pour les demandeurs d'asile, financé par le programme 303 ou le programme 177, associé à une allocation financière mensuelle, alors même que la majorité des dépenses des demandeurs est déjà prise en charge dans les CADA comme les HUDA.

Cette allocation sert donc à financer des dépenses diverses personnelles telles que des téléphones portables. Alors que le montant de l'ATA est de 340 euros par mois en France, la moyenne des allocations dans les autres pays européens serait de 200 euros par mois⁸³. La comparaison européenne communiquée par la DGEF à la Cour souligne en effet la situation particulière de la France en la matière. En Italie par exemple, les demandeurs hébergés ne bénéficient d'aucune aide tandis que ceux qui ne le sont pas ne peuvent percevoir une allocation que pendant 45 jours. En Belgique, les montants des aides sont très inférieurs à ceux de la France, et lorsque les demandeurs sont hébergés dans le parc privé, ils n'ont qu'une aide de 220 euros par mois.

Il serait logique de réduire à proportion le montant des allocations mensuelles lorsque les demandeurs sont hébergés gratuitement par l'Etat, que ce soit dans les structures spécifiques du programme 303 ou dans des structures généralistes du programme 177.

⁸³ Sénat, rapport d'information sur « l'allocation temporaire d'attente : pour une refonte globale de la gestion de l'asile » du sénateur Karoutchi, octobre 2013.

Les aides financières à destination des demandeurs d'asile (ATA et AMS) créent des inégalités compte tenu des montants différents versés, d'autant plus que l'ATA ne tient pas compte de la composition familiale des demandeurs d'asile qui en bénéficient, contrairement à l'AMS. La fusion des allocations, quel que soit l'hébergement, est donc une réforme de bonne gestion. Cependant, le montant des allocations versées pourrait être révisé à la baisse, afin de s'aligner sur les pratiques dans les autres Etats européens, en prenant en compte la gratuité de l'hébergement, tant dans des structures spécifiques que dans l'hébergement d'urgence généraliste.

Par ailleurs, il conviendrait d'encadrer plus strictement les aides versées directement aux demandeurs par les centres d'hébergement.

Recommandation n°3 : adapter le montant des allocations mensuelles versées aux demandeurs d'asile en prenant en compte notamment l'avantage représenté par la gratuité de l'hébergement dont ils bénéficient.

III. L'HEBERGEMENT

La politique d'hébergement des demandeurs d'asile est entièrement organisée autour des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le dispositif national d'accueil (DNA) prévoit l'accueil des demandeurs d'asile dans ces structures qui assurent « l'accueil, l'hébergement, ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile » selon l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, le demandeur peut être hébergé, dans l'attente d'une place en CADA, dans une structure d'hébergement d'urgence gérée au niveau déconcentré (HUDA) ou via le dispositif d'accueil temporaire géré au niveau national par le service de l'asile de la DGEF. Enfin, des demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans des structures de droit commun, au cours de la procédure et à l'issue de celle-ci.

A. UNE GESTION A COURT TERME

1. L'engorgement des CADA

Le préfet fait une « offre de prise en charge » au demandeur d'asile, qui consiste en une place d'hébergement en CADA. Un CADA est un dispositif d'hébergement créé en 1991 où sont placés les demandeurs d'asile en procédure normale⁸⁴, durant le temps d'examen de leur demande, dans un même immeuble ou sur différents sites (« CADA éclaté »). Les CADA constituent une catégorie à part entière d'établissements et services sociaux et médico-sociaux⁸⁵.

⁸⁴ Le projet de loi sur la réforme de l'asile prévoit de rendre éligible les demandeurs d'asile dont la demande est traitée en procédure prioritaire pour un hébergement en CADA.

⁸⁵ Article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

La PFA établit une liste d'attente d'entrée en CADA. Lorsqu'une place est déclarée vacante au niveau local, le service chargé de l'admission informe la PFA de son affectation à un demandeur d'asile. La PFA le convoque et lui notifie la proposition. Elle recueille son accord ou son refus et fixe avec le CADA les modalités pratiques de son entrée. Ce processus est continu sauf dans certains territoires où il existe des commissions locales d'orientation. Le logiciel DN@ a permis de renforcer la maîtrise par l'administration du processus décisionnel grâce à une connaissance, en temps réel, des listes d'attente et des places vacantes ou susceptibles de l'être. L'accès aux CADA dépend également du niveau de priorité déterminé par l'OFII, entre 1 (moins prioritaire) et 3 (urgent), les demandeurs d'asile étant classés en fonction de leur situation familiale et de leur état de santé. Sur 43 916 demandeurs d'asile en attente d'une place en CADA en 2013, 25 % étaient en priorité 3. Les demandeurs prioritaires sont majoritairement des familles (64 % des demandeurs en priorité 3).

Ces priorités ne sont pas claires. Elles ne sont pas cohérentes avec la liste définie par la circulaire du 3 mai 2007⁸⁶, qui établit que les primo-arrivants sont les plus prioritaires et que les personnes malades ne sont qu'en septième position (sur neuf catégories de priorité). Une circulaire devrait clarifier et définir les priorités pour l'accès aux CADA (comme à l'HUDA). A cet égard, le Conseil d'Etat⁸⁷ a reconnu que les préfetures devaient tenir compte, dans l'attribution des places, de l'âge, de l'état de santé ou de la situation de famille du demandeur.

Le ministère de l'intérieur comme les gestionnaires considèrent que le taux de rentabilité des CADA est atteint à partir de 80 places⁸⁸. La DGEF et les préfetures devraient chercher à favoriser le rapprochement des CADA afin d'atteindre ce seuil, d'autant que le taux d'encadrement est plus faible dans les grands CADA (1 pour 15) que dans les petits (1 pour 11). Afin de réduire les coûts, il serait également souhaitable de n'avoir qu'une seule structure par association et par département, sur le modèle de ce qu'a réalisé Coallia en Bretagne⁸⁹, pour mutualiser les moyens et réduire les coûts ; ainsi, il n'y a plus qu'un seul CADA par département sur le plan juridique et administratif en dépit du maintien des différents sites.

⁸⁶ Circulaire n°DPM/CI3/2007 du 3 mai 2007 relative aux missions des CADA, aux modalités d'admission dans ces centres et de sortie de ces centres et au pilotage du DNA.

⁸⁷ Conseil d'Etat, ordonnance n°368337, 16 mai 2013.

⁸⁸ La circulaire du ministre de l'intérieur du 9 novembre 2012 reconnaît qu'il s'agit de la « taille optimale ».

⁸⁹ Arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine, 1^{er} juillet 2013 portant autorisation d'extension du centre d'accueil des demandeurs d'asile de Lamballe et de fusion entre les CADA de Lamballe et de St Brieuc gérés par l'association Coallia.

Tableau 3. Dépenses des CADA

CADA	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de finances initiale (M€)	195,6	201,3	199	194	198,8
Loi de règlement (M€)	195,74	202,3	198,55	194,09	197,5
Ecart	0%	0%	0%	0%	-1%
Prix moyen (€)	26,29	26,2	25,13	24,44	24
Nombre de CADA	NC	272	272	265	282
Nombre de places CADA	20 689	21 689	21 689	21 689	23 689
Durée moyenne de séjour (jours)	NC	586	587	576	562
Part des demandeurs en CADA	36,70%	31,40%	34,10%	33,20%	36,20%

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Il existe 23 689 places réparties dans 282 CADA pour un coût de 198 M€ en 2013. Les CADA hébergent majoritairement des familles qui proviennent à 72,2 % de sept pays seulement. En dépit d'objectifs ambitieux présentés dans les documents budgétaires, seuls un tiers des demandeurs d'asile sont hébergés chaque année depuis 2009 dans un CADA alors même qu'il s'agit de la structure de droit commun pour cette population. En réalité, la part est inférieure car ce calcul se base sur les demandes déposées à l'OFPPA au cours de l'année sans prise en compte de la durée des procédures (de deux ans environ) ni des demandeurs sous procédure Dublin.

Au moins les deux tiers des demandeurs d'asile sont donc en attente de place. Le délai moyen d'obtention d'une place dans les CADA était d'un an en 2013 tandis que la durée moyenne de séjour est relativement stable depuis 2010, à un an et demi environ, ce qui limite le taux de rotation des places en CADA. Ce dernier s'élevait à 63 % en moyenne en 2012, allant de 50 % pour les Pays de la Loire à 84 % pour le Limousin⁹⁰. Toutefois, le nombre de sorties de CADA a diminué entre 2012 et 2013, à cause notamment d'un accroissement significatif des déboutés et de la saturation de l'hébergement de droit commun. Comme le reconnaît la DGEF, étant donné l'engorgement de l'hébergement en CADA et le système de priorités pour l'accès aux centres, les personnes moins prioritaires (hommes seuls en bonne santé) ne seront vraisemblablement jamais orientées vers un CADA.

Il a néanmoins été décidé de créer 2 047 places supplémentaires au 1^{er} juillet 2013, 1 021 places au 1^{er} avril 2014 et 1 000 places en décembre 2014. Pour choisir entre les projets proposés, la DGEF a favorisé les extensions de structures existantes afin de mutualiser les moyens déjà en place, ce qui est une pratique de bonne gestion. Cela a permis de rapprocher les budgets des CADA des coûts-cibles définis par le référentiel de coûts des CADA. Pour les ouvertures en 2014, une priorisation par département a été effectuée en fonction des flux enregistrés, du nombre de places existantes et de la situation du logement, afin de « désengorger » certaines régions.

Cependant, cette décision de création de nouvelles places en CADA est intervenue tardivement par rapport à l'évolution des flux. Elle reste en outre insuffisante car si le nombre de places a augmenté de 9 % entre 2012 et 2013, le nombre de demandeurs d'asile en procédure normale a progressé de 14 % sur la même période. Depuis 2007, lorsque la demande d'asile a commencé à augmenter en France, des solutions temporaires ont été mises

⁹⁰ OFII, état du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2012, mai 2013.

en œuvre, en recourant à l'hébergement d'urgence voire à l'hôtel à cause notamment du statut des CADA, qui a plusieurs inconvénients, telles l'obligation d'un accompagnement et la lourdeur de la procédure, sources de coûts supplémentaires. Ainsi, les délais de création des CADA, supérieurs à un an, sont difficilement compatibles avec la réactivité nécessaire face aux flux.

Toutefois, l'évolution du régime juridique des CADA, qui étaient des CHRS jusqu'en 2006, tend à les éloigner progressivement des établissements médico-sociaux. Le projet de loi portant réforme de l'asile prévoit de simplifier la transformation des CADA, en dérogeant notamment à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles, prévoyant l'avis préalable d'une commission de sélection d'appel à projet social pour la création, la transformation ou l'extension de CADA. Le pilotage des CADA relèvera quant à lui du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

2. Le développement de solutions palliatives

L'HUDA s'est développé à cause de la hausse de la demande d'asile associée à une insuffisance chronique de places en CADA. Les demandeurs d'asile en procédure normale ayant accepté l'offre de prise en charge au titre de l'aide sociale peuvent être hébergés dans le dispositif d'urgence jusqu'à ce qu'une place soit disponible en CADA ou jusqu'à la fin de la procédure. L'HUDA vise également à héberger les demandeurs d'asile, en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin, qui n'ont pas vocation à être admis en CADA et qui représentent 19,3 % des publics en HUDA, les autres étant en procédure normale. L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile se fait dans des structures collectives, isolées ou à l'hôtel (56 % des places). Ainsi, les trois quarts des places d'urgence créées au niveau déconcentré de 2009 à 2012 ont été des places d'hôtel afin d'absorber la hausse des flux de demandeurs d'asile⁹¹.

Les structures d'hébergement d'urgence sont des établissements *sui generis* susceptibles d'être assimilés à des établissements soumis à déclaration et donc à un régime plus souple que celui des CADA, soumis à autorisation. Une convention est signée tous les ans entre le préfet de département et l'association gestionnaire de l'hébergement d'urgence. Cette démarche n'était pas encore généralisée en 2012, ni même l'homogénéisation des pratiques entre HUDA dans une même région⁹².

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) ne repose néanmoins sur aucune base légale, le code de l'action sociale et des familles ne reconnaissant pas cette typologie d'hébergement. L'article L. 345-2-3 dudit code, dans le chapitre relatif aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), prévoit bien un hébergement d'urgence pour « *toute personne sans abri en situation de détresse* » avec un accompagnement à travers une évaluation médicale, psychique et sociale et une orientation vers un autre hébergement sans mentionner la demande d'asile ni les CADA. Il convient de remarquer que les HUDA, comme les CADA, ne visent pas à une « *réinsertion sociale* » mais bien à offrir des conditions matérielles pour assurer aux demandeurs d'asile « *un niveau de vie adéquat [pour] leur*

⁹¹ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, annexe II, avril 2013.

⁹² DGEF, SGII/SAS, synthèse des schémas de régionalisation de l'hébergement d'urgence, juin 2012. Données au 31 décembre 2013.

subsistance »⁹³ alors même que leur statut juridique est inséré dans le code de l'action sociale et des familles et non le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La réinsertion sociale ne peut intervenir que pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale, après décision positive de l'OFPRA ou de la CNDA.

L'attribution des places en HUDA est souvent concertée entre la PFA et le gestionnaire. Dans ce cas, l'administration intervient généralement pour valider *ex post* ces mouvements. La régionalisation n'est pas toujours mise en œuvre, comme le demandait la circulaire du 24 mai 2011⁹⁴, à travers une « *gestion centralisée et coordonnée* » des places d'hébergement d'urgence ». La généralisation de DN@HU devrait permettre d'y parvenir.

Tableau 4. Dépenses de l'HUDA

HUDA/ATSA	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de finances initiale (M€)	30	29,8	40	90,91	125
Loi de règlement (M€)	72,82	110,2	134,31	135,05	149,99
Ecart	143%	270%	236%	49%	20%
Prix moyen (€) HUDA	17,96	14,52	17,59	16,57	16,36
Prix moyen (€) AT-SA		15,51	15,51	15,51	16,28
Nombre de places HUDA	9 500	19 000	19 000	20 600	23 400
Nombre de places AT-SA	1 500	1 606	1 756	2 160	2 160

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires. ATSA : accueil temporaire-service de l'asile (cf. infra).

Le nombre de places en HUDA (23 400) est aujourd'hui équivalent à celui en CADA : il a augmenté de 146 % entre 2009 et 2013 tandis que les places en CADA progressaient de 15 % seulement. Un tiers des demandeurs d'asile est en HUDA. Dans le Rhône, le nombre de places d'hébergement d'urgence a été multiplié par plus de onze entre 2010 (70 places) et 2014 (793 places)⁹⁵. Les places en hôtels ont souvent permis d'absorber la hausse des flux de demandeurs d'asile : + 463 % entre 2011 et 2013 pour le Bas-Rhin par exemple. L'augmentation des crédits pour l'hébergement d'urgence a progressé de 106 % depuis 2009, alors que l'augmentation du nombre de primo-arrivants est de 38 %. L'allongement des délais de traitement des demandes d'asile explique cette différence en sus de la baisse des refus de prise en charge.

⁹³ Article 17 de la 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

⁹⁴ Circulaire du ministre de l'intérieur du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303.

⁹⁵ Note de la DCII au préfet de région Rhône-Alpes sur la situation de l'hébergement des demandeurs d'asile dans le Rhône, 29 août 2014.

Tableau 5. Coûts unitaires (par demandeur et par jour) des structures d'hébergement des demandeurs d'asile

€	Coût unitaire 2014	
	hors ATA	avec ATA
CADA (dont AMS)	24,44	24,44
HU national	16,28	27,63
HU déconcentré	16,50	27,85
<i>Centres collectifs</i>	14,80	26,15
<i>Hôtels</i>	17,17	28,52
<i>Appartements</i>	12,84	24,19

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

En comparant le coût journalier en CADA et dans une structure d'urgence, il apparaît que le coût en HUDA (avec le versement de l'ATA) est légèrement supérieur. Pour un adulte, il est de 27,85 euros (dont 11,35 euros pour l'ATA) en HUDA contre 24,44 euros en CADA. Les coûts moyens journaliers ont été réduits entre 2009 et 2013 de près de 9 % pour les CADA grâce au référentiel de coûts de l'OFII, mais de seulement 2,8 % pour les HUDA (à cause de la revalorisation de l'ATA). Il convient de noter des évolutions erratiques du coût moyen journalier en HUDA, restées sans explication.

En maintenant le CADA comme dispositif central pour l'hébergement des demandeurs d'asile, conformément au code de l'action sociale et des familles, l'Etat aurait dû privilégier, dans une démarche de performance et de bonne gestion, la création de places en CADA et non en HUDA, solution plus onéreuse. Il n'a pas anticipé l'évolution de la demande d'asile, ni adapté les conditions d'accueil des demandeurs. Par ailleurs, le dispositif d'urgence apparaît lui aussi saturé et ne répondant plus à l'urgence des situations. Ainsi, à Paris, une personne seule devra attendre entre sept et huit mois pour accéder à un HUDA⁹⁶. Malgré le développement de solutions palliatives et l'orientation vers les structures de droit commun, de nombreux demandeurs d'asile restent sans solution d'hébergement.

3. Le dispositif de l'accueil temporaire - service de l'asile (ATSA)

La péréquation nationale est renforcée par le dispositif ATSA (accueil temporaire - service de l'asile) géré par Adoma, sur la base d'une convention annuelle avec l'Etat qui, en 2013, a été signée le 31 octobre. Il conviendrait donc d'anticiper la négociation de ladite convention, afin que sa signature ait lieu avant le 1^{er} janvier de l'année visée, et d'envisager la conclusion de conventions triennales.

Il s'agit de 2 230 places d'hébergement d'urgence national pour demandeurs d'asile dans le cadre des orientations données par le service de l'asile de la DGEF et coordonnées par l'OFII. Cet hébergement directif vise à « désengorger » l'Ile-de-France et à mieux répartir

⁹⁶ Coordination française pour le droit d'asile, rapport « droit d'asile en France : conditions d'accueil état des lieux 2012 », 2013.

l'offre d'hébergement sur l'ensemble du territoire. 79 % des ménages entrés dans le dispositif en 2012 viennent de l'Ile-de-France.

Tout demandeur d'asile est éligible à ce dispositif. Toutefois, deux centres sont réservés à l'accueil de populations spécifiques : à Beauvais (Oise), 32 places sont dédiées à la prise en charge d'éventuelles situations d'urgence et fonctionnent sur le modèle des places de transit ; et à Mont-Saint-Martin (Meurthe-et-Moselle), 20 places sont réservées à l'accueil de demandeurs d'asile en provenance du Calaisis.

Dans le cadre de l'ATSA, les demandeurs d'asile bénéficient, outre de l'hébergement, d'un accompagnement, comme dans un CADA, avec un taux d'encadrement moindre. Comme tout demandeur d'asile non pris en charge en CADA, les adultes accueillis bénéficient de l'ATA en dépit des prestations.

Ces places devraient être juridiquement reconnues comme des places de CADA ; les demandeurs hébergés y percevraient l'AMS dans l'attente de la réforme des aides financières. L'ATSA pourrait servir de base à une réflexion sur le rapprochement des différentes structures d'hébergement, d'autant que son coût est inférieur à une nuitée hôtelière et que les résultats obtenus pour les réfugiés sont supérieurs à la moyenne nationale (cf. *supra*).

4. Un pilotage perfectible

Un pilotage resserré a été mis en place par l'OFII et la DGEF pour les CADA à travers le DN@ et un référentiel national de coûts, à compter de 2012.

Ce dernier permet de mieux prendre en compte les spécificités des CADA susceptibles d'influer sur leurs charges (taille, type de structure, appartenance à un réseau). Il sert au calibrage des dotations budgétaires régionales ainsi qu'à la tarification des CADA et aux négociations avec les opérateurs. A titre d'exemple, la dotation de France Terre d'asile pour son projet en Haute-Marne, dans le cadre de la création de places au 1^{er} juillet 2013, est inférieure de 40 000 euros à la demande formulée⁹⁷. La prépondérance des critères budgétaires et la prise en compte des coûts cibles des places en CADA dans la sélection pour les créations de places sont une mesure de bonne gestion. Il convient toutefois de noter que l'outil de budgétisation associé au référentiel et adressé aux préfetures ne peut être utilisé de façon mécanique, compte tenu de résultats « *difficiles à appréhender* », ni « *exploitables* »⁹⁸. Il ne sert qu'à une « *orientation générale sur les besoins financiers* » des CADA. En outre, il eût été plus logique de réaliser d'abord un référentiel des prestations et ensuite un référentiel de coûts des CADA.

Le pilotage s'est principalement concentré sur les CADA, aux dépens des HUDA aux dépenses pourtant plus dynamiques. Il n'existe toujours pas de référentiel de coût par prestation de l'hébergement d'urgence, qui accueille une grande partie des demandeurs d'asile. Certaines régions en ont toutefois établi un, comme la région Rhône-Alpes à compter de 2014 avec un objectif de coût moyen régional par nuit à atteindre d'ici deux ou trois ans⁹⁹.

⁹⁷ DGEF, SAS, note au SGII sur le bilan du premier appel à projets de création de places en CADA au 1^{er} juillet 2013.

⁹⁸ Note du préfet de la région Poitou-Charentes au ministre de l'intérieur relative au bilan de l'utilisation du référentiel de coûts des CADA élaboré en 2011 dans les dialogues de gestion pour la campagne budgétaire 2012, 25 septembre 2012.

⁹⁹ DDCS de l'Ain, note sur les coûts de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes, 25 février 2014.

En outre, en l'absence de dispositif national, les demandeurs d'asile non hébergés en CADA ne sont pas suivis, malgré le lancement d'un projet expérimental d'extension du DN@ aux structures d'urgence, testé en Bretagne, en Franche-Comté, en Poitou-Charentes et dans le Nord. La mise en place d'une gestion informatisée de l'HUDA suppose une formalisation et une uniformisation des procédures de recensement des besoins, de fléchage des places entre les niveaux d'orientation et des circuits de décision en matière d'admission, sous l'égide de l'OFII.

Des progrès ont toutefois été réalisés pour le pilotage de l'hébergement d'urgence. Une contractualisation avec les gestionnaires a été engagée à compter de 2011 compte tenu des « *impératifs budgétaires* ». Le SGAR de la région Rhône-Alpes a ainsi négocié un marché hôtelier¹⁰⁰ pour les deux BOP 177 et 303 avec une économie annuelle attendue de 1,03 M€. En raisonnant en « gain achat », selon la méthode du service des achats de l'Etat, l'économie est de 3,78 M€ pour un marché de 15 M€ environ en 2013. Passé sous la forme d'un marché à procédure adaptée (MAPA, article 28-30 du code des marchés publics), il a permis de réduire le prix moyen d'hébergement pour une personne de 25 € à 16,3 €. Le prix du petit déjeuner est également revu à la baisse en passant de 6,50 € à 2,42 €¹⁰¹. Ce marché conclu pour un an fait l'objet d'une reconduction tacite ; la procédure est donc allégée par rapport au conventionnement annuel. L'Etat paiera directement les hôteliers, sans passer par les associations. En Alsace également, la mission « achat » du SGAR est venue en appui à la DRJSCS et aux DDCS(PP) pour l'élaboration du cahier des charges du marché public relatif à l'hébergement hôtelier lancé en 2013¹⁰². Elle a permis d'obtenir de meilleures conditions de travail avec les hôteliers et des prix à un tarif spécifique inférieur au coût « public ». Ces démarches exemplaires pourraient être généralisées. Par ailleurs, la procédure de marché public et non d'appels à projet pourrait être étudiée afin de s'assurer des meilleures conditions économiques du marché et de sécuriser financièrement les opérateurs en passant d'un régime de subvention à un régime de commande publique dont les factures sont honorées directement par les services de l'Etat.

Le Samu social de Paris, qui a hébergé en 2012 en moyenne plus de 37 000 personnes chaque soir à l'hôtel, ne passe aucun marché public pour l'achat de nuitées. La procédure actuelle est la négociation selon l'article 28 du code des marchés publics ; le marché est passé librement, en dehors de toute publicité et de mise en concurrence préalable. L'acheteur public peut donc directement s'adresser à l'hôtelier de son choix même si, en pratique, le Samu social achète toutes les nuitées hôtelières disponibles face à la demande d'hébergement d'urgence. Si certaines personnes restent sans abri, c'est à cause du manque d'offre hôtelière en Ile-de-France et non du manque de moyens du Samu social.

Le GIP SAMU social de Paris est un pouvoir adjudicateur au sens de la directive n°2004/18, de la directive n°2014/24 et de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005. Les contrats de prestations et de services qu'il conclut sont donc soumis aux dispositions communautaires. En deçà du seuil d'application du droit communautaire sur les marchés publics, il ne relève du champ d'application du code des marchés publics que lorsqu'il peut être considéré comme agissant en qualité de mandataire de l'Etat, d'une collectivité

¹⁰⁰ Marché relatif à l'achat de nuitées d'hôtellerie pour l'hébergement des demandeurs d'asile et des personnes vulnérables au profit des services de l'Etat pour le département du Rhône.

¹⁰¹ SGAR Rhône-Alpes, note d'information sur le marché relatif à l'hébergement à l'hôtel déployé dans le Rhône, 26 septembre 2014.

¹⁰² Lettre n°030578 du 9 juillet 2013 du préfet de la région Alsace au ministre de l'intérieur.

territoriale ou d'un établissement public¹⁰³. Par conséquent et compte tenu des montants concernés chaque année (près de 190 M€ en 2014), la procédure négociée, prévue à l'article 28 du code précité, ne paraît pas recevable. Une stratégie de mise en conformité avec les marchés publics a cependant été discutée au conseil d'administration du 7 novembre 2014. A l'issue, la direction des affaires juridiques des ministères financiers a été saisie, avant éventuellement une saisine du Conseil d'Etat pour avis.

Au total, l'OFII devrait disposer d'un référentiel de coûts et de prestations pour toutes les structures d'hébergement ainsi qui devraient également être répertoriées dans le DN@ afin que le guichet unique dispose d'une vision globale des capacités d'hébergement.

Recommandation n°4 : élaborer un référentiel de prestations et de coûts pour l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

5. Le rapprochement des structures d'hébergement

Le rapport des inspections¹⁰⁴ comme un rapport parlementaire¹⁰⁵ préconisaient la création de 10 000 places supplémentaires en CADA afin d'atteindre 35 000 places à l'horizon 2019 et de renforcer les CADA dans l'offre globale d'hébergement des demandeurs d'asile. Adoma et le Samu social de Paris ont également identifié plusieurs milliers de places mobilisables dans le parc immobilier d'Adoma, avec l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ou grâce au patrimoine immobilier de l'Etat, qui renoncerait à vendre une partie de ses biens¹⁰⁶. Dans l'hypothèse où 35 000 places seraient disponibles, avec une hausse de la demande d'asile de 7,5 % par an, selon la DGEF, il manquerait encore plus de 46 000 places en 2019, soit quasiment le double du nombre de places actuellement en HUDA.

En outre, l'existence de quatre dispositifs d'hébergement (CADA, ATSA, HUDA et hôtels) crée une prise en charge des demandeurs d'asile à plusieurs vitesses, d'autant que les demandeurs en procédure prioritaire et les « Dublinés » ne peuvent accéder aux CADA. Le « *parcours résidentiel [des demandeurs d'asile devenus réfugiés est] plus chaotique que [celui des] autres migrants, marqué par l'instabilité et la précarité* »¹⁰⁷. Par ailleurs, sur un même site, il peut y avoir des places relevant de structures différentes sans justification évidente. Ces différences complexifient la gestion des structures et peuvent créer des tensions entre demandeurs d'asile. Enfin, il n'y a pas de modèle de CADA car 44 % des places y sont dans des structures éclatées¹⁰⁸; et si ce modèle a existé, il ne répond plus à la structure

¹⁰³ Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, rapport comportant les observations définitives sur la gestion du groupement d'intérêt public SAMU Social de Paris, 2006.

¹⁰⁴ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

¹⁰⁵ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

¹⁰⁶ Samu social de Paris, « Résorber les nuitées hôtelières d'Ile-de-France dans le champ de l'asile. Proposition commune d'Adoma et du Samu social de Paris », 6 juin 2014.

¹⁰⁷ Nations-Unies, Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France », septembre 2013.

¹⁰⁸ DGEF, étude réalisée par le Point de contact français du Réseau européen des migrations (REM) sur l'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile, octobre 2013.

familiale des demandeurs d'asile et à leurs problèmes de santé, qui nécessitent des hébergements adaptés.

Par conséquent, la Cour s'interroge sur le (re)positionnement des CADA au cœur de la politique d'hébergement des demandeurs d'asile, d'autant que seul un tiers des demandeurs d'asile y sont hébergés. Un centre collectif pour accueillir, héberger et accompagner les demandeurs d'asile ne paraît plus pouvoir être un modèle soutenable, avec une augmentation croissante de la demande d'asile en France.

En conséquence, il pourrait être envisagé de regrouper sous un même statut, plus souple que celui des établissements médico-sociaux, des structures actuelles d'hébergement des demandeurs d'asile afin de faciliter leur gestion, d'éviter aux demandeurs d'asile des déménagements entre les structures et de leur assurer les mêmes prestations quelle que soit la procédure de demande d'asile. Compte tenu de l'absence d'objectif de réinsertion sociale et des spécificités liées aux problématiques de l'organisation de la demande d'asile, le rattachement de ces structures d'hébergement au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permettrait au ministère de l'intérieur de disposer de l'entière des moyens pour l'accueil des demandeurs d'asile et d'une plus grande souplesse de gestion des centres d'hébergement afin de s'adapter aux flux. Dans cette hypothèse, l'accompagnement social, comme recommandé plus haut, serait confié aux PFA afin d'assurer les mêmes prestations aux demandeurs d'asile. Toutefois, afin de faire face à des situations d'extrême urgence ou en raison de l'incompatibilité des hébergements collectifs avec la santé du demandeur d'asile, les préfetures pourraient encore recourir à des hôtels mais dans des proportions strictement limitées et de façon très ponctuelle.

6. Le développement du contentieux

Dès 2009, le Conseil d'Etat a reconnu que les conditions matérielles d'accueil étaient un corollaire du droit d'asile, qui est une liberté fondamentale¹⁰⁹. Il considère qu'en l'absence de places disponibles dans un centre d'accueil, le préfet doit rechercher toute possibilité d'hébergement, y compris dans d'autres régions ou même sous des tentes¹¹⁰. Par ailleurs, dans deux décisions du 1^{er} août 2013¹¹¹, le Conseil d'Etat dispense tout demandeur d'asile de solliciter une place en CADA, au titre du DNA, avant de demander à être reconnu comme prioritaire par la commission de médiation¹¹² et d'engager une demande d'hébergement au titre du droit à un hébergement opposable prévu par l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation. Afin d'éviter que les demandeurs d'asile ne se tournent directement vers l'hébergement d'urgence de droit commun, il conviendrait de mentionner, expressément, à l'article L.441-2-3-1-II du code de la construction et de l'habitation, l'exclusion des demandeurs d'asile qui n'ont pas présenté au préalable une demande d'hébergement dans le cadre des dispositions qui leur sont spécifiques du code de l'action sociale et des familles.

Parallèlement à la reconnaissance de droits aux demandeurs d'asile, la jurisprudence du Conseil d'Etat tend à tenir compte de la situation du demandeur et des moyens de l'administration. Seule « une carence caractérisée des autorités de l'Etat dans la mise en

¹⁰⁹ Conseil d'Etat, ordonnance n°325884, 23 mars 2009.

¹¹⁰ Conseil d'Etat, ordonnance n°344286, 19 novembre 2010.

¹¹¹ Conseil d'Etat, décisions n°345130 et 345132, 1^{er} août 2013.

¹¹² Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

œuvre du droit à l'hébergement d'urgence, eu égard aux moyens dont elles disposent, peut faire apparaître [...] une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale »¹¹³. C'est pourquoi le préfet peut ne pas accéder à la demande d'un hébergement pour un demandeur d'asile adulte sans enfant et en bonne santé. Ce rejet ne constituera pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. Ainsi, la justice administrative reconnaît la notion de « priorisation » entre les demandeurs d'asile.

Les dépenses relatives au contentieux des étrangers (14 M€ en 2013), portées par l'action 6 du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission **Administration générale et territoriale de l'État**, ont été en augmentation de près de 14 % entre 2009 et 2013 alors que les dépenses de contentieux pour l'ensemble du ministère de l'intérieur n'ont progressé que de 8,3 % sur la même période. Cette hausse est la conséquence du recours plus fréquent par le ministère de l'intérieur à un avocat pour assurer la défense de l'Etat, notamment dans le cadre de contentieux de masse, comme ceux liés à l'hébergement des demandeurs d'asile. Comme le reconnaît l'IGA, cette hausse est « *difficilement soutenable à terme par les préfetures* »¹¹⁴. Elle constate que « *le dynamisme des avocats, certains par conviction, d'autres seulement mobilisés par la facilité du gain, contribue d'autant plus à l'augmentation de la dépense que les juges prennent peu en compte la situation budgétaire de l'Etat et que la réduction des moyens alloués aux préfetures limite leur capacité de défense* ». Concernant les demandeurs d'asile, les recours concernent principalement l'hébergement et l'ATA. Lorsqu'un demandeur d'asile n'a pas d'hébergement, il peut déposer, seul ou avec l'aide d'une association, un référé auprès du juge administratif afin que ce dernier enjoigne au préfet de lui indiquer un lieu d'hébergement. La reconnaissance par le Conseil d'Etat de l'hébergement d'urgence comme liberté fondamentale¹¹⁵ a en effet ouvert un recours supplémentaire pour le faire respecter rapidement : le référé liberté. Certains demandeurs d'asile anticipent même leur sortie d'un CADA ou d'un HUDA. Ils demandent au préfet, par voie d'avocat, de leur trouver un hébergement sous peine de déposer un référé au titre du droit au logement opposable et de l'inconditionnalité de l'accueil.

Dans le Rhône, depuis 2012, 199 référés-liberté hébergement ont été jugés, dont 92 injonctions d'hébergement et 78 rejets. Toutefois, selon la préfecture du Rhône, « *ces résultats sont à nuancer, les injonctions étant intervenues essentiellement fin 2012 et au cours du premier semestre 2013 suite à l'explosion de la demande d'asile* »¹¹⁶. Grâce au recrutement d'un contractuel à la préfecture chargé de préparer la défense de l'Etat, le taux de rejet s'est établi à 69 % sur les huit premiers mois de l'année 2014. L'asile représente la grande majorité des référés au titre de l'hébergement : 72 % en 2013 dans le Rhône.

Enfin, un nouveau type de contentieux lié à l'absence d'hébergement pourrait apparaître : des requérants étrangers souhaiteraient obtenir réparation pour un préjudice matériel ou moral. Comme le reconnaît l'IGA, « *le risque est énorme, en particulier sur le plan financier* »¹¹⁷. Aucune information sur ce sujet n'a cependant été adressée aux

¹¹³ Conseil d'Etat, ordonnance n° 369750, 4 juillet 2013.

¹¹⁴ IGA, rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur, septembre 2003.

¹¹⁵ Conseil d'Etat, ordonnance n°356456, 10 février 2012.

¹¹⁶ Préfecture du Rhône, DCII, note sur le contentieux des référés libertés hébergement d'urgence, 4 septembre 2014.

¹¹⁷ IGA, rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur, septembre 2003.

préfectures par la DGEF ni la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur.

La Cour souhaite savoir si des initiatives récentes ont été prises par le ministère de l'intérieur afin d'anticiper ce risque.

La DGEF et l'OFII devraient renforcer le pilotage des structures d'hébergement, à travers l'élaboration d'un référentiel des prestations et des coûts et la prise en compte de l'ensemble des places d'hébergement au sein de DN@.

Afin de faire face à la demande et compte tenu des contraintes liées au statut des CADA, l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile s'est développé en dépit de son coût et de l'inégalité de traitement qu'il induit entre les demandeurs d'asile. Cependant le modèle des CADA ne semble plus soutenable.

En conséquence, il pourrait être envisagé de mettre en place un modèle d'hébergement unique, avec un taux d'encadrement plus faible que dans les CADA et sans prestations d'assistance, ces dernières étant assurées par les PFA, ce qui permettrait que tous les demandeurs d'asile bénéficient d'un même mode d'hébergement et d'accompagnement social.

La Cour souhaite connaître la position des autorités concernées sur cette proposition.

B. L'INADEQUATION GEOGRAPHIQUE

1. Une péréquation insuffisante

Les cinq premières régions concernées concentraient, en 2012, 65,7 % du nombre de demandeurs d'asile primo-arrivants.

L'Ile-de-France représente 37,8 % des demandes, devant la région Rhône-Alpes (14,1 %). Toutefois, seules 16,5 % des places en CADA et 2 % en HUDA sont situées en région parisienne tandis que 11,8 % des places en CADA sont en Rhône-Alpes. A l'inverse, il y a plus de places en CADA en Bourgogne, dans la région Centre et en Poitou-Charentes que de primo-demandeurs d'asile dans ces régions. Il existe donc une inadéquation entre les régions d'arrivée des demandeurs d'asile et les capacités d'hébergement pour les accueillir. Par ailleurs, certaines régions sont sous dotées en places de CADA, comparativement à la moyenne nationale. C'est le cas de l'Aquitaine, de la Bretagne, de PACA, du Languedoc-Roussillon, du Limousin, de Midi-Pyrénées, du Nord-Pas-de-Calais et du Poitou-Charentes, avec moins de 3 places en CADA pour 10 000 habitants, la moyenne nationale étant à 3,4¹¹⁸.

Compte tenu de l'importance des flux entrants et de la saturation des dispositifs dans certaines régions, le ministère en charge de l'asile a cherché à renforcer les moyens d'hébergement dans les régions et les départements les moins soumis aux flux de demandeurs d'asile pour réduire la pression sur les autres.

¹¹⁸ OFII, état du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2012, annexe 2, mai 2013.

Tableau 6. Comparaison des arrivées de demandeurs d’asile et des places par régions

	Flux 2013		Places CADA	
Alsace	2 954	5,8%	1 174	5,5%
Aquitaine	1 065	2,1%	734	3,4%
Auvergne	709	1,4%	537	2,5%
Bourgogne	772	1,5%	921	4,3%
Bretagne	1 906	3,8%	928	4,3%
Centre	663	1,3%	1 281	6,0%
Champagne-Ardenne	834	1,7%	699	3,3%
Franche-Comté	705	1,4%	540	2,5%
Île-de-France	19 115	37,8%	3 531	16,5%
Languedoc-Roussillon	572	1,1%	561	2,6%
Limousin	366	0,7%	229	1,1%
Lorraine	3 007	6,0%	1 013	4,7%
Midi-Pyrénées	946	1,9%	826	3,9%
Nord-Pas-De-Calais	1 746	3,5%	537	2,5%
Basse-Normandie	618	1,2%	511	2,4%
Haute-Normandie	1 040	2,1%	940	4,4%
Pays de la Loire	2 517	5,0%	1 173	5,5%
Picardie	1 222	2,4%	919	4,3%
Poitou-Charentes	243	0,5%	440	2,1%
Paca	2 406	4,8%	1 384	6,5%
Rhône-Alpes	7 097	14,1%	2 532	11,8%
	50 503	100,0%	21 410	100,0%

Source : Cour des comptes d’après les données OFII

C’est pourquoi un système national de péréquation a été mis en place dès 2003 pour réserver des places en CADA dans les régions moins soumises aux flux au profit des régions plus sollicitées. A cette fin, le ministre chargé de l’asile a demandé, à plusieurs reprises, aux préfets de région, à l’exception des préfets d’Île-de-France et de Rhône-Alpes, de mettre chaque mois à disposition de la DGEF 30 % des places de CADA vacantes dans leur région pour les demandeurs d’asile arrivant en Île-de-France ou en Rhône-Alpes. L’objectif ambitieux de 30 % n’a jamais été atteint : il s’est établi à 8 % en 2011 et 11 % en 2013.

A l’échelle régionale, la péréquation revient à répartir de manière équilibrée les demandeurs d’asile entre les départements¹¹⁹. La part des admissions régionales augmente progressivement aux dépens des admissions départementales même si les demandeurs d’asile se concentrent dans les chefs-lieux de région. Des quotas peuvent être décidés en comité d’administration régional (CAR) par les préfets concernés comme en Bretagne ; des instances de coordination peuvent également être mises en place ; la totalité des admissions en CADA peut être gérée à l’échelon régional. Dans les Pays de la Loire, malgré trois plans de régulation régionale, le nombre de places d’hôtels a augmenté de 30 % à Nantes sans réel transfert vers les autres départements¹²⁰. A l’inverse, dans la région Languedoc-Roussillon, la mutualisation interdépartementale a permis de « désengorger » Montpellier.

¹¹⁹ Circulaire du ministre de l’intérieur, de l’outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration aux préfets de région sur le pilotage régional de l’HUDA, 27 octobre 2011.

¹²⁰ DGEF, SGII/SAS, synthèse des schémas de régionalisation de l’hébergement d’urgence, juin 2012.

La gestion des admissions aux niveaux régional et national sert aussi à lutter contre les mécanismes de filières et ainsi à éviter certains phénomènes communautaires au sein même des CADA « *notamment pour les nationalités qui posent problème en matière de maintien indu des déboutés en CADA* »¹²¹. Il apparaît que certains CADA ont établi la liste des nationalités qu'ils ne veulent pas recevoir. Si l'OFII invalide cette pratique, qui s'oppose au principe même de la péréquation entre régions, il reconnaît néanmoins un problème de concentration excessive de ressortissants d'une même nationalité dans certains centres¹²².

Outre l'instauration de quotas et l'incitation à une coopération régionale, la DGEF a souhaité favoriser les territoires non soumis à des flux importants dans le cadre des créations de places en CADA, qui ont généralement l'avantage d'être également des zones dites « détendues ». Ainsi, pour l'ouverture de 1 000 places en décembre 2014, elle a identifié vingt-deux départements considérés comme prioritaires et qui accueillent peu de demandeurs d'asile, comme les Alpes-de-Haute-Provence ou le Cantal. Certains territoires ruraux souhaitent profiter de l'installation d'un centre d'hébergement pour des demandeurs d'asile afin de revitaliser la commune et de sauvegarder des services publics tels que l'école, comme à Eymoutiers dans le Limousin où un CADA de 80 places a été ouvert en avril 2014. Néanmoins, il semble exister un problème d'acceptabilité sociale, tant par les élus concernés que par les habitants, illustrant ce que les professionnels appellent le syndrome NIMBY (*not in my backyard*).

Il convient en tout état de cause de veiller à une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire national.

2. Les limites de « l'hébergement directif »

Constatant l'insuffisance de la péréquation nationale et régionale, le projet de loi sur la réforme de l'asile prévoit un schéma national de l'hébergement des demandeurs d'asile, fixé par le ministre en charge de l'asile. Il sera ensuite décliné en schémas régionaux par les préfets. Les demandeurs d'asile seront orientés de façon contraignante vers les places disponibles, y compris hors du lieu de leur première demande d'accueil. Toutefois, les demandeurs resteront libres d'accepter ou non l'aide apportée par l'Etat. En cas de refus, ils renonceront à toute aide publique de la part de l'Etat. Cet « hébergement directif » vise aussi à lutter contre les filières, voire à dissuader certains demandeurs d'asile de venir en France pour d'autres raisons.

Cette réforme s'inspire du système allemand qui fonctionne selon une clé de répartition déterminant le nombre de demandeurs d'asile devant être accueillis dans chaque Land, en fonction du revenu des impôts, du nombre d'habitants et des pays d'origine. Le demandeur est dès lors affecté à une antenne spécifique du *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) où il devra déposer sa demande d'asile et où il sera obligé de résider. Au Royaume-Uni, en Belgique ou aux Pays-Bas, après l'enregistrement de la demande d'asile dans un lieu unique, les demandeurs d'asile peuvent être orientés partout sur le territoire en fonction des places vacantes.

Dans ces pays, la procédure d'asile est centralisée. L'hébergement directif ne peut en effet fonctionner que si tout le processus est coordonné au niveau central. Or, l'organisation de la demande d'asile est déconcentrée en France sauf exceptions. Les places en CADA

¹²¹ Note de la préfecture de la Vienne sur la situation des CADA, septembre 2014.

¹²² Courrier du directeur général de l'OFII au préfet de la région Rhône-Alpes, 3 mars 2014.

laissées vacantes au titre de la péréquation nationale, comme celles en ATSA, sont toutefois gérées directement par le siège de l'OFII. A défaut de centraliser la décision d'admission dans les structures d'hébergement, il conviendrait de bien définir les responsabilités de chaque échelon de l'Etat. Par ailleurs, afin de rendre le système effectif, plusieurs prérequis devraient être remplis :

- l'hébergement directif repose sur l'adéquation globale, au niveau national, entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de places disponibles ; il nécessite donc de disposer d'une capacité d'accueil suffisante sur l'ensemble du territoire. Or, force est de constater que le taux d'occupation des CADA est de plus de 98 % et que, même dans l'hypothèse où 35 000 places seraient disponibles à l'horizon 2019, des places d'urgence seraient toujours nécessaires pour s'ajuster aux flux. Sauf forte baisse de la demande d'asile, il est peu probable que le nombre de places soit suffisant pour héberger tous les demandeurs d'asile ;
- l'OFII, en charge de l'orientation pour un hébergement, devrait disposer d'un outil de pilotage unique lui permettant de connaître en temps réel l'ensemble des places disponibles et l'ensemble des demandeurs d'asile en cours de procédure ; le logiciel DN@ devrait donc être généralisé pour les HUDA et pour les hôtels. Or, rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 2015.

En outre, la décision administrative d'orientation du demandeur d'asile sera susceptible de recours, suspensif ou non, devant les tribunaux administratifs. Or, ce recours n'est pas mentionné dans le projet de loi sur la réforme de l'asile. Enfin, compte tenu de l'organisation de l'hébergement d'urgence en France et de l'inconditionnalité de l'accueil¹²³, même en cas de refus d'un hébergement au titre de la demande d'asile, l'étranger pourra être hébergé par les dispositifs de droit commun financés par le programme 177. Les demandeurs d'asile refusant de changer de région ou de département pourraient alors se reporter sur les structures d'hébergement du programme 177.

Compte tenu de l'inadéquation entre les régions d'arrivée des demandeurs d'asile et les capacités d'hébergement pour les accueillir, le ministère de l'intérieur a essayé de mettre en œuvre une péréquation nationale, sans atteindre jusqu'ici les objectifs annoncés, ni modifier les flux. En revanche, la mise en place de l'ATSA, avec un encadrement limité des demandeurs d'asile, est un dispositif efficient malgré le peu de personnes concernées.

La mise en place de l'« hébergement directif » des demandeurs d'asile en France devrait permettre de désengorger certaines régions, de lutter contre les filières et les phénomènes communautaires, et de dissuader les demandes a priori infondées.

Cependant il existe un risque que l'« hébergement directif » soit mis en échec par l'invocation du principe de l'inconditionnalité de l'accueil des personnes sans domicile. La Cour souhaite connaître l'opinion des autorités concernées sur ce sujet.

¹²³ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

C. LE REPORT SUR L'HEBERGEMENT D'URGENCE DE DROIT COMMUN

1. Le report sur l'hébergement généraliste

Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2011 dans son rapport sur l'hébergement des personnes sans domicile¹²⁴, les demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans les structures d'urgence de droit commun financées par le programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Egalité des territoires et logement*.

Cette situation s'explique notamment par les délais pour obtenir une domiciliation puis une autorisation provisoire de séjour, pendant lesquels le demandeur d'asile, étant sans papier, ne peut solliciter un hébergement spécifique. Il se tourne donc vers le 115 pour une place d'urgence dans l'hébergement généraliste. Au cours de la procédure d'asile, tous les demandeurs ne pourront accéder aux structures spécialisées et se tournent alors également vers l'hébergement d'urgence généraliste. Enfin, à la fin de la procédure, les réfugiés et les déboutés du droit d'asile doivent quitter leur hébergement financé par le programme 303 et se retrouvent, pour certains, dans le droit commun. Tous les acteurs reconnaissent qu'« *une part importante* » des demandeurs d'asile est hébergée dans les structures de droit commun, y compris la DGCS, même si aucune donnée n'est disponible. En considérant qu'un tiers des demandeurs d'asile en cours de procédure est hébergé en CADA, un autre tiers en HUDA, il pourrait y avoir environ un tiers en hébergement d'urgence généraliste, sachant que tous ne trouvent pas une place et que certains sont logés chez un tiers.

Le ministère chargé du logement a réalisé en 2009 une enquête déclarative auprès de ses services déconcentrés pour mesurer la prise en charge par le programme 177 des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les demandeurs d'asile étaient 1 662 dans le dispositif généraliste et occupaient 6 % des places, les réfugiés 1 172, soit 4 % des places, et les déboutés du droit d'asile entre 3 000 à 3 500 (environ 12 % des places). Un quart des places était donc occupé par des personnes liées au droit d'asile. Un rapport parlementaire¹²⁵ mentionne une part entre 25 et 60 % des demandeurs d'asile et de déboutés tandis que la direction du budget évoque une fourchette entre 6 et 10 % de demandeurs d'asile et entre 20 et 50 % de déboutés hébergés dans les structures généralistes.

La préfecture d'Ile-de-France estime, quant à elle, que 60 % des places en hébergement généraliste sont occupées par des déboutés du droit d'asile, donnée que n'a pas pu confirmer le Samu social de Paris, faute d'outil d'identification. Selon une enquête réalisée par la DDCS du Rhône en décembre 2012, les demandeurs d'asile occupaient 9 % des places de l'hébergement d'urgence de droit commun, les réfugiés 35 % et les déboutés 25 %, soit un total de près de 70 %. Dans ce même département, le nombre de déboutés doublerait avec la mise en place des renforts hivernaux. Autre exemple, le plan régional d'actions opérationnelles de sortie de l'hiver pour l'Alsace faisait état de 52 % de demandeurs d'asile et de 33 % de déboutés, soit un total de 85 % dans les structures généralistes. En dehors de la période hivernale, 70 % des places financées par le programme 177 sont occupées par des demandeurs d'asile dans le Bas-Rhin. Le taux de personnes issues de la demande d'asile est également important dans les places de stabilisation et les CHR¹²⁶. Ainsi, une majorité des

¹²⁴ Cour des comptes, rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile communiqué au Président de l'Assemblée nationale en novembre 2011.

¹²⁵ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

¹²⁶ Préfecture du Bas-Rhin, DDCS/DIM, note sur le parcours des demandeurs d'asile, 1^{er} juillet 2014.

personnes hébergées par les dispositifs de droit commun, et pas seulement l'hébergement d'urgence, seraient liées à la procédure d'asile.

C'est ainsi que le responsable du programme 177 a dû faire face à des besoins d'hébergement qui n'ont cessé de s'accroître. Fin décembre 2012, l'hébergement d'urgence comptait 81 960 places. Selon la DGCS, les augmentations de crédits obtenues depuis 2009 au profit du programme 177, soit près de 625 M€¹²⁷, n'auraient bénéficié qu'à l'hébergement d'urgence généraliste au profit des demandeurs d'asile et des personnes déboutées. Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, le programme 177 a bénéficié d'une augmentation de crédits de 50 M€ pour notamment tenir compte de la réduction des délais des procédures d'asile, et donc de la hausse du nombre de réfugiés et de déboutés dans l'hébergement généraliste qui, à cause de la non-exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) resteront en France (cf. IV. La sortie). Cette augmentation des crédits traduit les conséquences quasi mécaniques de la saturation des structures propres aux demandeurs d'asile sur les hébergements de droit commun. Le Samu social de Paris explique qu'une des raisons de l'augmentation de 68 % du nombre de familles prises en charge entre 2011 et 2014 réside dans l'accueil des demandeurs d'asile¹²⁸.

Au-delà de l'évolution non maîtrisée des crédits de la politique d'hébergement généraliste, la DGCS reconnaît que le nombre de demandeurs d'asile et des personnes déboutées du droit d'asile représente aussi un problème quant à la mise en œuvre de ses politiques publiques. Les missions de la DGCS comme des DDCS(PP) concernent l'insertion des personnes vulnérables, à travers notamment l'accès au logement et donc en réduisant la durée de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence. Or, les demandeurs d'asile comme les déboutés ne peuvent s'inscrire dans une démarche d'insertion, compte tenu de l'attente de la décision de l'OFPRA et de la CNDA puis, le cas échéant, de l'attente d'une régularisation à un autre titre. C'est pourquoi la DGCS souhaiterait que les réfugiés comme les déboutés restent dans les structures spécifiques jusqu'à l'accès au logement pour les uns, la régularisation ou l'expulsion pour les autres. Elle préférerait que le ministère de l'intérieur continue de gérer les demandeurs d'asile, y compris après la procédure d'asile.

Le report des demandeurs d'asile sur les dispositifs d'hébergement de droit commun entraîne logiquement un effet d'éviction d'autres populations, malgré l'augmentation des places, à cause de la priorité donnée aux familles ou aux personnes malades. Les demandeurs d'asile « *savent [en effet] chercher et trouver les appuis sociaux dont ils ont besoin au détriment de populations plus fragiles* »¹²⁹. Ils sont plus souvent soutenus par des associations telles que La Cimade ou le RESF que les autres populations. Cette « *évolution a conduit à une concurrence des publics demandeurs d'asile avec les publics nationaux ou européens en grande précarité dans l'accès aux lieux de réinsertion comme de mise à l'abri* »¹³⁰. Ainsi, le Samu social de Paris accueille essentiellement des familles étrangères, jusqu'à 90 %¹³¹, tandis

¹²⁷ Somme des écarts entre le montant de la LFI 2009 et les dépenses exécutées présentées en LFR entre 2009 et 2013, et la prévision d'exécution pour 2014.

¹²⁸ Samu social de Paris, « Résorber les nuitées hôtelières d'Ile-de-France dans le champ de l'asile. Proposition commune d'Adoma et du Samu social de Paris », 6 juin 2014.

¹²⁹ Assemblée nationale, mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières), juillet 2005.

¹³⁰ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

¹³¹ Samu social de Paris, rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014.

que l'hébergement d'urgence dans le Rhône accueille 75 % de personnes issues de pays hors de l'Union européenne et 75 % hors de France pour celui de la Vienne¹³².

In fine, le constat de certaines associations est sans appel : « *embolie des centres d'hébergement d'urgence, déresponsabilisation [des] usagers, absence de solution de sortie des dispositifs, remise en cause des systèmes établis et forte tension au sein des centres* »¹³³. Constatant que « *la réforme de 2007 tend ainsi à privilégier celui qui est soutenu ou connaît les arcanes juridiques, plutôt que celui qui erre dans la rue et qui attend depuis trop longtemps qu'une place se libère* », elles proposent de remettre en cause le principe de continuité de la prise en charge¹³⁴.

2. L'absence de suivi des personnes hébergées

Les dotations régionales du programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* sont déterminées par la DGCS selon plusieurs critères, dont le flux de la demande d'asile¹³⁵. Cependant, il n'existe pas, au niveau national, de données chiffrées précises sur le nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés ni de déboutés dans l'hébergement d'urgence de droit commun, malgré un suivi individualisé par les DDCS(PP). En dépit de la hausse des crédits de 88 % entre 2009 et 2014 (pour l'hébergement d'urgence) et du changement de ses publics, la DGCS refuse à se donner les moyens de connaître les bénéficiaires de l'hébergement d'urgence. A ce jour, elle ne dispose :

- ni d'un système d'information (SI) national. En effet, trois systèmes existent aujourd'hui : l'un développé par le Samu social de Paris (Aloha), l'autre par la FNARS (PRO G DIS 115 SIAO) et le dernier par la DGCS (SI-SIAO). Un SI unique est nécessaire pour centraliser et uniformiser les données afin de les exploiter et mieux comprendre la consommation des crédits. L'Etat, via la DGCS, devrait imposer le SI-SIAO qu'il a développé ; le logiciel, comme les données, ne devraient pas dépendre d'une association ou d'une fédération d'acteurs privés telle que la FNARS ;
- ni de référentiel des prestations et des coûts. Le référentiel national des coûts n'existe que sous la forme d'un SI centralisé, actuellement en phase de déploiement mais pas accessible au niveau local. Par ailleurs, il n'existe pas de convergence nationale permettant d'établir des coûts moyens. La DGCS n'est qu'au début de la démarche de collecte de l'information avec les coûts de chaque structure et reconnaît que la concaténation des données n'est pas encore d'actualité alors que des travaux sont en cours sur un référentiel relatif aux CHRS et aux maisons relais.

¹³² DDCS de la Vienne, note à la préfète de région sur l'hébergement d'urgence sous financement BOP 177, 8 septembre 2014.

¹³³ Foyer Notre-Dame des sans-abris, « L'urgence sociale, redonnons-lui son sens premier », Lettre ouverte à nos décideurs, juin 2012.

¹³⁴ Article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

¹³⁵ Circulaire du 20 février 2012 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » et à la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs pour 2012. Circulaire du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » pour 2013.

Pourtant les DDCS(PP) rencontrées lors de l'enquête de la Cour disposent des listes des personnes hébergées dans les structures d'urgence et connaissent parfaitement leur situation grâce aux liens qu'elles ont tissés avec les associations¹³⁶. La DGCS a cependant indiqué qu'il n'était pas prévu à l'avenir de recenser les déboutés du droit d'asile à travers le SI-SIAO.

Compte tenu de la hausse des crédits, il importe que la DGCS assure un suivi des personnes hébergées par le programme 177, en temps réel, comme l'OFII à travers le DN@. A tout le moins, les bénéficiaires pourraient compléter un formulaire, sans obligatoirement décliner leur identité. La DGCS doit connaître les populations concernées afin de pouvoir mener à bien les politiques dédiées et évaluer les actions menées. Les dépenses ne peuvent continuer à augmenter chaque année, sans qu'une justification au premier euro soit réalisée, qu'une connaissance des parcours des personnes soit développée et que des mesures d'économie soient étudiées. La Cour avait déjà recommandé en 2011, dans un rapport public sur l'hébergement des personnes sans domicile¹³⁷, une meilleure connaissance des parcours des personnes hébergées dans les structures financées par le programme 177, y compris le devenir des déboutés du droit d'asile.

3. Un dispositif saturé

L'inconditionnalité de l'accueil (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles)¹³⁸ a été introduite dans le droit français par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. Elle faisait suite au principe de continuité de l'accueil (article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles) initialement réservé aux personnes en séjour régulier, mis en œuvre par la loi relative au droit à l'hébergement opposable du 5 mars 2007. Depuis lors, toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer dès lors qu'elle le souhaite et jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Les déboutés, comme les autres étrangers en situation irrégulière ne peuvent se voir refuser l'accès au dispositif de veille sociale ou à l'hébergement d'urgence.

Des préfectures reconnaissent que la mise à l'abri de tous les ménages avec enfants « *a accru la demande d'un public qui, auparavant, ne sollicitait pas ou peu le dispositif (ménages d'autres pays de l'Union européenne venant s'installer en France)* »¹³⁹. Ces arrivées ont entraîné pour les populations qualifiées de « locales » des difficultés d'accès au dispositif d'hébergement d'urgence pérenne¹⁴⁰.

L'hébergement d'urgence généraliste est aujourd'hui saturé (cf. *supra*) à cause de la durée des procédures d'asile et du maintien en France des déboutés du droit d'asile. L'inconditionnalité de l'accueil, tel qu'il ressort de l'article L. 345-2-2 du code de l'action

¹³⁶ Courrier du directeur d'établissement et du président du conseil de surveillance de Filière Exclusion 86 (CRF) à la préfète de région, 5 mai 2014.

¹³⁷ Cour des comptes, rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile communiqué au Président de l'Assemblée nationale en novembre 2011.

¹³⁸ Article L 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...)* ».

¹³⁹ DDCS de la Vienne, note à la préfète de région sur l'hébergement d'urgence en hôtel sur le BOP 177, 4 avril 2014.

¹⁴⁰ DDCS de la Vienne, note à la préfète de région sur l'hébergement d'urgence en hôtel sur le BOP 177, 4 avril 2014.

sociale et des familles, ne s'articule pas avec l'obligation du respect des conditions de séjour régulier des étrangers en France, au-delà d'un délai de trois mois, définies par l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces deux politiques publiques de niveau législatif paraissent difficilement conciliables dans leurs effets pratiques, pour les personnes constituant la catégorie des déboutés du droit d'asile.

Au demeurant la question peut être posée de savoir si, compte tenu de l'accueil qu'ont reçu les demandeurs d'asile pendant la procédure à travers un accompagnement, un hébergement et une allocation financière journalière pendant deux ans en moyenne, l'hébergement d'urgence de droit commun ne devrait plus être accessible pour les personnes en situation irrégulière.

La Cour relève que cette interrogation est confortée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a reconnu en 2013 que le débouté ayant refusé l'aide au retour volontaire n'a plus droit à un hébergement d'urgence de droit commun, sauf circonstances exceptionnelles. Le droit à l'hébergement n'existe que « *le temps strictement nécessaire à leur départ et s'il existe un obstacle à leur retour* »¹⁴¹. Cette précision jurisprudentielle, qui ne figure pas dans le projet de loi, devrait être reprise dans celui-ci.

4. Les campements illicites

Aucune donnée n'est disponible sur les demandeurs d'asile qui ne sont hébergés ni en CADA, ni en HUDA, ni en hébergement d'urgence de droit commun, ni chez un tiers. Certains sont en effet amenés à occuper des squats ou campings de manière illicite.

Le service de l'asile de la DGEF est intervenu, dans plusieurs cas de squats, afin de proposer des solutions d'hébergement à travers le dispositif national d'accueil. Ainsi, en juillet 2012, 225 personnes ont été évacuées de l'école nationale des greffes de Dijon dont environ 80 demandeurs d'asile qui ont été orientés vers des CADA en Bourgogne et hors de la région. A Pacé, près de Rennes, 230 personnes ont été évacuées en décembre 2012, dont 129 demandeurs d'asile, même si tous ont été relogés sans exception par la préfecture avec l'appui du secteur associatif et sans aucun contrôle par la police aux frontières qui n'était pas présente. Dans le cadre du squat d'une centaine de Syriens à Saint-Ouen, un guichet unique temporaire a été créé sur place, composé de l'OFII et de l'OFPRA pour leur venir en aide tandis qu'Adoma était chargé de les héberger. Enfin, plusieurs évacuations de campements à Calais en avril 2013 et en mai 2014 ont mobilisé le dispositif national d'accueil.

Si une partie de ces personnes a déposé une demande d'asile, les autres migrants sont, soit des déboutés du droit d'asile, soit présents pour d'autres raisons. La DDCS de la Vienne reconnaît qu'« *à défaut de reconduite au pays, [les familles] vont alimenter les squats de Poitiers* »¹⁴².

¹⁴¹ Conseil d'Etat, ordonnance n°372324, 24 septembre 2013.

¹⁴² DDCS de la Vienne, note à la préfète de région sur la situation de l'hébergement d'urgence, 5 juin 2014.

La saturation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile conduit à un report conséquent des demandeurs sur l'hébergement d'urgence de droit commun, lui-même saturé. Les lieux d'hébergement d'urgence généralistes ont été détournés de leur vocation première. Il en résulte un effet d'éviction de personnes sans domicile qui auraient dû bénéficier d'une place en hébergement d'urgence généraliste ou en CHRS.

Afin de mieux connaître cette situation, il convient de remédier à l'absence de suivi des personnes hébergées dans les structures de droit commun, en généralisant aux SIAO le système d'information utilisé par la DGCS et en recueillant des données précises sur les populations bénéficiaires de ses propres politiques publiques.

IV. LA SORTIE

La gestion du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dépend non seulement du flux d'arrivée mais aussi de la sortie des étrangers concernés : soit ils obtiennent, à l'issue de la procédure, une protection internationale, soit ils sont reconduits dans leur pays d'origine (s'ils sont déboutés) ou transférés dans un autre Etat européen (sous procédure Dublin), soit ils restent en France sans titre de séjour. Dans ce cas, ils essayeront d'en obtenir un auprès de la préfecture, pour être régularisés à un autre titre.

A. LES REFUGIES

Les moyens affectés à la prise en charge des réfugiés et des personnes sous protection subsidiaire sont regroupés au sein du programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission **Immigration, asile et intégration**. Afin d'assurer une plus grande lisibilité aux crédits, en vue des débats au Parlement relatifs aux projets de lois de finances, une action spécifique a été créée en 2011 dans le programme 104. Les dépenses se sont élevées à 19,6 M€ en 2013, en légère hausse par rapport à 2012. Le taux global d'admission à l'asile par l'OFPRA et la CNDA était de 19,5 % en 2006, 27,5 % en 2010 et 24,4 % en 2013.

1. Un accompagnement insuffisant

Le droit européen pose le principe du traitement égal du réfugié ou de la personne bénéficiant de la protection subsidiaire et du ressortissant de l'Union européenne. Les CADA peuvent assister leurs résidents devenus réfugiés dans les démarches de délivrance des nouveaux documents d'identité à travers un accompagnement à la préfecture pour la carte de séjour et à l'OFII pour la signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Grâce à ce contrat, le réfugié bénéficie d'une formation civique, d'une session d'information sur la vie en France, d'une formation linguistique, en fonction de son besoin, d'un bilan de compétences professionnelles et d'un accompagnement social.

Le coût des aides et secours aux réfugiés s'est établi à 4,04 M€, en 2013, dont 2,3 M€ de subventions pour des structures d'hébergement. Les aides et secours distribués par une dizaine d'associations concernent l'attribution de bourses pour la poursuite d'études universitaires ou des interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle (appel à projets d'aides à l'accès au logement et à l'emploi par exemple) pour 1,74 M€. Certaines

PFA aident les réfugiés, même si cette prestation n'est pas prévue dans le référentiel, comme celle de Lyon¹⁴³.

Il existe peu de données sur la situation des réfugiés malgré la création en 2004 de l'observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires confié à France Terre d'asile. Cependant, il semblerait que les réfugiés soient beaucoup plus touchés par l'isolement social que les autres migrants étrangers. En 2008, France Terre d'asile a mené une enquête sur l'intégration des réfugiés au niveau local dans certains départements, dont il ressort que les réfugiés disposeraient « *de réseaux de sociabilité peu étendus et que leurs amis ou connaissances ont été, pour la plupart, rencontrés en CADA, au sein du milieu scolaire ou de leur église* »¹⁴⁴. Une grande majorité des réfugiés sortent des structures d'hébergement spécifique sans emploi, avec seulement le bénéfice des minima sociaux. 77 % des réfugiés sont sortis du CADA-IR (centre d'accueil pour demandeurs d'asile - insertion des réfugiés) du Rhône, géré par Forum Réfugiés-Cosi, avec les minima sociaux, 12 % avec un contrat de travail non aidé et 8 % avec un contrat aidé¹⁴⁵. Au niveau national, seuls 34 % des réfugiés occupent un emploi¹⁴⁶. Au vu de ces résultats, l'accompagnement s'avère insuffisant.

Afin de favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés, des CADA proposent un entretien de définition d'un projet professionnel et développent des partenariats avec des entreprises pour l'accès à l'emploi. Des programmes locaux ont également été mis en place : le plus abouti est Accelair, créé en 2002 par Forum Réfugiés-Cosi. Par le biais de ce programme, les délais moyens pour obtenir un logement sont de neuf mois (contre 44 mois pour les demandeurs de logement social) et de huit mois pour trouver un emploi¹⁴⁷. Le programme Accelair repose notamment sur un accompagnement de tous les réfugiés quel que soit leur hébergement, une territorialisation de l'action avec des partenariats signés localement et la sensibilisation des autres acteurs au public réfugié. En dix ans, 1 569 ménages ont été relogés, 924 stages de formation ont été dispensés et 1 878 contrats de travail ont été signés. Au bout d'un an, 30 % des réfugiés ont un CDI ou un CDD. Au total, le nombre de bénéficiaires s'élève à 4 755 réfugiés. En 2008, le ministère chargé de l'immigration a sollicité l'association pour qu'elle transfère sa méthodologie et transmette son savoir-faire au niveau national. Vingt départements l'ont sollicitée. Ainsi, en Isère, a été développé le programme Insair 38. France Terre d'asile, de son côté, a créé le programme Reloref en 2004 afin de proposer des réponses à la problématique du logement des réfugiés.

De la même façon que l'OFII gère le dispositif national d'accueil (DNA) pour l'hébergement des réfugiés, il conviendrait qu'il prenne en charge l'accompagnement des réfugiés afin de s'assurer que tous puissent en bénéficier et d'éviter des aides redondantes de la part de l'office lui-même et des associations. Cette rationalisation devrait permettre de dégager des économies. A défaut, sur le modèle du référentiel des prestations des PFA, l'OFII devrait pouvoir définir un référentiel des coûts et des prestations des associations pour l'accompagnement des réfugiés.

¹⁴³ Forum Réfugiés-Cosi, fiche de présentation de la PFA des demandeurs d'asile de Lyon.

¹⁴⁴ Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, 2008 cité par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France », septembre 2013.

¹⁴⁵ Forum Réfugiés-Cosi, indicateurs statistiques mensuels – CADA-IR, décembre 2013.

¹⁴⁶ Nations-Unies, Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France », septembre 2013.

¹⁴⁷ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

Etant donné que la France accorde la protection internationale à une minorité de migrants étrangers, il convient de s'assurer qu'un dispositif d'aide adéquat et efficace soit mis en place en vue de leur intégration au sein de la société française. Plutôt que sur un hébergement spécifique temporaire (cf. *infra*), l'accent devrait être mis sur l'accompagnement des réfugiés.

2. Un hébergement spécifique

Les réfugiés font partie des personnes suivies dans le cadre du DNA afin de gérer les flux d'entrée dans les centres relevant de ce dispositif.

Les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent demeurer en CADA pour une durée maximale de trois mois¹⁴⁸, renouvelable une fois, après la notification de l'obtention de leur statut. 8,5 % des places de CADA étaient occupées par des réfugiés au 31 décembre 2012 mais seulement 2,6 % depuis plus de six mois, sachant que le niveau cible du taux d'occupation indue a été fixé à 3 % par le ministère de l'intérieur¹⁴⁹. La situation varie fortement d'une région à l'autre. Ainsi, les CADA de la région PACA hébergent 23,2 % de réfugiés, dont 14,7 % depuis plus de six mois. Cette situation perturbe fortement le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. En Poitou-Charentes, des minoration de la dotation budgétaire ont été mises en place à partir de 2010 afin d'inciter les gestionnaires d'HUDA à favoriser la sortie des réfugiés et des déboutés : les nuitées occupées indûment sont déduites *a posteriori* de la demande de subvention de l'association pour l'année suivante, sur la base d'un forfait de 15 euros par nuitée et par personne. Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs en a accepté le principe. Cette procédure pourrait être reprise au niveau national et prévue explicitement à l'article R. 314-52 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit déjà des minoration de la dotation budgétaire mais pas explicitement des sanctions financières au titre de l'occupation indue. Les conventions avec les CADA ne permettent pas de le faire ; le décret du 20 juillet 2011 devrait être modifié en conséquence¹⁵⁰. Il s'agit d'une solution dissuasive permettant de favoriser les départs et donc les arrivées de nouveaux demandeurs d'asile même si, compte tenu de la non-exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), ce public se reportera sur le programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (cf. III. L'hébergement).

Les structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile les aident à accéder à un logement ou, à défaut, à un hébergement temporaire. Plusieurs initiatives ont été prises : des partenariats sont noués avec les bailleurs sociaux dans le Rhône, des places sont réservées dans les résidences sociales gérées par Adoma, des accords sont conclus avec la préfecture du Maine-et-Loire¹⁵¹, etc. Le programme CAP'I Mobilité a en outre été créé en 2007 par France Terre d'asile pour aider les réfugiés à s'intégrer via la mobilité géographique.

¹⁴⁸ Article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 19 août 2011 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du DNA.

¹⁵⁰ Décret n°2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n°2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers.

¹⁵¹ Nations-Unies, Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France », septembre 2013. Reloref (France Terre d'asile) a conclu un accord avec la préfecture du Maine-et-Loire qui réserve chaque année 80 appartements aux réfugiés.

En 2013, 53 % des réfugiés sont sortis vers des logements sociaux, 35 % vers des solutions d'hébergement temporaire (CHRS, hébergement d'urgence généraliste, centres provisoires d'hébergement ou encore foyers de travailleurs) et 12 % vers du logement privé. *In fine*, une partie des réfugiés est hébergée par le programme 177, dans des structures d'urgence de droit commun, comme les personnes déboutées du droit d'asile.

Les centres provisoires d'hébergement (CPH), s'ils sont juridiquement des CHRS, sont réservés aux réfugiés. Au total, ils bénéficient de 1 440 places, dont 1 083 places en CPH *stricto sensu*, pour 11 371 personnes placées sous protection par l'OFPRA ou la CNDA en 2013, soit un ratio de 12,7 %. Le ratio de places en CPH par rapport aux places en CADA se dégrade (4,5 % en 2013). Les CPH sont des structures hétérogènes dont le coût varie en fonction du mode d'hébergement, qui peut être soit collectif dans des résidences, soit diffus dans un ensemble de logements, des formules de restauration qui sont individuelles ou collectives, de la capacité d'hébergement et de la structure gestionnaire (association locale ou à compétence nationale). En vertu de l'article R. 314-105 du code de l'action sociale et des familles, les dépenses liées à l'activité des CPH sont prises en charge par l'Etat sous forme d'une dotation globale de financement fixée par les préfets de département. En 2013, 11,7 M€ ont été dépensés à ce titre. Il convient de souligner la situation particulière du CPH de Massy, financé par le programme 104 comme les autres, mais qui est géré directement par La Cimade hors des mécanismes nationaux d'admission dans le DN@, « *l'association ne souhaitant pas communiquer [des] éléments aux services centraux [de l'OFII]* » selon l'OFII. La remontée des informations étant une condition de l'efficacité globale du dispositif, elle s'applique aussi à La Cimade, faute de quoi le principe du subventionnement du CPH de Massy devrait être réexaminé.

Des structures *ad hoc* ont été développées pour pallier le manque de places en CPH et en hébergement généraliste. Ainsi, France Terre d'asile a mis en place dès 2003 un dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) avec 300 places. Il propose un hébergement en appartement partagé, couplé à une offre d'accompagnement vers l'autonomie. Il est même prévu un « soutien à la parentalité » pour des réfugiés majeurs pourtant déjà parents. A Lyon, le CADA-IR (centre d'accueil pour demandeurs d'asile - insertion des réfugiés), créé en 2004 par Forum Réfugiés-Cosi, dispose de 57 places. Ces deux dispositifs bénéficieront à compter de 2015 d'un financement pérenne (2,3 M€) et non plus de mouvements en gestion qui relevaient d'une sous-budgétisation initiale volontaire de la DGEF.

Une clarification semble nécessaire afin d'uniformiser le statut de ces structures d'hébergement des personnes sous protection internationale avec les CPH, si un hébergement spécifique devait être maintenu (cf. infra).

La durée moyenne de séjour en CPH s'est établie à 320 jours en 2012, étant entendu que le réfugié peut y être hébergé pendant une durée de six mois renouvelable une fois. Elle varie de 248 jours en Midi-Pyrénées à 587 en Bourgogne. Une majorité des bénéficiaires provient des CADA d'Ile-de-France (29,7 % des places occupées en CPH contre 7,4 % des places de CPH en Ile-de-France)¹⁵². En somme, les demandeurs d'asile qui ont bénéficié d'un accompagnement plus conséquent en CADA ont plus de chances que les autres d'obtenir une place en CPH ; ils sont donc favorisés par rapport aux autres personnes, restées en HUDA.

En 2013, le coût moyen journalier à la place a été estimé à 29,60 € (30,35 € en 2014), soit un montant supérieur aux CADA et aux HUDA. En outre, l'OFII reconnaît que les

¹⁵² OFII, état du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2012, mai 2013.

procédures de gestion des CPH n'ont pas été actualisées. Par conséquent, certaines structures n'informent pas l'OFII des places vacantes ni de l'évolution de leur occupation.

Un pilotage plus resserré devrait être effectué par l'OFII sur ces structures dont le budget représente 15 % des crédits du programme 104. En s'alignant sur le prix de journée des CADA, y compris l'AMS, l'économie annuelle serait de 2,9 M€.

Compte tenu de la faible part des CPH pour héberger les réfugiés et de la diversité des structures existantes, l'existence d'un tel dispositif spécifique pourrait être reconsidérée au profit du dispositif d'hébergement de droit commun. La situation actuelle crée une différence de traitement entre les réfugiés en CPH et les autres, qui n'apparaît pas justifiée par des critères objectifs. Le ministère de l'intérieur met en avant la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 pour justifier l'existence de CPH. Pourtant, son article 21 ne stipule pas l'existence d'une catégorie particulière d'hébergement pour les réfugiés par rapport au droit commun de l'accès au logement. Ainsi, l'hébergement généraliste reste possible pour les réfugiés ; mais, ils devraient plutôt bénéficier d'un accès facilité et généralisé aux logements sociaux, afin d'assurer une plus grande et plus rapide intégration en France, au égard à leur nouveau statut.

Environ un quart des demandeurs d'asile obtiennent chaque année une protection internationale, par décision de l'OFPRA ou de la CNDA. Les actions conduites pour l'intégration des réfugiés sont d'une efficacité limitée ; elles devraient être renforcées, sous l'égide de l'OFII.

En revanche, à leur hébergement dans des structures d'urgence ou spécifiques qui sont loin de bénéficier à tous, devrait être privilégié un accès à un logement social selon des modalités à définir.

Recommandation n°9 : renforcer l'accompagnement des personnes sous protection internationale

B. LES DEMANDEURS D'ASILE SOUS REGLEMENT DUBLIN

1. Le nouveau règlement Dublin III

Le règlement Dublin, appliqué par 31 Etats, est fondé sur le principe de la responsabilité d'un seul Etat-membre pour l'examen d'une demande d'asile. L'un de ses objectifs est d'éviter ce que les institutions européennes appellent l'*asylum shopping*, c'est-à-dire la présentation de demandes d'asile auprès de plusieurs Etats. Le règlement Dublin III¹⁵³ qui a succédé à Dublin II puis à la Convention de Dublin de 1990, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Il introduit notamment l'exigence d'un recours effectif contre la mesure de transfert alors que ce n'était pas le cas en France. Par conséquent, le projet de loi portant

¹⁵³ Règlement UE n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013.

réforme de l'asile l'intègre dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour un coût estimé à 400 000 euros par an¹⁵⁴.

Le règlement Dublin prévoit qu'un pays est désigné responsable si les empreintes du demandeur d'asile ont déjà été enregistrées dans la base de données européennes EURODAC, si le demandeur admet, ou s'il peut être démontré qu'il a traversé ou séjourné dans un autre pays. Il s'agit généralement du premier pays dans lequel le demandeur est entré sur le territoire européen. Par conséquent, en cas d'accord du pays saisi par le préfet territorialement compétent, un demandeur sous procédure Dublin, dit « Dubliné » y sera transféré dans un délai maximum de six mois à compter de son accord. Ce délai peut être étendu en cas d'emprisonnement (12 mois) ou en cas de fuite de l'intéressé (18 mois).

La mise en œuvre du règlement Dublin dépend néanmoins de la bonne coopération entre les différents Etats-membres. On peut supposer que ceux dont une partie des frontières constituent les frontières extérieures de l'Union européenne reçoivent plus de demandeurs d'asile par les voies terrestres et maritimes. Or, seules 4 485 demandes d'asile ont été enregistrées en Espagne, 8 225 en Grèce, 15 150 en Pologne ou même 27 930 en Italie en 2013. Certains de ces Etats laisseraient donc passer des demandeurs sans les enregistrer. En outre, la police aux frontières fait état de difficultés organisationnelles avec certains Etats pour les réadmissions. Chaque pays détermine les jours, les horaires, le nombre de personnes pouvant être réadmissibles, ainsi qu'un délai de préavis d'information. Ainsi, les réadmissions se font en Allemagne du lundi au jeudi jusqu'à 14 heures et le vendredi jusqu'à 11 heures, avec un préavis de trois jours ouvrés, en Pologne du lundi au jeudi de 8 heures à 14 heures. En France, la police aux frontières souligne l'absence de permanence à la DGEF le week-end notamment. Ces dysfonctionnements nuisent à la fluidité du système. Des accords techniques bilatéraux pourraient être signés par la France avec les principaux pays concernés par ces réadmissions (Espagne, Italie, Pologne et Belgique).

Par ailleurs, la juridiction administrative française vérifie si la France n'aurait pas dû faire usage de la « clause de souveraineté » prévue au dernier alinéa de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en application de l'article 3-2 du règlement Dublin. Elle permet à un Etat d'accorder l'asile à un demandeur dont la demande relèverait normalement d'un autre Etat-membre, sous certaines conditions. Le Conseil d'Etat a déjà fait échec à la réadmission de demandeurs d'asile en Grèce¹⁵⁵ ou en Hongrie¹⁵⁶. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère depuis 2000 que le seul fait que l'Etat où devait être renvoyé un demandeur d'asile soit membre de l'Union européenne n'exonère pas l'Etat ayant pris la décision de refoulement d'examiner si ce renvoi n'exposerait pas l'intéressé à un traitement inhumain et dégradant au sens de la Convention européenne¹⁵⁷. De même, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a posé en 2011 l'obligation pour les Etats-membres de ne pas renvoyer un demandeur d'asile vers un autre Etat-membre de l'Union européenne, si, de manière générale, le système d'asile de ce dernier connaît des « *défaillances systémiques* »¹⁵⁸.

En conséquence, le système européen fait porter la charge de l'asile sur les Etats qui s'acquittent le mieux de leurs obligations, en exonérant les autres. Ainsi, aucune réadmission

¹⁵⁴ DGEF, maquette budgétaire de la réforme de l'asile, 6 mai 2014.

¹⁵⁵ Conseil d'Etat, ordonnances n°339478 et 339479, 20 mai 2010.

¹⁵⁶ Conseil d'Etat, ordonnances n°371572, 371573, 371574, 371575, 29 août 2013

¹⁵⁷ Cour européenne des droits de l'homme, T.I. c. Royaume-Uni, Req. n°43844/98, 7 mars 2000

¹⁵⁸ Cour de justice de l'Union européenne, N.S. c. Secretary of State for the Home Department, Aff. C-411/10 et C-493/10 – ADL, 21 et 29 décembre 2011.

n'a été effectuée à destination de la Grèce depuis 2011, alors qu'en moyenne, sur les cinq années antérieures, 50 demandeurs d'asile y étaient transférés par an.

2. Un faible taux de transfert

Le taux d'exécution des réadmissions des demandeurs d'asile sous procédure Dublin est globalement de 17 % par an en moyenne en France, depuis 2011. Compte tenu des refus de certains Etats de réadmettre des demandeurs d'asile identifiés comme relevant du règlement Dublin, le taux est de 12,7 %, soit un demandeur effectivement transféré sur huit.

A Paris, le taux s'établit à moins de 1 % (7 réadmissions sur 810 demandes). En 2013, plus de 4 500 demandeurs d'asile sont restés sur le territoire français en dépit du règlement Dublin. A partir du coût moyen annuel tel que calculé en annexe 4, la charge financière de ces personnes restées indûment en France peut être estimée à 24,8 M€.

Tableau 7. Décisions concernant les personnes sous procédure Dublin

	2009	2010	2011	2012	2013
Accords	3 430	3 340	2 847	3 555	3 927
Rejets	1 006	1 130	1 019	1 127	1 259
Total "Dublinés"	4 436	4 470	3 866	4 682	5 186
Transferts libres	78	73	65	98	65
Transferts sous contrôle	546	475	220	318	427
Transferts sous escorte	386	335	202	182	169
Total transferts	1 010	883	487	598	661
Transferts/Accords	29,4%	26,4%	17,1%	16,8%	16,8%
Transferts/Total "Dublinés"	22,8%	19,8%	12,6%	12,8%	12,7%

Source : Cour des comptes d'après annexe du projet de loi sur la réforme de l'asile.

Après une baisse importante des transferts vers les autres Etats, entre 2009 et 2011, le nombre de transferts « sortants » a progressé de 36 % entre 2011 et 2013. Il a concerné 661 personnes en 2013 mais sans atteindre le niveau de 2009. Parallèlement, la France a accepté les transferts « entrants » de 637 demandeurs d'asile des autres Etats en 2013, principalement de Suède et de Suisse, en baisse par rapport aux années précédentes. Elle accueille donc de moins en moins les demandeurs dans le cadre de Dublin en provenance des autres Etats.

L'objectif de 25 % de reconduites de la DGEF ne paraît pas suffisamment ambitieux. Le taux de réadmission des demandeurs d'asile sous procédure Dublin devrait pouvoir être augmenté, d'autant que l'introduction du recours suspensif dans le cadre du projet de loi portant réforme de l'asile pourrait ralentir les procédures et réduire encore le nombre de transferts.

L'important taux d'échec des réadmissions s'explique principalement par le refus de coopération des demandeurs concernés : disparition dès la notification du refus de séjour jusqu'à l'expiration du délai de transfert, multiplication des recours, famille incomplète au moment du transfert, demande d'un autre titre de séjour, etc. Alors que les transferts avec

délai prolongé ne représentaient que 13,5 % du total des transferts effectués en 2009, leur part s'est établie à 42,4 % en 2013 et à 53,2 % au cours du premier semestre 2014. Ces transferts sont de moins en moins libres (moins de 10 %), et majoritairement sous contrôle ou sous escorte. Il a été fait état de certaines familles tchéchènes ayant d'abord demandé l'asile en Pologne et qui, une fois arrivées en France, auraient réparti leurs enfants de façon à ne plus pouvoir reconstituer les familles en vue d'un transfert en Pologne. De plus, en vertu de la circulaire du 6 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, qui fait notamment suite un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁵⁹, l'assignation à résidence est privilégiée pour les familles aux dépens de la rétention dans les centres de rétention administrative (CRA), ce qui rend plus difficiles les réadmissions. Par conséquent, les demandeurs d'asile ou quelques membres de la cellule familiale ont pu disparaître, lorsque les forces de police se présentent à leur lieu d'hébergement, le jour du départ.

Il conviendrait ainsi de placer les demandeurs d'asile sous procédure Dublin dans les CRA, y compris les familles, afin de s'assurer de l'effectivité du transfert, dans les meilleurs délais, sous réserve de modification réglementaire. La circulaire de 2012 susmentionnée pourrait être révisée en ce sens d'autant que les directives européennes de 2013 autorisent le placement en rétention, associé à des garanties pour les étrangers concernés et que la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, en 2012, se basait notamment sur le fait que le droit français « *n'explicite aucunement les infrastructures nécessaires à l'accueil des familles* » dans les CRA, que le centre concerné n'était pas « *adapté à la présence d'enfants* » et enfin qu'aucun « *arrêté [ne prévoit le] placement en rétention administrative* » des enfants. Certains Etats tels que la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède ou encore la Suisse ont des conditions d'accueil plus contraignantes pour les demandeurs d'asile sous procédure Dublin. Ils obtiennent de ce fait un taux de transfert de 53 % (Norvège) à 82 % (Pays-Bas) vers la France¹⁶⁰.

Le règlement Dublin III prévoit les réadmissions des étrangers demandeurs d'asile, en règle générale, dans le premier pays traversé sur le territoire européen, sur la base d'une bonne coopération entre les Etats membres et des personnes concernées. En cas d'accord du pays saisi par le préfet territorialement compétent, un demandeur sous procédure Dublin y est transféré dans un délai maximum de six mois, 12 mois en cas d'emprisonnement ou 18 mois en cas de fuite de l'intéressé.

Force est de constater que le taux de transfert effectif des demandeurs d'asile identifiés par la France s'établit à un peu moins de 13 %, au cours des trois dernières années sous revue. Eu égard aux enjeux et au coût de la politique d'asile, la mise en œuvre de la procédure de réadmission des demandeurs d'asile devrait gagner en efficacité : il paraît possible d'augmenter le nombre de réadmissions vers les autres Etats à travers notamment, la rétention administrative des personnes concernées en lieu et place de l'assignation à résidence et la signature d'accords techniques bilatéraux pour la mise en application effective du règlement Dublin.

¹⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 5^e section, *Popov c. France*, n°39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012.

¹⁶⁰ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

Recommandation n°6 : renforcer les mesures de nature à permettre la mise en œuvre effective et rapide de la procédure de réadmission de demandeurs d’asile, en application du règlement Dublin III.

C. LES DEBOUTES

1. Une sortie problématique des hébergements

Les personnes déboutées du droit d’asile peuvent demeurer en CADA pour une durée maximale d’un mois suivant la notification de la décision négative de l’OFPRA ou de la CNDA¹⁶¹. Lorsque le gestionnaire d’un centre est confronté à un refus de sortie, il peut avoir recours à des procédures d’expulsion locative. Les tribunaux d’instance sont alors saisis par les gestionnaires de CADA. Le projet de loi relatif à la réforme de l’asile vise à clarifier la procédure. Désormais, l’Etat ou le gestionnaire pourra saisir la juridiction administrative en cas d’occupation induite des CADA ou des HUDA par les personnes sous protection internationale et les déboutés du droit d’asile. Le préfet pourra mettre en demeure l’occupant de quitter le lieu d’hébergement propre aux demandeurs d’asile ; en cas de mise en demeure infructueuse, il pourra saisir le juge administratif des référés, sur le fondement de l’article L. 521-3 du code de justice administrative aux fins d’injonction à l’encontre de l’occupant, au besoin sous astreinte et avec le concours de la force publique. Sur 3 075 sorties en 2013 dans les CADA placés sous sa gestion, Adoma a recouru aux procédures d’expulsion pour une trentaine de dossiers (en hausse par rapport à 2012), soit 1 % des cas environ¹⁶².

Cependant, les associations se trouvent confrontées à un dilemme moral entre la mise à l’abri de personnes vulnérables et l’engagement d’une procédure d’expulsion. Par ailleurs, les personnes refusant de partir sont parfois soutenues par certaines associations militantes qui les confortent dans une position parfois qualifiée de « *jusqu’au-boutiste* »¹⁶³. Les gestionnaires de structures d’hébergement rencontrent plusieurs obstacles pour faire sortir les déboutés. La DDCS du Bas-Rhin indique ainsi que :

- « *la majorité, voire la totalité, des ménages déboutés entament une procédure de régularisation ;*
- *peu de ménages font l’objet d’une intervention des forces de sécurité ;*
- *le dispositif généraliste financé par le BOP 177 est saturé ;*
- *enfin, un nombre croissant de ménages refusent de sortir des structures »*¹⁶⁴.

Le nombre de déboutés en CADA au 31 décembre 2012 était de 4 492 sur 21 018 places occupées. Alors que le taux imposé par la DGEF aux gestionnaires est de 4 %, il était le double à fin 2012 au lieu de 5,1 % en 2009. En 2013, il s’est néanmoins établi à 6 % grâce

¹⁶¹ Article L. 348-2 du code de l’action sociale et des familles.

¹⁶² Adoma, rapport d’activité 2013.

¹⁶³ DDCS de la Vienne, note à la préfète de région sur l’articulation entre le dispositif de veille sociale tout public et le dispositif d’hébergement d’urgence des demandeurs d’asile dans la Vienne, 1^{er} mars 2013.

¹⁶⁴ DDCS du Bas-Rhin, éléments relatifs aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d’asile, hors centres d’accueil dédiés, 4 juillet 2014.

à la création de nouvelles places¹⁶⁵. Le ministère de l'intérieur reconnaît que cette situation est « *préoccupante* »¹⁶⁶. La situation est très différente d'une région à l'autre avec un taux allant de 0 % en Auvergne et dans le Limousin à 18,1 % dans les Pays-de-la-Loire ou 17,1 % en Languedoc-Roussillon. Les trois quarts des déboutés en occupation indue n'ont pas de titre de séjour, 14 % ont déposé une demande de réexamen et 11 % ont été admis au séjour à titre exceptionnel. Comme proposé ci-dessus, des minoration financières pourraient être mises en place en réduisant la subvention de l'année N+1 de l'association concernée pour l'hébergement indu en CADA et en HUDA.

En cas de refus de l'aide au retour volontaire, des solutions d'orientation vers les dispositifs de droit commun sont recherchées. Les CADA orientent généralement les déboutés soit vers un hébergement d'urgence de droit commun, par l'intermédiaire du 115 et des SIAO, soit vers des associations caritatives. Dans le Rhône, le CADA informe la préfecture de la sortie du débouté en distinguant ceux auxquels la mise à la rue pourrait faire courir un risque vital et ceux qui ne sont pas dans une situation aussi préoccupante. Dans le premier cas, les responsables du CADA complètent directement la demande de prise en charge et font le lien avec le SIAO voire la DDCS. Dans le second cas, les structures informent les personnes sur la possibilité d'appeler le 115. Au niveau national, 44,5 % des déboutés qui sont sortis de CADA en 2012 ont été directement orientés vers des centres d'hébergement d'urgence contre 42,1 % en 2011. Ce taux passe à 52,5 % en prenant en compte les sorties en CHRS.

Conformément aux propositions du rapport sur la réforme de l'asile¹⁶⁷, Adoma a proposé d'expérimenter, dès 2015, avec l'accord de la DGEF, une nouvelle solution pour héberger et accompagner les déboutés, pour un coût de 6,3 M€ par an. Compte tenu du taux d'occupation indue dans les CADA, qui bloque les entrées de nouveaux demandeurs d'asile, et de l'insuffisance de places dans l'hébergement d'urgence de droit commun, il est envisagé de mettre en place un hébergement spécifique pour les déboutés dans des centres de préparation au retour (CPAR) ayant le même objectif que les CRA. Paradoxalement, ces centres relèveraient du code de l'action sociale et des familles, comme les CHRS ou les CADA. Les étrangers déboutés du droit d'asile devraient donc y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, jusqu'à ce qu'une orientation leur soit proposée au titre du principe de la continuité de l'accueil¹⁶⁸.

La Cour s'interroge sur la viabilité de ce type de solution qui vise à créer une nouvelle catégorie de lieu d'hébergement pour des personnes en situation irrégulière dont le motif de venue en France n'a pas été reconnu par l'OFPRA ni la CNDA.

2. L'inexistence des éloignements

La présence des déboutés dans les structures d'hébergement spécifiques aux demandeurs d'asile et généralistes s'explique principalement par la fin des éloignements.

¹⁶⁵ OFIL, rapport activité 2013.

¹⁶⁶ Note du ministre de l'intérieur aux préfets de région, du 18 février 2013, relative aux données statistiques relatives au pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

¹⁶⁷ Par Valérie Létard, sénatrice et Jean-Louis Touraine, député. Remis au Ministre de l'intérieur, le 28 novembre 2013.

¹⁶⁸ Articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

Les déboutés se voient notifier une obligation de quitter le territoire français (OQTF), qui est une mesure administrative d'éloignement des étrangers prévue par l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cependant l'effectivité de cette disposition est en cause. Le ministère de l'intérieur reconnaît en effet « *qu'une forte proportion des étrangers demandeurs d'asile reste sur le territoire français après s'être vu opposer un refus par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA* » même si leur nombre n'est pas quantifiable¹⁶⁹. Pourtant, le projet de loi sur la réforme de l'asile n'aborde pas la question des déboutés se maintenant sur le territoire français.

La procédure d'éloignement ne tient pas compte, dans les faits, du parcours de l'étranger en situation irrégulière. Ainsi, il n'y avait pas de suivi spécifique pour les déboutés du droit d'asile jusqu'au 1^{er} janvier 2014. Entre janvier et mai 2014, selon la DGEF, 561 personnes ont été effectivement éloignées pour 8 630 OQTF prononcées à la suite d'un refus d'asile, soit 6 % contre une moyenne de 17 % pour l'ensemble des OQTF. Cependant, seuls 42 % des déboutés ont reçu une OQTF en 2013. Par conséquent, les éloignements effectifs ne concernent que 1 % des déboutés du droit d'asile. Les OQTF ne sont donc quasiment pas exécutées, en contradiction avec le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. En 2009, la Cour estimait que le retour des déboutés du droit d'asile dans leur pays d'origine devait être « *organisé de façon beaucoup plus systématique et rapide que par le passé, afin d'éviter leur glissement vers la clandestinité et le renforcement de l'immigration illégale* »¹⁷⁰.

Le récépissé est retiré au demandeur d'asile débouté, à qui on notifie ensuite un refus de séjour, qui peut être assorti d'une OQTF sous un mois et d'une décision fixant le pays de destination. Comme le propose le rapport des inspections¹⁷¹, la décision de la CNDA pourrait valoir directement OQTF. Les personnes déboutées seraient donc contraintes de quitter la France, sans avoir à attendre la décision du préfet, ce qui permettrait de raccourcir la durée des procédures et notamment le délai entre la décision de la CNDA, son enregistrement dans l'application Telemofpra, l'information de la préfecture puis la décision éventuelle de l'OQTF avant sa notification. Cela suppose aussi de supprimer la possibilité d'engager plusieurs procédures en parallèle (asile, étranger malade, vie privée et familiale, etc.), qui pourrait s'apparenter à un détournement de procédures.

L'éloignement d'un débouté du droit d'asile s'avère difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la nécessaire coopération des personnes concernées et des Etats de destination, comme pour la procédure Dublin. Par ailleurs, les délais de la procédure d'asile qui conduisent à exécuter une OQTF après deux années de vie en France, de scolarisation des enfants et parfois d'insertion sociale compliquent l'éloignement des personnes concernées. Des stratégies d'évitement, voire de fuite, ont été mises en place comme pour les « Dublinés ». Ainsi, depuis la circulaire du 6 juillet 2012, le taux d'annulation des vols réservés pour l'éloignement de déboutés et de leurs familles ne cesse d'augmenter. Le motif principal est l'absence d'un membre de la famille au moment de l'interpellation, le matin de l'éloignement. 90 % des vols dédiés pour l'éloignement ont été annulés en 2013 contre 65 %

¹⁶⁹ Ministère de l'intérieur, Les étrangers en France 2012 - Dixième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁷⁰ Cour des comptes, rapport public annuel 2009 : « La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre ».

¹⁷¹ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

en 2011¹⁷². Enfin, certains Etats refusent de délivrer des laissez-passer consulaires pour un éloignement, comme l'Azerbaïdjan ; aucune personne déboutée déclarée de nationalité azérie ne peut être éloignée.

La police aux frontières met également en avant la difficulté d'exécuter une OQTF à cause de la procédure proprement dite. Les forces de l'ordre ne disposent plus de moyen de contrôler si l'étranger ayant une OQTF est effectivement parti. La loi du 31 décembre 2012 a mis fin au placement en garde à vue des étrangers présumés en situation irrégulière tandis que la circulaire du ministre de l'intérieur du 6 juillet 2012¹⁷³ fait primer l'assignation à résidence sur la rétention administrative alors que la mesure d'éloignement est plus facilement envisageable depuis un CRA (cf. *supra*). Une note du ministre de l'intérieur du 18 février 2013¹⁷⁴ a donné une interprétation extensive de cette circulaire car elle interdit « *les mesures d'assignation à résidence [qui] ne peuvent en aucun cas être mises en place en CADA ni dans les structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile* ». Or, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne prévoit ni l'interdiction d'une mesure d'assignation à résidence en CADA ou en HUDA, ni même la substitution au placement en rétention administrative¹⁷⁵. Afin de réduire le nombre d'absences de l'étranger à sa convocation pour un éloignement, sous réserve de la jurisprudence européenne, un placement en CRA devrait être effectué d'autant que des investissements ont été consentis ces dernières années pour améliorer la sécurité, la conformité et les conditions de vie dans les CRA, y compris pour les enfants. En 2013, 676 personnes déboutées ont été placées dans un CRA, soit 1,5 % des demandeurs déboutés.

Par ailleurs, la complexité de la procédure peut conduire à la libération des déboutés par le juge des libertés et de la détention. 85 % des annulations par le juge sont dues à des erreurs de procédure ou d'appréciation (notamment sur la valeur des garanties de représentation) du fait des services interpellateurs, les services des préfectures, les autorités judiciaires, l'OFPRA et les associations ou les consulats. Afin de la clarifier et de l'explicitier à destination notamment des autres forces de sécurité, la police aux frontières a préparé une circulaire qui n'a toujours pas été publiée. Néanmoins, des actions de sensibilisation ont été menées auprès des services intervenant et un logiciel a été créé pour faciliter la rédaction des procédures administratives (LRPPN-A).

Enfin, l'éloignement dépend du préfet qui décide de l'OQTF à deux moments clés : pour la notification de l'OQTF et ensuite pour l'exécution de l'éloignement. Les circulaires du ministre de l'intérieur du 11 mars 2013 et du 11 mars 2014 rappellent aux préfets qu'ils doivent éloigner les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui ne justifient pas d'autres motifs les autorisant à résider en France. Or, il a été noté une « *forme de renoncement* »¹⁷⁶ dans certaines préfectures à cause de l'absence de directive claire du Gouvernement en ce sens et de la sensibilité politique et médiatique du sujet, et tout particulièrement des familles déboutées du droit d'asile. L'affaire dite « Leonarda Dibrani »

¹⁷² DCPAF/SDIIST, note relative à l'éloignement des familles avec enfants mineurs par moyen aérien dédié, 2 septembre 2014.

¹⁷³ Circulaire du ministre de l'intérieur du 6 juillet 2012 : mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue à l'article L.561-2 du CESEDA, en alternative au placement des familles en rétention administrative sur le fondement de l'article L.551-1 du même code.

¹⁷⁴ Note du ministre de l'intérieur aux préfets de région, du 18 février 2013, relative aux données statistiques relatives au pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

¹⁷⁵ Articles L.551-1 et L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁷⁶ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

en octobre 2013 n'a fait que renforcer ce phénomène. En pratique, l'éloignement des familles avec enfants mineurs s'avère de plus en plus compliqué à mettre en œuvre. La Cour européenne des droits de l'homme, qui a pourtant condamné la France, déplorait le fait que « les autorités [n'] aient [pas] mis en œuvre toutes les diligences nécessaires pour exécuter au plus vite la mesure d'expulsion et limiter le temps d'enfermement »¹⁷⁷.

Les associations rencontrées critiquent souvent la position de l'Etat, qu'elles qualifient de « schizophrène »¹⁷⁸ car il demande aux gestionnaires des CADA de réduire le taux d'occupation induite en sachant que les déboutés ne pourront être tous hébergés dans les structures d'urgence de droit commun, et sans régler la question de leur situation, à travers soit un éloignement, soit une régularisation. Cependant, si tous les déboutés devaient être régularisés après la procédure d'asile, celle-ci perdrait tout son sens et n'aurait plus lieu d'être. La majorité des personnes déboutées du droit d'asile, qui n'ont pas engagé d'autres procédures, ne sont ni éloignables, ni régularisables mais restent en situation irrégulière en France. *In fine*, la majorité des personnes déboutées sera régularisée au bout de cinq ans depuis la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012¹⁷⁹. Les déboutés attendent donc cinq ans, certains utilisant l'assignation à résidence comme une mesure probatoire pour demander une régularisation par la suite. Le maintien dans l'illégalité fragilise en outre les personnes déboutées sans possibilité réelle d'insertion, dans l'attente des cinq ans de présence en France. Toute la procédure d'asile aboutit paradoxalement au même résultat, quelle que soit la réponse de l'OFPPA ou de la CNDA : le maintien en France de personnes étrangères ayant initialement demandé l'asile, qui resteront sur le territoire avec, pour une minorité, le statut de réfugiés ou à un autre titre, et au plus tard, cinq ans après leur arrivée.

Il convient de noter que si le projet de loi portant réforme de l'asile prévoit une hausse des éloignements, les crédits alloués à l'éloignement dans le cadre du budget triennal 2015-2017 restent stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 à hauteur de 21,4 M€.

Cette situation relève d'une absence de choix explicite et assumé entre l'éloignement des personnes déboutées du droit d'asile et leur régularisation.

Recommandation n°7 : exécuter les obligations de quitter le territoire français pour les personnes déboutées du droit d'asile conformément au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

3. La multiplication des recours aux procédures contentieuses

Au cours de son parcours, un demandeur d'asile peut introduire une dizaine d'instances successives en bénéficiant à chaque fois de l'aide juridictionnelle : contestation de la décision OFPPA devant la Cour nationale du droit d'asile, puis une demande de réexamen de la décision de la CNDA, puis une contestation du refus de titre « étranger malade » devant le tribunal administratif, puis un appel devant la cour administrative d'appel, puis une

¹⁷⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 5e section, *Popov c. France*, n°39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012.

¹⁷⁸ Préfecture de la Vienne, note sur l'hébergement des demandeurs d'asile et l'articulation BOP 303 et 177, 2014.

¹⁷⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

deuxième demande de réexamen de la décision de la CNDA, puis une contestation du refus de titre « vie privée et familiale », puis un appel, etc. Cet exemple souligne à la fois la multiplication des procédures et des recours à l'encontre de toute décision administrative et juridictionnelle. L'IGA souligne que « *la juridictionnalisation massive du droit des étrangers aboutit à reporter la décision finale de maintien ou de départ. Le parcours juridictionnel de l'étranger en France peut durer plusieurs années et compter une dizaine de contentieux, avant d'aboutir à une régularisation ou à un éloignement* »¹⁸⁰. La multiplication des procédures et des recours permet de gagner du temps afin d'être régularisé cinq ans après l'arrivée en France. Si le nombre d'étrangers régularisés a augmenté de 34 % entre 2012 et 2013, les outils statistiques ne permettent pas de distinguer, parmi les personnes régularisées, les demandeurs d'asile déboutés.

La personne dont la demande d'asile a été définitivement rejetée par la CNDA peut en demander le réexamen à l'OFPRA. En cas de rejet de la demande par l'OFPRA, l'étranger peut à nouveau saisir la CNDA. Le demandeur doit présenter des éléments nouveaux de nature à justifier ses craintes en cas de retour dans son pays, alors que la procédure dure déjà deux ans. Par ailleurs, dans la mesure où les préfetures ne sont pas informées du contenu des demandes d'asile, elles sont dans l'incapacité d'évaluer le sérieux d'une demande de réexamen. Les demandes de réexamen déposées à l'OFPRA sont en baisse de 6,8 % en 2013 (5 790 dossiers) après deux ans de hausse. Il pourrait être envisagé d'instaurer un délai entre la notification de la décision de la CNDA et la possibilité de formuler une demande de réexamen afin de limiter le recours à cette procédure qui représente 9 % des dossiers de l'OFPRA en 2013. Le projet de loi sur la réforme de l'asile introduit de façon pertinente la notion d'irrecevabilité ou de clôture de la demande d'asile.

Les déboutés du droit d'asile, s'ils ne peuvent être régularisés à titre exceptionnel¹⁸¹, entament d'autres procédures. Lors du lancement de la concertation nationale sur la réforme de l'asile, le ministre de l'intérieur a reconnu que la majorité des déboutés introduisaient une demande de séjour à un tout autre titre que l'asile¹⁸². Toutefois, les outils statistiques ne permettent pas de distinguer, dans les personnes demandant une autorisation provisoire de séjour, les demandeurs d'asile déboutés. Plusieurs titres peuvent être demandés, notamment la carte de séjour temporaire, portant la mention « vie privée et familiale » délivrée si l'étranger est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France¹⁸³.

Toutefois, la procédure la plus fréquemment utilisée concerne les étrangers malades, qui permet aussi d'obtenir la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » après un an en France. Elle est délivrée si l'état de l'intéressé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité sur sa santé et si aucun traitement approprié n'existe dans le pays d'origine (sauf circonstance humanitaire exceptionnelle). Le critère principal est donc aujourd'hui la disponibilité des soins (et non celui de l'accessibilité) qu'il convient de maintenir. Un rapport médical doit être établi par un médecin agréé ou un médecin praticien hospitalier, suivi du médecin de l'ARS ou du médecin chef de la préfecture de police, dont l'avis ne lie pas le préfet. Une réforme est envisagée pour confier cet avis médical aux médecins de l'OFII. En

¹⁸⁰ IGA, rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur, septembre 2013.

¹⁸¹ Article L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁸² Intervention du ministre de l'intérieur lors du lancement de la concertation nationale sur la réforme de l'asile, 15 juillet 2013.

¹⁸³ Article L.313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

dépit d'avis positifs, le préfet peut refuser d'accorder une autorisation provisoire de séjour (APS) pour soins. Un recours est alors possible. La préfecture du Rhône a décidé de ne pas suivre systématiquement l'avis du médecin afin de réduire le nombre de demandes d'APS pour soins, avec succès selon la préfecture.

Une majorité de personnes déboutées dépose une demande d'APS pour soins. Un échantillonnage effectué par l'IGA et l'IGAS a abouti à des taux entre 50 % (à Toulon) et 90 % (à Metz)¹⁸⁴. Dans le Rhône, 75 % des premières demandes étrangers malades ont été faites par des déboutés du droit d'asile. « *Les ménages déboutés entament quasi systématiquement une demande de régularisation pour soins* » dans le Bas-Rhin¹⁸⁵. Outre le débouté du droit d'asile qui obtient une carte de séjour pour les soins, ses proches peuvent également bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour de six mois renouvelable au titre d'« accompagnant étranger malade ». C'est le cas des conjoints des étrangers malades ainsi que de l'un des parents étrangers d'un enfant mineur dont l'état de santé est grave, voire les deux parents sur accord du préfet de département.

La multiplication des procédures, parallèles ou successives, à la demande d'asile, parfois abusives ou détournées de leur objet véritable, permet aujourd'hui, dans les faits, aux personnes qui seront finalement déboutées de rester sur le territoire français à un autre titre que l'asile. Ceci conduit à enlever à cette politique publique une grande part de sa particularité.

Recommandation n°8 : ne pas autoriser un demandeur d'asile débouté à engager, de manière abusive, de nouvelles procédures afin de bénéficier d'un titre de séjour.

4. Les aides au retour

Les personnes faisant l'objet d'une OQTF à la suite du rejet de leur demande d'asile bénéficient d'une information sur le dispositif d'aide au retour volontaire mis en œuvre par l'OFII et les équipes des CADA. Les circulaires du ministère de l'intérieur insistent sur l'information des demandeurs d'asile « *au plus tôt* » des possibilités d'aide au retour. En cas d'accord du débouté, il reste au CADA jusqu'à son départ effectif dans la limite d'un mois à compter de la notification de l'accord. L'information en faveur de l'aide au retour doit être réalisée dès les premières démarches et à tous les stades de la procédure. L'OFII a néanmoins fait valoir qu'il ne disposait pas des effectifs suffisants (43 ETPT) pour mener à bien cette mission.

Refondée en 2013¹⁸⁶, l'aide a été modulée et réduite par alignement sur les pratiques d'autres Etats européens, afin d'éviter les effets d'aubaine et de réduire ce que les professionnels appellent le *return shopping*. La France se distinguait jusqu'en 2013 par un nombre de retours plus importants que ses voisins européens : cinq fois plus que le Royaume-Uni, trois fois plus que la Suède ou l'Allemagne¹⁸⁷.

¹⁸⁴ IGA-IGAS, rapport sur l'admission au séjour des étrangers malades, mars 2013.

¹⁸⁵ Préfecture du Bas-Rhin, DDCS/DIM, note sur le parcours des demandeurs d'asile, 1^{er} juillet 2014.

¹⁸⁶ Fixé par arrêté du ministre de l'intérieur du 16 janvier 2013 et entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

¹⁸⁷ 17 573 retours en 2012 contre 3 624 retours volontaires organisés par la Grande-Bretagne (chiffres à fin octobre 2013), 5 080 retours organisés par la Suède (chiffres à fin octobre 2013), 6 575 retours volontaires organisés par l'Allemagne-BAMF (chiffres à fin août 2013). Source : rapport d'activité 2013 de l'OFII.

L'aide comprend un soutien matériel et financier au départ de 500 euros, par adulte et de 250 euros par enfant mineur. Le voyage depuis la France est pris en charge jusqu'à la ville d'arrivée dans le pays d'origine. La réforme a cependant eu peu d'impact sur le retour des ressortissants extracommunautaires. En 2013, 466 personnes hébergées en CADA ont bénéficié de l'aide au retour. Les bénéficiaires de cette aide au retour sont des déboutés (64,2 %) et des personnes qui se sont désistées de leur demande d'asile (35,6 %). Enfin, 60 % sont originaires de trois pays : la Russie, la Géorgie et l'Arménie¹⁸⁸.

Par ailleurs, l'OFII propose une aide à la création d'entreprise dans le pays d'origine, en complément de l'aide au retour, jusqu'à 7 000 euros. En 2013, le dispositif d'aide à la réinsertion a connu une forte progression, avec 628 projets de réinsertion économique acceptés en financement. Il est aujourd'hui question de faire évoluer les aides à la réinsertion de l'OFII vers un dispositif à géométrie variable, au moyen d'une diversification de leur nature et du public cible, accompagnée d'un pilotage du dispositif plus cohérent au sein de l'OFII, et d'une coopération accrue avec ses partenaires publics, privés et européens.

Déjà chargées de préparer la sortie des demandeurs d'asile du dispositif du premier accueil (prestation n°10 du référentiel des prestations des PFA), il pourrait être envisagé de confier aux associations françaises l'aide au retour compte tenu des relations nouées avec les demandeurs d'asile au cours de leur procédure et de leur connaissance des pays d'origine. Les associations porteraient des projets, avec l'aide et sous le contrôle de l'OFII. Cette mission pourrait relever des prestations dans le cadre du nouveau référentiel des PFA¹⁸⁹.

5. Une politique détournée de son objet

La politique d'asile est devenue la principale source d'arrivée d'immigrants clandestins en France¹⁹⁰. La demande d'asile est utilisée par certaines personnes comme une nouvelle filière d'immigration, notamment économique, ce qui expliquerait le faible taux d'accord de l'OFPRA et de la CNDA et l'origine des personnes ayant déposé une demande d'asile en France. Le ministre de l'intérieur reconnaît qu'une « *une large part [des déboutés] relève en réalité de motivations économiques et non de nécessité de protection* »¹⁹¹. Dans le cadre de la concertation sur l'asile, menée en amont du projet de loi du Gouvernement sur la réforme de l'asile, il a d'ailleurs été reconnu que « *le pic actuel [de la demande d'asile] est essentiellement dû à un détournement de la procédure par des filières d'immigration économique* »¹⁹².

La France se caractérise en effet par un faible nombre de demandeurs d'asile originaires de pays en guerre ou en conflit contrairement à d'autres pays européens, d'où un taux d'accord plus faible également¹⁹³. Sur les 50 470 demandeurs d'asile en provenance de Syrie, la France en a accueillis 889, soit moins que la Roumanie ou la Hongrie. C'est

¹⁸⁸ OFII, rapport d'activité 2013.

¹⁸⁹ La Cour réalisera un contrôle spécifique sur l'aide au retour en volontaire en 2015.

¹⁹⁰ Thierry Tuot, « La grande Nation : pour une société inclusive », rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 1^{er} février 2013.

¹⁹¹ Ministre de l'intérieur, discours sur la réforme de l'asile, 15 juillet 2013.

¹⁹² Valérie Létard, sénatrice, et Jean-Louis Touraine, député, rapport sur la réforme de l'asile remis au ministre de l'intérieur, 28 novembre 2013.

¹⁹³ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014 : « *Des populations nouvelles de demandeurs d'asile, qui ne reflètent pas la carte des conflits les plus aigus* ».

pourquoi le taux de rejet est un des plus importants d'Europe. A l'issue de la première instance (l'OFPRA pour la France), le taux de refus est de 83 % contre 74 % en Allemagne, 68 % en Belgique, 62 % au Royaume-Uni, 47 % en Suède et 36 % en Italie¹⁹⁴. Alors que les cinq premiers pays d'origine des demandeurs d'asile au niveau européen sont la Syrie, la Russie, l'Afghanistan, la Serbie et le Pakistan, seule la Russie est dans les cinq premiers Etats dont les ressortissants ont fait une demande d'asile en France, en 2013.

La France a longtemps été le premier pays d'arrivée des demandeurs d'asile en Europe. Elle est, en 2013, en deuxième position derrière l'Allemagne, laquelle comptait 126 705 demandeurs¹⁹⁵, et devant la Suède qui a le plus fort ratio de demandeurs d'asile par habitant en Europe¹⁹⁶. Il semblerait qu'aujourd'hui la procédure d'asile soit utilisée comme un nouveau dispositif d'immigration en France compte tenu :

- de l'accueil, de l'accompagnement et de l'hébergement dont bénéficient les demandeurs d'asile : la France est considérée comme « *l'un des pays les plus généreux en matière de protection sociale* »¹⁹⁷ ;
- du montant des allocations financières associées à un hébergement gratuit ;
- des délais de la procédure en France qui s'élèvent à deux ans en moyenne, hors recours éventuel, permettant de rester sur le territoire avec un titre de ;
- de la non-exécution des OQTF ;
- de la possibilité d'une régularisation dans un délai de cinq ans à compter de l'arrivée sur le territoire français.

Le devenir des déboutés est un des sujets majeurs de la politique d'asile en France, dont dépend la soutenabilité du système dans son ensemble. Trois perspectives s'ouvrent à eux : repartir avec éventuellement une aide au retour, rechercher une régularisation ou venir grossir la population des résidents irréguliers en France.

Aujourd'hui, la multiplication des procédures et des recours, associée à l'absence d'éloignement des déboutés, atrophie le dispositif d'accueil dédié aux demandeurs d'asile comme le dispositif d'hébergement généraliste.

La procédure d'asile est en partie utilisée comme un nouveau dispositif d'immigration en France ; elle est détournée par des personnes souhaitant venir en France pour d'autres raisons que l'asile. L'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'est pas appliqué. Il convient donc de procéder aux éloignements, aidés et contraints, des déboutés afin de redonner tout son sens à la procédure d'asile.

¹⁹⁴ Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications 2013*, mars 2014.

¹⁹⁵ Les cinq premières nationalités accueillies en Allemagne sont : la Serbie, la Russie, la Syrie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine et l'Afghanistan.

¹⁹⁶ Soit 1 965 demandeurs d'asile par habitant pour une moyenne européenne à 245. Les cinq premières origines des personnes accueillies en Suède sont : la Syrie, les apatrides, l'Erythrée, la Somalie et l'Afghanistan.

¹⁹⁷ Ministère de l'intérieur, point de contact français du réseau européen des migrations, note d'information « Étude principale 2013 » sur l'accès des ressortissants de pays tiers à la sécurité sociale et aux soins de santé en France, février 2014.

CONCLUSION PROVISOIRE

La politique d'accueil des demandeurs d'asile en France n'est pas soutenable à court terme. Elle est au bord de l'embolie compte tenu de la saturation des capacités d'hébergement propres aux demandeurs d'asile et de l'hébergement d'urgence généraliste. Elle ne répond plus de façon satisfaisante aux conditions d'accueil et d'accompagnement, telles que prévues pour les demandeurs d'asile par les directives européennes et le code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile.

La position de l'Etat apparaît à cet égard contradictoire, car il demande aux associations, dans un objectif de bonne gestion, de faire sortir les déboutés des hébergements spécifiques, mais sans tenir compte des conséquences sur l'hébergement de droit commun et sans régler leur situation à travers, soit un éloignement, soit une régularisation. La position des associations l'est aussi, tiraillée entre les impératifs de gestion de leurs structures qui dépendent de l'Etat d'un côté, et la défense de la cause du droit d'asile de l'autre.

Les pouvoirs publics et les associations mobilisent d'importants moyens spécifiques pour accueillir et accompagner les demandeurs d'asile ayant vocation à être reconnus comme réfugiés à l'issue de la procédure. Cependant, seul un quart d'entre eux obtiendra finalement ce statut et, pour autant, une part très significative des trois quarts restants, pourtant déboutés, continuera de bénéficier des dispositifs de droit commun, que ce soit grâce à l'engagement de nouvelles procédures (étrangers malades) ou en se maintenant sans titre sur le territoire national, compte tenu des principes en vigueur d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. Ces dispositions sont difficilement conciliables avec la nécessaire régularité du séjour d'un étranger en France. Alors que l'objectif initial du dispositif national d'accueil était l'intégration des réfugiés reconnus, sa priorité est, dans les faits, devenue l'accueil des demandeurs d'asile.

La procédure d'asile est aujourd'hui dévoyée en ce sens qu'elle recouvre pour partie un flux d'immigration irrégulière pour des motifs à dominante économique. Il convient donc de redonner son sens à la procédure d'asile.

La Cour constate que les deux principales défaillances de la politique d'asile n'ont pas été suffisamment prises en compte : les délais et les déboutés. Concernant les délais, deux années de procédure ne sont pas acceptables. Le traitement des dossiers dans des délais aussi brefs que possible conditionne largement le bon fonctionnement du système dans son ensemble. La priorité absolue devrait être portée, en amont, à la réduction de tous les délais de procédure. S'agissant des personnes déboutées du droit d'asile, tant que la question de l'organisation systématique et rapide de leur retour ne sera pas réglée, le système ne pourra fonctionner correctement.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LE CONTROLE DES ASSOCIATIONS

A. LES EVALUATIONS INTERNES ET EXTERNES

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale rend obligatoire l'évaluation de la qualité du service rendu dans les CADA à travers notamment des évaluations internes et externes. La convention-type annexée au décret précité prévoit que « *le gestionnaire procède à des évaluations de ses activités et de la qualité des prestations de son CADA* ». En outre, au même titre que les établissements médico-sociaux, des contrôles sont effectués par les inspecteurs des affaires sociales dans les CADA même s'ils ne sont pas suivis par la DGCS. Toutefois, le projet de loi de réforme de l'asile prévoit des contrôles sur site. L'article L. 312-8-1 du code de l'action sociale et des familles limite le recours à l'évaluation interne et externe des CADA.

Les associations ont mis en place des structures internes pour contrôler, auditer et améliorer les pratiques. France Terre d'asile s'est dotée d'un centre de ressources et d'appui technique aux CADA qui supervise les CADA gérés par l'association. Avec Forum Réfugiés-Cosi, France Terre d'asile a également élaboré un « référentiel qualité » commun sur les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. Adoma a un guide de fonctionnement des CADA tandis que Coallia a publié une brochure sur l'évaluation interne et externe. Même des associations locales ont confié à leur secrétariat général la « démarche qualité ». Toutefois, il apparaît que tous les rapports d'activité ne mentionnent pas les actions menées au titre de l'évaluation interne comme prévu dans la convention-type¹⁹⁸. L'Afnor a créé une certification de service « Qualiasile » sur la qualité des prestations fournies aux demandeurs d'asile.

B. LE CONTROLE DES CADA

Les responsables d'UO au niveau préfectoral étudient les budgets prévisionnels des CADA établis par les gestionnaires sur la base notamment de tableaux de bord comparatifs. La phase contradictoire relative à la tarification, entre le responsable d'UO et le gestionnaire, se déroule après la publication de l'arrêté ministériel fixant les dotations régionales limitatives. La préfecture ou la DDCS(PP) dispose de 48 jours pour envoyer une proposition budgétaire à l'établissement qui a ensuite huit jours pour répondre ; l'arrêté préfectoral de tarification fixant le montant de la DGF doit être pris dans les 60 jours. Dans les premiers mois de l'année, le versement de la DGF est effectué par douzième en fonction des montants de l'année N-1, une régularisation étant faite après et en fonction de l'arrêté¹⁹⁹.

Les gestionnaires de CADA doivent déposer les comptes administratifs de l'année N au plus tard le 30 avril de l'année N+1. Le responsable d'UO les étudie en fonction de tableaux de bord comparatifs et sur la base des documents communiqués par le gestionnaire, avant approbation et rédaction des rapports budgétaires relatifs aux comptes administratifs²⁰⁰.

¹⁹⁸ Cas Foyer Notre Dame en Alsace ou ARS (accueil et réinsertion sociale) en Lorraine.

¹⁹⁹ Préfecture du Rhône, DCII, septembre 2014.

²⁰⁰ Préfecture du Rhône, DCII, septembre 2014.

C. LE CONTROLE DES HUDA

Les demandes de subvention sont effectuées en début d'année, étudiées par le responsable d'UO qui contrôle les pièces du dossier et la conformité de la demande au modèle CERFA, analyse les besoins sur la base des évolutions passées et étudie les documents de bilan en cas de renouvellement. La préfecture ou la DDCS(PP) sélectionne les projets au regard des moyens financiers disponibles après répartition régionale des délégations de crédits. Les conventions sont signées entre mai et octobre.

Concernant l'exécution, le responsable d'UO analyse, entre avril et juin de l'année N+1, sur la base d'un bilan financier de l'année N établi par le gestionnaire, les dépenses réalisées et définit éventuellement celles qui ne sont pas justifiées. Le résultat est déduit de la nouvelle subvention en cas de renouvellement ou repris par le responsable d'UO²⁰¹.

²⁰¹ Préfecture du Rhône, DCII, septembre 2014.

ANNEXE 2 : LE BUDGET DE L'ASILE EN FRANCE

A. LE PROGRAMME 303

Tableau 8. Evolution des crédits du programme 303

	<i>CP, en M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2013
LFI	Mission	510,6	557,5	561,5	593,5	670,7	658,8	31%
	Programme 303	437,5	478,1	488,6	521,9	604,5	597,5	38%
	Action 2	289,1	316,3	327,8	408,9	501,1	498,5	73%
	<i>Part action 2/programme</i>	66%	66%	67%	78%	83%	83%	
	<i>Part action 2/mission</i>	57%	57%	58%	69%	75%	76%	
LR (yc FDC/ADP)	Mission	588,4	677,9	723,8	734,2	705,0	ND	20%
	Programme 303	512,7	590,7	646,3	655,0	629,9	ND	23%
	Action 2	376,4	456,5	528,6	521,7	542,3	ND	44%
	<i>Part action 2/programme</i>	73%	77%	82%	80%	86%		
	<i>Part action 2/mission</i>	64%	67%	73%	71%	77%		
Ecart LFI/LR action 2 du programme 303		-87,3	-140,2	-200,9	-112,8	-41,1		

Source : documents budgétaires (PAP et RAP)

B. LE PROGRAMME 177

Tableau 9. Evolution des crédits du programme 177

	<i>CP, en M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2009/2013
LFI	Programme 177	1118,8	1101,7	1204,2	1206,3	1223,4	1315,8	9%
	Action 2/12	989,3	1006,5	1087,2	1095,7	1131,3	1242,5	14%
	Hébergement d'urgence (HU)	234,2	214,0	248,0	244,0	275,0	321,9	17%
	<i>Part HU/action</i>	24%	21%	23%	22%	24%	26%	
	<i>Part HU/programme</i>	21%	19%	21%	20%	22%	24%	
LR (yc FDC/ADP)	Programme 177	1295,2	1285,2	1260,8	1300,7	1397,6	1520,1	8%
	Action 2/12	1139,6	1166,7	1124,9	1169,9	1304,2	1428,5	14%
	Hébergement d'urgence (HU)	260,7	289,7	273,1	305,1	410,4	489,5	57%
	<i>Part HU/action</i>	23%	25%	24%	26%	31%	34%	
	<i>Part HU/programme</i>	20%	23%	22%	23%	29%	32%	
Ecart LFI/LR action 2/12 du programme 177		-150,3	-160,2	-37,7	-74,2	-172,9	-186,0	
Ecart LFI/LR hébergement d'urgence		-26,5	-75,7	-25,1	-61,1	-135,4	-167,6	
* Prévision d'exécution 2014, compte-rendu de gestion, août 2014.								

Source : documents budgétaires (PAP et RAP)

C. LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTEGRATION*

Tableau 10. Tendancier des dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration*

	CP, en M€	2013	2014	2015	2016	2017
LFI/LPFP	Mission	670,7	658,8	652,0	655,0	660,0
	Programme 104	66,2	61,3	59,6	59,6	59,6
	Programme 303	604,5	597,5	592,4	595,4	600,4
Excution/Prévision	Programme 303	629,9	-	-	-	-
Tendancier	Programme 303	-	-	734,4	770,4	813,5
Ecart pour le programme 303		-25,4		-142,0	-175,0	-213,1
		4,2%		21,6%	27,0%	33,2%

Source : documents budgétaires (PAP et RAP) et maquette budgétaire de la DGEF

Le tendancier des dépenses provient de la maquette budgétaire de la réforme de l'asile du 6 mai 2014 de la DGEF. Il est fait l'hypothèse d'une stabilisation des crédits du programme 104.

Les dépenses du programme 303 s'établiraient, selon le tendancier, à 813,5 M€ en 2017, soit *mutatis mutandis* un écart de plus de 200 M€ par rapport aux crédits ouverts selon l'article 13 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

D. LES TAXES AFFECTEES ET DEPENSES FISCALES

Les ressources de l'OFII correspondent très majoritairement à des ressources fiscales provenant de taxes affectées à l'établissement au titre des recettes issues de la vente de timbres dont le produit revient à l'OFII, le montant des contributions de réacheminement, et celui des taxes versées par les employeurs de travailleurs étrangers. A compter de 2012, le montant des taxes perçues a été plafonné pour s'établir à 150 M€ en 2014. Ces ressources financent le premier accueil des demandeurs d'asile, soit 15,97 M€ y compris les dépenses de personnel et de fonctionnement sur un budget exécuté de 159,5 M€ en 2013.

Il convient de rappeler que les associations, qui sont un des principaux acteurs de l'accueil des demandeurs d'asile, bénéficient d'une vingtaine de dépenses fiscales spécifiques retracées dans le document budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » qui est établi en application des dispositions de l'article 186 de la loi de finances pour 2009. A titre d'exemple, elles bénéficient de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers comme des entreprises dès lors que leur objet y ouvre droit.

ANNEXE 3 : LES FINANCEMENTS EUROPEENS

A. LA PRESENTATION

En l'an 2000, le Conseil de l'Union européenne (UE) a institué le Fonds européen pour les réfugiés (FER) pour une période de quatre ans (FER I) afin de regrouper sous un seul instrument normatif et financier les actions en matière d'accueil des demandeurs d'asile, d'intégration des réfugiés et d'aide au rapatriement volontaire des personnes déboutées de leur demande d'asile. Le programme a été reconduit pour la période 2005-2007 (FER II). La France a été bénéficiaire de ces programmes financiers en gestion partagée avec la Commission européenne.

Le FER se définit comme un levier financier visant à encourager les efforts identifiés par les Etats membres en vue d'améliorer leur système d'accueil et d'instaurer des procédures d'asile équitables et efficaces. Il instaure un système de redistribution financière afin d'équilibrer la charge budgétaire et administrative assumée par les États membres et pallier les inégalités persistantes entre les dispositifs d'accueil confrontés à des variations importantes en termes de volume et de nature des flux de demandeurs d'asile et de réfugiés. Le FER défend pour objectif général de soutenir et d'encourager ces efforts pour accueillir les demandeurs d'asile et réfugiés, et supporter les conséquences de cet accueil par le cofinancement de certaines actions nationales (soutenues par des organismes publics ou privés) pour un montant maximum correspondant à la moitié du coût total de l'action, dans les domaines suivants :

- l'accompagnement et amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'intégration des réfugiés ;
- le renforcement de la capacité des États membres d'élaborer, de suivre et d'évaluer leurs politiques d'asile respectives ;
- le renforcement des actions de réinstallation ;
- et le transfert de personnes reconnues réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, de l'État membre qui leur a accordé une protection internationale vers un autre État membre où elles bénéficieront d'une protection similaire.

Le FER contribue au cofinancement de projets nationaux à but non lucratif. Les bénéficiaires sont en majorité des associations relevant de la loi de 1901, mais également des actions portées par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), voire une société d'économie mixte (Adoma).

Si l'exécution des programmes FER I et II est clôturée, la décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 a établi le FER III pour la période 2008-2013. Pour la période 2008-2013, l'enveloppe globale du FER attribuée par la Commission européenne à l'ensemble des États membres s'est élevée à 628 M€, dont 62 M€ pour la France (soit près de 10 % de l'enveloppe globale). Cette allocation globale est ensuite déclinée par la Commission européenne sous des enveloppes annuelles. Le FER III s'inscrit dans le cadre pluriannuel de la mise en œuvre du programme financier « Solidarité et gestion des flux migratoires », cohérent avec la mise en place de trois nouveaux fonds (fonds

européen pour l'intégration, fonds européen pour le retour et fonds pour les frontières extérieures) pour contribuer ensemble au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi qu'à l'application du principe de solidarité entre les Etats membres de l'UE.

En 2013, la contribution financière de l'UE au profit des Etats membres s'est élevée à 1 675 M€ dont 168 M€ pour la France, au troisième rang des Etats bénéficiaires des politiques de sécurité, liberté et justice et de citoyenneté. La majorité des crédits a trait à la « solidarité et gestion des flux migratoires », pour 65 M€. Par ailleurs, au cours de l'hiver 2013-2014, l'Union européenne a débloqué pour la France une réserve financière au titre du FER dite « mesures d'urgence » pour allouer à l'État des crédits destinés à soutenir la mise en œuvre d'opérations d'hébergement de demandeurs d'asile dans le Rhône et la Lorraine.

Les projets relatifs aux mesures d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (Priorité 1) sont sélectionnés après un appel à projets. Les projets peuvent bénéficier d'un cofinancement FER jusqu'à 50 % (action A-1). Cependant, l'appel à projets peut offrir aux porteurs de projets la possibilité d'un taux de cofinancement FER jusqu'à 75 % pour des projets relevant des priorités spécifiques fixées dans les lignes directrices de la Commission européenne (Action A-2). En 2012, dans le cadre de l'action A-1, le FER a financé 44 % du budget dédié à l'accueil des demandeurs d'asile, dont les PFA. Le principal bénéficiaire est Adoma (638 643,5 €, soit 50 % du montant total du projet. Les projets sont financés entre 24,15 % (PFA de Rouen)²⁰² à 50 %. A ces actions, s'ajoutent des priorités spécifiques (action A-2) tels que l'accueil et l'orientation sanitaire pour les familles demandeuses d'asile suivies par la CAFDA, l'accompagnement médico-thérapeutique des demandeurs d'asile, le centre de santé Essor de Forum Réfugiés-Cosi, etc.²⁰³. Le taux global de cofinancement est de seulement 41,10 %, loin des 75 % autorisés.

Le total des cofinancements pour les actions A-1 et A-2 est relativement stable depuis 2010, à 7 M€ par an. Toutefois, la part des projets A-2 est en forte augmentation (+ 425 % entre 2010 et 2012) contre une baisse de 16 % des financements pour les actions A-1. L'écart entre les prévisions de cofinancements européens pour les actions A-1 et A-2 atteint 2,35 M€ en 2012, en forte augmentation par rapport à 2011.

Tableau 11. Bilan des actions au titre du FER

	Action A-1				Action A-2			
	Prévisions		Réalizations		Prévisions		Réalizations	
	Montant (€)	Nombre de projets	Montant (€)	Nombre de projets	Montant (€)	Nombre de projets	Montant (€)	Nombre de projets
2012	6928228	30	5176842	27	2664712	16	2061212	12
2011	5254493	27	5019411	28	1963461	10	1826711	12
2010	6193110	30	6193110	30	392602	3	392602	3
2009	5413314	27	5413314	27	-	-	-	-

Source : annexe budgétaire au PLF 2015 « Relations financières avec l'Union européenne ».

²⁰² Hors outre-mer.

²⁰³ Liste des bénéficiaires 2012 du Fonds européen pour les réfugiés.

B. LES PROCEDURES

Si les démarches annuelles sont souvent complexes pour obtenir des fonds européens, un guide de bonne pratique a été élaboré pour tous les organismes qui souhaitent bénéficier d'une subvention de la part du FER à travers la construction d'un projet, le conventionnement, le contrôle et l'éligibilité des dépenses des projets présentés afin de répondre au mieux aux contrôles préalables au paiement du solde²⁰⁴. La DGEF intervient en tant que pouvoir adjudicateur des modalités d'application du FER, en finançant des projets au moyen de subventions. D'après la DGEF, le ciblage sur des objectifs clairs devrait permettre d'éviter le saupoudrage²⁰⁵. Afin de responsabiliser les Etats-membres, les règles d'éligibilité des dépenses seront déterminées sur la base de règles nationales.

Des contrôles financiers et comptables sont conduits au titre de chaque action réalisée cofinancée par ces crédits européens. Ces vérifications de service fait, réalisées sur la base des règles européennes d'éligibilité de ce Fonds dans un contexte de relèvement des exigences justificatives, ont conduit à constater une sous-consommation des crédits liée notamment à la sous-réalisation de certaines actions et au rejet par les services de l'Etat de dépenses constatées comme inéligibles²⁰⁶ à l'issue des contrôles. A ce titre, la démarche pédagogique entreprise par les services de l'Etat auprès de porteurs de projets a concouru à l'augmentation du taux de consommation de ces crédits européens.

La commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) est l'autorité d'audit française pour les fonds relatifs aux flux migratoires : le fonds européen pour l'intégration (FEI), le fonds européen pour les réfugiés (FER), le fonds pour les frontières extérieures (FFE et le fonds européen pour le retour (FR).

²⁰⁴ DGEF, SGII, guide de bonnes pratiques à destination des porteurs de projets, avril 2013.

²⁰⁵ MGEN, compte-rendu de la journée publique d'information sur le fonds européens pour les réfugiés (FER), Paris, 16 avril 2013.

²⁰⁶ Dépenses inéligibles par nature ou temporellement ; dépenses inéligibles en raison de l'inéligibilité de tout ou partie du public cible ou de l'absence de factures et pièces justificatives notamment de mise en concurrence, ou de surfinancement (règle de non-profit).

ANNEXE 4 : LE COUT GLOBAL ESTIME DE L'ASILE EN FRANCE

A. LES DEMANDEURS D'ASILE

Afin de disposer d'une estimation du coût global, et sous toutes réserves s'agissant notamment des crédits indirects figurant dans les tableaux 12 et 13, il convient de prendre en compte l'ensemble des postes de dépenses suivants :

- l'hébergement des demandeurs d'asile financé par le programme 303 en CADA et en HUDA et l'hébergement d'urgence financé par le programme 177 sachant que 6 % des bénéficiaires seraient des demandeurs d'asile en cours de procédure selon une enquête de la DGCS en 2009 ;
- l'allocation temporaire d'attente (ATA) financée par le programme 303 ;
- les systèmes d'information EURODAC et SICC financés par le programme 303 tant en investissement qu'en fonctionnement ;
- les subventions pour charges de service public de l'OFPRA et le budget de la CNDA ;
- la santé des demandeurs d'asile en procédure normale. Une seule donnée est disponible concernant la couverture médicale universelle (CMU) de base qui permet à toute personne résidant en France de manière stable et régulière de bénéficier des prestations en nature du régime général dans les mêmes conditions que les autres assurés : une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale²⁰⁷ avait estimé, en 2005, la prestation moyenne remboursée par an pour chaque bénéficiaire de la CMU, à hauteur de 1 953 euros. La CMU-C (complémentaire) offre par ailleurs la prise en charge de la part complémentaire des dépenses de santé (consultations, hospitalisations, médicaments, examens médicaux, etc.) à hauteur de 100 % des tarifs de responsabilité de la sécurité sociale. Le coût moyen de la CMU-C est de 440 € par an en moyenne. Les coûts calculés dans les tableaux ci-après reprennent les données disponibles de 2005, sans prise en compte d'une revalorisation ;
- la santé des autres demandeurs, en procédure prioritaire et sous procédure Dublin, ceux-ci bénéficient de l'aide médicale d'Etat (AME). Au 31 décembre 2012, 252 437 personnes étaient bénéficiaires de l'AME pour un coût de 587,5 M€²⁰⁸, soit une dépense par personne de 2 327 euros. La dépense totale de l'AME a augmenté de 26 % entre 2012 et 2013 pour atteindre 744 M€ ;
- les subventions versées par l'Etat ou par l'OFII aux associations pour l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile ;
- l'aide juridictionnelle financée par le programme 101 - *Accès au droit et à la justice* ;

²⁰⁷ Assemblée nationale, mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières), juillet 2005.

²⁰⁸ Ministère de l'intérieur, Les étrangers en France 2012 - Dixième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

- la scolarité des enfants de demandeurs d'asile sachant qu'en 2013, l'OFPRA comptabilisait 14 194 mineurs accompagnants auxquels il convient d'ajouter 367 demandes d'asile pour les mineurs isolés²⁰⁹ contre 8 883 mineurs accompagnants et 447 mineurs isolés en 2009. La dépense moyenne par élève est de 7 700 euros²¹⁰ ;
- les effectifs travaillant en faveur des demandeurs d'asile : ceux de la DGEF (43 ETP), de l'OFII (70 ETP pour le pilotage du dispositif national d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile) et ceux des préfectures. Avec une hypothèse de 4 ETPT par préfectures « point d'entrée », soit 34 au total, en fonction des coûts moyens présentés dans le rapport annuel de performances du programme 108 - *Administration territoriale* de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat, le coût estimé s'élève à 7 M€ environ par an.

Tableau 12. Coût global estimé des demandeurs d'asile (hors financement des collectivités territoriales)

		2009	2013	
		<i>M€ (CP)</i>	<i>M€ (CP)</i>	<i>ETP</i>
Coûts directs				
Accueil	PADA	9,5	16,0	-
	Accompagnement P303	-	0,5	-
Hébergement	CADA (dont AMS)	195,7	197,5	-
	HUDA	72,8	150,0	-
	ATA	68,4	190,9	-
	P177 (6 %)	15,6	24,6	-
SI	EURODAC	0,3	0,7	-
	SICC	0,0	0,2	-
Opérateurs	OFPRA	29,9	39,0	475
	CNDA	19,7	34,0	349
Divers	Aide juridictionnelle P101	-	4,0	-
	Réfugiés P104	20,0	19,6	-
Effectifs	DGEF	6,0	6,0	43
	OFII	-	15,0	70
	Préfectures	7,0	7,0	128
	PP (centre asile)	1,5	1,7	32
	Police/gendarmerie	-	-	-
Sous-total 1		446,5	706,7	

²⁰⁹ OFPRA, rapport d'activité 2013.

²¹⁰ « L'Éducation nationale en chiffres », édition 2013.

Coûts indirects				
Santé	CMU	58,92	103,5	
	CMU-C	13,3	23,3	-
	AME	35,0	44,6	
Scolarité	Enseignement scolaire	71,8	112,1	-
Sous-total 2		179,0	283,5	

Total (en M€)	625,5	990,2	
Coût par personne (en euros)	11 795	13 724	

Sources : Cour des comptes d'après réponses aux questionnaires, RAP 2009 et 2013 des programmes 101, 104, 177, 303. Calculs selon les coûts moyens des personnels de préfecture.

B. LES DEBOUTES DU DROIT D'ASILE

Concernant les personnes déboutées du droit d'asile, il convient de prendre en compte l'hébergement d'urgence financé par le programme 177, l'aide médicale d'Etat (AME) pour les déboutés, la scolarité des enfants et les subventions aux associations. En outre, les aides au retour et à la réinsertion comme les procédures d'éloignement doivent être comptabilisées. Le nombre de déboutés sur cinq ans s'élève à 195 000 personnes environ, dont 2 000 repartent chaque année selon les données du rapport des inspections soit 185 000 personnes²¹¹. Adoma, le principal acteur dans l'accompagnement et l'hébergement des demandeurs d'asile, évalue aussi à 200 000 le nombre de personnes déboutées en cinq ans dont près de 40 000 au titre de 2013²¹². Les personnes résidant en France depuis plus de cinq ans peuvent être régularisées au titre de la circulaire du 28 novembre 2012²¹³.

47 603 places d'hébergement d'urgence ont été financées par le programme 177 pour une dépense exécutée de 410,38 M€ en 2013. Les personnes déboutées représenteraient entre 12 % (enquête de la DGCS en 2009) et 50 % des bénéficiaires (hypothèse haute de la direction du budget). Le montant dédié serait donc compris entre 82 M€ et 205 M€.

En 2013, 22,26 M€ ont été dépensés pour 22 748 mesures d'éloignement effectif des migrants en situation irrégulière. Ce poste concerne les frais de billetterie, les dépenses liées à la location des deux aéronaves, ainsi que celles des autres moyens de déplacement terrestre, maritime et aérien, engagés pour la mise en œuvre des mesures de reconduite à la frontière. Cependant, il ne s'agit pas d'un coût complet. D'après un rapport parlementaire²¹⁴, le coût des reconduites à la frontière s'élève à 20 970 euros par personne reconduite. Avec 1 700 départs

²¹¹ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

²¹² Adoma, note sur les dispositifs d'hébergement d'aide au retour, offre de service pour une expérimentation, DIS, juin 2014.

²¹³ Circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²¹⁴ Sénat, rapport relatif à la mission *Immigration, asile et intégration* du sénateur Bernard Raymond, PLF 2009.

contraints de demandeurs d'asile²¹⁵, le coût atteindrait 35,65 M€. Cependant, sur la base des éléments de la DGEF, le coût par personne serait de :

- 2 947 euros, sur le programme 176 - *Police nationale* au titre du préacheminement et de la reconduite vers le pays d'origine par les fonctionnaires de l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI) de la direction centrale de la police aux frontières, et le retour de ces fonctionnaires à leur service ;
- 1 034 euros au titre de la rétention et 1 093 euros pour les frais de transport, sur le programme 303.

Le coût total de l'éloignement serait donc de 8,6 M€ en 2013.

S'agissant des coûts indirects liés à la santé, les déboutés bénéficient comme les autres étrangers en situation irrégulière de l'AME. Au 31 décembre 2012, 252 437 personnes étaient bénéficiaires de l'AME pour un coût de 587,5 M€²¹⁶, soit une dépense par personne de 2 327 euros. Avec 185 000 déboutés, la dépense atteindrait 430,6 M€. Ce coût ne prend pas en compte les soins urgents dont bénéficient les personnes en situation irrégulière avant les trois mois nécessaires pour l'AME.

Pour la scolarité, les mineurs accompagnants représentent environ 25 % des demandes d'asile²¹⁷. Sur l'hypothèse de 185 000 déboutés, il y aurait ainsi 46 250 mineurs accompagnants qui, s'ils sont scolarisés, représenteraient une dépense annuelle de 356 M€ en 2013.

Tableau 13. Coût global estimé des déboutés du droit d'asile (hors financement des collectivités territoriales)

		2013	
		Hypothèse basse (12 %)	Hypothèse haute (50 %)
<i>M€ (CP)</i>			
Coûts directs			
Hébergement	P177	49,3	205,2
Retour	Aides au retour	22,3	22,3
	Eloignements	8,6	8,6
Sous-total 1		80,1	236,1
Coûts indirects			
Santé	AME	430,6	430,6
Scolarité	Education nationale	356,1	356,0
Sous-total 2		786,7	786,6

²¹⁵ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

²¹⁶ Ministère de l'intérieur, Les étrangers en France 2012 - Dixième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²¹⁷ OFPRA, rapport d'activité 2013. 14536 mineurs sur 60461 premières demandes.

Total (en M€)	866,8	1022,6
Coût par personne (en euros)	4 685	5 528

Sources : Cour des comptes d'après réponses aux questionnaires, RAP 2009 et 2013 du programme.

ANNEXE 5 : LES DELAIS

A. LES DELAIS DES PREFECTURES

Les demandeurs d'asile doivent effectuer un ou plusieurs passages en préfecture pour obtenir en premier lieu une autorisation provisoire de séjour (APS).

Le rapport des inspections²¹⁸ relevait, dans le cadre d'une procédure normale, un délai moyen de convocation des demandeurs d'asile en préfecture après leur premier passage de 24 jours²¹⁹ tandis que la Coordination française du droit d'asile fait état d'une moyenne de 30 jours²²⁰. A Dijon, il était de trois mois en 2012 ; entre deux et quatre semaines en 2014 à Poitiers mais moins de 10 jours à Lyon en 2014 en dépit d'effectifs proportionnellement plus importants à Poitiers qu'à Lyon. Six mois à Grenoble pour un premier rendez-vous, donc report à Lyon des demandes d'asile.

Ces délais s'expliquent par une augmentation du nombre de demandeurs d'asile, une diminution des effectifs des préfectures et la régionalisation de l'accueil. Par ailleurs, le demandeur d'asile doit fournir une adresse réelle ou de domiciliation. Or, les délais d'obtention d'une adresse de domiciliation, via une association, sont parfois longs. La DGEF n'a pas été en mesure de fournir des données en la matière, se référant au rapport d'un collectif d'associations, à savoir entre quelques jours et plus de cinq mois pour avoir une adresse. A Paris, une famille attend 1,5 mois pour être domiciliée à la PFA (pourtant dédiée aux familles demandeuses d'asile)²²¹, trois mois pour être reçue à la préfecture de police et ensuite entre trois semaines et un mois pour un second rendez-vous au cours duquel est accordé un droit au séjour au titre d'une demande d'asile. Un mois après, un troisième rendez-vous est nécessaire, après l'envoi du formulaire OFPRA. Pour les personnes isolées, la domiciliation est réalisée en deux semaines à la PFA. En Seine-Saint-Denis, elle a lieu quatre mois après l'arrivée en France. Dans certains territoires, les structures de domiciliation ne réalisent cette prestation subventionnée par l'OFII que pour les étrangers qui leur sont orientés par l'OFII ou la préfecture.

Ces délais impliquent que les demandeurs d'asile restent dans une situation d'illégalité tant qu'ils ne disposent pas d'une APS ; ils sont donc susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. En outre, leurs droits sociaux ne peuvent être ouverts, principalement au titre de l'accompagnement et de l'hébergement. Par conséquent, ils sont hébergés par le programme 177 et dépendent des associations caritatives. Ainsi, la PFA pour les demandeurs isolés à Paris les conseille d'appeler le 115, ou le travailleur social le fait, pour être hébergé dans une structure d'urgence de droit commun. Il résulte aussi de ces délais que les personnes sont mises sous convocation Dublin plus de six mois après leur « installation » en France (cf. *infra*).

²¹⁸ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

²¹⁹ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

²²⁰ Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile, rapport sur « Droit d'asile en France : conditions d'accueil état des lieux 2012 », 2013.

²²¹ La coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA).

La directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit la délivrance d'un document dans « *un délai de trois jours à compter de l'introduction de leur demande de protection internationale* ». Ce délai qui est resté inchangé par rapport à la directive de 2003²²² n'a jamais été respecté en France. Il n'est pas repris dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; le projet de loi relatif à la réforme de l'asile ne le mentionne pas non plus. Cependant, la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 mentionne explicitement le délai de « *trois jours ouvrables après la présentation de la demande* » contrairement à la directive de 2005²²³. Il convient de noter qu'il n'est pas précisé à partir de quand exactement court ce délai : s'il s'agit de la présentation à une préfecture, ce délai est respecté à Paris car un document est délivré dans la journée même s'il ne s'agit pas de l'esprit de la directive.

Afin de simplifier l'accueil en préfecture, le ministère de l'intérieur a mis en place une mission d'appui aux préfectures pour les aider à améliorer l'accueil des étrangers²²⁴. Deux circulaires ont été publiées visant à améliorer l'accueil des étrangers en préfecture en décembre 2012 puis en janvier 2014²²⁵. Ainsi, le premier récépissé pour les demandeurs d'asile est d'une durée de six mois, renouvelable pour une durée de trois mois compte tenu des délais d'instruction de près de deux ans. 120 000 passages en préfecture pourraient être économisés. Les circulaires précitées recommandent notamment d'instituer des plages horaires dédiées aux demandeurs d'asile comme dans les préfectures de Bordeaux ou du Havre ou un accueil sans rendez-vous comme c'est le cas dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône. Par ailleurs, la suppression de la domiciliation actuellement prévue à l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour la délivrance d'une APS « asile » devrait permettre de raccourcir les délais. L'objectif du Gouvernement est à terme de parvenir à limiter à 48 heures la durée d'enregistrement d'une demande d'asile dans les préfectures²²⁶.

Tableau 14. Délai de domiciliation et de rendez-vous en préfecture

DT	Délais de domiciliation 1er trimestre 2013 (1er passage et remise attestation de domiciliation)	Délais de domiciliation 31 octobre 2013	Délais de domiciliation au 31 janvier 2014	Délais RDV préfecture
DT Poitiers	4 jours	3 semaines	15 jours (durée de validité de la 1ère attestation : 3 mois puis 6 mois)	8 à 10 jours
DT Amiens	3 semaines	2 semaines	3 semaines (durée 1ère attestation : 1 mois)	29 jours
DT Clermont Ferrand	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate (durée 1ère attestation : 15 jours)	15 jours
DT Besançon	2,5 mois	5 jours	5 à 7 jours (durée de validité de la 1ère attestation : qqes jours)	20 jours
DT Guyane	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate (durée de validité de la 1ère attestation : 3 mois)	15 jours
DT Toulouse	1- si rdv avec la pref pour entretien APS : 4 jours 2- si pas de rdv avec pref : 3 semaines	Remise immédiate	82 : Remise immédiate (durée 1ère attestation : 1 mois) et 31 : 15 jours	15 jours

²²² Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

²²³ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

²²⁴ Circulaire du ministre de l'intérieur n°12-028975-D du 4 décembre 2012 sur « Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture ».

²²⁵ Circulaire du ministre de l'intérieur du 4 décembre 2012 sur « améliorer l'accueil des étrangers en préfecture » et circulaire du ministre de l'intérieur du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.

²²⁶ Réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite de Mme Marie-Noëlle Battistel, députée n°29552, publiée le 5 août 2014.

			(durée 1ère attestation : 12 mois)	
DT Seine St Denis	6 mois	4 mois	4 mois (durée de validité de la 1ère attestation : 6 mois-1er RDV en Préf. : 30 jours)	30 jours
DT Nice	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate	Les personnes domiciliées sont reçues en préfecture en moyenne : PN : immédiatement ; PP-PD : 10 jours
DT Montpellier	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate (durée de validité de la 1ère attestation : 1 semaine puis 3 mois)	7 jours
DT Marseille	Remise immédiate à 1 semaine	Remise immédiate	Remise immédiate (durée validité 1ère attestation : 3 mois- puis 3 mois)	1 à 2 jours
DT Bordeaux	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate (durée validité 1ère attestation : 3 mois puis 3 mois)	3 jours
DT Nantes	49 : 3 semaines (isolés), 10 jours (familles) 44 : 6 semaines 53 : 1 à 4 jours 85 : 5 jours 72 : 1 à 2 semaines	49 : 18 jours 44 : 17 jours 53 : 15 jours 85 : plus de domiciliation 72 : 15 jours	49 : 15 jours (13 pour les familles) 44 : 28 jours 53 : 5 jours 85 : 4 jours 72 : 15 jours	49 : 20 jours 44 : 43 jours 53 : 30 jours 85 : 45 jours 72 : 30 jours
DT Limoges	Remise immédiate	Remise immédiate	Remise immédiate (durée de validité 1ère attestation : 6 mois puis 6 mois)	3 à 5 jours
DT Essonne	2 jours	30 jours	15 jours à 1 mois (durée de validité de la 1ère attestation : 6 mois puis 6 mois)	5 à 10 jours
DT Créteil	1 mois	75 jours soit 2,5 mois	45 jours (durée validité 1ère att : 15 jours puis 15 j)	35 jours
DT Strasbourg	1 à 3 jours	67 : 15 jours 68 : remise immédiate	remise immédiate (durée de validité de la 1ère attestation : 3 mois puis 3 mois)	67 : 15 jours 68 : 15 jours
DT Caen	3,5 mois	40 jours	Immédiate pour les familles sinon 5 à 10 jours (durée de validité de la 1ère attestation : 1 mois- puis 3 mois)	3 mois
DT Paris CAFDA	4 mois	10 semaines	6 semaines (durée de validité de la 1ère attestation : 15 jours puis 3 mois)	90 jours
DT Paris SASA			13 jours (durée de validité de la 1ère attestation : 15 jours puis 15 jours)	7 jours puis convocation à un autre RDV délai de 3 mois)
DT Grenoble	74 : Remise immédiate 38 : Remise immédiate	74 : 3 jours 38 : Remise immédiate 73 : Remise immédiate	74 : 2 jours (durée 1ère att : 1 mois puis 6 mois) 38 : Remise immédiate (durée 1ère att : 4 mois puis 4 mois) 73 : 8 jours	74 : 1 mois 38 : 15 jours 73 : pas de délai
DT Melun	2 mois	45 jours	33 jours (durée de validité de la 1ère attestation : 1 an puis 1 an)	15 jours
DT Lille	1,5 semaine	59 : remise immédiate 62 : remise immédiate	59 : Remise immédiate (durée 1ère attestation : 3 mois-1er RDV en Préf. : 30 jours) 62 : Remise immédiate (durée 1ère attestation : 1 mois-1 ^{er})	59 : 2 mois 62 : 1,5 mois
DT Lyon	69 : Remise immédiate 42 : 2-3 jours	69 : remise immédiate 42 : remise immédiate 01 : 4,5 mois	69 : remise immédiate 42 : remise immédiate 01 : 4,5 mois 26 : remise immédiate	69 : 15 jours 42 : 8 à 9 jours 01 : 4 jours 26 : 7 à 15 jours
DT Metz	57 : Remise immédiate 54 : Remise immédiate	57 : 20 jours 54 : remise immédiate		57 : 45 jours 54 : 15 jours
DT Reims	1 jour	Remise immédiate	Remise immédiate (durée de validité de la 1ère attestation : 15 jours puis 15 jours)	20 jours
DT Rennes	22, 29, 56 : 2 semaines 35 : 3 semaines			22 : 48 jours
DT Rouen	76 : 2 jours 27 : Remise immédiate	76 : 2 jours 27 : 15 jours	76 : 2 jours 27 : immédiat	76 : 40 jours 27 : 15 jours
DT Dijon	3 à 7 jours	21 : 15 jours 89 : remise immédiate 71 : remise immédiate	21 : 20 jours (1ère attestation : 4 mois puis 4) 89 : remise immédiate (1ère attestation : 4 mois puis 4)	21 : 40 jours 89 : 1 à 2 jours 71 : 9 jours
DT Cergy			18 jours (durée de validité 1ère attestation : 6 mois puis 3 mois)	60 jours
DT Orléans			Remise immédiate (durée 1ère attestation : 6 mois puis 3 mois)	20 jours
DT Orléans			Remise immédiate (durée 1ère attestation : 12 mois puis 12 mois)	

Source : OFII

B. LES DELAIS DE L'OFPPRA

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPRA) est un établissement public administratif sous la tutelle du ministère de l'intérieur depuis 2010. Il traite toutes les catégories de demandes d'asile au cours d'une instruction unique et assure la protection des réfugiés. Son financement est assuré presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par le ministère à partir du programme 303.

L'impératif de réduction des délais, déclarée prioritaire par le Président de la République le 14 juillet 2002 a été rappelé en 2006 puis précisé dans le plan de performance du ministère de tutelle de l'OFPPRA en 2007. A la suite de son contrôle réalisé en 2013 sur l'office, la Cour a adressé ses observations définitives le 24 février 2014. Elle relevait le défi que représentait

l'objectif prioritaire de réduction des délais incombant à la nouvelle direction et aux mesures prises en ce sens.

L'accroissement annuel du stock entraîne un allongement du délai moyen de traitement de la demande d'asile qui est passé de 174 jours en 2011 à 204 jours en 2013. En évolution mensuelle, le délai moyen augmente de 186 jours en 2012 à 213 jours en juillet 2013 puis baisse progressivement pour atteindre 204 jours en décembre 2013. En 2014, le délai serait en diminution (195 jours), soit une baisse de 4 % alors que la demande d'asile a diminué de 2 %. En outre, l'OFPRA peut être amené à s'ajuster sur les dossiers des procédures normales qui n'ont pas de délais définis contrairement aux dossiers sous procédure prioritaire.

L'OFPRA a signé le 3 septembre 2013 avec le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du budget un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2013-2015 qui fixe un objectif ambitieux de réduction des délais de traitement ramenés à trois mois en 2015, soit une réduction de moitié par rapport à 2012. Le premier objectif du COP a ainsi trait à la qualité des réponses et aux délais de traitement²²⁷. L'objectif de 90 jours dans le projet de loi relatif à la réforme de l'asile et le COP est en réalité celui que le Gouvernement s'était fixé en 2010. Depuis 2008, les objectifs de l'indicateur de performance 2.1 « Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA » n'ont jamais été atteints.

Tableau 15. Délais de traitement de l'OFPRA

<i>en jours</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Objectif (PAP)	80	95	90	125	130	125	132
Réalisé (RAP)	100	118	145	174	186	204	195
Ecart	25%	24%	61%	39%	43%	63%	48%
* Prévision d'exécution (PAP 2015)							

Source : documents budgétaires (PAP et RAP)

Si l'OFPRA a renoncé à la « déconcentration » partielle de ses services, il organise des audiences foraines non plus seulement dans les outre-mer mais aussi en France métropolitaine. Ainsi, en quinze jours, les officiers de protection peuvent recevoir plus de 300 demandeurs d'asile. Les résultats de ces missions sont positifs selon les préfectures rencontrées puisqu'elles permettent de réduire de plusieurs mois les délais. Les frais des audiences foraines sont pris en charge par l'OFPRA à l'exception des frais d'interprétariat à la charge de la préfecture d'accueil²²⁸. Face à l'accroissement des demandes d'asile en provenance du Kosovo et de l'Albanie et à leur concentration sur certains territoires accentuant les difficultés locales d'accueil et d'hébergement, trois missions foraines d'instruction ont été organisées en 2013 dans les préfectures du Rhône et de la Moselle. Ces demandes d'asile sont traitées dans un délai de trois à quatre mois²²⁹ contre sept mois en moyenne. En 2013, 629 dossiers ont fait l'objet d'une instruction avancée de l'OFPRA, soit la quasi-totalité des demandes albanaises et kosovares de 2013.

²²⁷ « Garantir, dans des délais de traitement réduits, une réponse de qualité à la demande d'asile ».

²²⁸ 12 034 euros pour la préfecture du Rhône sur le programme 303, pour le recours à dix interprètes et le paiement de leurs indemnités.

²²⁹ OFPRA, rapport d'activité 2013.

Par ailleurs, l'OFPPA bénéficie de moyens supplémentaires contrairement aux autres opérateurs de l'Etat. Ainsi, ses emplois sous plafond progressent de 412 ETPT en 2009 à 525 ETPT en 2015 en sus des redéploiements internes effectués au profit de l'instruction²³⁰. L'augmentation du nombre des officiers de protection est passée de 223 ETP en 2007 à 290 ETP en 2013²³¹. Le COP prévoit d'augmenter le nombre de décisions rendues dans l'année par ETP instructeur à un niveau compris entre 412 à 420 en 2015.

Conformément à la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013, le demandeur d'asile devra bénéficier de nouvelles garanties au cours de son entretien à l'OFPPA à savoir l'accueil d'un tiers ou d'un conseil lors de son audition et l'enregistrement des entretiens. Il pourra aussi accéder au compte rendu de l'entretien avant la décision afin d'y ajouter des commentaires ou d'apporter des précisions²³². Ces nouvelles dispositions pourraient ralentir le travail des officiers de protection, sauf à augmenter la productivité des agents, et conduire à la création de cabinets spécialisés, sans exclure le risque de la présence de passeurs ou de membres de réseaux, au cours des entretiens.

C. LES DELAIS DE LA CNDA

Troisième acteur au cours de la procédure, après les préfectures et l'OFPPA, la CNDA est la juridiction administrative unique, à caractère national, qui juge en premier et dernier ressort les décisions d'une seule autorité administrative : l'OFPPA. La CNDA a compétence exclusive pour juger les actes de cet établissement public, sous le contrôle de cassation du Conseil d'Etat. Les crédits de la CNDA, rattachée pour sa gestion au secrétariat général du Conseil d'Etat depuis 2009, sont inscrits au programme 165 - *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* de la mission **Conseil et contrôle de l'Etat**.

La loi précise que le recours doit être enregistré dans le délai d'un mois après la notification de la décision de l'OFPPA. Cependant, la demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de recours. En procédure prioritaire, le recours n'est pas suspensif de l'exécution de la mesure d'éloignement. Le taux de refus de la part de l'OFPPA (de l'ordre de 90 %), ainsi que le taux très élevé de recours contre ces décisions de refus (plus de 80 %) placent la CNDA directement « *dans le sillage des fluctuations d'activité de l'OFPPA* »²³³.

Le délai moyen constaté des décisions de la CNDA est en baisse depuis 2010 grâce notamment à l'augmentation de ses effectifs qui sont passés de 197 emplois en 2009²³⁴ à 325 emplois à fin 2013. Les créations d'emplois au programme 165 sont prioritairement destinées à renforcer les effectifs de la CNDA avec 9 ETP dans le projet de loi de finances pour 2015.

²³⁰ Projet annuel de performances 2015 de la mission **Immigration, asile et intégration**.

²³¹ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

²³² Articles 17 et 23 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

²³³ Projet annuel de performances 2015 du programme 165.

²³⁴ Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, le budget de l'OFPPA recouvrait celui de l'OFPPA et celui de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Or les effectifs de l'OFPPA sont passés de 609 ETP en 2008 à 412 en 2009 après le transfert de la CNDA au programme 165 - *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* de la mission **Conseil et contrôle de l'Etat**.

Tableau 16. Délais de procédure de la CNDA

<i>en jours</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Réalisé	456	380	387	340	299	266

Source : rapports d'activité de la CNDA

Le projet de loi portant réforme de l'asile généralise le recours suspensif devant la Cour, y compris pour les procédures prioritaires. Par ailleurs, pour ces dernières, un juge unique se prononcera dans un délai d'un mois, alors que le délai de jugement de droit commun imparti à la CNDA est fixé à cinq mois, soit 150 jours contre 266 en 2013.

D. LES DELAIS DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DUBLIN

Lorsqu'une personne dépose une demande d'asile, ses empreintes digitales sont relevées et comparées avec celles contenues dans la base de données EURODAC. En cas de réponse positive, l'article L. 741-4-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'admission au séjour peut être refusée si, en application du règlement n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dit Dublin III), il ressort que l'examen de sa demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat-membre de l'Union européenne où le demandeur a déjà déposé une demande d'asile. La loi pose le principe de l'incompétence de l'OFPRA à connaître des demandes d'asile présentées par des étrangers dont la demande relève de la compétence d'un autre Etat-membre en application du règlement Dublin²³⁵.

Les demandeurs identifiés par EURODAC (dits « Dublinés » ou « réadmissibles ») remettent une attestation en préfecture quant à l'information de l'intéressé sur la procédure et les délais de réadmission. La préfecture lui délivre une convocation « Dublin ». Lorsque les personnes sont « détectées », les autorités du pays vers lequel elles sont en principe réadmissibles, sont saisies par le préfet pour une demande de prise en charge.

Les Etats susceptibles d'être responsables de l'examen de la demande d'asile en application de critères définis par le règlement, sont saisis par le préfet territorialement compétent pour statuer sur une demande d'admission provisoire au séjour. Si le pays saisi par la France accepte de prendre en charge l'examen de sa demande d'asile, le demandeur d'asile doit être transféré vers cet Etat, dans un délai maximum de six mois à compter de son accord. Ce délai peut être étendu en cas d'emprisonnement (12 mois) ou en cas de fuite de l'intéressé (18 mois). Le préfet de département du domicile du demandeur d'asile est compétent pour prendre, notifier et exécuter la décision de transfert du demandeur aux autorités de l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande.

²³⁵ Article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

ANNEXE 6 : LES PLATEFORMES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

La responsabilité des plateformes d'accueil (PFA) a été transférée à l'OFII en 2010. Il « assure le pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé »²³⁶. Dans ce cadre, l'OFII gère et pilote un réseau de structures d'information, d'orientation et d'accompagnement des primo-demandeurs d'asile. Ces structures, dénommées plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PFA), assurent un suivi social et administratif des demandeurs d'asile depuis leur arrivée sur le territoire jusqu'à :

- leur prise en charge par les CADA et autres centres assimilés ;
- la fin de leur procédure un mois après la décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA ;
- le transfert vers le pays responsable en cas de placement sous convocation Dublin.

Tableau 18. Evolution des dépenses d'intervention consacrées aux plateformes d'accueil associatives

Exécution ou prévision	FER	OFII	FER+OFII
2014	4 580 309	7 881 069	12 461 378
2013	4 302 204	7 302 416	11 604 620
2012	3 947 624	6 723 261	10 670 885
2011	3 640 817	5 879 784	9 520 601
2010	3 638 528	5 478 275	9 116 803

Source : DGEF

A. LE REFERENTIEL DES PRESTATIONS

A la PFA, le primo-arrivant se voit délivrer certaines informations, avec l'aide d'interprètes. Elle assure notamment la présentation des droits « sociaux » aux intéressés (alimentation, titre de transport, hébergement) et de ses droits spécifiques en fonction de sa situation. La plateforme peut aider à remplir le formulaire d'admission au séjour au titre de l'asile. Le référentiel définit l'offre de service des plateformes sur la base d'une liste de onze prestations :

1. Accueillir et informer les demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre ;
2. Domicilier les demandeurs d'asile ;
3. Aider à la constitution d'une demande d'admission au séjour ;
4. Orienter vers le dispositif d'hébergement d'urgence ;
5. Accorder des aides de première urgence ;
6. Accompagner et suivre la demande de prise en charge par le DNA ;

²³⁶ Articles R. 5223-1 et R5223-2 du code du travail.

7. Aider à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA ;
8. Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives ;
9. Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales ;
10. Préparer la sortie du dispositif de premier accueil ;
11. Orienter les mineurs isolés.

L'accompagnement administratif, social et juridique comprend la réalisation de photos d'identité nécessaires pour les dossiers de demande d'asile, la constitution de leur demande d'admission au séjour, l'information sur les conditions de renouvellement du titre de séjour, l'orientation vers les services sociaux compétents, la constitution de leur dossier auprès de l'OFPRA, l'aide pour l'ouverture d'un compte bancaire, des droits à l'ATA et à la CMU, etc.²³⁷. Dans le cadre d'une cogestion, l'OFII est en règle générale responsable de la prise en charge du demandeur d'asile par le DNA (prestation n°6) à savoir l'hébergement. En 2012, 13 PFA sont gérées par une association ayant passé une convention avec l'OFII, 10 en cogestion entre l'OFII et une association et 11 en gestion directe par l'OFII, sans prendre en compte les structures en charge de la domiciliation. Le référentiel de l'OFII précise également les locaux et le personnel nécessaires, les partenariats et le système d'information mis à disposition par l'OFII à utiliser.

Le Conseil d'Etat a annulé en décembre 2013 deux dispositions du référentiel²³⁸. Il considère que les demandeurs d'asile sous procédure Dublin doivent bénéficier de l'accompagnement jusqu'à leur transfert effectif vers le pays responsable et estime que l'exclusion systématique du bénéfice des aides matérielles d'urgence des demandeurs d'asile au motif qu'ils perçoivent l'ATA est incompatible avec les dispositions de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Le Conseil d'Etat a néanmoins validé la délibération du conseil d'administration de l'OFII portant sur le référentiel.

Certaines associations regrettent que l'aide à la rédaction du récit pour la demande auprès de l'OFPRA ne soit pas explicitement mentionnée. Des associations proposaient également que le référentiel prévoit que la PFA assiste le demandeur d'asile à exercer son droit de recours auprès de la CNDA, prestation qui aurait été subventionnée par l'Etat.

La prise en charge est variable selon les PFA en fonction :

- des conventions annuelles signées entre l'OFII et les associations qui ne proposent pas toutes les onze prestations ;
- des partenariats noués localement avec les agences du groupe La Poste pour l'ouverture d'un compte bancaire, Pôle emploi pour l'ouverture des droits à l'ATA et la CPAM pour la CMU et la CMU-C. Une convention nationale a été signée entre le groupe La Poste et l'OFII en octobre 2012²³⁹ ; elle prévoit notamment la mise en place d'un réseau de bureaux de poste référents et de correspondants OFII. A Lyon, des protocoles ont été établis prévoyant des permanences hebdomadaires à la PFA par des agents de Pôle emploi et de la CPAM par exemple.

²³⁷ Forum Réfugiés-Cosi, rapport d'activité 2013.

²³⁸ Conseil d'Etat, décision n°359670, 4 décembre 2013

²³⁹ Convention de partenariat afin d'améliorer l'accessibilité des personnes migrantes à l'offre de service postale entre la Poste et l'OFII, 18 octobre 2012.

- des missions de l'association gestionnaire qui, malgré ce référentiel, peuvent aller au-delà de la convention : ainsi, à Paris ou dans l'Oise, les demandeurs peuvent solliciter la PFA jusqu'à la décision de la CNDA ou jusqu'à la réadmission effective alors qu'en Alsace, la prise en charge respecte le référentiel. De même, certaines PFA délivrent des aides matérielles aux demandeurs d'asile alors que d'autres orientent les demandeurs vers le secteur associatif.

La subdélégation des prestations sur la base de convention est soumise à l'accord de l'OFII. En effet, une association gestionnaire de la PFA peut faire appel à une autre association pour certaines prestations.

B. LA COMPARAISON DES PLATEFORMES D'ACCUEIL

Tableau 19. Coût des PFA par demandeur

				Flux	Budget (€)			Ratio
					FAMI	OFII	Total	€/demandeur
Alsace	Strasbourg	67	cogestion	1 873	270 000	275 010	545 010	291
Alsace	Mulhouse	68	cogestion	1 081	120 000	131 003	251 003	232
Aquitaine	Bordeaux	33/24/40/47/64	cogestion	1 065	172 000	160 007	332 007	312
Auvergne	Clermont-Ferrand	63/43/15/03	cogestion	709	100 000	120 004	220 004	310
Basse-Normandie	Caen	14/61/50	cogestion	618	60 000	130 004	190 004	307
Bourgogne	Dijon	21/58/71/89	cogestion	772	210 000	226 461	436 461	565
Bretagne	Rennes	35	association	1 906	241 384	241 391	482 775	253
Centre	Orléans	45/37/41/18/28	OFII	663	0	15 000	15 000	23
Champagne-Ardenne	Reims	51/52/10/08	association	834	92 000	112 004	204 004	245
Franche-Comté	Besançon	25/90/70/39	cogestion	705	100 000	150 005	250 005	355
Guadeloupe	Pointe-à-Pitre	971	cogestion	270		15 001	15 001	56
Guyane	Cayenne	973	cogestion	734	80 000	110 004	190 004	259
Haute-Normandie	Rouen	76/27	association	1 040	50 000	169 690	219 690	211
Ile-de-France	Paris CAFDA	75	association	3 976	300 000	1 700 043	2 000 043	503
Ile-de-France	Bobigny	93	association	1 906	350 375	350 390	700 765	368
Ile-de-France	Créteil	94	association	1 749	110 000	290 007	400 007	229
Ile-de-France	Montrouge	92	OFII	1 103		55 001	55 001	50
Ile-de-France	Melun	77	OFII	1 404		56 752	56 752	40
Ile-de-France	Paris FTDA	75	association	4 180	300 000	570 018	870 018	208
Ile-de-France	Cergy	95	OFII	1 900		59 054	59 054	31
Ile-de-France	Evry	91	OFII	1 673		83 004	83 004	50
Ile-de-France	Versailles	78	OFII	1 224		55 001	55 001	45
Languedoc-Roussillon	Montpellier	34	OFII	436		51 005	51 005	117
Limousin	Limoges	87	OFII	366		6 201	6 201	17
Lorraine	Metz	57/55/88/54	cogestion	3 007	100 000	250 006	350 006	116
Midi-Pyrénées	Toulouse	31/82/11	OFII	1 082		82 078	82 078	76
Nord-Pas-de-Calais	Lille	59/62	cogestion	1 746	185 000	260 010	445 010	255
PACA	Nice	6	cogestion	732	115 000	115 004	230 004	314
PACA	Marseille	13/83/84	cogestion	1 674	260 000	275 008	535 008	320
Pays-de-la-Loire	Angers	49/72	association	942	209 550	265 009	474 559	504
Pays-de-la-Loire	Nantes	44/53	association	1 401	240 000	347 706	587 706	419
Picardie	Amiens	02/60/80	cogestion	1 222	115 000	212 006	327 006	268
Poitou-Charentes	Poitiers	85/86	OFII	417	0	114 503	114 503	275
Rhône-Alpes	Lyon	69/7/1	association	4 086	570 000	450 024	1 020 024	250
Rhône-Alpes	Saint-Etienne	42/26	association	1 023	140 000	170 006	310 006	303
Rhône-Alpes	Grenoble	38/74/73	cogestion	1 988	90 000	193 602	283 602	143
Total				51 507	4 580 309	7 867 022	12 447 331	242

Source : Cour des comptes d'après l'OFII

Tableau 20. Effectif des PFA par demandeur

				Flux	ETP			Ratio
					OFII	Associations	total	ETP/demandeur
Alsace	Strasbourg	67	cogestion	1 873	2,35	10,43	12,8	147
Alsace	Mulhouse	68	cogestion	1 081	0,37	3,00	3,4	321
Aquitaine	Bordeaux	33/24/40/47/64	cogestion	1 065	1,36	6,74	8,1	131
Auvergne	Clermont-Ferrand	63/43/15/03	cogestion	709	3,01	4,00	7,0	101
Basse-Normandie	Caen	14/61/50	cogestion	618	0,72	4,20	4,9	126
Bourgogne	Dijon	21/58/71/89	cogestion	772	1,29	5,65	6,9	111
Bretagne	Rennes	35	association	1 906	0,27	7,00	7,3	262
Centre	Orléans	45/37/41/18/28	OFII	663	3,28	0,30	3,6	185
Champagne-Ardennes	Reims	51/52/10/08	association	834	0,25	3,50	3,8	222
Franche-Comté	Besançon	25/90/70/39	cogestion	705	1,61	4,90	6,5	108
Guadeloupe	Pointe-à-Pitre	971	cogestion	270		1,00	1,0	270
Guyane	Cayenne	973	cogestion	734		3,55	3,6	207
Haute-Normandie	Rouen	76/27	association	1 040	0,27	4,50	4,8	218
Ile-de-France	Paris CAFDA	75	association	3 976	1,01	43,30	44,3	90
Ile-de-France	Bobigny	93	association	1 906	1,39	15,10	16,5	116
Ile-de-France	Créteil	94	association	1 749	6,14	6,50	12,6	138
Ile-de-France	Montrouge	92	OFII	1 103	6,30	1,25	7,6	146
Ile-de-France	Melun	77	OFII	1 404	4,46	2,00	6,5	217
Ile-de-France	Paris FTDA	75	association	4 180	1,01	18,00	19,0	220
Ile-de-France	Cergy	95	OFII	1 900	6,88	1,08	8,0	239
Ile-de-France	Evry	91	OFII	1 673		3,75	3,8	446
Ile-de-France	Versailles	78	OFII	1 224		1,25	1,3	979
Languedoc-Roussillon	Montpellier	34	OFII	436	3,42	4,64	8,1	54
Limousin	Limoges	87	OFII	366	2,27	0,50	2,8	132
Lorraine	Metz	57/55/88/54	cogestion	3 007	4,35	9,90	14,3	211
Midi-Pyrénées	Toulouse	31/82/11	OFII	1 082	3,97	1,85	5,8	186
Nord-Pas-de-Calais	Lille	59/62	cogestion	1 746	2,39	10,00	12,4	141
PACA	Nice	6	cogestion	732	1,87	4,00	5,9	125
PACA	Marseille	13/83/84	cogestion	1 674	3,13	8,00	11,1	150
Pays-de-la-Loire	Angers	49/72	association	942		9,06	9,1	104
Pays-de-la-Loire	Nantes	44/53	association	1 401	1,50	8,79	10,3	136
Picardie	Amiens	02/60/80	cogestion	1 222	1,76	5,77	7,5	162
Poitou-Charentes	Poitiers	85/86	OFII	417	2,54	2,70	5,2	80
Rhône-Alpes	Lyon	69/7/1	association	4 086	3,49	23,25	26,7	153
Rhône-Alpes	Saint-Etienne	42/26	association	1 023	0,36	5,49	5,9	175
Rhône-Alpes	Grenoble	38/74/73	cogestion	1 988	3,22	8,00	11,2	177
Total				51 507	76,24	252,95	329,2	156

Source : Cour des comptes d'après l'OFII

ANNEXE 7 : LES AIDES FINANCIERES

A. L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE (ATA)

Conformément à la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, l'ATA, créée par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006²⁴⁰ (définie par les articles L. 5424-8 et L. 5423-9 du code du travail) pour remplacer l'allocation d'insertion, est versée aux demandeurs d'asile aux conditions suivantes.

Elle est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande si leurs ressources sont inférieures au RSA socle. Cette prestation est servie aux demandeurs d'asile majeurs ne pouvant être hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour. Certains demandeurs d'asile demandent ensuite à bénéficier de l'ATA y compris en fin de procédure. Ainsi, un Birman qui s'est vu débouter du droit d'asile a demandé le versement rétroactif de ce qu'il aurait dû percevoir, soit près de 4 000 euros. La direction territoriale de l'OFII et la direction régionale de Pôle emploi ne lui ont pas donné suite.

Les droits à l'allocation sont ouverts par Pôle Emploi sur présentation des documents justificatifs. Conformément au code du travail, « *l'allocation temporaire d'attente est versée mensuellement, à terme échu, aux personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive* »²⁴¹. Le versement de l'ATA prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande.

Le montant forfaitaire de l'allocation, fixé annuellement par décret, s'élevait en 2014 à 11,35 € par jour, soit 340,50 € pour un mois de 30 jours. Il a été revalorisé à 11,45 € par jour au 1^{er} janvier 2015²⁴².

Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé compte tenu de la hausse de la demande d'asile et de plusieurs décisions du Conseil d'Etat :

- par une décision du 16 juin 2008²⁴³, il a partiellement censuré le décret n°2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'ATA sur trois points : l'exclusion du bénéfice de l'allocation des ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs, l'exclusion des demandeurs d'asile en réexamen et la limitation à 12 mois de la durée de versement de l'ATA aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cet arrêt a imposé la modification du code du travail ;

²⁴⁰ Articles L. 5424-8 et L. 5423-9 du code du travail.

²⁴¹ Article L. 5423-11 du code du travail.

²⁴² Décret n°2014-1719 du 30 décembre 2014 revalorisant l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation équivalent retraite et l'allocation transitoire de solidarité.

²⁴³ Conseil d'Etat, décision n°300636, 16 juin 2008.

- par une décision du 7 avril 2011²⁴⁴, il a annulé plusieurs dispositions de la circulaire interministérielle du 3 novembre 2009 relative à l'ATA. Ont été admis au bénéfice de l'ATA les autres demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire qui notamment représentent une menace pour l'ordre public ou ont formulé une demande reposant sur une fraude délibérée, les demandeurs d'asile qui ont formé une demande de réexamen de leur demande à l'OFPRA
- par une décision du 17 avril 2013²⁴⁵, le Conseil d'Etat a considéré que les demandeurs sous la procédure « Dublin » peuvent bénéficier de l'ATA, en reprenant la position prise par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa réponse du 27 septembre 2012 à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat. Le coût a été évalué à 12 M€ en 2013²⁴⁶, soit environ 3 000 bénéficiaires. L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2014 modifie le code du travail afin d'interrompre le versement de l'ATA à un demandeur d'asile sous procédure Dublin, en situation de fuite.

S'agissant des contrôles de l'ATA, la convention du 15 septembre 2009 entre Pôle Emploi et l'Etat précise que « *pour effectuer les vérifications préalables à l'ouverture et au renouvellement des droits, Pôle Emploi exploite les informations mises à sa disposition par les demandeurs, le ministre chargé de l'intégration, l'OFII et l'OFPRA* ». L'identification des indus repose sur des opérations de recoupement de fichiers provenant de :

- l'OFII sur les personnes hébergées en CADA ;
- l'ensemble des préfetures recensant les personnes ayant refusé l'offre de prise en charge ;
- l'OFPRA sur les personnes en fin de procédure toutes situations confondues (OFPRA et CNDA) ;
- Pôle emploi listant tous les allocataires actuels.

Ainsi, chaque mois, le service de l'asile transmet les listes de ceux qui ont refusé l'offre de principe de prise en charge en CADA, l'OFII transmet les listes de ceux qui ont été admis en CADA, et l'OFPRA transmet les décisions qui ont été prises sur les demandes d'asile et l'état d'avancement des procédures. Afin de limiter la part d'indus issus de la mauvaise prise en compte des personnes entrées en CADA, il a été décidé, à la fin de l'été 2013, la double transmission des listes des personnes entrées en CADA au niveau central (OFII vers Pôle Emploi) mais aussi au niveau déconcentré (DT OFII vers les directions régionales Pôle Emploi). Le rapport des inspections²⁴⁷ estimait, sur la base de l'échantillon examiné alors, que le taux d'indu probable était supérieur à 18 % pour un montant de l'ordre de 25 à 30 M€. La maîtrise des indus ATA est inscrite au plan d'action ministériel de contrôle interne financier pour 2014-2015 (action n°75).

²⁴⁴ Conseil d'Etat, décision n°335924, 17 avril 2013.

²⁴⁵ Conseil d'Etat, décision n°335924, 17 avril 2013.

²⁴⁶ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

²⁴⁷ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

Tableau 21. Dépenses de l'ATA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Loi de finances initiale (M€)	30	53	54	89,65	140	135
Loi de règlement (M€)	68,4	105	157,83	149,84	149,24	
Versement complémentaire (M€)	-	6,55	5,856	14,7	41,66	
Total	68,4	111,55	163,686	164,54	190,9	
Ecart	128%	110%	203%	84%	36%	
Frais de gestion (M€)	NC	NC	5,4	4,6	5,5	3,2
Nombre de bénéficiaires	18 863	27 806	35 150	36 450	42 200	
Durée moyenne d'indemnisation (jours)	270,9	304,2	349,2	344,25	NC	

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

B. L'ALLOCATION MENSUELLE DE SUBSISTANCE (AMS)

En application de l'article R. 348-4 II du CASF, les personnes hébergées en CADA qui ne disposent pas d'un niveau de ressources fixé par arrêté du 31 mars 2008 perçoivent l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Elle est directement versée par le CADA au demandeur d'asile qui ne perçoit donc plus l'ATA.

Le gestionnaire du CADA évalue la composition familiale des ménages accueillis le jour de leur entrée au CADA, conformément à l'arrêté du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du CASF : « *La situation familiale est appréciée au jour de l'entrée dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, puis à chaque modification de la composition familiale* ». L'allocation est généralement versée sur un compte bancaire, mais peut également être versée en liquide si le résident n'est pas encore titulaire d'un compte.

La circulaire du 19 août 2011 sur les missions des CADA précise que « *le gestionnaire du CADA est autorisé à constituer une caution prélevée sur l'allocation (cette caution ne saurait dépasser 300 € par adulte et 150 € par enfant). Cette somme est restituée aux personnes hébergées à la sortie du centre, déduction faite, le cas échéant, des sommes dues en raison de dettes contractées par les résidents, du versement de la caution du logement ou de dégâts occasionnés aux locaux ou au matériel du centre* ».

Tableau 22. Montants de l'AMS

Situation familiale	Restauration collective (€)	Restauration mixte (€)	Restauration individuelle (€)
Personne isolée	91	157	202
Coupe ou personne isolée avec un enfant	130	217	311
Famille de 3 personnes	158	261	384
Famille de 4 personnes	192	329	494
Famille de 5 personnes	229	400	608
Famille de 6 personnes	261	466	718
Majoration par personne supplémentaire	39	74	110

Source : Article 3 de l'arrêté du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du code de l'action sociale et des familles

Les demandeurs d'asile dont les revenus sont égaux ou supérieurs au montant du RSA versent une participation financière définie par arrêté du préfet²⁴⁸.

C. LA COMPARAISON EUROPEENNE

En Belgique, dans les centres collectifs, le montant de l'allocation est de 7,40 € par semaine et par adulte et par enfant scolarisé (30 € par mois), 4,50 € par semaine et par enfant non scolarisé (18 € par mois). Dans ces centres collectifs, les résidents peuvent bénéficier de « gratifications » qui s'ajoutent à ces allocations s'ils se portent volontaires pour des tâches d'entretien et maintenance, de cantine ou encore d'animation d'ateliers ou de formations (informatique par exemple). Dans les appartements privés vers lesquels sont orientés les demandeurs d'asile après quatre mois de procédure, l'allocation est alignée sur les minima sociaux, à savoir 55 € par semaine et par adulte (220 € par mois) et 25 € par semaine et par enfant (100 € par mois).

En se basant sur le dispositif en vigueur en Belgique, soit un montant mensuel de 30 euros par mois (hypothèse maximaliste), le montant annuel des allocations serait de 23,4 M€ au lieu des 222,5 M€ dépensés en 2013 en France pour l'ATA et l'AMS (pour 42 200 demandeurs qui bénéficient de l'ATA en 2013, auxquels il convient d'ajouter les 23 000 personnes percevant l'AMS, soit un total de 65 000 bénéficiaires environ).

Au Royaume-Uni, si le gouvernement décide d'accorder une aide financière aux demandeurs d'asile en ayant fait la demande, après examen de leurs ressources, ces derniers perçoivent 172 € par mois pour une personne isolée, 350 € par mois pour un couple sans enfant, 211 € par mois pour un parent seul, 192 € par mois pour un mineur accompagnant de plus de 16 ans et 212 € par mois pour un mineur accompagnant de moins de 16 ans.

En Allemagne, pendant les trois premiers mois d'accueil, lorsqu'ils sont obligatoirement logés en centres collectifs, les demandeurs reçoivent seulement une allocation « socioculturelle », qui correspond à de l'argent de poche, puisque tous les besoins physiques sont couverts par des aides en nature (hébergement, nourriture, vêtements, soins médicaux...). Après trois mois et une fois redirigés en logement collectif ou appartement individuel, les demandeurs peuvent cumuler cette allocation avec une allocation qui permet de couvrir également les besoins en hébergement, nourriture, vêtements et soins médicaux. D'autres allocations peuvent être versées individuellement en cas de maladie, grossesse ou naissance d'un enfant.

²⁴⁸ Circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 19 août 2011.

Tableau 23. Allocations en Allemagne

Composition familiale	Montant pour la protection du minimum vital physique	Montant de l'allocation « socio-culturelle »	Somme totale
Isolé	212	134	346
Conjoint ou concubin	191	120	311
Membre adulte du ménage	170	107	277
Enfants entre 14 et 18 ans	192	79	271
Enfants entre 6 et 17 ans	152	86	238
Enfants moins de 6 ans	127	78	205

Source : DGEF

En Suède, dans les centres de transit offrant un service de restauration collective, le montant de l'allocation versée est de 2,76 € par jour et par adulte isolé (83 € par mois), 2,18 € par jour et par adulte en famille (65 € par mois) et 1,38 € par mineur accompagnant (à partir du 3^{ème} enfant, l'allocation est réduite de moitié). Dans des appartements en diffus sans demi-pension, les montants sont de 8,16 € par jour par adulte isolé (245 € par mois), 7 € par jour par adulte en famille (210 euros), 4,25 € par mineur accompagnant jusqu'à trois ans, 4,94 € par mineur accompagnant entre quatre et dix ans, 5,75 € par mineur accompagnant entre 11 et 17 ans (à partir du 3^{ème} enfant, l'allocation est réduite de moitié).

Aux Pays-Bas, le montant de l'allocation hebdomadaire est aligné sur les minima sociaux dont bénéficient les nationaux. Il varie en fonction de la composition familiale et des possibles revenus du ménage. Il est réévalué chaque année en fonction du coût de la vie.

En Italie, les demandeurs d'asile hébergés en centres ne bénéficient d'aucune allocation (sauf certains cas exceptionnels, notamment des initiatives locales). Seuls ceux qui ne sont pas hébergés et qui n'ont aucune ressource peuvent bénéficier d'une allocation de 27,89 € par jour et par personne (837 € pour un mois) jusqu'à ce qu'ils intègrent un centre d'hébergement ou pour un maximum de 45 jours.

ANNEXE 8 : LE RETOUR DES DEBOUTES

A. L'ÉLOIGNEMENT

Lors de la notification de la décision d'éloignement, l'étranger reçoit une information sur les dispositifs d'aide au retour dispensés par l'OFII et est orienté vers la représentation territoriale compétente de l'OFII. Après notification de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), l'étranger est astreint, pendant le délai de départ volontaire, à se présenter périodiquement aux autorités qui lui ont été désignées, préfecture ou unité de gendarmerie/commissariat, afin qu'il indique tous les préparatifs de son départ.

A l'issue de ce délai et conformément au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet, chargé de la police administrative spéciale qui résulte de la législation et de la réglementation sur les étrangers, a recours à l'exécution d'office des décisions suivantes lorsque les voies de recours à caractère suspensif sont épuisées :

- l'OQTF avec un délai de départ volontaire (article L 513-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) en respectant les 30 jours après la notification, dont dispose l'étranger pour s'exécuter ;
- l'OQTF sans délai (article L 513-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) en respectant les 48 heures dont dispose l'étranger pour en demander l'annulation ;
- l'interdiction de retour sur le territoire français (article L 513-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;
- l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (article L 533-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;
- l'arrêté d'expulsion (article L 523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;
- la décision de remise à un Etat Schengen (article L 531-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

En application de ces articles, le préfet donne des instructions aux services de police ou de gendarmerie de se rendre au domicile de l'étranger et de lui notifier une assignation à résidence ou un placement en rétention, ou de lui demander de les suivre en vue de le conduire à l'aéroport.

Pour les étrangers placés en centre de rétention administrative, l'article L. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit qu'ils bénéficient d'actions permettant l'exercice effectif de leurs droits et de préparer leur départ. Au titre de cet article et de sa déclinaison réglementaire, un marché public ayant pour objet les prestations d'information et d'assistance juridique aux étrangers maintenus dans les centres de rétention administrative est passé avec cinq associations (La Cimade, Ordre de Malte France, Forum Réfugiés-Cosi, France Terre d'asile et l'ASSFAM) depuis 2008, le dernier en date pour la période 2014-2016. Aux termes de l'article R. 553-16 du même code, les actions de

soutien psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de départ sont confiées à l'OFIL.

Le récépissé est retiré au demandeur d'asile débouté à qui on notifie ensuite un refus de séjour, le plus souvent assorti d'une OQTF dans un délai d'un mois et d'une décision fixant le pays de destination qui correspond en général à son pays d'origine. La loi du 16 juin 2011 a fait de l'OQTF la mesure d'éloignement de principe. Cette mesure d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est prise par le préfet du département de résidence de l'intéressé au vu du dossier de l'étranger. L'étranger peut déposer un recours suspensif en annulation contre l'OQTF devant le tribunal administratif dans un délai d'un mois suivant la notification. La décision concernant le pays de renvoi doit être attaquée en même temps pour que son exécution soit également suspendue. Deux arguments sont souvent invoqués voire conseillés par les associations²⁴⁹ :

- l'OQTF constitue une atteinte excessive à son droit au respect de la vie privée et familiale, fondé sur l'article 8 de la CEDH ou à l'intérêt supérieur de l'enfant, fondé sur l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant ;
- en cas de retour dans son pays d'origine, le débouté risque de subir des actes de torture, des peines ou des traitements inhumains ou dégradants en se fondant sur l'article 3 de la CEDH, alors même que sa demande d'asile a été rejetée.

Certains font état de plusieurs raisons : risques encourus en cas de retour, présence d'enfants, problèmes de santé et scolarisation des enfants. Des courriers sont donc adressés à la préfecture, avec l'aide d'association, pour demander un titre de séjour (malade, vie privée et familiale, et admission exceptionnelle au séjour). Selon les estimations de la mission des inspections²⁵⁰, moins de 5 % des demandeurs d'asile déboutés (1 700 départs contraints sur 39 000 déboutés du droit d'asile) feraient l'objet d'un éloignement. Selon la DGEF, 6 % des déboutés seraient éloignés par an.

Le tribunal administratif se prononce dans un délai de trois mois. Si l'OQTF est annulée, le débouté peut faire appel, qui n'est pas suspensif, devant la cour administrative d'appel dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement du tribunal administratif. L'étranger qui se soustrait à l'exécution d'une OQTF peut être condamné à trois ans au plus d'emprisonnement et à une interdiction du territoire français pour une durée n'excédant pas dix ans.

La police aux frontières, citée dans le rapport parlementaire²⁵¹, donnait les principaux motifs d'annulation des missions d'éloignement mises en exécution :

- les refus d'embarquement (19 %) ;
- la libération par le juge des libertés et de la détention (18 %) ;
- l'absence de l'étranger à sa convocation (14 %) ;
- un laissez-passer consulaire refusé ou non délivré dans les temps (9 %) ;
- une demande d'asile politique en cours (6 %).

²⁴⁹ France Terre d'asile, site Internet.

²⁵⁰ IGF-IGA-IGAS, rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013.

²⁵¹ Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés Dubié et Richard, avril 2014.

B. LES RETOURS AIDES

Ce dispositif des aides au retour a été profondément réformé en 2013²⁵². Il regroupe désormais les trois aides : aide au retour volontaire (ARV), aide au retour humanitaire (ARH) et aide au retour sans pécule (AR). L'aide a été modulée et réduite par alignement sur les pratiques d'autres Etats européens, afin d'éviter les effets d'aubaine et de réduire le *return shopping*²⁵³. L'aide comprend une aide matérielle et financière au départ de 500 euros par adulte et de 250 euros par enfant mineur, alors qu'auparavant, les aides étaient de 3 500 euros pour une famille, 2 000 euros par adulte et 500 euros par enfant.

Après six mois d'application du nouveau régime d'aide au retour, le ministère de l'intérieur a lancé une étude, réalisée par EUROGROUP Consulting sur la base d'une approche analytique et prospective et permettant d'en évaluer l'impact. La réforme a eu peu d'impact sur le retour des ressortissants extracommunautaires.

Enfin, des actions spécifiques sont menées par l'OFII :

- pour le Kosovo, au titre de la coopération franco-allemande dans le cadre du projet URA 2, permettant d'accompagner le retour et la réinsertion de ressortissants kosovars, rentrant de France au Kosovo dans le cadre du volontariat ;
- pour l'Arménie, dans le cadre du partenariat pour la mobilité (PPM), signé le 27 octobre 2011, entre l'Union européenne et l'Arménie.

Il ressort des données communiquées par l'OFII que le nombre de sortants de CADA via l'aide au retour volontaire peut constituer une part significative des bénéficiaires de l'aide au retour issus de certains pays. Environ la moitié des bénéficiaires sont des demandeurs d'asile qui renoncent à leur demande d'asile ou sollicitent leur retour via l'aide au retour sans attendre la décision de l'OFPRA ou de la CNDA. La modification du barème de l'aide intervenue en 2013 s'est accompagnée d'une baisse de 24,1 % des départs. Cette diminution a été plus forte pour les déboutés (-30,1 %).

²⁵² Fixé par arrêté du ministre de l'intérieur du 16 janvier 2013 et entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

²⁵³ OFII, rapport d'activité 2013.