

N° 584

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement,

Par MM. Pierre BERNARD-REYMOND et Philippe DALLIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ÉCLATÉ ENTRE STRUCTURES SPÉCIFIQUES ADAPTÉES ET STRUCTURES GÉNÉRALISTES	7
A. UNE CROISSANCE DE LA DEMANDE D'ASILE QUI S'ACCÉLÈRE	7
B. L'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE, COMPLÉMENT DU PARC DÉDIÉ AUX DEMANDEURS D'ASILE	7
1. <i>Le parc spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile</i>	7
2. <i>Le renfort du parc d'hébergement généraliste</i>	9
II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE SUR LES DEUX MISSIONS « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » ET « VILLE ET LOGEMENT »	12
A. UNE POLITIQUE QUI REPRÉSENTE PRÈS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION ».....	12
1. <i>45 % des crédits de la mission sont consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	12
2. <i>La sous-budgétisation récurrente de cette politique pèse sur l'exécution budgétaire de la mission</i>	13
B. L'IMPACT SUR LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	16
1. <i>La variable d'ajustement budgétaire de l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	16
2. <i>Un report de charges qui accentue l'imprévisibilité de la dépense budgétaire</i>	17
C. LE RATTACHEMENT FLUCTANT DE L'HÉBERGEMENT ENTRE LES MISSIONS BUDGÉTAIRES NE FAVORISE PAS UNE GESTION OPTIMALE.....	18
III. DES SOLUTIONS PÉRENNES DOIVENT ÊTRE APPORTÉES POUR AMÉLIORER L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET CLARIFIER SON TRAITEMENT BUDGÉTAIRE	20
A. AMÉLIORER LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE	20
1. <i>Garantir un meilleur suivi des demandeurs d'asile</i>	20
2. <i>Améliorer la prévision budgétaire</i>	20
B. RENFORCER ET AMÉLIORER LE DISPOSITIF DES CADA	21
1. <i>Accroître le nombre de places</i>	21
2. <i>Définir un référentiel de coûts spécifique</i>	22
3. <i>Mettre fin aux présences indues</i>	23
4. <i>Optimiser les places disponibles</i>	24
C. POURSUIVRE LES ACTIONS VISANT À RÉDUIRE LA DURÉE DES PROCÉDURES DE DEMANDE D'ASILE.....	25

EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	35
ANNEXE 2 - CIRCULAIRE DU 31 JANVIER 2011 RELATIVE À LA COOPÉRATION ENTRE LES SIAO ET LES PLATES-FORMES D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE	37
ANNEXE 3 - RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES ET DU CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER SUR LES COÛTS DES CADA	49

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport a pour objet principal de **clarifier la répartition des responsabilités et des charges entre l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile et l'hébergement généraliste, leurs modes de gestion et leurs écarts de coût.**

L'hébergement des personnes en situation de précarité relève en effet des **deux missions budgétaires** dont vos rapporteurs spéciaux ont la charge - « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration ».

Le contrôle engagé au nom de la commission des finances a également pour objectif d'attirer l'attention sur les **sous-budgétisations chroniques** de ces deux missions qui sont « abonnées » aux abondements budgétaires en cours d'année, **dans un contexte d'augmentation des besoins** de financement de l'hébergement d'urgence.

I. UN HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ÉCLATÉ ENTRE STRUCTURES SPÉCIFIQUES ADAPTÉES ET STRUCTURES GÉNÉRALISTES

A. UNE CROISSANCE DE LA DEMANDE D'ASILE QUI S'ACCÉLÈRE

Le problème de l'hébergement des demandeurs d'asile connaît une acuité particulière en raison de la forte augmentation, ces dernières années, de la demande d'asile en France. En 2008, on comptait 42 600 demandes d'asile formulées sur le territoire. Ce chiffre s'est élevé à 52 800 en 2010, soit une **progression de la demande d'asile de presque un quart en deux ans**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Demands d'asile formulées en France

Année	lères demandes	Réexamens	Total demandes hors mineurs	Demandes mineurs accompagnants	Total général
2008	27 063	7 195	34 258	8 341	42 599
2009	33 235	5 568	38 803	8 883	47 686
2010	-	-	-	-	52 800

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **le nombre de demandes a encore augmenté de 6,1 % sur les trois premiers mois de l'année 2011**. Cette progression a mis sous pression les structures d'hébergement chargées de prendre en charge les demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leurs dossiers.

B. L'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE, COMPLÉMENT DU PARC DÉDIÉ AUX DEMANDEURS D'ASILE

1. Le parc spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, 33 % environ des demandeurs d'asile font appel à des structures d'hébergement publiques. Les autres, qui sont donc une **très large majorité**, font appel à un **accueil privé** (famille, amis, domicile propre).

L'hébergement des demandeurs d'asile s'effectue normalement dans le cadre du « **Dispositif national d'asile** ».

Celui-ci répond à des normes minimales d'accueil prévues par les textes européens¹ et introduites dans le droit français afin de « *garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs* » pendant tout le temps de l'instruction de sa demande devant

¹ 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.

l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en cas de recours, devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Les conditions matérielles d'accueil peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières¹, de bons ou en combinant ces formules. Lorsque le « toit » est fourni en nature, il peut l'être sous la forme de « *centre d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant* »² au demandeur pendant la durée de la procédure.

L'étranger peut ainsi avoir accès à un hébergement en **Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** qui a pour missions « *d'assurer 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* »³.

La prise en charge en CADA s'effectue sous les **trois conditions** suivantes :

1. Avoir déposé une demande d'asile, être titulaire à ce titre d'une autorisation provisoire de séjour (APS), conformément à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles et ne pas avoir été l'objet d'une décision de rejet devenue définitive de la part de l'OFPRA ou de la CNDA.

2. Etre titulaire d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par la préfecture.

3. Etre dépourvu de ressources suffisantes et de logement (prise en charge par l'aide sociale d'Etat).

Les demandeurs d'asile peuvent être également hébergés en **centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)**. Il s'agit d'un dispositif d'accueil d'urgence spécifique destiné à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA. Il permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile qui ne peuvent bénéficier ni d'un hébergement en CADA ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA). C'est le cas des personnes placées en procédure prioritaire ou en procédure « Dublin »⁴, personnes déjà identifiées dans un autre Etat membre de l'Union européenne et en instance de réadmission dans cet Etat, qui ne disposent pas d'un titre de séjour provisoire.

Le parc de places en centres d'accueil des demandeurs d'asiles a connu une **très forte augmentation** entre 2001 et 2005, passant de 5 282 places à 17 470 places soit une croissance de 231 %. Entre 2006 et 2010, il n'y

¹ Les demandeurs d'asile majeurs qui n'auraient pas pu être pris en charge dans un CADA, faute de places disponibles et qui ont par ailleurs déposés une demande d'asile en cours d'instruction peuvent se voir attribuer une Allocation Temporaire d'Attente (ATA) pendant la durée d'instruction de leur demande, jusqu'à l'obtention du statut de réfugié ou son refus définitif.

² Directive 2003/9/CE précitée.

³ Article L.348-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Demandeurs dont la demande d'asile relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

a eu que 3 940 places supplémentaires, soit une augmentation plus modérée de 23 %.

En 2011, le parc doit se stabiliser sur le chiffre de 21 410 places contre 5 282 dix ans plus tôt.

Quant au **dispositif spécifique d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, les enquêtes annuelles auprès des préfets, responsables de ce dispositif, permettent d'en évaluer le nombre de places mobilisées. Ainsi, la capacité de ce dispositif était estimée, au 31 décembre 2009, à 13 269 places, pour un nombre moyen de places financées en 2009 de 10 813¹.

Le Dispositif national d'accueil n'est donc pas suffisant pour répondre au flux annuel des demandeurs.

2. Le renfort du parc d'hébergement généraliste

Lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le Dispositif national d'accueil pour **les demandeurs d'asile**, ces derniers peuvent bénéficier du **dispositif général de veille sociale prévu** par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles. Celui-ci peut conduire à leur admission dans un **centre d'hébergement d'urgence (CHU)** ou un **centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**², au même titre que les étrangers en situation irrégulière.

En effet, dans l'hébergement d'urgence généraliste s'applique le principe de l'**inconditionnalité de l'accueil**, qui prévoit que l'hébergement est offert à toute personne présentant une situation de détresse quel que soit son statut.

Les dispositifs soumis au principe de l'accueil inconditionnel

Plusieurs dispositifs soumis à l'accueil inconditionnel sont énumérés dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) :

- L'accès au dispositif de veille sociale :

« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. » (Article L.345-2 CASF).

Aucune condition quant à la régularité du séjour des personnes n'est exigée par les textes.

Les étrangers sans domicile, quelle que soit leur situation administrative doivent ainsi pouvoir être accueillis. Une première évaluation réalisée par des professionnels doit être effectuée et une orientation vers une structure adaptée proposée. Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), nouvellement mis en place et appelés à organiser à travers l'opérateur « urgence » de chaque département le dispositif de veille, doivent prendre en compte les étrangers lorsqu'ils font

¹ Et un budget correspondant qui s'établissait à 62,6 millions d'euros, contre 100,6 millions d'euros en 2010.

² Dans les faits, les CHRS qui accueillent un public en vue d'insertion ne prennent qu'exceptionnellement en charge des demandeurs d'asile.

une demande d'hébergement. L'exclusion des étrangers en situation irrégulière d'un accueil et d'une orientation via les SIAO est contraire au code de l'action sociale et des familles.

- L'accès au dispositif d'hébergement d'urgence

« *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* » (article L. 345-2-2 CASF). Là encore, aucune condition de régularité de séjour n'est imposée par les textes. Cet accueil est donc immédiat et inconditionnel. Un étranger débouté du droit d'asile ou une personne qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire doit ainsi pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence s'il est sans abri, en situation de détresse médicale, psychique et sociale.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a introduit le principe de continuité de prise en charge entre l'urgence et l'insertion. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a introduit un droit à l'accompagnement personnalisé pour les personnes. Ainsi, « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* » (article L.345-2-3 CASF).

Un étranger en situation irrégulière peut donc légalement se maintenir dans un centre d'hébergement d'urgence tant qu'il respecte le règlement de fonctionnement de l'établissement. La loi sanctionne ainsi toute remise à la rue qui ne serait pas souhaitée par la personne prise en charge en centre d'hébergement d'urgence.

- Le bénéfice de l'aide sociale d'Etat

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que les « *personnes de nationalité étrangère bénéficient de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement ou de réinsertion sociale ou un centre d'accueil pour demandeurs d'asile* » (article L.111-2 CASF). La situation administrative, la résidence et la nationalité de l'intéressé ne doivent donc pas être prises en compte.

Les CHRS prennent en charge les « *personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* » (Article L. 345-1 CASF).

- Autres dispositifs

D'autres dispositifs accueillent de manière inconditionnelle les étrangers, sans condition de régularité de séjour. C'est le cas des Lits Halte Soins Santé (LHSS), puisque la loi précise que ces établissements « *assurent, sans interruption, des prestations de soins, d'hébergement temporaire et d'accompagnement social. Elles ne sont pas dédiées à une pathologie donnée. Les bénéficiaires de ces prestations sont des personnes sans domicile fixe, quelle que soit leur situation administrative, dont l'état de santé nécessite une prise en charge sanitaire et un accompagnement social* ». Ainsi, un étranger en situation irrégulière doit pouvoir être pris en charge dans un LHSS quelle que soit sa situation administrative.

En revanche, certaines prises en charge ne sont réservées qu'à des personnes qui se trouvent en situation régulière sur le territoire français. Il ne s'agit pas de la prise en charge au titre de l'aide sociale mais d'autres dispositifs. A titre d'exemple, l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) est conditionnée à la régularité du séjour de la personne pour qui l'aide est versée et « *lorsqu'elles sont étrangères, les personnes doivent justifier de la régularité de leur séjour en France* » (Article L.851-1 code de la sécurité sociale).

Source : FNARS

Le **parc d'hébergement dit généraliste** comptait, au 31 décembre 2010, 14 522 places en CHU, 39 540 places en CHRS, 4 397 places en centres de stabilisation (hors CHRS) et environ 15 016 places dans les hôtels, soit **73 475 places au total** (hors places hiver, résidences sociales et maisons-relais).

Il a connu depuis cinq ans, une très forte croissance liée au PARSA, **Plan d'action renforcé pour les sans abri**, engagé par le Gouvernement le 8 janvier 2007. Essentiellement orienté vers les places de stabilisation (+ 10 000 places en CHRS et 10 000 en maisons-relais), le PARSA a maintenu pour autant l'effectif de places en CHU, ce qui a accru leur disponibilité.

C'est donc naturellement sur ce parc, en expansion et ouvert à tous, que se reporte le « surplus » de la demande d'hébergement de la part des demandeurs d'asile, qui suit un rythme d'augmentation rapide ces dernières années.

II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE SUR LES DEUX MISSIONS « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » ET « VILLE ET LOGEMENT »

Avant 2007, les deux volets de l'hébergement (généraliste et spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'asile) étaient réunis au sein de la mission budgétaire « Solidarité et intégration », qui accueillait les deux programmes : le programme 177 qui s'intitulait « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » pour l'hébergement d'urgence généraliste et le programme 104 « Accueil des étrangers et intégration » pour les CADA. Les éventuels transferts de charges s'effectuaient donc au sein d'une même mission.

Lors de la création du ministère de l'immigration en 2007, le programme 104 a été rattaché à la nouvelle mission « Immigration, asile et intégration » puis le programme 177 a rejoint, en 2009, la mission « Ville et logement » afin de donner plus de cohérence à la notion de **parcours résidentiel** dans le cadre de l'application du droit au logement opposable.

Ces restructurations de la maquette budgétaire ont renforcé la complexité de la gestion des crédits destinés à l'hébergement. Le partage de fait de la responsabilité du dispositif d'hébergement entre les deux missions « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration » ne favorise pas une bonne gestion des crédits, du fait du cloisonnement des objectifs et des budgets qu'il implique.

En outre, l'imputation des crédits sur le programme 303 plutôt que sur le programme 177 et inversement, n'a pas été fondée sur des critères objectifs. Les dotations ont été définies par rapport aux consommations des années précédentes, telles qu'elles avaient été gérées au sein d'une même mission budgétaire, de façon sans doute peu rigoureuse, et non en fonction de calculs effectués en vue d'une répartition cohérente de la charge de la demande d'asile.

A. UNE POLITIQUE QUI REPRÉSENTE PRÈS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

1. 45 % des crédits de la mission sont consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile

L'hébergement des demandeurs d'asile est l'un des principaux postes de dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration ». Pour l'année 2011, 199 millions d'euros ont été prévus pour financer les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et 40 millions d'euros supplémentaires au titre de l'hébergement d'urgence de ces demandeurs. En effet, le nombre de places en CADA, bien qu'ayant fortement augmenté ces dernières années

(cf. *infra*), est insuffisant pour accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile qui se reportent donc vers les structures classiques d'hébergement d'urgence.

Au total, **239 millions d'euros de crédits, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), figurent au sein de la mission pour l'hébergement des demandeurs d'asile, soit plus de 45 % du total des CP de la mission.**

2. La sous-budgétisation récurrente de cette politique pèse sur l'exécution budgétaire de la mission

En outre, **les crédits liés à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile font régulièrement l'objet de sous-budgétisations en loi de finances initiale.** En 2008, 36 millions d'euros (AE = CP) avaient dû être ouverts en cours de gestion, 68,4 millions d'euros de CP et 78,1 millions d'euros d'AE en 2009 et 117,3 millions d'euros en CP et 107,1 millions d'euros en AE en 2010. Ces ouvertures en cours de gestion ont représenté l'année dernière près du quart des crédits ouverts en loi de finances initiale. Le tableau de la page suivante présente, pour les trois derniers exercices, les crédits ouverts en loi de finances initiale puis en cours de gestion sur le programme 303, « Immigration et asile », pour financer l'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que les commentaires formulés par votre commission des finances à l'occasion des ouvertures en cours de gestion.

Ouvertures en gestion sur le programme 303, « Immigration et asile »

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en loi de finances initiale	Crédits ouverts en cours de gestion	Commentaires de votre commission des finances
2008	418,2 en AE 409,5 en CP	36 (AE = CP) ⁸	« Sous réserve d'un examen plus approfondi par le rapporteur spécial chargé de la mission « Immigration, asile et intégration », la dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2009 ne semble pas tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. » ⁹
2009	434,7 en AE 437,5 en CP	70,1 en AE 60,4 en CP ¹⁰	« Votre commission des finances avait souligné, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances initiale de 2009, la non soutenabilité prévisible de l'exécution des crédits liés aux demandes d'asile en 2009. Elle relevait que le dégel de la réserve de précaution ne serait « sans doute pas suffisant et devra conduire le gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires sur le programme 303 gagés sur des annulations de crédits d'autres missions du budget général ». La dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2010 ne semble pas tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en ce qui concerne l'hébergement d'urgence ». ¹¹
		8 (AE = CP) ¹²	« Certaines ouvertures de crédits ne présentent pas ce caractère d'imprévisibilité incontestable ; il s'agit des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » : la dotation budgétaire correspondante a été excessivement sous-évaluée en loi de finances initiale pour 2009, comme cela avait été relevé par le rapporteur spécial dès l'examen du projet de loi de finances pour 2009 ». ¹³

⁸ Par le décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁹ Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 233 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 223,4 millions d'euros en crédits de paiement, 16 octobre 2008.

¹⁰ Par le décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

¹¹ Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 656,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 577,6 millions d'euros en crédits de paiement, 29 octobre 2009.

¹² Par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

¹³ Rapport n° 158 (2009-2010), projet de loi de finances rectificative pour 2009, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

2010	485,7 en AE 478,1 en CP	60 (AE = CP) ¹⁴	« La sous-budgétisation des crédits liés à l'hébergement et à l'accueil des demandeurs d'asile est une constante, relevée chaque année par le Parlement, en loi de finances initiale. Chaque année, ces sous-évaluations rendent nécessaires l'ouverture de crédits par décrets d'avance. [...] Ces sous-budgétisations sont trop manifestes pour s'expliquer par l'incertitude relative au rythme d'évolution du nombre de demandeurs d'asile. De même, rien ne permet de préjuger d'une diminution rapide des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) » ¹⁵
		47,1 en AE 57,3 en CP ¹⁶	« Chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués en loi de finances initiale pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission « Immigration, asile et intégration ». Ainsi, la sous-budgétisation des crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile est devenue la pratique courante de gestion des crédits du programme 303 « Immigration et asile ». Pierre-Bernard Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », s'interrogeait d'ailleurs dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010 « sur la crédibilité des prévisions de flux de demandeurs d'asile à partir desquelles ont été établies les demandes de crédits dans le présent projet de loi de finances » et exprimait sa crainte que la hausse de 10 % des crédits consacrés aux actions de soutien aux demandeurs d'asile « ne soit pas suffisante pour répondre aux besoins réels de l'année 2010, étant donnée l'évolution actuelle des flux de demandeurs d'asile ». ¹⁷

Source : commission des finances

Il est devenu évident que **ces ouvertures correspondent à une sous-budgétisation manifeste, qui ne peut s'expliquer uniquement ni par l'imprévisibilité du flux des demandeurs d'asile ni par l'évolution des délais de traitement de ces demandes.**

Cette sous-budgétisation s'est d'ailleurs reproduite en loi de finances initiale pour 2011, comme l'atteste le projet de loi de finances rectificative qui sera discuté au Sénat dans les prochains jours et propose d'ouvrir 50 millions d'euros (AE = CP) supplémentaires en faveur de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

¹⁴ Par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

¹⁵ Rapport n° 166 (2010-2011), projet de loi de finances rectificative pour 2010, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

¹⁶ Par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹⁷ Note explicative de l'avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance portant ouverture de 1 299,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 271,4 millions d'euros en crédits de paiement, 15 septembre 2010.

Or, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011¹⁸, votre rapporteur spécial chargé de la mission « Immigration, asile et intégration » avait relevé que « *par rapport aux crédits ouverts en 2010, le présent projet de loi de finances propose donc [une diminution] de 56,2 % pour le dispositif d'hébergement d'urgence* ».

Cette diminution était à mettre en parallèle avec **une augmentation de la demande d'asile déjà constatée**. Ainsi, la commission indiquait que « *le rythme de la demande d'asile est en hausse durant les neuf premiers mois de l'année 2010 : + 8,5 % par rapport à la même période en 2009. Aucune raison n'indique qu'il doive diminuer en 2011. [...] Il apparaît donc que dans le présent projet de loi de finances, comme chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués* ».

En outre, **il était déjà certain que les moyens supplémentaires consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne produiraient pas d'effets dès l'année 2011** : « *même si les délais de traitement des dossiers par la CNDA peuvent diminuer, il est peu probable que cette diminution ait lieu à court terme et suffise à compenser budgétairement l'augmentation du flux des demandes d'asile* ».

Contrainte par la nécessité de redéployer des montants au sein même de la mission « Immigration, asile et intégration », qui ne comporte que deux programmes, **votre commission des finances n'avait pu proposer qu'un amendement abondant de 12,85 millions d'euros supplémentaires le programme** « Immigration et asile ». Elle indiquait toutefois que le transfert de crédits proposé par son amendement « *devrait combler une partie du déficit du programme « Immigration et asile », estimé par votre rapporteur spécial à près de 50 millions d'euros* ».

B. L'IMPACT SUR LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

1. La variable d'ajustement budgétaire de l'hébergement des demandeurs d'asile

Vos rapporteurs spéciaux ont tenté de mesurer l'impact du report des demandeurs d'asile des CADA vers le dispositif généraliste.

Une enquête a été conduite fin 2009 par les services de l'Etat au niveau local dans les centres d'hébergement généralistes. D'après ses résultats, au 1^{er} octobre 2009, les **demandeurs d'asile étaient 1 662 dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste**, pris en charge par le programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement », et occupaient donc **6 % des places disponibles** (CHU et Hôtels).

¹⁸ Rapport n° 111 (2010-2011) - Tome III - Annexe 15, projet de loi de finances pour 2011, mission « Immigration, asile et intégration », M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances.

Cette prise en charge correspond à une **dépense annuelle** chiffrée par le Gouvernement à **20 millions d'euros** sur le programme 177 au titre des demandeurs d'asile en attente de traitement de leur dossier.

Rapportée à des crédits de 248 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiements) inscrits en loi de finances initiale pour 2011 au titre de l'hébergement d'urgence, la prise en charge des demandeurs d'asile *stricto sensu* représente donc **8 % de la dotation initiale** prévue au programme 177.

On pourrait ajouter que le programme 177 prend également en charge un très grand nombre de personnes **déboutées du droit d'asile** qui demeurent sur le territoire en situation de détresse. Globalement la part des déboutés serait de l'ordre de 10 % dans le dispositif généraliste d'urgence ou d'hôtels et représenterait de ce fait environ **17 millions d'euros** imputés sur ce programme.

Il prend en charge, enfin, un nombre significatif de personnes sortant de CADA et s'étant vu reconnaître le titre de **réfugié**. Au 1^{er} octobre 2009, selon les informations données par le Gouvernement, le dispositif généraliste prenait en charge 1 172 réfugiés, soit une charge d'environ **14 millions d'euros** à l'année sur le programme 177.

Toutefois, ces deux dernières catégories de population prises en charge ne peuvent être considérées comme donnant lieu à un transfert de charge proprement dit, le programme 303 n'ayant vocation à financer que les demandeurs d'asile.

2. Un report de charges qui accentue l'imprévisibilité de la dépense budgétaire

Bien que **modeste en valeur absolue**, la dépense « indue » résultant de la prise en charge de l'hébergement de demandeurs d'asile a aussi comme caractéristique d'être **très peu maîtrisable**.

Comme le souligne le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGAS) et du Contrôle général économique et financier (CGEFI) sur le coût des CADA, qui a été transmis à vos rapporteurs spéciaux¹⁹, « *ce coût ne fait pas l'objet d'une évaluation spécifique* ». En effet, la « *prise en charge sur le BOP 177 [...] joue, au fil des trimestres, le rôle de variable d'ajustement en fonction de l'afflux des demandeurs d'asile et du nombre de dossiers de demande d'asile traités* ».

Or le programme 177 se caractérise, de manière répétée, par une sous-budgétisation et, en conséquence, des réabondements budgétaires de cours d'année.

¹⁹ Ce rapport figure en annexe.

Ainsi, **sur l'exercice 2010**, les crédits de loi de finances initiale du programme 177 ont été complétés par des reports, à hauteur de 2,9 millions d'euros, des ouvertures en décret d'avance pour 110 millions d'euros²⁰ et en loi de finances rectificative pour 83,5 millions d'euros. Au total, les réabondements en cours d'année ont représenté **196,4 millions d'euros** sur un montant total initial de crédits de 1 milliard d'euros, soit près de 20 % supplémentaires, pour l'action 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » du programme 177 qui regroupe tous les crédits d'hébergement.²¹

Ces réévaluations faisaient suite à celles enregistrées les années précédentes : pour 2009, 180 millions complémentaires avaient abondé ce programme à l'occasion de trois décrets d'avances et de la loi de finances rectificative mettant en œuvre le « plan de relance ».

C. LE RATTACHEMENT FLUCTANT DE L'HÉBERGEMENT ENTRE LES MISSIONS BUDGÉTAIRES NE FAVORISE PAS UNE GESTION OPTIMALE

Au cours des auditions tenues par vos rapporteurs spéciaux, des **lacunes très importantes** sont apparues s'agissant de la **connaissance des parcs** comme de leur **occupation** ainsi qu'une absence quasi-totale de coordination entre les administrations concernées.

Aucun système d'information fiable ne permet de recenser les **effectifs de demandeurs d'asile** présents dans les dispositifs d'hébergement d'urgence ou hébergés par leurs propres moyens. Les chiffres dont dispose l'administration sont déclaratifs et ont été qualifiés par les personnes auditionnées de simples « approximations ». Le rapport IGAS / CGEFI déjà cité indique qu'un « *nombre indéterminé [de demandeurs d'asile] était accueilli en structures d'urgence financées sur les BOP 303 (ministère de l'immigration) ou 177 (ministère des affaires sociales²²)* » et que « *la répartition des autres demandeurs d'asile [hors CADA] entre les différentes situations en matière d'hébergement n'est pas connue* ».

L'**absence d'unité de gestion** entre les CADA, d'une part, et l'hébergement d'urgence, d'autre part, **nuît à l'efficacité du dispositif** global d'hébergement : des places en CADA peuvent être libres sans être rendues disponibles pour les autres publics à héberger tandis que le programme 177 subit des transferts de charge du fait de l'hébergement des demandeurs d'asile.

La **spécificité des CADA** a pour conséquence de les exclure de certains dispositifs ouverts aux centres d'hébergement. Comme il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux, « *les CADA ont été exclus du plan de relance et*

²⁰ Par le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

²¹ Voir sur ce point le rapport n° 111 (2010-2011) - Tome III - Annexe 32, projet de loi de finances pour 2011, mission « Ville et logement », M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances.

²² En réalité ministère chargé du logement. L'attribution des responsabilités entre les structures administratives est si confuse et fluctuante qu'elle a échappé aux inspections.

n'ont pu bénéficier de ses effets, alors même que les besoins sont importants dans un parc vieillissant. Par un courrier du 18 octobre 2010, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a saisi le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées afin que les CADA puissent être inclus dans le dispositif de financement de la rénovation et de l'humanisation des centres d'hébergement géré par l'ANAH ».

Héritage du rattachement au ministère des affaires sociales, les SAHI (**schémas départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion**) qui traitent notamment de l'hébergement des demandeurs d'asile et des CADA, sont intégrés dans les schémas départementaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant des conseils généraux depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Compte tenu des problématiques communes à l'hébergement et au logement, une intégration dans les **plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD) favoriserait sans doute une meilleure coordination entre les dispositifs gérés par les deux ministères.

Au total, la seule trace de collaboration entre les deux ministères concernés (Intérieur et Ecologie) est la publication d'une **circulaire** en date du 31 janvier 2011 relative à la **coopération entre les SIAO** (services intégrés pour l'accueil et l'orientation) **et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile**²³.

Elle constitue une étape positive mais encore très insuffisante dans la mise en œuvre d'une politique coordonnée.

²³ Cette circulaire figure en annexe du présent rapport.

III. DES SOLUTIONS PÉRENNES DOIVENT ÊTRE APPORTÉES POUR AMÉLIORER L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET CLARIFIER SON TRAITEMENT BUDGÉTAIRE

A. AMÉLIORER LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Plusieurs pistes sont ouvertes pour améliorer la situation actuelle en modifiant la gestion du dispositif d'hébergement.

1. Garantir un meilleur suivi des demandeurs d'asile

En premier lieu, comme le recommande le rapport conjoint de l'IGAS et du CGEFI, il conviendrait de « *compléter le système d'information en liaison avec les préfetures, afin de recenser les effectifs de demandeurs d'asile présents dans d'autres dispositifs à financement public (hébergement d'urgence, hôtels, etc.) ou hébergés par leurs propres moyens* ».

En effet, à l'heure actuelle, les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA ne font pas l'objet d'un suivi systématique. **A défaut d'un système d'information unique garantissant le suivi de chaque demandeur d'asile, il est impossible de connaître avec précision les lieux d'hébergement de tous les demandeurs**, lorsqu'ils ne sont pas hébergés en CADA. *A fortiori*, il n'est pas possible de leur fournir l'assistance juridique que nécessite leur situation. Or, comme vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà relevé, les demandeurs d'asile qui ne se trouvent pas en CADA ont, faute de suivi juridique personnalisé, moins de chances d'obtenir le statut de réfugié que ceux qui ont eu la chance d'être hébergés en CADA. Le système d'information aurait donc pour **objectif premier de rétablir une égalité de traitement entre les demandeurs d'asile**.

2. Améliorer la prévision budgétaire

Clarifier le traitement budgétaire de l'hébergement des demandeurs d'asile implique également d'améliorer la prévision budgétaire de cette politique, **en remédiant aux sous-budgétisations récurrentes des programmes 303, « Immigration et asile », et 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »**.

Toutefois, le « rebasage » des dotations de chacun des deux programmes doit s'appuyer sur une connaissance des coûts réels des dispositifs d'hébergement, qui apparaît aujourd'hui largement défailante, au vu des auditions menées par vos rapporteurs spéciaux.

Un travail est en cours pour l'hébergement généraliste, dans le cadre du projet « refondation », avec la réalisation d'une Enquête Nationale des Coûts. Il n'est pas encore entamé pour l'hébergement des demandeurs d'asile et les deux démarches sont entreprises séparément. De ce fait, il est aujourd'hui encore **impossible de comparer le coût respectif moyen d'une place d'hébergement en CADA, en CHRS, en CHU ou en hôtel**, compte tenu de méthodes de calcul de coûts moyens très différentes. Les montants fournis lors des auditions n'ont pas de sens. Ils donnent les résultats figurant dans le tableau suivant.

Coût moyen journalier d'une place d'hébergement

(en euros)

Type d'hébergement	Coût moyen journalier
CHRS	44,00
CHU	30,00
Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)	26,20
Hôtel	17,00
Dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile géré par Adoma	15,51
Dispositif d'hébergement d'urgence déconcentré	14,52

Source : ministère des solidarités et de la cohésion sociale et ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

En l'absence d'un référentiel de coûts, la détermination des coûts moyens journaliers, qui figure dans le tableau ci-dessus, ne correspond pas aux coûts réels engendrés par chacune des structures d'hébergement mais **résulte uniquement de la division du montant annuel des subventions versées par l'Etat par le nombre de places ainsi financées**. Aucune information précise n'est disponible sur les prestations offertes dans chaque structure et sur le taux de couverture des coûts par les subventions versées par l'Etat.

B. RENFORCER ET AMÉLIORER LE DISPOSITIF DES CADA

1. Accroître le nombre de places

Le parc de places en CADA a connu une forte augmentation entre 2001 et 2005, puis une moindre hausse entre les années 2006 et 2010 (cf. *supra*). Les 21 410 places disponibles actuelles ne sont toutefois largement pas suffisantes pour accueillir un stock toujours croissant de demandeurs d'asile en attente du traitement de leur dossier, dans un contexte de forte hausse, depuis quatre ans, de la demande d'asile.

Il en résulte qu'au 31 décembre 2010, **seuls 31,4 % des demandeurs d'asile éligibles à une entrée en CADA y sont effectivement hébergés**. Or, comme vos rapporteurs spéciaux l'ont rappelé, les demandeurs d'asile hébergés en CADA sont mieux conseillés et leurs demandes aboutissent

davantage que celles des autres demandeurs d'asile. Le rapport précité réalisé par l'IGAS et le CGEFI aboutit même à la conclusion que la « *diversité de traitement en matière d'hébergement des demandeurs d'asile n'assure pas l'égalité des chances d'obtenir le statut de réfugié* ».

C'est ce constat d'iniquité qui pousse vos rapporteurs spéciaux à **préconiser la poursuite de l'effort engagé par l'Etat pour l'ouverture de nouvelles places en CADA**. Seules ces nouvelles capacités permettront d'offrir à chaque demandeur d'asile les prestations d'accompagnement dont il a besoin.

Le caractère nécessairement fluctuant du nombre de demandeurs d'asile en attente de traitement de leur dossier rend impossible un ajustement précis de la capacité des CADA aux besoins effectifs. Toutefois, pour clarifier la gestion pratique et budgétaire des dispositifs d'hébergement, vos rapporteurs spéciaux préconisent un système où l'excès éventuel de places dans un centre d'accueil serait mis à disposition du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, quitte, dans ce cas, à procéder à une refacturation des coûts engendrés. Ils soulignent toutefois que la situation actuelle, où moins d'un tiers des demandeurs d'asile éligibles à un hébergement en CADA y sont accueillis, rend peu probable la perspective d'une surcapacité globale des offres de places en CADA par rapport aux besoins.

2. Définir un référentiel de coûts spécifique

La meilleure gestion des CADA implique également une **définition d'un référentiel de coûts par prestation offerte dans chaque structure**. Ce référentiel doit être utilisé comme outil de détermination des dotations de financement fournies par l'Etat, en lieu et place du système actuel où les enveloppes budgétaires sont déconnectées des besoins de chacun des centres d'accueil.

S'agissant des CADA, vos rapporteurs spéciaux ont constaté lors de leurs entretiens, que leur mode de gestion et de financement ne faisait l'objet d'aucune harmonisation. Ces structures sont gérées par différentes associations (essentiellement Adoma, l'AFTAM et France Terre d'asile) qui proposent des prestations différentes dans chaque établissement sans qu'aucune analyse des coûts permette d'ajuster les subventions accordées par l'Etat aux services effectivement dispensés aux demandeurs d'asile, au préjudice de la bonne gestion des crédits.

C'est la raison pour laquelle le rapport réalisé par l'IGAS et le CGEFI indique, s'agissant de la répartition des enveloppes financières entre les CADA, qu'en « *l'absence d'outil d'analyse fonctionnelle et de références comparatives entre CADA, il n'y a pas de juste allocation [des ressources], révélant une dotation limitée pour certains CADA, relativement généreuse pour d'autres* ».

La mission menée par l'IGAS et par le CGEFI préconise également des **contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens passés entre l'Etat et chacun des trois grands opérateurs gérant les CADA** : Adoma (4 557 places), Aftam (3 217 places) et France Terre d'asile (2 564 places). Vos rapporteurs spéciaux souscrivent à cette proposition mais insistent sur la nécessité, préalablement à la signature de ces contrats pluriannuels, de se mettre en mesure de chiffrer le coût et les besoins de financement de chaque structure. Ils estiment que ce référentiel de coûts devrait permettre de mieux adapter les enveloppes de financement aux besoins des CADA et pourrait, *in fine*, être une source d'économies budgétaires pour la mission « Immigration, asile et intégration ».

3. Mettre fin aux présences indues

Comme l'indique le tableau ci-dessous, **7,8 % des personnes hébergées en CADA au 31 décembre 2010 s'y trouvaient en présence indue**. Deux cas de figure principaux peuvent se présenter :

- soit les personnes se sont vu octroyer le statut de réfugié et elles disposent alors d'un délai de six mois pour quitter le centre mais ne l'ont pas respecté et s'y trouvent encore à cette issue²⁴ ;
- soit les demandeurs d'asile déboutés excèdent le délai d'un mois qui leur est accordé pour quitter le CADA.

Taux d'occupation des structures d'hébergement au regard du statut des demandeurs d'asile

	% de demandeurs d'asile	% de bénéficiaires d'une protection internationale		% de déboutés	
		Total	En présence indue (> 6 mois après décision)	Total	En présence indue (> 1 mois après décision)
CADA (au 31/12/2010)	80,6 %	9,6 %	2,4 %	9,8 %	5,4 %
Accueil temporaire gestion nationale (au 31/12/2010)	80,0 %	7,8 %	6,8 %	11,1 %	9,3 %
Dispositif d'hébergement d'urgence déconcentré (au 31/12/2009)	78 %	8,5 %		8,0 %	

Source : ministère des solidarités et de la cohésion sociale et ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Vos rapporteurs spéciaux soulignent **la nécessité de mettre fin à ces situations d'occupation indue des places en CADA afin de les libérer au**

²⁴ Trois mois, renouvelables une fois, à partir de la notification de la décision positive (article R. 348-3 du CASF).

profit des demandeurs d'asile, qui constituent le public que les CADA ont vocation à accueillir. Ce seraient ainsi plus de 1 600 places supplémentaires qui seraient libérées et pourraient servir à des publics nécessitant un accompagnement social et juridique spécifique.

Toutefois, de manière globale, le fait de libérer les places de CADA occupées par des personnes qui n'en ont pas le droit ne fera que reporter sur le dispositif d'hébergement classique, géré par la mission « Ville et logement », la charge de cet hébergement. **Il est nécessaire que les déboutés de la demande d'asile, qui ne se trouveraient pas par ailleurs dans une situation les autorisant à séjourner sur le territoire français, soient effectivement reconduits à la frontière. Dans le cas contraire, ils contribueront à l'engorgement des structures d'hébergement**, que ce soit en CADA ou dans les dispositifs d'hébergement généraliste. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, la part des déboutés serait de l'ordre de 10 % dans le dispositif généraliste d'urgence ou d'hôtels (*voir supra*).

4. Optimiser les places disponibles

Enfin, la meilleure gestion des places disponibles dans les centres d'accueil passe par **une territorialisation des centres plus adaptée à la réalité.**

Chaque département métropolitain compte au moins un CADA. Mais la répartition des 272 centres n'est pas calquée sur celle des flux de la demande d'asile.

Aujourd'hui, l'Ile-de-France concentre 45 % des demandes d'asile mais seulement 16,5 % des places de CADA. Le ministère en charge de l'immigration assume une part de cet écart en indiquant qu'il privilégie une politique de mutualisation des places, visant à transférer les demandeurs d'asile vers des CADA qui disposent de places vacantes. L'objectif de cette politique semble être de lutter contre une trop grande concentration de la population des demandeurs d'asile en région parisienne.

Toutefois, force est de constater qu'il n'est pas possible de rediriger l'ensemble des demandeurs d'asile loin du lieu où ils ont formulé leur demande. C'est notamment pour cette raison que le rapport réalisé par l'IGAS et le CGEFI pointe un paradoxe : la coexistence de places disponibles dans certains CADA et l'incapacité globale des CADA à répondre aux besoins de l'ensemble des demandeurs d'asile. Face à ce constat d'un dispositif de mutualisation des moyens qui atteint ses limites, il apparaît urgent de progresser vers un meilleur ajustement géographique des places en CADA à la localisation des demandeurs d'asile.

C. POURSUIVRE LES ACTIONS VISANT À RÉDUIRE LA DURÉE DES PROCÉDURES DE DEMANDE D'ASILE

Enfin, vos rapporteurs spéciaux soulignent la nécessité de mettre en œuvre des actions structurelles de long terme, afin de réduire le nombre de demandeurs d'asile en attente d'une décision et d'alléger ainsi la pression pesant sur les dispositifs chargés de leur hébergement.

La commission des finances a adopté, en octobre 2010, un rapport sur les conséquences budgétaires des délais de traitement du contentieux de l'asile par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)²⁵. Il a notamment permis **d'évaluer à plus de 15 millions d'euros le coût pour les finances publiques d'un mois de délai de traitement supplémentaire** des demandes d'asile devant la CNDA.

Plusieurs propositions formulées par le rapport ont déjà été mises en œuvre.

Ainsi, **à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a introduit l'article 162 de la loi de finances pour 2011²⁶ qui prévoit que l'aide juridictionnelle devant la CNDA doit être demandée au plus tard dans le mois qui suit la réception, par le demandeur, de l'accusé de réception de son recours.** Sans priver d'aucune manière les requérants du droit à l'aide juridictionnelle où en limiter l'accès, cette disposition nouvelle devrait permettre d'en rationaliser l'exercice, en évitant que les demandes d'aide juridictionnelle soient formulées au dernier moment, lors de l'audience publique, et ne conduisent à des renvois qui rallongent excessivement la procédure d'examen.

De même, la loi de finances pour 2011 a prévu de mettre des **moyens humains supplémentaires au service de la CNDA afin d'accroître le nombre de demandes d'asile traitées et de parvenir à une réduction du stock de dossiers en attente.** Cinquante agents supplémentaires ont été recrutés en 2011 à la Cour et quinze autres devraient l'être en 2012.

Ces modifications devraient, à terme, permettre d'accélérer les délais de traitement des dossiers. Vos rapporteurs spéciaux veilleront notamment à ce que les moyens supplémentaires accordés à la CNDA aboutissent effectivement à une augmentation du nombre de dossiers traités et à une réduction des délais de traitement. D'après Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, auditionné par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement de l'année 2010²⁷, *« le renforcement des moyens*

²⁵ Rapport n° 9 (2010-2011), « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents », MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, fait au nom de la commission des finances.

²⁶ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

²⁷ Audition du 1^{er} juin 2011.

produit déjà ses effets : la moyenne générale de traitement des dossiers s'est réduite d'un mois depuis le début de l'année ».

Des efforts devront enfin être accentués pour **éviter que l'accélération des délais de traitement des dossiers ne conduise qu'à reporter la charge de l'hébergement des demandeurs d'asile de la mission « Immigration, asile et intégration » vers la mission « Ville et logement »**. Tel risque d'être le cas si les demandeurs d'asile, qu'ils soient déboutés ou qu'ils se voient accorder le statut de réfugiés, basculent dans le dispositif d'hébergement généraliste.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – Les deux missions dont nous sommes les rapporteurs spéciaux - « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration » - gèrent des crédits budgétaires destinés à l'hébergement des demandeurs d'asile. Ce sont aussi deux missions abonnées aux abondements budgétaires en cours d'année. Il était donc intéressant de voir comment nous pouvions, sur un sujet commun, faire en sorte que le Gouvernement améliore sa prévision budgétaire.

Le problème de l'hébergement des demandeurs d'asile connaît une acuité particulière en raison de la forte augmentation, ces dernières années, du flux de la demande d'asile en France. Cette progression a mis sous pression les structures d'hébergement chargées de les prendre en charge pendant la durée de l'instruction de leurs dossiers.

Examinons, dans un premier temps, la place de l'hébergement des demandeurs d'asile dans chacune des deux missions concernées.

C'est un des principaux postes de dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration ». Pour l'année 2011, 199 millions d'euros ont été prévus pour financer les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et 40 millions d'euros supplémentaires au titre de l'hébergement d'urgence. En effet, le nombre de places en CADA, bien qu'ayant fortement augmenté, est insuffisant pour accueillir l'ensemble des demandeurs, qui se reportent donc vers les structures classiques d'hébergement d'urgence.

Au total, 239 millions d'euros de crédits figurent au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » pour l'hébergement des demandeurs d'asile, soit plus de 45 % du total de ses crédits.

En outre, les crédits liés à l'accueil et à l'hébergement de ces populations font régulièrement l'objet de sous-budgétisations en loi de finances initiale, phénomène qui se reproduit d'ailleurs en 2011 puisque le prochain projet de loi de finances rectificative que nous examinerons propose encore d'ouvrir 50 millions d'euros supplémentaires sur ces actions.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Le parc de places en CADA a connu une forte augmentation entre 2001 et 2005, passant de 5 282 places à 17 470 places, soit une croissance de 231 %. Entre 2006 et 2010, il n’y a eu que 3 940 places supplémentaires, soit une augmentation de 23 %. En 2011, le parc doit se stabiliser sur le chiffre de 21 410 places.

Quelle est, parallèlement, la situation du parc d’hébergement dit généraliste ?

Celui-ci comptait au 31 décembre 2009 : 39 442 places en centre d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 13 487 places en centres d’hébergement d’urgence (CHU), 4 048 places en centres de stabilisation (hors CHRS) et environ 13 025 places dans les hôtels, soit 70 002 places au total (hors places hiver, résidences sociales et maisons-relais). Il a connu, depuis cinq ans, une très forte croissance liée au PARSA, le Plan d’action renforcé pour les sans abri, décidé par le Gouvernement le 8 janvier 2007.

En outre, dans l’hébergement d’urgence généraliste s’applique le principe de l’inconditionnalité de l’accueil, qui prévoit que l’hébergement est offert à toute personne présentant une situation de détresse, quel que soit son statut. En revanche, en CHRS, il n’y a en principe que des personnes en situation régulière.

C’est donc naturellement sur ce parc, en expansion et ouvert à tous, que se reporte la demande d’hébergement de la part des demandeurs d’asile, qui suit un rythme d’augmentation rapide ces dernières années.

Comment mesurer le report des CADA vers le dispositif généraliste ?

Une enquête a été conduite fin 2009 par les services de l’Etat au niveau local dans les centres d’hébergement généralistes. D’après ses résultats, au 1^{er} octobre 2009, les demandeurs d’asile étaient 1 662 dans le dispositif d’hébergement d’urgence généraliste, pris en charge par le programme 177 « Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement », et occupaient donc 6 % des places disponibles.

Cette prise en charge correspond à une dépense annuelle chiffrée par le Gouvernement à 20 millions d’euros sur le programme 177.

Rapportée à des crédits de 248 millions d’euros en loi de finances initiale pour l’hébergement d’urgence, la prise en charge des demandeurs d’asile *stricto sensu* représente 8 % de la dotation initiale du programme.

Cela peut paraître modeste mais cette dépense « indue » a aussi comme caractéristique d’être très peu maîtrisable, puisque, comme le souligne un rapport réalisé par l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI), elle « joue, au fil des trimestres, le rôle

de variable d'ajustement en fonction de l'afflux des demandeurs d'asile et du nombre de dossiers de demande d'asile traités ».

Or, le programme 177 se caractérise, de manière répétée, par une sous-budgétisation et, en conséquence, des réabondements budgétaires en cours d'année.

Sur l'exercice 2010, les crédits de loi de finances initiale du programme 177 ont été complétés par des reports (2,9 millions d'euros), des ouvertures en décret d'avance (110 millions d'euros) et en loi de finances rectificative (83,5 millions d'euros). Au total, 196,4 millions d'euros, sur 1 milliard d'euros, soit près de 20 % supplémentaires, pour l'action 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » qui regroupe tous les crédits d'hébergement.

Ces réévaluations faisaient suite à celles des années précédentes : pour 2009, 180 millions complémentaires avaient abondé ce programme à l'occasion de trois décrets d'avances et de la loi de finances rectificative relative au plan de relance.

Quel bilan peut-on dresser de la gestion actuelle du dispositif ?

Le partage de fait de la responsabilité du dispositif d'hébergement entre les deux missions « Ville et logement » et « Immigration, asile et intégration » ne favorise pas une bonne gestion, du fait du cloisonnement des objectifs et des budgets.

Les auditions que nous avons tenues ont mis en évidence des lacunes très importantes s'agissant de la connaissance des parcs comme de leur occupation et une absence quasi-totale de coordination entre les administrations concernées.

Aucun critère ne semble présider à l'imputation des crédits sur le programme 303 plutôt que sur le programme 177, et inversement. Les dotations sont définies par rapport aux consommations des années précédentes et non en fonction de calculs effectués en vue d'une répartition cohérente de la charge de la demande d'asile.

Aucun système d'information fiable ne permet de recenser les effectifs de demandeurs d'asile présents dans les dispositifs d'hébergement d'urgence ou hébergés par leurs propres moyens. Les chiffres dont dispose l'administration sont déclaratifs et sont qualifiés « d'approximations ». Le rapport de l'IGAS et du CGEFI indique qu'un nombre indéterminé de demandeurs d'asile étaient accueillis en structures d'urgence financées sur les programmes 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » ou 177 et que la répartition des autres demandeurs d'asile, hors CADA, entre les différentes situations en matière d'hébergement n'est pas connue.

Par ailleurs, l'absence d'unité de gestion entre les CADA, d'une part, et l'hébergement d'urgence, d'autre part, nuit à l'efficacité du dispositif global d'hébergement : des places en CADA peuvent être libres sans être rendues disponibles pour les autres publics à héberger tandis que le programme 177 subit des transferts de charge du fait de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Les CADA étant traités à part, ils sont en outre exclus de certains dispositifs comme le financement de la rénovation et de l'humanisation des centres d'hébergement gérés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

La seule marque de collaboration entre les deux ministères concernés - intérieur et écologie - s'est manifestée par une circulaire en date du 31 janvier 2011 relative à la coopération entre les services intégrés pour l'accueil et l'orientation (SIAO) et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

S'agissant des CADA, nous nous sommes aperçus au cours des entretiens que nous avons menés que leur mode de gestion et de financement ne faisait l'objet d'aucune harmonisation. Ces structures sont gérées par différentes associations (notamment Adoma, l'AFTAM et France Terre d'asile) qui proposent des prestations différentes dans chaque établissement sans qu'aucune analyse des coûts ne permette d'ajuster les subventions accordées par l'Etat aux services effectivement dispensés, au préjudice de la bonne gestion des crédits.

C'est la raison pour laquelle le rapport réalisé par l'IGAS et le CGEFI indique, s'agissant de la répartition des enveloppes financières entre les CADA, qu'en l'absence d'outil d'analyse fonctionnelle et de références comparatives, il n'y a pas de juste allocation des ressources, révélant une dotation limitée pour certains centres, relativement généreuse pour d'autres.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – Plusieurs pistes sont ouvertes pour améliorer la situation actuelle en modifiant la gestion du dispositif d'hébergement.

En premier lieu, comme le recommande le rapport de l'IGAS et du CGEFI, il faut compléter le système d'information en liaison avec les préfetures, afin de recenser les effectifs de demandeurs d'asile présents dans d'autres dispositifs à financement public ou hébergés par leurs propres moyens, afin notamment de leur fournir l'assistance juridique adéquate. Il s'agit de se donner les moyens de rétablir une égalité de traitement entre ceux qui ont eu la chance de disposer de places en CADA, avec l'accompagnement social et juridique, et ceux qui sont hébergés en CHU et en hôtels et qui en sont exclus.

Ensuite, il conviendrait d'unifier ou au moins de coordonner la gestion des différents dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile afin de garantir une optimisation des places disponibles, notamment par une territorialisation

intelligente des centres. L'Ile-de-France concentre 45 % des demandes d'asile mais seulement 16,5 % des places de CADA.

L'amélioration de la prévision budgétaire doit permettre de remédier aux sous-budgétisations récurrentes du programme 303 et du programme 177.

S'agissant maintenant exclusivement des CADA, il nous semble qu'il convient de continuer la politique, menée ces dernières années, d'accroissement du nombre de places. En effet, en raison de l'importance du flux des demandeurs d'asile, au 31 décembre 2010, seuls 31,4 % de ceux éligibles à une entrée en CADA y sont effectivement hébergés. Or, nous avons vu que le suivi juridique était plus facile et plus efficace en CADA, notamment lorsqu'ils ne sont pas en structure éclatée, que dans des dispositifs d'hébergement d'urgence.

Il faut aussi progresser vers une meilleure gestion des CADA, à travers la définition d'un référentiel de coûts par fonction et utiliser ce référentiel comme outil de détermination des dotations de financement. Nous sommes également favorables à la proposition avancée par la mission de l'IGAS et du CGEFI de signer des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les trois grands opérateurs gérant les CADA.

Autre piste d'amélioration de la gestion des CADA : d'après les informations que nous avons recueillies auprès du Gouvernement, 7,8 % des personnes qui y étaient hébergées au 31 décembre 2010 s'y trouvaient en présence indue, soit parce qu'elles avaient dépassé le délai de six mois autorisé après l'octroi du statut de réfugié, soit parce qu'elles avaient dépassé celui d'un mois laissé aux déboutés de la demande d'asile. Une meilleure gestion des CADA impliquerait de mettre à fin à ces situations, afin de rendre les places de CADA disponibles aux demandeurs d'asile qui constituent le public que les CADA ont vocation à accueillir.

Enfin, il faut poursuivre les actions de plus long terme pour réduire le nombre de personnes en attente d'une décision relative à leur demande d'asile. Pour cela, il faut notamment s'assurer que les efforts supplémentaires déployés en faveur de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), conformément aux conclusions d'un contrôle que j'ai effectué conjointement avec notre collègue Jean-Claude Frécon l'année dernière, fournissent des résultats en matière de réduction des délais de traitement des demandes.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En conclusion, on peut souligner que les défaillances de gestion que nous avons relevées et la confusion qui existe entre l'hébergement des demandeurs d'asile, d'une part, et l'hébergement généraliste, d'autre part, ne datent pas d'hier mais qu'elles étaient sans doute moins apparentes.

En effet, avant 2007, ces deux politiques étaient réunies au sein de la mission « Solidarité et intégration », qui accueillait les deux programmes : le

programme 177, qui s'intitulait « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », pour l'hébergement d'urgence généraliste, et le programme 104, « Accueil des étrangers et intégration », pour les CADA. Les transferts de charges s'effectuaient donc au sein d'une même mission. Puis, le programme 104 a été rattaché à la nouvelle mission « Immigration, asile et intégration » au moment de la création du ministère de l'immigration en 2007 et le programme 177 a rejoint, en 2009, la mission « Ville et logement ».

Ces restructurations de la maquette budgétaire ont renforcé la complexité de la gestion des crédits.

Il est regrettable que l'entrée en vigueur de la Lolf n'ait pas été l'occasion d'une optimisation de la gestion des crédits et que ceux-ci continuent à suivre les réorganisations ministérielles, sans cohérence d'ensemble.

M. Jean Arthuis, président. – On constate donc que le ministère de l'intérieur prend en charge les CADA, mais que la variable d'ajustement de l'hébergement des demandeurs d'asile est le programme 177, dont la responsabilité incombe au ministère chargé du logement, ce qui traduit le caractère perfectible du pilotage de cette politique.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration » au nom de la commission des lois. – En effet, la principale piste d'économies pour le budget de l'Etat est la réduction des délais de traitement des demandes d'asile, sans évidemment remettre en cause l'exercice de leurs droits par les demandeurs.

A l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), les délais ont fortement augmenté l'année dernière, tandis que la CNDA continue de faire face à un « stock » de dossiers important. Il y a quelques années, le renforcement des moyens de l'Ofpra avait permis de réduire les délais de manière significative. Le même objectif doit pouvoir être atteint pour la CNDA.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – Le délai moyen actuel de traitement des dossiers est aujourd'hui de dix-neuf mois, si l'on inclut l'Ofpra et la CNDA. Or, nous avons estimé qu'il pourrait, sans porter préjudice à la qualité de la procédure, être réduit à dix mois.

M. Jean Arthuis, président. – N'a-t-on pas mis en place des procédures excessivement complexes qui rallongent ces délais ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Non, les textes sont équilibrés, le problème est vraiment relatif aux moyens des juridictions.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – A l'initiative de la commission des finances, nous avons déjà inscrit dans la loi de finances pour 2011 un dispositif réduisant le délai pendant lequel un demandeur d'asile peut solliciter l'aide juridictionnelle devant la CNDA. Cela devrait permettre de

réduire le nombre de renvois prononcés en audience publique, facteur évident d'allongement des délais de procédure.

Nous avons pointé d'autres lacunes : le faible nombre d'avocats plaidant devant la CNDA, en raison de la faiblesse de leurs rétributions au titre de l'aide juridictionnelle, et la sévérité des décisions de l'Ofpra qui conduit mécaniquement à reporter, en appel, devant la CNDA, un nombre important de demandes.

M. Jean Arthuis, président. – Quelles sont les économies qui peuvent être espérées d'une réduction des délais de traitement des dossiers ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – Nous avons chiffré à environ quinze millions d'euros le coût d'un mois supplémentaire de procédure devant la CNDA.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je souligne toutefois la nécessité que les déboutés de la demande d'asile soient effectivement reconduits à la frontière et que les réfugiés puissent trouver un logement. Dans le cas contraire, la réduction des délais de traitement des dossiers par la CNDA ne fera que reporter la charge de l'hébergement de ces personnes de la mission « Immigration, asile et intégration » vers la mission « Ville et logement ».

M. François Marc. – Je remercie les rapporteurs spéciaux pour leurs travaux, qui montrent que les besoins en matière d'accueil des demandeurs d'asile ne diminuent pas. Je souhaiterais savoir comment le Gouvernement ajuste l'offre d'hébergement aux besoins. Fait-il des efforts de prévisions ? Est-ce que, par exemple, les conséquences de la situation politique actuelle dans plusieurs pays du Maghreb font l'objet d'une anticipation ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – S'agissant du nombre de places en CADA, malgré les efforts conséquents qui ont été fournis ces dix dernières années, force est de constater qu'ils ne sont pas à la hauteur de la progression de la demande d'asile. Malheureusement, les besoins ne font pas l'objet d'une prévision fine par le Gouvernement qui, chaque année, sous-évalue de manière évidente les dotations consacrées à l'hébergement des demandeurs d'asile.

M. Jean Arthuis, président. – Plus de 117 millions d'euros ont ainsi dû être ouverts en cours de gestion, à ce titre, sur l'exercice 2010.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – S'agissant du programme 177, la prévision n'est pas meilleure, l'hébergement d'urgence souffre chaque année des mêmes sous-budgétisations.

Deux phénomènes risquent de résulter de la situation actuelle au Maghreb : une immigration « économique », qui sera prise en charge par la mission « Ville et logement », et un afflux de demandeurs d'asile, dont l'accueil

pèsera principalement sur la mission « Immigration, asile et intégration ». La gestion de ces phénomènes pose la question globale du pilotage de notre politique d'immigration.

Prévoir les flux d'immigration est complexe. Néanmoins, il serait déjà très satisfaisant qu'en loi de finances pour 2012 nous ouvrions des crédits à hauteur de ceux consommés en 2011 pour l'hébergement des demandeurs d'asile et l'hébergement d'urgence.

M. François Marc. – Une hausse de 50 % des crédits dans la situation actuelle des finances publiques est pourtant peu probable...

M. Jean Arthuis, président. – En conclusion, si vous connaissez des bailleurs sociaux qui disposent de places libres, ils savent à qui s'adresser.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Il faut toutefois, pour bénéficier des logements sociaux, que les bénéficiaires se trouvent en France en situation régulière.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Je rappelle que les demandeurs d'asile se voient accorder, du fait de leur demande, un titre de séjour les autorisant à résider provisoirement sur le territoire français.

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de leur communication à MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- **Martin Choutet**, conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat au logement ;

- **Catherine Lesterpt**, sous-directrice adjointe à la direction générale de la cohésion sociale ;

- **Nicole Maestracci**, présidente, **Sophie Alary**, responsable du service des missions de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion (FNARS) ;

- **Pierre Henry**, directeur général de France Terre d'asile ;

- **Philippe Pourcel**, directeur général délégué, **Jérôme Bascher**, directeur de cabinet, **Nathalie Chomette**, directrice des études et du développement, ADOMA ;

- **Marc Prévôt**, président de l'association Emmaüs Paris.

ANNEXE 2

**CIRCULAIRE DU 31 JANVIER 2011 RELATIVE À LA
COOPÉRATION ENTRE LES SIAO ET LES PLATES-FORMES
D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS
D'ASILE**

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

Le délégué interministériel pour l'hébergement et
l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal
logées
Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration
Le directeur général de la cohésion sociale

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Direction régionale et interdépartementale à
l'hébergement et au logement d'Ile-de-France
Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la
cohésion sociale
Directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion
sociale d'outre-mer
(pour exécution) (pour information)

Mesdames et Messieurs les préfets de département
Directions départementales de la cohésion sociale
Directions départementales de la cohésion sociale et de
la protection des populations
(pour exécution) (pour information)

Paris, le 31 JAN. 2011

CIRCULAIRE relative à la coopération entre les Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

Dans le cadre de la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, des Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont été mis en place depuis le 15 septembre 2010. Ces SIAO ont pour objectif et ambition de mieux identifier et donc de mieux traiter les demandes d'hébergement ou de logement afin d'offrir à chacun un parcours adapté à sa situation.

La mise en place de ces services met en évidence la nécessité de mieux articuler les interventions tant du dispositif d'hébergement d'urgence dit généraliste que de celui dédié spécifiquement aux demandeurs d'asile. Car si les actions relèvent de deux départements ministériels et de deux budgets opérationnels de programme (BOP) distincts, répondant à des modalités d'organisation différentes, il apparaît clairement que, dans la pratique, les dispositifs ne sont pas cloisonnés. Les informations dont vous nous faites part régulièrement montrent que le dispositif généraliste accueille, dans un certain nombre de territoires, une part non négligeable de public relevant du dispositif de l'asile, notamment par l'application du principe de l'inconditionnalité de l'accueil. En outre, dans de nombreux cas, les personnes peuvent également relever de l'un ou l'autre de ces dispositifs à des temps différents de leur parcours.

Par ailleurs, dans chacun des deux dispositifs, les gestionnaires de l'hébergement d'urgence, principalement des associations, sont des opérateurs de l'Etat, et il s'avère qu'il s'agit souvent des mêmes interlocuteurs.

La mise en place et la montée en charge des SIAO doivent donc constituer une opportunité majeure pour coordonner et optimiser le fonctionnement sur le terrain des interventions publiques relevant de l'asile et de l'hébergement généraliste, dans le souci partagé de rendre le meilleur service à l'usager et de tirer le meilleur parti des moyens publics mobilisés.

La note jointe rappelle, de manière synthétique, les missions et l'organisation des deux champs et propose des modalités permettant de mieux articuler leurs interventions.

Au moment où vous pilotez la mise en place des SIAO, je vous demande d'organiser la collaboration la plus opérationnelle possible entre les dispositifs, en suscitant la tenue de réunions de travail là où elles n'auraient pas eu lieu et en proposant la conclusion de conventions de partenariat.

Vous me rendrez compte du bilan des échanges que vous avez pu avoir avec l'ensemble des opérateurs de terrain, et des éventuels problèmes soulevés, dans la perspective d'une organisation optimale des SIAO.

Les personnes pouvant être contactées au sujet de ce dossier sont :

- pour la **Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement**
Madame Marie-Françoise LAVIEVILLE : 01.70.96.11.10
marie-francoise.lavieville@developpement-durable.gouv.fr
- pour le **Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration**
Service de l'asile - Département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
Madame Maya NAKACH : 01 72 71 65 - maya.nakach@immigration-integration.gouv.fr
- pour la **Direction générale de la cohésion sociale** - Sous-direction de l'inclusion sociale de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté - Bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement
Monsieur Pascal NOBLET : 01.40.56.86.19 - pascal.noblet@social.gouv.fr

Le Préfet, délégué
Interministériel pour
l'hébergement et l'accès au
logement des personnes
sans-abri ou mal logées



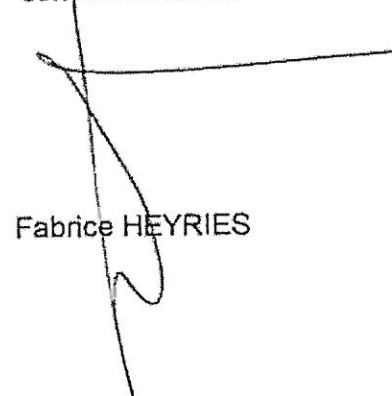
Alain REGNIER

Le secrétaire général à
l'immigration et à l'intégration



Stéphane FRATACCI

Le directeur général de la
cohésion sociale



Fabrice HEYRIES

ANNEXE 1

I- Le dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile

I-1 Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)

Conformément à 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, la France a mis en place un dispositif permettant d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de leur procédure d'asile, du dépôt de leur demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur leur demande d'asile par l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ce dispositif repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Le dispositif national d'accueil (DNA) comporte, en 2010, plus de 21 600 places (272 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d'asile et 2 centres de transit). Ces CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d'asile puisqu'ils leur offrent un accompagnement tant sur le plan social qu'administratif pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Financés sur le budget de l'État (programme 303 « *Immigration et asile* »), ils sont gérés par des associations ou par la société d'économie mixte Adoma.

Le DNA a fait l'objet, depuis 2006, d'une réforme d'ampleur, qui s'est achevée en 2008 par l'adoption de la circulaire n° IMIA0800035C du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et au pilotage du dispositif national d'accueil. En outre, les documents de référence (règlement intérieur, convention type, barème de l'allocation mensuelle de subsistance et de la participation financière des personnes hébergées à leurs frais) annexés à ces textes ont été totalement renouvelés, pour fournir aux CADA les outils d'une gestion plus rigoureuse de leurs activités.

Ces capacités d'hébergement importantes sont complétées par une prestation financière, versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de leur entrée en CADA ou, si nécessaire, pendant toute la durée de leur procédure d'asile : l'allocation temporaire d'attente (ATA)¹, dont la gestion est assurée par Pôle emploi pour le compte du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2008, les ressortissants de pays considérés comme sûrs et des pays pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève² a été mis en œuvre peuvent percevoir l'ATA, alors qu'ils étaient exclus jusqu'alors du bénéfice de la prestation.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence. Des dispositifs dédiés de type centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (CHUDA), accueil d'urgence pour demandeurs d'asile (AUDA) ou chambres d'hôtel dédiées aux demandeurs d'asile sont ainsi financés par l'État (programme 303).

I-2 Les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile sont accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plates-formes régionales de premier accueil et d'accompagnement qui les informent, les orientent et les assistent dans l'accès aux droits sociaux et, dans certains cas, les aident dans leurs démarches en matière d'asile. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités

¹ 10,67 € par jour et par adulte âgé de plus de 18 ans.

² Article 1C5 de la Convention de Genève : cette disposition permet à tout Etat de retirer le statut de réfugié si, les circonstances à la suite desquelles la personne a été reconnue réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité.

territoriales et de l'immigration, est responsable, depuis le 1^{er} janvier 2010, du premier accueil des demandeurs d'asile à travers la coordination et le pilotage des plates-formes, dont l'OFII. Il peut donc assurer la gestion directement ou la confier par convention à des associations. Ces plates-formes jouent un rôle déterminant, en particulier s'agissant des demandeurs d'asile qui n'ont accès ni aux CADA ni à l'ATA parce qu'ils sont placés en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin.

Pendant toute l'instruction de leur demande d'asile, les demandeurs d'asile ont accès au travail dans des conditions restrictives :

- durant l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA, un demandeur d'asile peut déposer une demande d'autorisation de travail si l'OFPRA n'a pas statué dans le délai d'un an suivant l'enregistrement de sa demande d'asile ;
- durant l'examen de la demande d'asile par la CNDA après un recours contre la décision de rejet de demande d'asile par l'OFPRA, un demandeur d'asile peut déposer une demande d'autorisation de travail s'il est en possession d'un récépissé de demande d'asile renouvelé. Ce droit lui est ouvert pendant toute la durée d'examen de son recours par la CNDA.

Enfin, pendant toute la durée d'examen de leur dossier, les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et qui n'ont pas de documents de séjour ont accès aux soins et sont couverts par la couverture maladie universelle ou par l'aide médicale d'État.

II- Le dispositif d'hébergement généraliste

L'accueil en hébergement est destiné aux personnes sans domicile ou contraintes de le quitter en urgence (femmes victimes de violence notamment), en situation de précarité et connaissant de graves difficultés sociales. L'hébergement est provisoire dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée.

Un référentiel des prestations du dispositif AHL a été élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur et diffusé aux services déconcentrés de l'Etat et aux associations gestionnaires de structures au mois de juillet 2010 afin de clarifier la terminologie utilisée, définir les prestations, leur contenu et leur mode de délivrance.

En 2010, ont été créés et mis en fonctionnement des SIAO.

Le SIAO est une mise en réseau des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement. En cela, le SIAO constitue une organisation structurante sur les territoires visant à faire évoluer significativement les procédures d'accueil et d'orientation des personnes et marquant ainsi une nouvelle étape dans leur prise en charge. Il doit veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours, notamment en s'appuyant sur la mise en place de référents personnels.

Le SIAO doit être considéré comme une « plate-forme unique », dont la mission est de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et garantir la nécessaire fluidité vers le logement.

Le SIAO assure la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement ; il veille à instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs de l'accueil, de l'hébergement et du logement, y compris les bailleurs sociaux, pour permettre les orientations vers les solutions adaptées d'hébergement ou de logement des personnes sans abri ou risquant de l'être.

III- La coopération entre SIAO et plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile

Elle vise un double objectif :

- rendre le meilleur service possible à l'usager en fonction de sa situation particulière ;
- faire en sorte que chaque service intervienne bien dans le champ qui est le sien.

La coopération entre SIAO et plates-formes d'accueil et d'accompagnement doit s'organiser aux différentes étapes du parcours des personnes et selon les statuts juridiques qu'elles peuvent avoir. Il convient également d'articuler au mieux les relations entre l'organisation départementale des SIAO et l'organisation régionale des plates-formes (sauf dans les régions où celles-ci ont une organisation infra régionale)³, selon un processus à définir localement.

Toutefois, il convient de préciser que cette coopération doit se mettre en place dans le strict respect des missions respectives du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile et du dispositif généraliste. Aussi, les SIAO ne doivent intervenir que de manière subsidiaire pour le public des demandeurs d'asile, ceux-ci devant être systématiquement et clairement orientés vers les structures dédiées, c'est-à-dire vers les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile et/ou vers les associations mandatées pour la domiciliation et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

III-1 Les primo demandeurs d'asile

Il convient de distinguer trois situations possibles : les primo demandeurs d'asile en attente d'une autorisation provisoire de séjour (APS), les primo demandeurs d'asile en possession d'une APS, et les demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au séjour, soit qu'ils sont placés en procédure prioritaire soit que leur procédure d'asile relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne, dits « sous convocation Dublin⁴ ».

Les données qui peuvent être fournies au SIAO sont notamment celles relatives à la situation des personnes concernées par rapport au séjour, à l'offre de prise en charge dans le dispositif national d'accueil (acceptation ou refus de cette offre), à l'état de la procédure d'asile, à la perception ou non de l'ATA, ou à l'existence éventuelle d'un contentieux relatif au défaut d'hébergement. Les préfetures seront les interlocuteurs directs des SIAO et/ou, selon l'organisation retenue dans le département concerné, les directions territoriales de l'OFII.

III-1-1. Primo demandeurs d'asile en attente d'une APS

Il peut arriver qu'une personne dépourvue de solution d'hébergement (famille, amis, hébergement par ses propres moyens) fasse appel au SIAO et au dispositif d'hébergement généraliste pour la période qui s'écoule entre son arrivée sur le territoire, alors qu'elle n'est pas encore identifiée comme demandeuse d'asile par les services de la préfeture, et sa prise en charge par une association agréée pour l'accueil des demandeurs d'asile, voire entre son arrivée et l'obtention de sa première APS.

La règle est que cette personne doit être prise en charge le plus rapidement possible par le dispositif de l'asile. Si elle s'adresse au SIAO, celui-ci doit être en mesure :

- d'identifier sa qualité de demandeur d'asile ou de futur demandeur d'asile (phase de premier diagnostic) ;

³ Voir cartographie des plates-formes d'accueil en annexe 3.

⁴ Voir en annexe 2 les règles relatives au séjour des demandeurs d'asile.

- de donner à la personne les premières informations relatives à ses droits ;
- de l'orienter vers un organisme de domiciliation et vers la plate-forme de premier accueil du ressort territorial du demandeur ;
- si le SIAO est amené à proposer un hébergement ou une mise à l'abri, d'organiser dès que possible la prise en charge du demandeur d'asile par le dispositif de l'asile : programmation d'une entrée en CADA, hébergement d'urgence.

Ceci suppose des relations de travail régulières entre la plate-forme et le SIAO et des échanges d'informations réguliers.

III-1-2 Primo demandeurs en possession d'une APS

A ce stade de son parcours, l'intéressé doit théoriquement être pris en charge par le dispositif spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile. Si ce n'est pas le cas, les mêmes règles de coopération qu'énoncées ci-dessus doivent jouer.

III-1-3 Primo demandeurs d'asile non admis au séjour : demandeurs en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin

Si les personnes relevant de ces situations s'adressent à un SIAO, le partenariat avec la plate-forme d'accueil doit permettre à celui-ci de :

- pouvoir identifier leur situation sociale et administrative ;
- pour leurs besoins spécifiques d'accompagnement social et administratif de les orienter vers les plates-formes dédiées ;
- si la personne est prise en charge par le dispositif généraliste, s'assurer de sa prise en compte dans la programmation des admissions dans le dispositif national d'accueil.

Dans tous les cas, cette coopération « pratique » peut revêtir différentes formes allant de la sollicitation de l'OFII pour des situations individuelles à la participation du SIAO, quand cela est possible en fonction des moyens dont dispose le SIAO, aux instances de régulation et de pilotage mises en place par le préfet de région ou de département et regroupant les acteurs institutionnels et associatifs intéressés : réunions de concertation, comités de pilotage des plates-formes dédiées, désignation d'un interlocuteur dédié au sein des plates-formes et ou des directions territoriales de l'OFII, échanges formalisés d'informations sur les prises en charge par le SIAO de personnes relevant de l'asile, etc.

III-2 Les demandeurs d'asile en réexamen

Les demandeurs d'asile en réexamen peuvent être munis d'une APS ou placés en procédure prioritaire.

La coopération avec les SIAO doit permettre :

- d'identifier la situation sociale et administrative des demandeurs d'asile en réexamen qui s'y présentent ;
- de s'assurer de la prise en charge effective de ces demandeurs d'asile par les plates-formes dédiées ;

- de s'assurer de la prise en charge des demandeurs d'asile munis d'une APS hébergés au titre de l'urgence « généraliste » par le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile ;
- de veiller, lorsque le demandeur d'asile en réexamen placé en procédure prioritaire a engagé un recours devant la CNDA, à répondre, le cas échéant, à sa demande d'hébergement dans le dispositif généraliste.⁵

III-3 Les bénéficiaires d'une protection internationale : réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

La coopération avec l'OFII et les préfets permettra au SIAO de s'assurer de l'effectivité de la prise en charge des bénéficiaires d'une protection internationale par le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration : signature du contrat, accès aux formations civique et linguistique, au bilan de compétences et à un accompagnement social en cas de besoin.

III-4 Les déboutés

Les personnes déboutées du droit d'asile sans abri qui se trouvent sur le territoire dans une situation de détresse au sens de l'article L345-2-2 du CAF peuvent accéder au dispositif d'hébergement d'urgence. Dans ce cas, la coopération doit permettre au SIAO de :

- œuvrer à la fluidification des CADA et des structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile par la prise en charge dans l'hébergement d'urgence généraliste de déboutés hébergés en CADA ;
- proposer systématiquement aux déboutés hébergés dans le dispositif généraliste des rendez-vous avec la direction territoriale compétente de l'OFII pour la présentation du dispositif de l'aide au retour volontaire ;
- dans le cas des déboutés bénéficiant d'une mesure de régularisation et sortant de CADA, vérifier avec la direction territoriale compétente de l'OFII l'accompagnement mis en place par le gestionnaire du CADA pour l'organisation de la sortie vers un hébergement ou un logement de droit commun.

⁵ Pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire, le recours devant la CNDA n'est pas suspensif : l'intéressé peut être placé en centre de rétention administrative et éloigné du territoire français.

Le séjour des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de protection

I- Les principes

Le droit d'asile a un double fondement, constitutionnel et conventionnel, qui découle du préambule de la Constitution et de l'adhésion à la convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951.

Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1952 modifiée a confié à un établissement public indépendant, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le soin de reconnaître la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, sous le contrôle d'une juridiction administrative, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Trois conséquences s'attachent à ces dispositions :

- d'une part, tout demandeur d'asile qui sollicite sur le territoire français le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a droit à l'examen de sa demande par l'OFPRA et, le cas échéant, la CNDA. La seule exception à ce principe concerne les étrangers dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat, conformément au règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit règlement « Dublin II » ;
- d'autre part, tout demandeur d'asile a, en principe, un droit de séjour en France pendant toute la durée de l'examen par l'OFPRA et, en cas de recours contre une décision négative de l'Office, jusqu'à la décision de la CNDA ;
- enfin, et sauf cas exceptionnels, l'étranger bénéficiaire d'une protection internationale a un droit de séjour en France.

II- L'admission au séjour des demandeurs d'asile

Tout étranger qui, se trouvant sur le territoire français et n'étant pas déjà admis à séjourner en France, souhaite déposer une demande d'asile doit précéder celle-ci d'une demande d'admission provisoire au séjour formée auprès du préfet territorialement compétent.

L'admission provisoire au séjour en vue de demander l'asile ne peut être refusée à un étranger que si celui-ci se trouve dans l'une des situations limitativement prévues aux 1° à 4° de l'article L.741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Dans ces hypothèses, aucun document de séjour ne lui est délivré. Dans les cas prévus aux 2° à 4°, le refus d'admission au séjour ne fait pas obstacle à l'examen de la demande d'asile et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée avant l'intervention de la décision de l'OFPRA qui est prise selon la procédure d'examen prioritaire.

Dans un délai de 15 jours à compter de la remise de son dossier complet de demande d'admission au séjour au titre de l'asile à la préfecture, l'étranger obtient, sur présentation d'une domiciliation postale, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité d'un mois non renouvelable. A l'expiration de l'APS, si l'étranger justifie de l'enregistrement de sa demande d'asile par l'OFPRA, un récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile, d'une durée de validité de trois mois, lui est délivré, renouvelé jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA et, le cas échéant, de la CNDA.

III - Droit au séjour des étrangers bénéficiaires d'une protection internationale

Sous réserve que sa présence en France ne constitue pas une menace pour l'ordre public, l'étranger auquel l'OFPRA ou la CNDA a reconnu une protection internationale, ainsi que son conjoint et ses enfants mineurs, obtiennent de plein droit la délivrance d'un titre de séjour. Ces documents sont renouvelés aussi longtemps que l'étranger est placé sous la protection administrative de l'OFPRA.

L'étranger auquel le **statut de réfugié** a été reconnu bénéficie d'une carte de résident portant la mention « réfugié », d'une durée de validité de 10 ans renouvelable de plein droit.

L'étranger auquel la **protection subsidiaire** a été reconnue bénéficie d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », d'une durée de validité d'un an.

Annexe 3

Organisation du premier accueil des demandeurs d'asile 2010

Région/Département	Plate-forme existante
ALSACE	
Bas-Rhin	Association du Foyer Notre-Dame
Haut-Rhin	ACCES
AQUITAINE	
Gironde	CAIO + OFII (intervention minimale)
AUVERGNE	
Puy-de-Dôme	OFII
BASSE-NORMANDIE	
Calvados	FTDA + OFII (intervention minimale)
BOURGOGNE	
Côte-d'Or	AFTAM + OFII (intervention minimale)
BRETAGNE	
Ille-et-Vilaine	AFTAM
CENTRE	
Loiret	OFII (intervention maximale)
CHAMPAGNE-ARDENNE	
Marne	Croix Rouge Française
FRANCHE-COMTE	
Doubs	AHSD + OFII (intervention minimale)
HAUTE-NORMANDIE	
Seine-Maritime	FTDA
ILE-DE-FRANCE	
Paris	FTDA / CASP
Seine et Marne	OFII (intervention maximale)
Yvelines	OFII (intervention maximale)
Essonne	OFII (intervention maximale)
Hauts-de-Seine	OFII (intervention maximale)
Seine-Saint-Denis	AFTAM
Val-de-Marne	FTDA
Val-d'Oise	OFII (intervention maximale)
LANGUEDOC-ROUSSILLON	
Hérault	OFII (intervention maximale)
LIMOUSIN	
Haute-Vienne	OFII (intervention maximale)
LORRAINE	
Moselle	AIEM + OFII (intervention minimale)
MIDI-PYRENEES	
Haute-Garonne	OFII (intervention maximale)
Tarn-et-Garonne	AMAR
NORD-PAS-DE-CALAIS	
Nord	AIR + OFII (intervention minimale)
PAYS DE LA LOIRE	
Loire-Atlantique	Saint-Benoît Lèbre
Maine-et-Loire	Abrî de la Providence
PICARDIE	
Oise	ADARS
POITOU-CHARENTES	
Vienne	OFII (intervention maximale)
PACA	
Alpes-Maritimes	ALC
Bouches-du-Rhône	Hospitalité pour les femmes (HPF)
RHÔNE-ALPES	
Isère	La Relève + OFII (intervention maximale)
Rhône	Forum réfugiés
Loire*	Entraide Pierre Valdo

* La plate-forme de la Loire est maintenue au regard des flux de la demande d'asile, bien que la Loire ne soit pas un point d'entrée pour l'admission au séjour dans la région Rhône-Alpes

Mise en place de 33 points d'entrée pour l'admission au séjour dans le cadre de la régionalisation
 Maintien de 24 plates-formes associatives, sur 23 départements (2 PFA à Paris).
 L'OFII assure en régie directe 11 plates-formes et participe conjointement avec une association, à 8 autres plates-formes

Rappel

- Intervention minimale (niveau 1) OFII : gestion des demandes d'entrée en CADA (info relative à la prise en charge et à la procédure, enregistrement et actualisation des demandes d'hébergement, notification des invitations à se présenter en CADA, organisation de l'acheminement vers les CADA).
- Intervention maximale (niveau 2) OFII : intervention minimale + accompagnement social des demandeurs d'asile munis de titre de séjour, dans l'attente de leur affectation en CADA.

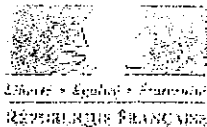
L'intervention de l'OFII ne comprend pas : la domiciliation, l'aide à l'élaboration des récits OFPRA et CNDA, la gestion de l'hébergement d'urgence

ANNEXE 3

**RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DU CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET
FINANCIER SUR LES COÛTS DES CADA**

Copie
Demande le 1/10/2010

NR



A 1012/091

Inspection générale
des affaires sociales

Contrôle général économique
et financier

Cab 182
+ 182 = 62

→ JMG
+ S6ii

→ Glauise
A 29/10

Perrin
Regnault
de la Motte

23 NOV. 2010

Le chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

Le chef du Contrôle général économique
et financier
A

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
24 NOV. 2010 3553

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
29 NOV. 2010
LE DIRECTEUR ADJOINT
DU CABINET

→ Monsieur le Ministre de l'intérieur, de
l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration

Monsieur le Ministre des comptes
publics, de la fonction publique et de la
réforme de l'Etat, porte-parole du
Gouvernement

Objet : Rapport sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

P.J. : Le rapport IGAS n°RM 2010-153P et CGEFI n°10-11-35

Vous voudrez bien trouver, ci-joint, le rapport établi au terme de la mission que vous avez demandée par lettre conjointe du 15 juin 2010, et qui visait à « définir un référentiel des coûts des prestations des CADA, dans la perspective d'une concertation avec les représentants des gestionnaires des CADA. Il était également demandé à la mission de « rechercher, dans le respect des dispositions de la directive européenne 2003/9 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, des pistes de réforme structurelles concernant les missions confiées à ces établissements ».

Par rapport, en 2009, à un flux de 39 000 demandes d'asile et à un stock de 152 000 demandes en attente de décisions de l'OFPRA ou de la CNDA, 272 CADA disposent aujourd'hui de 21 410 places d'hébergement, dont 48% relèvent de trois grands opérateurs (ADOMA : 59 CADA comptant 4 557 places ; AFTAM : 41 CADA comptant 3 217 places ; FTDA : 28 CADA comptant 2 564 places).

Le coût annuel, résultant de leur dotation, varie sur onze des douze CADA visités, entre 8 613 euros et 10 981 euros par place. En l'absence d'outils adaptés, il n'y a pas de juste allocation des crédits, la dotation étant limitée pour certains CADA, généreuse pour d'autres, compte tenu notamment du coût de l'hébergement qui représente de 23,7% à

58,31% des dépenses, en fonction du marché immobilier local, des charges de locaux souvent mal isolés et de la formule de logement : hébergement en structures collectives dans d'anciens foyers de travailleurs migrants ou recours au logement social diffus social ou privé. Le coût de l'allocation mensuelle de subsistance est de l'ordre de 16% du coût total, plus élevé lorsqu'il y a plus d'isolés. Les dépenses de la fonction d'accompagnement administratif dans la procédure d'asile des demandeurs sont également liées à la composition familiale. Le coût de la fonction d'accompagnement scolaire dépend du nombre d'enfants. Les frais de transport sont fonction de la distance de Paris où sont l'OFPRA et la CNDA. Les frais d'interprétariat et de traduction dépendent des nationalités accueillies. Des prestations externes gratuites peuvent compenser une part de l'insuffisance financière : bénévoles, recours aux banques alimentaires...

- A partir de ce constat, étayé sur l'exploitation des tableaux de coûts par fonction des CADA visités, la mission s'est d'abord interrogée sur les missions des CADA par rapport à la directive européenne.

Dans les CADA où la mission s'est rendue, ces obligations semblent remplies ; toutefois, la non-revalorisation de l'AMS, conduisant au recours aux banques alimentaires, pose problème et les conditions d'hébergement ont paru à la mission insuffisantes dans au moins un CADA.

Certaines activités vont au-delà de la directive, comme la formation au français langue étrangère, mais la mission a estimé que cette dernière était utile et constituait un investissement, d'autant moins coûteux qu'elle s'appuie largement sur le bénévolat et peut réduire les frais d'interprétariat.

L'exercice de certaines missions pourrait être transféré à d'autres entités du service public, ce qui pourrait en permettre une gestion plus économique : mise à la charge de l'OFRA et de la CNDA des frais de transport correspondant à leurs activités.

- L'établissement d'un référentiel de coûts a fait l'objet de deux approches complémentaires qui gagneraient à être coordonnées :

Une première approche a consisté en un calcul de références de coûts pour les trois composantes essentielles de la dépense afin de dégager des gisements d'économies.

Une seconde approche a visé à construire un référentiel de coûts des CADA à partir d'une remontée des coûts par fonction. Cet outil, articulé avec des remontées statistiques, serait une aide à la décision pour déterminer les dotations de financement des CADA plus justement. Des économies pourraient être dégagées sur les CADA les mieux dotés ou à même, par une gestion rénovée, de réduire leurs dépenses.

- Il conviendrait, à cette fin, de mieux prendre en compte la taille des CADA et la possibilité de mutualiser certaines charges, le besoin en personnel compte tenu du contexte (notamment la durée de séjour), la population reçue (proportion de familles et d'isolés, langues), les frais de transport et l'ampleur du bénévolat.

- La création de places devrait être orientée en prenant mieux en compte les facteurs de coûts et particulièrement celui de l'hébergement.

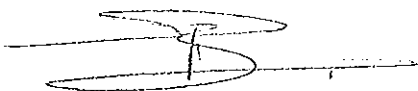
- L'utilisation de ces approches dans le cadre d'une révision des procédures de négociation budgétaire permettrait des économies de gestion grâce à des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Ces contrats seraient nationaux avec les grands opérateurs et régionaux avec les autres. Cette révision devrait s'accompagner d'une notification précoce des dotations permettant une gestion prévisionnelle, évitant des déficits à reprendre sur un exercice ultérieur.

pas
à
voir car
les
demandeurs
ne sont pas
pour
refugiés

• Enfin, il conviendrait d'améliorer les dispositifs relatifs aux demandeurs d'asile au-delà de la gestion des CADA, afin d'en maîtriser l'impact financier, en s'interrogeant notamment sur une fusion de l'allocation mensuelle de subsistance et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versées aux demandeurs d'asile. La priorité reste, par ailleurs, la réduction des délais de procédure (OFPRA, CNDA), compte tenu de leur répercussion sur le besoin de places d'hébergement et de financement de l'ATA ainsi que sur l'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile.

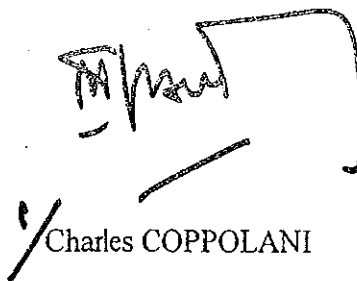
Le présent rapport qui comprend un tableau de 17 recommandations est adressé, parallèlement, au Ministre du travail, concerné par le programme 177.

Compte tenu de la sensibilité du sujet, le rapport ne sera pas communiqué au-delà.

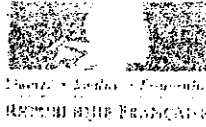


Pierre BOISSIER

Le Chef de l'Inspection
Générale des Affaires Sociales



Charles COPPOLANI
Le Chef du Contrôle
Général Economique et Financier



Inspection générale
des affaires sociales

RM2010-153P

Contrôle général économique
et financier

10-11-35

Mission d'appui sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)



Établi par

Philippe COSTE
Conseiller général des établissements
de santé

Michel LAROQUE
Inspecteur général des affaires sociales

Hervé THOUROUDE
Contrôleur général économique
et financier

Aristide SUN
Attaché principal d'administration
centrale au CGEFI

Synthèse

Par lettre conjointe du 15 juin 2010, les ministères du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ont demandé une mission d'appui sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Contrôle général économique et financier (CGEFI), afin de « définir un référentiel des coûts des prestations des CADA qui fera ensuite l'objet d'une concertation avec les représentants des gestionnaires de CADA » et de rechercher, dans le respect des dispositions de la directive européenne 2003/9 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, des pistes de réforme structurelles concernant les missions confiées à ces établissements.

Les membres de la mission d'appui (au titre du CGEFI, MM. Hervé Thouroude, contrôleur général économique et financier et Aristide Sun, attaché principal d'administration centrale, au titre de l'IGAS, MM. Michel Laroque, Inspecteur général des affaires sociales et Philippe Coste, Conseiller général des établissements de santé) ont rencontré les administrations centrales et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui ont également été réunis trois fois au sein d'un groupe de travail avec des représentants des services déconcentrés. Des membres de la mission ont eu des entretiens avec les responsables nationaux des principaux organismes gestionnaires de CADA et se sont rendus dans un échantillon de douze CADA illustratif de la diversité des situations, à raison de deux dans les Alpes-Maritimes, l'Île-de-France, le Maine-et-Loire, le Rhône, le Nord et la Seine-Maritime. L'examen de ces CADA et du contexte local a révélé une grande variété d'approches et de pratiques.

1. CONSTATS

- En 2009, 39 000 demandes d'asile ont été déposées et le stock des demandes en attente de décision de l'OFPRA ou de la CNDA a atteint 152 000 demandes.
- En 2010, 21 410 places assuraient l'hébergement de demandeurs d'asile dans le cadre de 272 CADA. Un nombre indéterminé était accueilli en structures d'urgence financées sur les BOP 303 (ministère de l'immigration) ou 177 (ministère des affaires sociales).
- Les CADA sont une catégorie particulière des « établissements sociaux et médico-sociaux », financés par une dotation globale de financement fixée jusqu'en 2010 par le préfet du département d'implantation, tenant compte des publics accueillis et des conditions de leur prise en charge. Ils s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif national d'accueil géré par l'OFII qui coordonne notamment le placement en CADA, en ayant la gestion directe d'un contingent national de places, théoriquement de 30% de celles devenant disponibles, mais, en réalité, inférieur compte tenu de la pénurie de places vacantes face aux besoins locaux.
- Le délai moyen pour entrer en CADA est actuellement de 13 mois, la durée moyenne de séjour dépasse 21 mois.
- La disparition des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales, qui étaient en charge des propositions de dotation de financement, s'est traduite par une nouvelle organisation administrative variable selon les régions et les départements qui a rendu difficile en 2010 la conduite du dialogue de gestion par le Service de l'asile du Ministère de l'Immigration.

- Les crédits ne sont pas notifiés avant l'automne, ce qui rend difficile une gestion prévisionnelle.
- La répartition des enveloppes financières et des dotations aux divers niveaux se fait sur des bases essentiellement historiques avec des modalités variables selon les départements. En l'absence d'outil d'analyse fonctionnelle et de références comparatives entre CADA, il n'y a pas de juste allocation.
- Les écarts de dotation sont relativement limités, mais la structure des dépenses et le coût par fonction sont très variables, révélant une dotation limitée pour certains CADA, relativement généreuse pour d'autres, compte tenu notamment du coût de l'hébergement qui représente de 23,47% à 58,31% des dépenses. Il en résulte un coût par demandeur d'asile hébergé variant de 8 613 euros à 10 981 euros sur les onze CADA qui ont répondu. Le coût de l'hébergement est variable selon le marché immobilier local, les charges de locaux souvent mal isolés, et la formule de logement : hébergement en structures collectives dans d'anciens foyers de travailleurs migrants ou recours au logement diffus social ou privé. Le ratio de 1 ETP/10 personne est appliqué avec souplesse car il résulte, en pratique, de l'importance du coût du foncier. Le coût de l'allocation mensuelle de subsistance est en moyenne d'un peu plus de 16% des dépenses, mais varie selon la proportion d'isolés et de familles, compte tenu du barème. C'est également le cas de la fonction accompagnement administratif du demandeur d'asile qui est d'autant plus lourde qu'il y a plus d'adultes demandeurs. Le coût de la fonction accompagnement scolaire des enfants dépend, quant à lui, de leur nombre. Les frais de transport sont fonction de la distance de Paris où sont l'OFPRA et la CNDA. Les frais d'interprétariat et de traduction dépendent des nationalités accueillies. Des prestations gratuites extérieures peuvent compenser une part de l'insuffisance financière : bénévoles, recours aux banques alimentaires....

2. PROPOSITIONS

- La mission s'est interrogée sur les missions des CADA par rapport à la directive européenne.
- [3] Dans les CADA où la mission s'est rendue, ces obligations semblent atteintes ; toutefois, la non revalorisation de l'AMS, conduisant au recours aux banques alimentaires, pose problème et les conditions d'hébergement ont paru à la mission insuffisantes dans au moins un CADA.
- [4] Certaines activités vont au-delà de la directive, comme la formation au français langue étrangère, mais la mission a estimé que cette dernière était utile et constituait un investissement, d'autant moins coûteux qu'elle s'appuie largement sur le bénévolat et peut réduire les frais d'interprétariat.
- [5] L'exercice et le coût de certaines missions pourraient être transférés à d'autres entités du service public, ce qui pourrait en permettre une gestion plus économique (mise à la charge de l'OFPRA et de la CNDA des frais de transport correspondant à leurs activités).
- L'établissement d'un référentiel de coûts a fait l'objet de deux approches complémentaires à coordonner :
 - Une première approche a consisté à calculer des références de coûts pour les trois composantes essentielles de la dépense afin de dégager des gisements d'économies.
 - Une seconde approche a visé à construire un référentiel de coûts des CADA à partir d'une remontée des coûts par fonction. Cet outil, articulé avec des remontées statistiques, serait une aide à la décision pour déterminer les dotations de financement et permettrait de doter les CADA plus justement. Des économies

pourraient être dégagées sur les CADA les mieux dotés ou à même par une gestion rénovée de réduire leurs dépenses.

- Il conviendrait, à cette fin, de mieux prendre en compte pour fixer les dotations des CADA leur taille et la possibilité de mutualiser certaines charges, le besoin en personnel compte tenu du contexte, notamment la durée de séjour, la population reçue (proportion de familles et d'isolés, langue), les frais de transport et l'ampleur du bénévolat.
- La création de places devrait être orientée en prenant mieux en compte les facteurs de coûts et particulièrement le coût de l'hébergement.
- L'utilisation de ces approches dans le cadre d'une révision des procédures de négociation budgétaire permettrait à la fois des économies de gestion au niveau de celle-ci et au niveau du fonctionnement des CADA grâce à des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, permettant d'organiser des évolutions dans le temps. Ces contrats seraient nationaux avec les grands opérateurs et régionaux avec les autres. Cette révision devrait s'accompagner d'une notification précoce des dotations permettant une gestion prévisionnelle, évitant des déficits à reprendre sur un exercice ultérieur.
- Enfin, il conviendrait d'améliorer les dispositifs hors gestion des CADA afin d'en maîtriser l'impact financier, en s'interrogeant notamment sur une fusion de l'allocation mensuelle de subsistance et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile. La priorité reste, par ailleurs, la réduction des délais de procédure (OFPRA, CNDA), compte tenu de leur répercussion sur le besoin de places d'hébergement et de financement de l'ATA ainsi que sur l'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
SOMMAIRE.....	7
MISSION D'APPUI SUR LES COÛTS DES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (CADA).....	9
INTRODUCTION.....	9
1. CONSTATS.....	9
1.1. Une approche chiffrée de la demande d'asile en France.....	10
1.2. Le dispositif juridique, administratif et financier.....	12
1.2.1. Cadre juridique des centres d'accueil des demandeurs d'asile.....	12
1.2.2. Organisation administrative.....	13
1.2.3. La gestion financière des dotations budgétaires des CADA.....	16
1.3. Etat des lieux des CADA et de l'hébergement des demandeurs d'asile.....	16
1.3.1. Mode d'organisation nationale et locale des CADA.....	16
1.3.2. Populations accueillies.....	18
1.3.3. Activités.....	20
1.3.4. Eléments financiers.....	21
1.3.5. Recours au-delà des CADA aux dispositifs d'urgence sur programme 303 ou 177.....	26
2. PROPOSITIONS.....	27
2.1. S'interroger sur les missions des CADA et, le cas échéant, sur la gestion et l'imputation de certaines dépenses.....	27
2.1.1. Les missions exercées correspondent pour l'essentiel à la directive européenne.....	27
2.1.2. D'autres aspects des missions exercées par les CADA, peuvent être considérés comme allant au-delà des strictes obligations de la directive européenne, mais n'en sont pas moins utiles et générateurs d'économies potentielles pour la collectivité publique.....	28
2.1.3. L'exercice et les coûts de certaines missions pourraient, le cas échéant, après des approfondissements complémentaires être transférés à d'autres entités du service public.....	28
2.2. Etablir un référentiel de coûts.....	29
2.2.1. Approche n°1- Des références pour les trois composantes essentielles de la dépense.....	29
2.2.2. Approche N° 2 Généraliser un référentiel de coûts établi à partir d'une remontée des coûts par fonction.....	33
2.2.3. Des approches complémentaires.....	34
2.3. Doter plus justement les CADA existants.....	36
2.4. Orienter la création de places de CADA en prenant en compte les facteurs de coûts.....	38
2.5. Réorganiser la négociation budgétaire en mettant en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).....	38
2.5.1. Des CPOM nationaux avec les grands opérateurs qui le souhaitent.....	38
2.5.2. Des CPOM régionaux pour les autres opérateurs.....	39
2.5.3. Des enveloppes budgétaires connues au plus tard avant la fin du premier trimestre civil.....	39
2.6. Mesurer l'impact financier des dispositifs hors CADA.....	39

2.6.1. Auditer la gestion de l'allocation temporaire d'attente au regard des difficultés signalées.....	39
2.6.2. S'interroger, soit sur une participation financière prélevée sur l'ATA en cas d'hébergement d'urgence, soit sur une fusion de l'ATA et de l'allocation minimale de subsistance avec participation financière adaptée selon le mode d'hébergement et la composition familiale en fonction d'un barème national.....	40
2.6.3. Mieux cerner les coûts de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile sur les programmes 303 et 177, la question des sous-dotations actuelles et envisager par redéploiement des places supplémentaires de CADA.....	40
2.6.4. Mettre la priorité sur la réduction des délais de procédure (OFPRA, CNDA), compte tenu de sa répercussion sur le besoin de places d'hébergement et de financement de l'ATA ainsi que sur l'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile.....	41
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	43
ANNEXE I : LETTRE DE MISSION.....	47
ANNEXE II : NOTE DE CADRAGE.....	49
ANNEXE III : TABLEAUX DE L'APPROCHE N°1 PLAI ET PLUS.....	53
ANNEXE IV : PROPOSITION DE REFERENTIEL DE COÛTS A PARTIR D'UNE REMONTEE DES COÛTS PAR FONCTION DES CADA	54
ANNEXE V : LISTE DES PRINCIPALES PERSONNES CONTACTEES OU RENCONTREES.....	65
ANNEXE VI : DIRECTIVE EUROPEENNE 2003/9 DU CONSEIL DU 27 JANVIER 2003 ...	69
ANNEXE VII : TABLE DES SIGLES	79

Mission d'appui sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Introduction

- [6] Par lettre conjointe du 15 juin 2010 (voir annexe I), les ministères du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ont demandé une mission d'appui sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Contrôle général économique et financier (CGEPI).
- [7] Les membres de la mission d'appui (au titre du CGEPI, MM. Hervé Thouroude, contrôleur général économique et financier et Aristide Sun, attaché principal d'administration centrale ; au titre de l'IGAS, MM. Michel Laroque, Inspecteur général des affaires sociales et Philippe Coste, Conseiller général des établissements de santé) ont établi le 26 août 2010 une note de cadrage (annexe II). La mission a rencontré les administrations centrales et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui ont également été réunis trois fois au sein d'un groupe de travail avec des représentants des services déconcentrés. Des membres de la mission ont eu des entretiens avec les responsables nationaux des principaux organismes gestionnaires de CADA et se sont rendus dans un échantillon de douze CADA illustratif de la variété des situations, à raison de deux dans les Alpes-Maritimes, l'Île-de-France, le Maine-et-Loire, le Rhône, le Nord et la Seine-Maritime. Bien qu'il ne puisse être considéré comme représentatif, cet échantillon comprenait des CADA divers, tant en structure collective qu'en appartements diffus. L'examen de ces CADA et du contexte local a révélé une grande variété d'approches et de pratiques.
- [8] Le présent rapport établit dans une première partie un constat de la situation des CADA et émet dans une seconde partie un ensemble de propositions que complète en annexe une proposition d'établissement d'un référentiel de coûts basé sur une remontée des coûts par fonction des douze CADA visités.

1. CONSTATS

- [9] La France a une tradition républicaine d'accueil des demandeurs d'asile. Le droit d'asile y est non seulement garanti dans le bloc de constitutionnalité en droit interne, mais également par la directive européenne 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, et par les traités internationaux signés par la France (Convention de Genève de 1951, Protocole de New York de 1967 relatifs aux statuts des réfugiés).
- [10] La mise en œuvre de cette politique publique d'accueil des demandeurs d'asile, représente une charge financière croissante pour l'Etat, traduite chaque année dans les lois de finances.

1.1. Une approche chiffrée de la demande d'asile en France

[11] Le projet de loi de finances pour l'année 2011, en discussion au Parlement, a prévu pour la mission « Immigration Asile et Intégration » des orientations budgétaires pluriannuelles 2011-2013 qui s'inscrivent dans le cadre d'une contraction des dépenses de l'Etat (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Mission « Immigration Asile et Intégration » (BOP 303 et 104)

En millions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013
AE	534	591	564	549	543
CP	535	592	562	555	545

Source : lois de finances

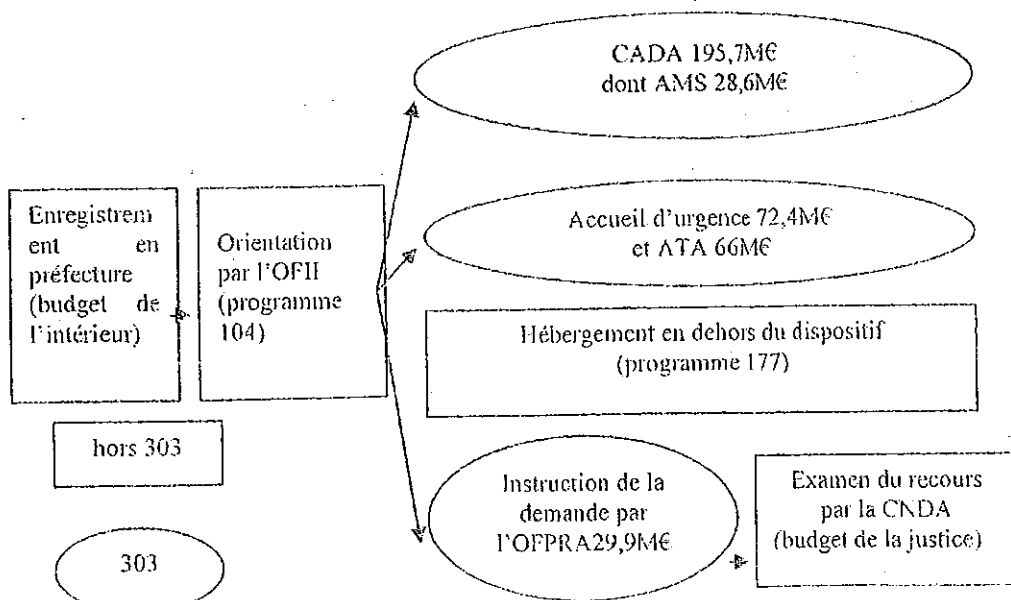
[12] Dans cet exercice de prévision pluriannuelle, le flux de demandeurs d'asile constitue une variable difficile à estimer. Néanmoins, l'examen des données statistiques enregistrées donne des indications sur la situation existante et sur la tendance des dernières années.

[13] Les flux annuels de demandeurs d'asile ont culminé au cours des années 2003 et 2004. Une baisse a été constatée dans les années suivantes, mais une augmentation des flux d'arrivées réapparaît depuis 2008.

[14] Les délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA étant ce qu'ils sont (hors champ de cette étude), à savoir une durée moyenne d'environ 18 mois actuellement, un phénomène mécanique d'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en attente de décisions (en termes de stock, à distinguer du flux) s'amplifie d'année en année.

[15] Ainsi, autant les statistiques de « flux » connaissent une oscillation sur les 10 dernières années, autant les statistiques de « stock » se matérialisent par une courbe ascendante. A la fin de l'année 2009, le flux était d'environ 39 000 demandeurs d'asile et le stock atteignait le chiffre de 152 000 demandeurs d'asile en attente.

Schéma 1 : Schéma simplifié du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile (Dépenses constatées en 2009)



Source : mission

[16] Face à cette population nécessitant le plus souvent un accueil et un accompagnement durant la procédure de demande d'asile, la capacité physique d'hébergement est limitée et saturée. Il existe, au 1er juillet 2010, 21 410 places d'hébergement dans 272 CADA). Les trois grands opérateurs nationaux que sont ADOMA (59 CADA comptant 4 557 places), AFTAM (41 CADA comptant 3 217 places) et FTDA (28 CADA comptant 2 564 places), totalisent 128 CADA comptant 10 338 places.

[17] La pénurie de places en CADA fait que nombre de demandeurs d'asile ne sont pas hébergés en CADA mais dans des modes d'hébergement précaires et inadaptés. Seule une minorité est accueillie en CADA. La répartition des autres demandeurs d'asile entre les différentes situations en matière d'hébergement n'est pas connue.

Tableau 2 : Esquisse d'une typologie de situations des demandeurs d'asile face à l'hébergement

Demandeurs d'asile sans autorisation provisoire de séjour (APS) et sans ATA
dont demandeurs d'asile hébergés par leurs propres moyens (squat, à la rue, chez compatriotes)
dont demandeurs d'asile en hébergement d'urgence (BOP 177 et 303)
Demandeurs d'asile avec APS
dont demandeurs d'asile sans hébergement (squat, à la rue, chez compatriotes) et sans ATA
dont demandeurs d'asile sans hébergement (squat, à la rue, chez compatriotes) mais avec ATA
dont demandeurs d'asile en hébergement d'urgence (BOP 177) avec ATA
dont demandeurs d'asile en hébergement d'urgence (BOP 303) avec ATA
dont demandeurs d'asile en hébergement CADA avec AMS

Source : mission

[18] Cette diversité de traitement en matière d'hébergement des demandeurs d'asile n'assure pas l'égalité des chances d'obtenir le statut de réfugié. Une étude de FTDA a pu cerner statistiquement ce phénomène et tous les opérateurs rencontrés au cours de cette mission ont confirmé que les taux d'obtention du statut, ceteris paribus, sont clairement discriminants en défaveur des demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA. Les hébergés en CADA y bénéficient d'un important accompagnement administratif et social leur permettant de mieux se préparer au parcours difficile que constitue pour eux la procédure de demande du statut de réfugié.

[19] L'actuelle situation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en France fait encourir des risques à l'Etat :

- Risque de judiciarisation de la demande d'hébergement des demandeurs d'asile et de condamnation de l'Etat (astreinte),
- Risque de jugement de la politique d'accueil des demandeurs d'asile par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil,
- Risque d'augmentation forte du budget hors BOP 303 (i.e. BOP 177 par vases communicant) pour la prise en charge des demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA.

Recommandation n°1 : Compléter le système d'information en liaison avec les préfectures, afin de recenser les effectifs de demandeurs d'asile présents dans d'autres dispositifs à financement public (hébergement d'urgence, hôtels, etc.) ou hébergés par leur propres moyens.

1.2. Le dispositif juridique, administratif et financier

1.2.1. Cadre juridique des centres d'accueil des demandeurs d'asile

1.2.1.1. Nature juridique

[20] Les CADA appartiennent à la catégorie des « établissements et services sociaux et médico-sociaux », régie par le Code de l'action sociale et de la famille, notamment le 13° de l'article L312-1. Ils sont soumis pour partie à des dispositions spécifiques prévues aux articles L 348-1 à L348-4 dudit code : ils « ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile » en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pendant la durée de l'instruction de leur demande d'asile.

[21] Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou à la date de la notification de la Cour nationale du droit d'asile. Ceux-ci peuvent toutefois être maintenus dans le centre :

- s'ils ont une décision favorable, jusqu'à ce qu'une solution d'hébergement ou de logement leur soit présentée, dans la limite d'une durée de 3 mois, prolongeable à titre exceptionnel d'une durée maximale de 3 mois par le préfet,
- si la décision est défavorable, pour une durée maximale d'un mois, prolongeable, en cas de demande d'aide au retour, à titre exceptionnel avec l'accord du préfet pour une durée maximale d'un mois à compter de la décision de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

1.2.1.2. Règles applicables

[22] Les CADA sont financés par une dotation globale de financement (article R 314-105 IX 1° et R314-150 du code de l'action sociale et des familles) fixée par le préfet du département d'implantation, tenant compte des publics accueillis et des conditions de leur prise en charge, tels qu'ils résultent notamment des stipulations des conventions mentionnées aux articles L345-3 et L348-4 du même code.

[23] La dotation est calculée en appliquant les indicateurs nationaux de référence fixés dans les conditions prévues au 1er alinéa de l'article R314-33-1 du code susmentionné, lorsque les établissements n'ont pas justifié des raisons qui conduisent à s'en écarter.

[24] Ces indicateurs nationaux, que peuvent fixer les ministres par arrêté, assortis, le cas échéant, d'une marge de tolérance, sont calculés sur la base d'un échantillon national représentatif d'établissements et de services.

[25] Ils n'ont pour l'instant pas été mis en place et la présente mission CGEFl-IGAS a pour but de contribuer à la mise en place d'un tel référentiel de coût.

Les prestations des CADA sont précisées par la convention-type relative au fonctionnement des CADA annexée au décret n°2007-1300 du 31 août 2007 : elles comprennent :

- des prestations obligatoires : hébergement ; accompagnement dans la procédure de demande d'asile ; organisation de la scolarisation des enfants ; organisation d'activités de loisirs et occupationnelles ; visites médicales et aide aux démarches liées à la santé (CMU) ;
- des prestations facultatives : restauration...

- L'accompagnement dans la demande d'asile comprend également la préparation des modalités de sortie du centre, soit pour préparer une insertion dans le délai normal de 3 mois en cas de décision favorable, soit pour assurer le départ dans le délai normal d'un mois en cas de décision défavorable.

1.2.1.3. Dispositif national d'accueil

- [26] L'Office français de l'immigration et de l'intégration assure une mission d'accueil des demandeurs d'asile (L5223-1 du code du travail).
- [27] Dans ce cadre, il gère ou supervise les plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile, relevant souvent d'associations¹, qui informent les demandeurs d'asile de leurs droits et obligations et les orientent vers les préfetures pour obtenir une autorisation provisoire de séjour. L'OFII enregistre les demandeurs d'asile en vue d'un hébergement, dès lors qu'ils le sollicitent, ce qui est généralement le cas depuis que cette demande conditionne l'ouverture du droit à l'allocation temporaire d'attente (ATA). Celle-ci est versée par Pôle Emploi jusqu'à une offre d'hébergement en CADA ou la fin de la procédure.
- [28] Par ailleurs, il coordonne la gestion de l'hébergement dans les CADA, en principe offert aux demandeurs d'asile titulaires d'une autorisation provisoire de séjour. Il a mis en place pour cela un dispositif informatique partagé qui permet un traitement automatisé des données relatives aux capacités d'hébergement des CADA, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis. Il a la gestion directe d'un contingent national de 30% des places qui devraient être remises à sa disposition, 70% restant gérées localement. La pénurie actuelle de places limite à moins de 10% des places celles gérées nationalement, ce qui renforce les problèmes connus par les régions et départements les plus confrontés à l'accueil. L'admission au séjour a été largement régionalisée. L'accueil devrait l'être également progressivement.
- [29] L'OFII constate l'allongement du délai moyen pour entrer en CADA qui est actuellement de 13 mois, la durée moyenne de séjour en CADA dépassant les 21 mois.

1.2.2. Organisation administrative

- [30] L'organisation de la gestion de l'asile a profondément évolué dans les dernières années, tant au niveau des services centraux de l'Etat, du rôle des opérateurs que des services déconcentrés. Le rapport de la mission d'inspection interministérielle IGA-IGAE-IGAS-IGF sur le droit d'asile de juin 2002 a conduit à diverses réformes pour rationaliser une gestion de l'asile jusque là très éclatée.

¹ L'OFII a récupéré un dispositif antérieur hétérogène, géré autrefois pour partie par le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), intégré dans l'OFII, et par d'autres associations. Il a lancé un audit externe de ce dispositif dont il a désormais la gestion budgétaire afin de le normaliser. L'aide au dossier de demande d'asile, y compris l'aide au récit, relève normalement de ces plateformes pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas en CADA, mais le concours apporté est extrêmement variable et plus faible que celui qu'assure la plupart des CADA à leurs ressortissants, ce qui pose une question d'égalité devant le service public.

1.2.2.1.

Services centraux de l'Etat

- [31] Une même autorité ministérielle s'est efforcée d'unifier la plupart des services et instances en charge de la gestion de l'asile. Le nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a repris, d'une part, la direction de la population et des migrations et l'OFII (ancien Office des migrations internationales -OMI-, puis Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations -ANAEM-) qui relevaient du ministère des affaires sociales, d'autre part, l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui était sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères. Les services du ministère de l'Intérieur en charge de l'asile ne sont pas toutefois sous l'autorité directe du ministère de l'immigration. Par ailleurs, la création de la Cour nationale du droit d'asile (auparavant Commission de recours des réfugiés-CRR-) l'a éloignée de l'OFPRA et placée, pour lui conférer un statut juridictionnel incontestable, sous l'égide du Conseil d'Etat, avec un financement sur un programme du Ministère de la Justice.
- [32] Au sein du ministère de l'immigration, le service de l'asile n'en est pas moins le principal acteur de l'action administrative dans ce domaine.

Les opérateurs publics nationaux : OFPRA, OFII

- [33] Leur rôle a déjà été évoqué. Il a été amené à évoluer plus ou moins sensiblement dans les dernières années.
- [34] L'OFPRA est devenu compétent également pour attribuer la protection subsidiaire. Ses délais et méthodes de traitement ainsi que ceux de la CNDA ont un impact majeur sur le volume de la demande d'hébergement des demandeurs d'asile et sur le fonctionnement des CADA.
- [35] L'OFII, avec ses nouvelles dénominations, a vu s'élargir son rôle de gestion, limité antérieurement aux travailleurs migrants et à la gestion d'une partie de l'accueil des demandeurs d'asile et des CADA.

1.2.2.2. Services déconcentrés de l'Etat

- Une nouvelle organisation territoriale génératrice de confusion

- L'organisation antérieure

- [36] En matière de gestion des CADA, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), services déconcentrés du Ministère des affaires sociales, étaient les principales concernées. Sur le plan budgétaire, le BOP était géré à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS), et les UO constituées par les DDASS.

- Une organisation actuelle variable

- [37] La disparition des DRASS et des DDASS, à compter du 1er janvier 2010, ne s'est pas traduite par une organisation uniforme des services en charge de la gestion des CADA. Si, sur le plan budgétaire, les BOP sont suivis désormais dans les secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) des préfetures de région, les services en charge des CADA varient : selon les départements visités, ils relèvent soit des services propres de la Préfecture (Rhône, Seine-Maritime...), soit de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) (Nord, Maine-et-Loire...). Au niveau régional, soit le SGAR traite directement le sujet, soit il s'en remet à la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Le service de l'asile a eu, dans ces conditions, quelques difficultés jusqu'à présent à impulser un dialogue de gestion.

▪ Gestion administrative variable dans ses modalités

➤ Existence ou non de conventions entre le Préfet et les CADA

- [38] L'article L348-4 et l'article D 348-6 du code de l'action sociale et des familles subordonnent le bénéfice de l'aide sociale à une convention entre l'Etat et le CADA. Une convention type est annexée à cette fin au décret n°2007-1300 du 31 août 2007. Cette convention selon les termes de l'article L345-3 peut être remplacée par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu entre la personne morale gestionnaire et l'Etat.
- [39] Dans les départements où elle s'est rendue, la mission a constaté une mise en œuvre variable : absence de convention dans le Nord, présence dans le Maine-et-Loire, en cours de signature en Seine-Maritime.
- Arrêté de plafond de participation financière et d'attribution de l'allocation mensuelle de subsistance
- [40] L'article R348-4 précise les modalités de participation et d'aide des personnes hébergées en CADA en renvoyant à l'arrêté du 31 mars 2008 modifié.
- [41] Les personnes dont le niveau de ressources mensuelles est égal ou supérieur au montant forfaitaire du revenu de solidarité active acquittent une participation financière à leurs frais d'hébergement et d'entretien. Le montant de cette participation est fixé par le préfet sur la base d'un barème fixé par arrêté interministériel. Les autorités préfectorales comprennent mal la latitude étroite qui leur est laissée en la matière et apprécieraient une règle nationale uniforme.
- [42] Par ailleurs, les termes de l'arrêté conduisent à considérer que les ressources prises en compte sont celles effectivement perçues au cours des trois derniers mois civils précédant l'entrée dans l'établissement et ne sont pas suivies ultérieurement, sauf changement dans la situation familiale.
- [43] En ce qui concerne le bénéfice de l'allocation mensuelle de subsistance, une règle nationale est bien fixée, la personne hébergée devant justifier de ressources inférieures au montant de l'allocation, les modalités d'appréciation des ressources étant similaires à celles de la participation.
- Participation financière sur l'ATA en hébergement d'urgence
- [44] En hébergement d'urgence, il n'est pas prévu de règles en matière de participation financière des demandeurs d'asile.
- [45] L'article L 5423-9 du code du travail précise bien que ne peuvent pas bénéficier de l'ATA les personnes dont le séjour dans un centre d'hébergement est pris en charge au titre de l'aide sociale. Cette disposition est interprétée de manière restrictive dans les départements où la mission s'est rendue et n'est pas appliquée en cas d'hébergement d'urgence.
- [46] Il est vrai que dans ce cas, le plus souvent, la prise en charge n'est que partielle (hébergement hôtelier) et que le demandeur d'asile n'a pas droit à l'allocation mensuelle de subsistance.
- [47] Néanmoins, le cumul de l'hébergement d'urgence et de l'ATA, supérieure à l'allocation mensuelle de subsistance, peut mettre les demandeurs d'asile en hébergement d'urgence dans une situation plus favorable qu'en CADA.
- [48] Cette situation a conduit les autorités administratives du Maine-et-Loire à prévoir une participation financière de 15% sur l'ATA des demandeurs d'asile se voyant offrir un hébergement d'urgence.

- [49] Une clarification des règles et une harmonisation des participations en fonction des situations des demandeurs d'asile mériteraient d'être envisagées.

1.2.3. La gestion financière des dotations budgétaires des CADA

- [50] La répartition par l'administration centrale entre les régions des crédits, votés en loi de finances pour l'action 2 (garantie du droit d'asile) du programme 303 « Immigration et asile » et destinés au fonctionnement des CADA, se fait sur des bases historiques, sans tenir compte d'éventuelles différences dans la structure des coûts, ni des évolutions locales, en matière de prix de l'immobilier, de caractéristiques du bâti ou de la situation familiale des personnes accueillies. Sa modulation est faible.
- [51] La sous-répartition entre les départements et au sein des départements de ces crédits a les mêmes caractères et peut aller jusqu'à une absence totale de modulation, par exemple dans le Maine et Loire au moins depuis 2007. La négociation locale de l'enveloppe de chaque établissement est étroitement contrainte par l'enveloppe départementale. Il n'existe pas pour l'instant d'outils financiers nationaux à la disposition des services déconcentrés pour analyser et comparer les demandes de dotations des CADA. Un Système d'information de contrôle de gestion (SICC) est en cours d'achèvement au Ministère, mais il ne prévoit pas une décomposition par activité des CADA. Le système d'information DN@ ne comprend pas de données financières.
- [52] La notification des crédits alloués est traditionnellement tardive et n'intervient pas avant l'automne de l'année considérée. En attendant, les opérateurs reçoivent des acomptes, par douzièmes ou par quarts de la DGF antérieure, qui peuvent être eux-mêmes versés avec trois mois de retard aux organismes qui ont d'autres activités et sources de financement ou sont réputés avoir une assise financière suffisante.
- [53] L'article 18 de l'ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 confie désormais au préfet de région la responsabilité de la tarification des prestations fournies par les CADA. La notification des dotations régionales des CADA pour l'année 2010 a été publiée au Journal officiel le 2 septembre 2010. Les CADA n'ont donc connu leur dotation propre qu'ultérieurement.

1.3. Etat des lieux des CADA et de l'hébergement des demandeurs d'asile

1.3.1. Mode d'organisation nationale et locale des CADA

- [54] Bien que limité à douze centres, l'échantillon de CADA visités a permis de se rendre compte sur le terrain d'un éventail de situations illustratif de leurs variétés. Dans cet échantillon figurent les grands opérateurs nationaux et régionaux (ADOMA, FTDA, AFTAM, Croix Rouge, Forum Réfugiés), mais aussi des opérateurs ne gérant qu'un seul CADA.
- [55] Les modes d'organisation des CADA ont pu être appréciés au travers d'un examen de leur structure physique et en personnel.
- 1.3.1.1. Structure physique : concentré, diffus, mixte. Type d'hébergement et de foncier
- [56] Les CADA visités utilisent du logement collectif, des appartements en diffus loués à des bailleurs sociaux ou à des propriétaires privés, ou encore dans une combinaison des deux formules.

- [57] Les CADA en logement collectif sont souvent d'anciens foyers de travailleurs migrants (FTM) qui connaissent des taux de vacance importants dus à la diminution de cette catégorie de population. Ces FTM se caractérisent par le besoin de rénovation découlant de l'âge du bâti et la nécessité de reconfiguration pour héberger des familles, qui sont majoritaires en CADA. Les chambres en FTM sont traditionnellement de dimension inadaptée aux familles (souvent inférieure à 9 m²) et localisées dans des bâtiments avec sanitaires collectifs (douches et WC) en nombre restreint (certains disposent de 3 douches et 3 WC pour une trentaine de personnes). La conformité aux normes de sécurité électrique et de prévention des chutes pour les enfants doit être examinée de près dans tout le parc des CADA, d'autant que des accidents, parfois mortels, ont été enregistrés.
- [58] Outre le « recyclage » en CADA d'anciens foyers de travailleurs migrants, l'existence de parcs de logements sociaux vacants sur certains territoires confrontés à une désindustrialisation a conduit à des implantations de CADA en diffus.
- [59] Dans les grandes agglomérations, il est fait recours à des logements diffus loués sur le marché.
- [60] L'hébergement collectif semble adapté à la fois aux familles et aux personnes isolées. En revanche, l'hébergement en appartements semble moins convenir aux personnes isolées du fait des problèmes de cohabitation qui peuvent se poser. Si l'on rencontre ces deux types de population dans les CADA, on constate cependant que la priorité d'accueil en CADA va globalement aux familles, au détriment des isolés. Ce choix dicté par la limitation du nombre de places en CADA peut avoir pour conséquence in fine des taux de reconnaissance du statut de réfugiés différenciés entre familles et isolés, toutes choses égales par ailleurs.
- [61] Les caractéristiques physiques des CADA conditionnent fortement l'organisation du travail d'accompagnement des demandeurs d'asile.

1.3.1.2. Personnel : normes, conventions collectives, accords d'entreprise

- [62] Si la norme de l'effectif de personnel en CADA oscille autour du ratio du 1/10 ETP édicté par l'Etat aux opérateurs, on rencontre sur le terrain des variations qui tiennent à un ensemble de facteurs, tels que la limite de la dotation de financement, le type d'hébergement (collectif/diffus), la répartition entre isolés/familles, l'organisation et les prestations fournies par le CADA.
- [63] Les différents opérateurs appliquent deux types de convention collective (celle de 1951 et celle de 1966), voire un accord d'entreprise comme à ADOMA.
- [64] La troisième contrainte réglementaire réside dans la règle des 60% de travailleurs sociaux diplômés présents dans chaque CADA.
- [65] Au total, la règle du ratio du 1/10 ETP ne semble pas et ne doit pas être une norme impérative, mais doit être adaptée à la situation. Il convient également d'avoir une approche qui tienne compte des conventions collectives ou accord d'entreprise appliqués et de la règle des 60% de travailleurs sociaux.

Tableau 3 : Caractéristiques des CADA visités

CADA visités	Département d'implantation	Type d'hébergement	Nombre de places	Ratio Isolés / familles	Ratio X ETP / 100 places	Ratio 1 ETP / X places
Paris APTM	Paris	mixte	250	9 % - 91 %	10,00/100	1/10,00
Nice ATE	Alpes maritimes	en diffus	125	6 % - 94 %	10,02/100	1/9,98
Nice ALC	Alpes maritimes	en diffus	225	2 % - 98 %	7,76/100	1/12,89
Livry Gargan AFTAM	Seine Saint Denis	collectif	68	18,50 % - 81,50 %	8,75/100	1/11,43
Rouen Carrefour des Solidarités	Seine maritime	en diffus	85	8 % - 92 %	8,00/100	1/12,50
Rouen FTDA	Seine maritime	en diffus	140	36% - 67%	10,36/100	1/9,65
Lyon Forum Réfugiés	Rhône	collectif	110	19% - 81%	7,44/100	1/13,44
Lyon St Genis Laval ADOMA	Rhône	collectif	115	21% - 79 %	10,00/100	1/10,00
Lille FARE	Nord	collectif	45	37% - 63%	11,60/100	1/8,62
Cassel AFEGL	Nord	mixte	45	11% - 89%	10,00/100	1/10,00
Cholet ADOMA	Maine et Loire	collectif	50	10% - 90%	10,00/100	1/10,00
Angers FTDA	Maine et Loire	en diffus	140	24% - 76%	10,25/100	1/9,76
Analyse						
		En fonction de la contrainte du marché immobilier local, le type d'hébergement mobilisable par les CADA est en collectif ou en diffus	Occupation maximale, et parfois suroccupation Economies d'échelle envisageable par regroupement de structures ou d'opérateurs	Inégalité de traitement entre isolés et familles, pouvant expliquer des taux de reconnaissance différenciés	La règle posée du ratio de 1/10 semble pouvoir être dépassée, comme c'est déjà le cas dans plusieurs CADA.	

Source : mission

1.3.2. Populations accueillies

[66] Les caractéristiques de la population accueillie ont un impact important sur la complexité et le coût de la prise en charge en CADA. Les caractéristiques les plus discriminantes en termes de coût de la prise en charge, sont généralement la composition familiale, la nationalité, la langue, l'état psychologique et sanitaire, le niveau socioculturel.

1.3.2.1. La composition familiale

[67] Priorité est donnée aux familles pour l'accueil dans les CADA où elles occupent 82% des places.

[68] La composition familiale devrait avoir un impact sur les modalités et donc le coût de l'hébergement.

[69] Si les personnes seules peuvent sans problème majeur être accueillies dans d'anciens foyers pour travailleurs migrants (FTM), il paraît être préférable pour les familles qu'elles soient accueillies en appartements aménagés dans d'anciens foyers ou diffus, lorsque le marché locatif local le permet et pour peu qu'elles soient suffisamment autonomes.

[70] En pratique, ce sont les disponibilités qui déterminent les modalités d'accueil.

[71] Ainsi de nombreux opérateurs assurent l'accueil de familles dans plusieurs chambres d'anciens FTM ou la cohabitation en appartements de plusieurs isolés (jusqu'à 6 personnes dans le même logement) ou de familles (quelquefois plus de 6 personnes au total). Le moindre confort de ces modalités d'hébergement facilite le départ spontané en cas de refus du statut de réfugié.

[72] La comparaison du coût de l'hébergement en foyer avec celui en appartement ne donne pas un résultat tranché, car le coût de ce dernier varie beaucoup selon le marché immobilier local. De plus, si l'hébergement en appartement diminue certains coûts lorsque le marché immobilier le permet et parce qu'il facilite l'autonomisation des personnes hébergées qui recourent ainsi moins au personnel du CADA, cette économie peut être réduite par le temps passé en déplacements par le personnel du CADA et le coût plus important de la réfection de logements.

1.3.2.2. La nationalité

[73] Si la plupart des départements et des structures accueillent de multiples nationalités, la mission a pu constater que certains départements sont, notamment du fait de réseaux de passeurs, « ciblés » par telle(s) ou telle(s) nationalité(s).

[74] Peut être cité l'exemple de l'accueil très majoritaire de soudanais, d'érythréens et de somaliens à Angers.

[75] La concentration de certaines nationalités sur certains CADA ou départements peut avoir un impact différentiel sur le coût global de la prise en charge du fait des dépenses qui sont fonction du taux de rotation moyen des personnes hébergées, variable selon leur pays d'origine, telles que le coût des draps, des kits hygiène ou cuisine, le nettoyage ou le rafraîchissement de la chambre ou de l'appartement.

1.3.2.3. La langue

[76] Le montant des dépenses de traduction et d'interprétariat induites par le fait que le demandeur d'asile ne parle pas le français est extrêmement variable, en fonction de la ou des langues du demandeur d'asile.

[77] Pour les entretiens courants, peut suffire le recours au personnel du CADA, à des compatriotes, ou à des bénévoles. Lorsque les enjeux sont sensibles, il est recouru à une intervention de niveau professionnel, qui peut être une personne digne de confiance (infirmière) pour une consultation médicale, ou un interprète soit libéral, soit salarié via une association ou une entreprise d'intérim (25 à 33 €H.T. de l'heure), ou à un service d'interprétariat téléphonique. Mais ce doit être un traducteur habilité pour un document relevant du dossier de demande d'asile.

[78] Dans ce dernier cas, le coût est plus élevé. Par exemple, la traduction d'une page du Farsi en français peut coûter 40€, ce qui peut conduire à une dépense importante si le dossier du demandeur d'asile comprend de nombreux documents.

1.3.2.4. L'état psychologique et sanitaire et le niveau socioculturel

- [79] Il s'agit de composantes importantes du degré d'autonomie des personnes accueillies en CADA et donc de l'intensité de l'accompagnement dont elles devront bénéficier de la part de son personnel. L'état psychologique et sanitaire et le niveau socioculturel sont assez étroitement liés au pays d'origine et ne paraissent donc être un facteur discriminant en termes d'importance de la prise en charge nécessaire qu'en cas de forte concentration sur une structure de personnes en provenance d'un même pays ou de pays à problématiques communes.
- [80] On relèvera enfin que la charge de travail d'un CADA varie également en fonction du taux de rotation du public accueilli et du stade de la procédure. La charge de travail, intense au cours des premières semaines d'accueil, n'est plus la même lorsque plus de 50% des personnes accueillies sont comme actuellement en instance devant la CNDA.

1.3.3. Activités

- [81] Globalement, il est considéré par les gestionnaires qu'à effectifs égaux, les familles représentent une charge d'accompagnement moindre que les personnes isolées.

1.3.3.1. L'accompagnement administratif

- [82] Plusieurs dossiers administratifs sont successivement remplis au cours de la procédure d'admission au niveau :
- du premier accueil (115, plate-forme opérateur et/ou administration),
 - de l'organisme qui héberge,
 - puis du CADA lui-même

Recommandation n°2 : Une gestion intégrée des dossiers administratifs pourrait permettre un gain de productivité et améliorer la fiabilité et la cohérence des différentes données recueillies.

1.3.3.2. Le dossier de demande d'asile et l'aide au récit

- [83] L'aide au récit revêt une importance essentielle pour l'issue de la procédure engagée par le demandeur d'asile. Cela a conduit de nombreux CADA à salarier un juriste pour préparer les dossiers éventuellement en lien avec les avocats, certains d'entre eux acceptant de travailler à « tarifs réduits ». L'élaboration du récit est un exercice qui peut demander de nombreuses séances et donc beaucoup de temps (jusqu'à plusieurs dizaines d'heures pour un dossier), les facteurs de résilience n'opérant que très progressivement, notamment lorsque des viols ou sévices corporels ont été subis par la personne ou ses proches. Des cas de paroles ne se libérant qu'au cours de l'audition en CNDA ont été rapportés à la mission.

1.3.3.3. La préparation de la sortie du CADA

- [84] La plupart des CADA envisage avec le demandeur d'asile, dès l'entrée, la préparation de la sortie. Dès que la décision de la CNDA est rendue, le CADA s'efforce d'organiser la sortie : pour les déboutés qui craignent la reconduite à la frontière, il n'y a généralement pas de difficultés. Certains réfugiés, lorsqu'ils bénéficient en CADA de conditions satisfaisantes de logement, en particulier en appartement diffus, sont particulièrement exigeants pour quitter le CADA, ce qui a conduit certains CADA à mettre en œuvre des procédures judiciaires d'expulsion locative qui prennent un minimum de 18 mois.

- [85] La mission n'a pas été à même de vérifier le caractère adéquat de cette procédure juridique, qui, en l'absence de bail locatif et dans le cadre d'un hébergement financé par l'Etat pour un objet bien déterminé, ne paraît pas la plus appropriée et maintient en CADA de longs mois des personnes que ceux-ci n'ont pas vocation juridique à garder.

1.3.2.4. L'état psychologique et sanitaire et le niveau socioculturel

[79] Il s'agit de composantes importantes du degré d'autonomie des personnes accueillies en CADA et donc de l'intensité de l'accompagnement dont elles devront bénéficier de la part de son personnel. L'état psychologique et sanitaire et le niveau socioculturel sont assez étroitement liés au pays d'origine et ne paraissent donc être un facteur discriminant en termes d'importance de la prise en charge nécessaire qu'en cas de forte concentration sur une structure de personnes en provenance d'un même pays ou de pays à problématiques communes.

[80] On relèvera enfin que la charge de travail d'un CADA varie également en fonction du taux de rotation du public accueilli et du stade de la procédure. La charge de travail, intense au cours des premières semaines d'accueil, n'est plus la même lorsque plus de 50% des personnes accueillies sont comme actuellement en instance devant la CNDA.

1.3.3. Activités

[81] Globalement, il est considéré par les gestionnaires qu'à effectifs égaux, les familles représentent une charge d'accompagnement moindre que les personnes isolées.

1.3.3.1. L'accompagnement administratif

[82] Plusieurs dossiers administratifs sont successivement remplis au cours de la procédure d'admission au niveau :

- du premier accueil (115, plate-forme opérateur et/ou administration),
- de l'organisme qui héberge,
- puis du CADA lui-même

Recommandation n°2 : Une gestion intégrée des dossiers administratifs pourrait permettre un gain de productivité et améliorer la fiabilité et la cohérence des différentes données recueillies.

1.3.3.2. Le dossier de demande d'asile et l'aide au récit

[83] L'aide au récit revêt une importance essentielle pour l'issue de la procédure engagée par le demandeur d'asile. Cela a conduit de nombreux CADA à salarier un juriste pour préparer les dossiers éventuellement en lien avec les avocats, certains d'entre eux acceptant de travailler à « tarifs réduits ». L'élaboration du récit est un exercice qui peut demander de nombreuses séances et donc beaucoup de temps (jusqu'à plusieurs dizaines d'heures pour un dossier), les facteurs de résilience n'opérant que très progressivement, notamment lorsque des viols ou sévices corporels ont été subis par la personne ou ses proches. Des cas de paroles ne se libérant qu'au cours de l'audition en CNDA ont été rapportés à la mission.

1.3.3.3. La préparation de la sortie du CADA

[84] La plupart des CADA envisage avec le demandeur d'asile, dès l'entrée, la préparation de la sortie. Dès que la décision de la CNDA est rendue, le CADA s'efforce d'organiser la sortie : pour les déboutés qui craignent la reconduite à la frontière, il n'y a généralement pas de difficultés. Certains réfugiés, lorsqu'ils bénéficient en CADA de conditions satisfaisantes de logement, en particulier en appartement diffus, sont particulièrement exigeants pour quitter le CADA, ce qui a conduit certains CADA à mettre en œuvre des procédures judiciaires d'expulsion locative qui prennent un minimum de 18 mois.

[85] La mission n'a pas été à même de vérifier le caractère adéquat de cette procédure juridique, qui, en l'absence de bail locatif et dans le cadre d'un hébergement financé par l'Etat pour un objet bien déterminé, ne paraît pas la plus appropriée et maintient en CADA de longs mois des personnes que ceux-ci n'ont pas vocation juridique à garder.

Le programme d'activités de la mission est en cours de mise en œuvre. Les personnes prises en charge par le CADA ont été informées de la mission et de son rôle. Les personnes prises en charge par le CADA ont été informées de la mission et de son rôle. Les personnes prises en charge par le CADA ont été informées de la mission et de son rôle.

1.3.3.4. L'accompagnement psychologique, sanitaire et social individuel

[86] L'accompagnement psychologique, sanitaire et social individuel nécessité par les personnes prises en charge en CADA est extrêmement variable en fonction de l'origine et de l'histoire des personnes. La charge de travail représentée peut donc varier très sensiblement selon les caractéristiques de la population accueillie, certains pouvant avoir des besoins très importants.

[87] Un premier niveau relève de la structure elle-même. Il s'agit d'une capacité d'écoute qui requiert de la disponibilité, des temps d'échange entre les différents intervenants professionnels, voire avec les bénévoles.

[88] Le second niveau relève chaque fois que cela est possible des structures de droit commun existantes (CMPP, médecins, assistante sociale scolaire) avec lesquelles le lien doit être établi, afin de ne pas surcharger la relation de la structure d'hébergement avec les personnes accueillies.

1.3.3.5. L'accompagnement scolaire des enfants

[89] Cet accompagnement est surtout nécessaire au début du séjour de la famille, les enfants manifestant souvent une grande capacité d'adaptation, ou en cas de difficultés particulières.

[90] C'est une activité qui peut s'appuyer sur des bénévoles, s'agissant en particulier de l'aide aux devoirs mais qui génère certains frais spécifiques lors de la rentrée scolaire, ainsi que pour la cantine et les transports dans certains cas.

1.3.3.6. L'animation collective et les activités socioculturelles

[91] L'animation collective et les activités socioculturelles ont surtout leur raison d'être lorsqu'il existe un hébergement collectif même si peuvent y être associées des personnes hébergées en habitat diffus.

[92] De nombreuses situations de pleine association des personnes hébergées en CADA aux activités socioculturelles ou festives du territoire d'implantation du CADA ont été relevées par la mission.

[93] Des positions antagoniques ont été constatées par la mission sur la question de l'apprentissage du français par les personnes hébergées en CADA, certains considérant que cela ne fait pas partie des missions du CADA, d'autres que cela fait partie des missions utiles du CADA en tant qu'activité reconstructrice et de nature à faciliter l'intégration au cas où le statut ou une autorisation de séjour serait accordée.

1.3.4. Eléments financiers

[94] Sans prétendre à l'exhaustivité, l'étude menée sur l'échantillon de 12 CADA visités donne une idée plus précise des postes de dépenses liés aux prestations assurées par le CADA. Si l'échantillon peut être statistiquement considéré comme de trop petite taille, au regard du nombre total de CADA et de leurs diversités, pour dégager des valeurs absolues directement utilisables et suffisantes pour déterminer le montant de leurs différents postes de dépense, il propose une première approche, perfectible au cours des prochaines campagnes budgétaires, pour faire converger ceux-ci vers un optimum en termes d'équité des dotations.

[95] Les CADA présentent leurs dépenses de fonctionnement en trois groupes : groupe I – dépenses afférentes à l'exploitation courante, groupe II – dépenses afférentes au personnel, groupe III – dépenses afférentes à la structure. Or, cette présentation des dépenses ne permet pas de trouver directement dans la lecture des comptes le lien entre les dépenses et les prestations destinées aux demandeurs d'asile, telles que définies dans la directive européenne.

[96] Il apparaît plus pertinent de construire un outil de suivi budgétaire centré sur la déclinaison des prestations fournies au demandeur d'asile hébergé en CADA. C'est cette démarche que la mission a mise en œuvre.

1.3.4.1. Décompositions budgétaires et déterminants de la dépense : foncier, personnel, AMS, interprétariat et traduction, transports, kit d'accueil et aides, frais de siège

[97] Partant des prestations assignées par la directive européenne, il est possible de décliner les fonctions/prestations que doivent assurer les CADA. Elles sont énumérées dans le tableau 4.

Tableau 4 : Fonctions/prestations assurées par un CADA

Hébergement (location immobilière, mobilière, frais d'entretien, fluides, assurance, amortissement de l'immobilier, impôts et taxes foncières et d'habitation)
Restauration (si prévue)
Kit d'accueil, aide alimentaire, aide vestimentaire, secours
Allocation mensuelle de subsistance
Accompagnement administratif du demandeur d'asile dont frais de transports dont frais d'interprétariat et traduction
Accompagnement scolaire des enfants
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel
Animation collective et activités socioculturelles
Direction et gestion des CADA dont frais de siège

Source : mission

[98] La ventilation des dépenses (ou coûts) 2009 par fonctions dans 11 des CADA visités² fait ressortir plusieurs enseignements.

[99] Le tableau 5 présente les coûts par fonctions en pourcentage. Une présentation en pourcentage permet une lecture comparative de la structure des coûts des fonctions entre les CADA. Les traits caractéristiques qui émergent du tableau sont les suivants :

- Le premier poste de dépenses est celui de l'hébergement, avec une moyenne de 35,55% du total des coûts, et des bornes allant de 23,47% à 58,31%. Le moins cher est un CADA en diffus et le plus cher est un CADA mixte. Mais il n'est pas possible, avec cet échantillon, de généraliser le constat selon lequel les CADA en diffus seraient tous moins chers que ceux en collectif s'agissant de l'hébergement, car la situation locale du marché immobilier constitue une variable de poids.
- Le second poste est l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) avec une moyenne de 16,20% du total des coûts, et des bornes plus resserrées pour l'hébergement, allant de 11,95% à 23%. L'écart existant provient du fait que, dans le calcul, les CADA ont ajouté à l'AMS stricto sensu

² Parmi les 12 CADA visités, le CADA de Cholet a transmis des données qui n'étaient pas exploitables. Aussi le traitement statistique n'a porté que sur les données de 11 CADA.

versée le coût des personnels gérant cette AMS. Il ne semble pas judicieux d'un point de vue budgétaire ou social d'envisager de rogner sur ce poste compte-tenu du niveau de cette prestation...

- Presqu'à égalité avec le second, le troisième poste est constitué par les dépenses de direction et gestion des CADA avec une moyenne de 16,02% du total des coûts, mais des bornes très larges allant de 5% à 25,05%. Il conviendrait de bien préciser le contenu de ce poste de dépenses et de viser la convergence de ces coûts très différenciés entre CADA, notamment à l'occasion de la négociation de contrats pluriannuels de gestion.
- Le quatrième poste est constitué par les dépenses d'accompagnement administratif, avec une moyenne de 13,05% du total des coûts et des bornes larges dans un rapport de 1 à 3, allant de 7,24% à 22%. Cette dispersion résulte notamment des variables de poids que sont le ratio isolés/familles accueillis dans le CADA, de la présence ou non de francophones, des coûts d'interprétariat/traduction et des coûts de transport vers l'OFPPA/CNDA. Une fois mises en évidence, on voit que ces variables échappent en grande partie à la gestion même du CADA.
- Les autres postes de dépenses représentent en moyenne une faible part du coût total et subissent de plus la régulation budgétaire auto-pratiquée par les CADA pour tenir dans leur budget annuel.

Le tableau 6 présente les coûts rapportés au nombre de places dans chaque CADA. Cette autre présentation fait ressortir les montants des coûts des fonctions par demandeur d'asile et par an. Les enseignements à tirer de ce tableau sont les suivants :

- Le coût global par demandeur d'asile et par an est en moyenne de 9 409 euros pour 2009
- Les trois premiers postes de coûts sont, dans l'ordre, l'hébergement, l'AMS, la direction et la gestion des CADA.
- L'AMS par demandeur d'asile rapportée à la journée présente une distribution allant de 3 euros à 5 euros, et une valeur la plus fréquente de 4 euros (comme la moyenne).

Tableau 5 Ventilation des coûts par fonctions dans 11 CADA trisités (en pourcentage)

Fonctions	Paris APTM	Nice ATE	Nice AIC	Lyon Garegn AFTAM	Rouen Carrefour Schindler	Rouen FTDA	Lyon Forum Références	Lyon St Genis Laval Adoma	Lille FARE	Cassel AFEGI	Angers FTDA	Moyenne	Bonnes
collecif (C) / diffus (D)	C et D	D	D	C	D	D	C	C	C	C et D	D		
Écoles/familles	0% - 91,5%	54% - 54%	1% - 9% - 98,1%	18,5% - 82%	8% - 92%	18% - 82%	10% - 31%	11% - 15%	17% - 83%	11% - 12%	14% - 15%	13,05	22,00
Hébergement	89,31	31,00	44,80	30,73	45,00	28,30	28,26	33,22	31,95	34,00	24,47	35,55	58,31
Restauration (5 personnes)													
N° d'accueil, aide alimentaire, aide renseignement, secours	0,81	6,12	2,00	2,53	5,00	1,93	0,19	1,80	0,28	4,04	1,38	1,48	5,00 - 11,62 -
Allocation mensuelle de subsistance	13,69	11,00	11,95	18,24	17,00	15,21	17,72	15,34	16,80	23,00	17,37	16,20	23,00
Achèvement administratif du demandeur d'asile dans 6 cas de transports deux fois d'interdiction		22,00	10,90	14,84	11,00	8,61	14,46	14,72	15,02	11,00	14,59	13,05	22,00
Accompagnement scolaire des enfants	0,59	0,18	3,32	1,98	5,00	3,35	2,47	2,35	1,96	1,04	1,88	2,15	8,00
Accompagnement social psychologique et soutien individuel	4,75	11,00	9,93	7,12	7,00	9,64	10,63	13,05	9,09	10,06	14,42	9,69	4,75 - 14,42
Aide sociale collective et activités socioculturelles	2,36	0,70	4,19	4,25	1,00	8,14	5,47	11,96	6,85	16,00	3,48	5,85	16,00
Direction et gestion des CADA dont Salaire directeur	13,87	21,00	12,90	20,32	9,09	25,02	20,82	8,05	18,06	5,00	23,21	16,02	5,00 - 25,02
Total	180,00	196,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : Données fournies par les CADA et traitées par la mission. Données transmises par le CADA de Cholet étant inexploitable

Tableau 6 Coûts par fonction rapportés au nombre de places dans chaque CADA (en euros)

	Paris APTM	Nice AIE	Nice ALC	Livry Gauguin AFFAM	Rouen Carrefour Solidarités	Rouen FIDA	Lyon Forum Régions	Lyon St Genis Laval Adoma	Lille FARE	Cassel AFECI	Angers FIDA	Mourense
	C et D	D	D	C	D	D	C	C	C	C et D	D	
	9% - 0,4%	6% - 0,2%	2% - 0,3%	11% - 0,3%	0,1% - 0,0%	36% - 6%	19% - 0,1%	21% - 7,9%	37% - 1,6%	11% - 3%	1% - 0,1%	
En € par place et par an												
collectif (C) / diffus (D)												
isolés/familles												
nombre de places	250	125	225	68	85	140	110	115	45	45	145	
Hébergement	6008	2949	3953	3064	3919	2618	2841	3108	3506	2969	2113	3363
Restauration (si prévue)												
Kit d'accueil, aide alimentaire vestimentaire, secours	84	66	176	252	438	179	19	169	31	0	142	141
Allocation mensuelle de subsistance	1347	1104	1053	1819	1506	1408	1782	1432	1843	1943	1611	1532
AMS en € par place et par jour	4	3	3	5	4	4	5	4	5	5	4	4
Accompagnement administratif du demandeur d'asile												
dont: frais de transports	716	1780	963	1480	924	797	1453	1330	1630	941	1392	1417
dont: frais d'interpréteur												
Accompagnement scolaire des enfants	61	111	293	197	433	291	248	270	245	117	151	217
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel	489	962	877	710	601	892	1067	1221	997	834	1393	204
Animation collective et activités socioculturelles	243	460	379	424	108	753	350	1119	752	1548	314	307
Direction et gestion des C.A.D.A. dont: frais de siège	1326	1629	1139	2026	767	2315	2093	75	1983	453	2021	1445
Total	10308	9074	8830	9977	8699	9257	10058	8682	10981	6613	9015	9486

Source : Données fournies par les CADA et traitées par la mission. Données transmises par le CADA de Cholet étant inexploitable

1.3.4.2. Bénévoles et prestations gratuites extérieures

[100] Au cours des entretiens menés par la mission, il est clairement apparu que les CADA font appel à des degrés divers à des bénévoles, des associations du milieu social ou aux collectivités locales pour assurer les prestations d'accueil et d'accompagnement qu'ils jugent tous indispensables. Or, compte tenu de la contrainte forte de financement pesant sur les dépenses d'une part et de l'ordre de priorité des dépenses incompressibles (hébergement, accompagnement administratif) d'autre part, les prestations d'accompagnement et d'animation sont devenues de fait des variables d'ajustement budgétaire. Leur prise en charge partielle par des bénévoles, des associations du milieu social ou les collectivités locales permettent de « boucler » le budget.

[101] Une part non négligeable des dépenses est assurée par des dons, des actions bénévoles et des prestations de collectivités locales. Ces dépenses ne sont pas valorisées dans les comptes des CADA. En conséquence, les prestations réelles des CADA sont en fait supérieures aux dépenses affichées et prises en charge par le budget de l'Etat.

[102] Il y a donc un cofinancement par des partenaires publics ou privés et des bénévoles d'une politique publique devant être assurée par l'Etat.

1.3.5. Recours au-delà des CADA aux dispositifs d'urgence sur programme 303 ou 177

[103] Début novembre 2010, le nombre de personnes en attente de places en CADA était estimé à 22 663, dont 12 250 sont en hébergement d'urgence.

[104] Sur le BOP 303, le recours à l'hébergement d'urgence représente 30 millions d'€ en LFI 2010 pour une dépense constatée en 2009 de 72,4 millions d'€ et une prévision de dépenses de 110 millions d'€ en 2010. A cette insuffisance budgétaire structurelle s'ajoute la nécessité de recourir au dispositif d'hébergement d'urgence « généraliste » financé par le BOP 177 ;

[105] De fait, un nombre important de primo-arrivants sont pris en charge, pour une durée variable selon les départements, par le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun financé par le BOP 177. Cette prise en charge est de plus en plus souvent contrainte du fait de « référés liberté » des tribunaux administratifs qui font obligation à l'administration, à peine d'astreinte, d'assurer l'hébergement, celui-ci étant souvent réalisé en hôtel, faute d'autre disponibilité.

[106] Elle peut aussi relever d'un choix délibéré des intéressés du fait de la localisation respective des places de CADA et de celles d'hébergement d'urgence, voir du fait que pour ces dernières il n'est souvent pas fait appel à aucune participation des intéressés, situation à laquelle il a été remédié par arrêté préfectoral dans un département où s'est rendue la mission.

[107] Au-delà de la fonction d'hébergement proprement dite, les demandeurs d'asile avant d'être accueillis en CADA sont également usagers de différents dispositifs, tels que le 115, les équipes de maraudes, les accueils de jour et les dispositifs d'aide alimentaire.

[108] Le coût de cette prise en charge sur le BOP 177 est difficile à déterminer, d'autant qu'elle n'est pas stable dans la durée car elle joue, au fil des trimestres, le rôle de variable d'ajustement en fonction de l'afflux de demandeurs d'asile et du nombre de dossiers de demande d'asile traités.

[109] En effet, le partage de cette population entre les catégories de structures financées par chacun des deux BOP est « plus que poreux », d'autant que la situation administrative au regard de la demande d'asile des personnes prises en charge sur le BOP 177 n'est pas toujours connue. Ce coût ne fait pas l'objet d'une évaluation spécifique.

110] fa
ci
111] no
n't
En
ma
tro
da
112] ali
d'a
rel
la
do
113] mi
le
des
nou
qu'
pe
114] mé
plu
ass
pré
cet
été
Re
les

2. PROPOSITIONS

2.1. *S'interroger sur les missions des CADA et, le cas échéant, sur la gestion et l'imputation de certaines dépenses*

2.1.1. Les missions exercées correspondent pour l'essentiel à la directive européenne

110] Les missions des CADA sont, comme on l'a vu, définies par le Code de l'action sociale et des familles, précisées par la convention-type annexée au décret N°2007-1300 du 31 août 2007 et par la circulaire du 24 juillet 2008.

111] La portée de la directive européenne 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 est plus globale. Elle n'est pas spécifique aux CADA. Le respect des normes minimales concerne l'ensemble du dispositif. En outre, « les Etats-membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des parents proches du demandeur qui se trouvent dans le même Etat-membre, lorsqu'ils dépendent de lui, ou pour des raisons humanitaires, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec la présente directive (article 4) ».

112] La directive européenne ne comporte pas d'obligation de fournir un logement (article 8 et 13 alinéa 5) ; « les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules ». L'Etat doit prendre des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs (article 13 alinéa 2). Les centres d'hébergement doivent offrir un niveau de vie suffisant (article 14 alinéa 1).

113] Dans les CADA où la mission s'est rendue, ces obligations semblent atteintes. L'attention de la mission a été, toutefois, appelée sur le niveau limité de certaines prestations délivrées dans les CADA : le montant de l'allocation minimale de subsistance n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années et des familles font appel avec le concours des équipes des CADA à des associations caritatives pour se nourrir ou se vêtir (banques alimentaires, restaurants du cœur). Elle a relevé dans un des douze CADA qu'elle a visités un ratio non satisfaisant de deux sanitaires pour vingt chambres et plus de 30 personnes.

114] La mission a, par ailleurs, noté que l'accès au marché du travail reste tout à fait exceptionnel, même lorsque le délai d'un an à compter de la date de dépôt de la demande d'asile est dépassé. Une plus large ouverture, tout en tenant compte de la situation du marché du travail, serait de nature à assurer des ressources aux CADA et à limiter la tentation du travail dissimulé. Alors que l'article 12 prévoit que l'Etat peut autoriser l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail, la mission n'a pas relevé de cas où cette possibilité ait été mis en œuvre.

Recommandation n°4 : Rester vigilant sur le respect de la directive européenne et envisager les améliorations nécessaires pour bien assurer un niveau de vie suffisant.

2.1.2. D'autres aspects des missions exercées par les CADA, peuvent être considérés comme allant au-delà des strictes obligations de la directive européenne, mais n'en sont pas moins utiles et générateurs d'économies potentielles pour la collectivité publique.

[115] L'organisation de formations au français langue étrangère (FLE) a été relevée dans plusieurs CADA. Si le plus souvent cette formation est effectuée avec le concours de bénévoles, dans au moins deux CADA, elle mobilisait de 1/2 à 1 ETP. Cette formation paraît particulièrement utile : elle offre une occupation à des demandeurs d'asile à qui l'on interdit l'accès au marché du travail et contribue ainsi à leur santé, limitant la dégradation mentale de l'attente ; elle contribue à limiter des frais d'interprétariat ; elle prépare l'insertion de demandeurs d'asile, qui, en CADA, seront reconnus à plus de 50% réfugiés réduisant ainsi les dépenses ultérieures d'insertion ; elle facilite la sortie des CADA et prépare l'intégration des réfugiés qui restent généralement au moins 3 mois dans les CADA à partir de leur reconnaissance statutaire. Pour les déboutés, qui regagneront leurs pays, un apprentissage du français pourra favoriser leur apport ultérieur à l'économie française. La suppression de cette action risquerait, en outre, d'impliquer l'organisation d'autres formes d'animation collective et ne générerait pas d'économie immédiate importante.

[116] Par ailleurs, il a été noté le recours dans plusieurs CADA à des vacations de psychologues, tant pour les besoins de l'équipe sociale que pour les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile. Il a été expliqué par l'insuffisance des structures extérieures, sectorisation psychiatrique, centres médico-psychologiques et par la nécessité de bien aiguiller les demandeurs d'asile vers les structures sanitaires les mieux adaptées.

2.1.3. L'exercice et les coûts de certaines missions pourraient, le cas échéant, après des approfondissements complémentaires être transférés à d'autres entités du service public

[117] Certaines des prestations des CADA pourraient être appréciées afin de déterminer si, économiquement et socialement, elles doivent ou non être exercées à l'intérieur des CADA ou à l'extérieur. Leur transfert pourrait alléger les charges de gestion des CADA et permettre une économie de personnel.

[118] Il en est ainsi des frais de transport à l'OFRA et à la CNDA. Il pourrait être approprié d'imputer les frais de transport à chacune de ces institutions. Elles en sont, en effet, prescriptrices et en avoir la responsabilité pourrait contribuer à rationaliser cette dépense. Elles pourraient mieux gérer les rendez-vous et seraient incitées à éviter autant que possible les reports. Elles devraient être à même de passer des marchés nationaux de transport et d'hébergement. Elles pourraient comparer les avantages d'une organisation centralisée ou déconcentrée. Les CADA seraient libérés de frais inégaux selon leur situation géographique.

[119] La gestion de l'allocation mensuelle de subsistance par les CADA, variable selon l'importance des familles et des isolés, mais déterminée une fois par an au sein de la dotation de financement et relativement lourde en gestion, pourrait également gagner à être externalisée vers une institution de gestion unique. Ce pourrait être l'occasion (voir ci-dessous) d'unifier l'AMS et l'ATA avec un barème adapté et cohérent, une participation en tiers-payant pouvant être versée au CADA par l'institution gestionnaire.

Recommandation n°5 : Envisager le transfert des frais de transport aux prescriptrices qui sont l'OFRA et la CNDA.

Recommandation n°6 : Etudier l'externalisation de la gestion de l'allocation mensuelle de subsistance en liaison avec un rapprochement de l'ATA, éventuellement dans le cadre de l'OFEL.

2.2. Etablir un référentiel de coûts

120] Deux approches sont envisagées. Une première approche s'appuie sur des références externes aux CADA en ce qui concerne les trois composantes essentielles de la dépense. Une deuxième approche propose de généraliser un référentiel interne de coûts établi à partir d'une répartition des coûts par fonctions des CADA. Ces approches sont complémentaires.

2.2.1. Approche n°1- Des références pour les trois composantes essentielles de la dépense

121] Les trois composantes essentielles de la dépense dans les CADA sont le coût de l'hébergement, les frais de personnel et l'allocation mensuelle de subsistance.

2.2.1.1. L'hébergement

122] L'hébergement comprend l'équivalent d'un loyer, des charges, des prestations, essentiellement le blanchissage, ainsi que l'amortissement des biens mobiliers mis à la disposition des personnes accueillies.

-Prendre comme référence pour l'équivalent du loyer les plafonds fixés par les pouvoirs publics pour le logement social.

123] L'hébergement des demandeurs d'asile semble majoritairement assuré dans d'anciens foyers de travailleurs migrants, propriété de l'opérateur, ou dans des logements sociaux pris à bail. Dans les deux cas, ces bâtiments ont été financés avec des subventions de l'Etat et des collectivités territoriales et par des prêts bonifiés. La réglementation des loyers correspondante constitue donc une référence naturelle.

124] Lorsque l'opérateur utilise un bâtiment complètement amorti, l'équivalent du loyer devrait correspondre aux provisions pour grosses réparations et aux dépenses d'entretien courant et serait sans doute inférieur à la référence précédente. A l'inverse, lorsqu'aucune autre solution n'est possible et sous réserve de ce qui est proposé par ailleurs sur la relocalisation de l'offre, l'utilisation de logements pris à bail dans le secteur privé justifie évidemment de dépasser la référence au vu des loyers effectivement pratiqués alentour que peuvent fournir France domaine ou les observatoires locaux des loyers. Appliquer uniformément la référence au logement social revient à considérer ces deux derniers cas comme se compensant.

125] Une circulaire UHC/DH2 du 4 juillet 2008 a fixé les plafonds de loyer pour les logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) à 5,49€/m² à Paris et dans les communes limitrophes, 5,16€/m² dans le reste de l'agglomération parisienne et les autres zones urbaines d'Île de France, 4,52€/m² dans le reste de l'Île de France, les agglomérations de plus de 100000 habitants, les îles et neuf cantons de l'Oise et 4,20€/m² ailleurs.

126] Elle a établi ceux des logements financés en prêt locatif à usage social (PLUS) à 6,17€, 5,81€, 5,10€ et 4,73€/m² respectivement.

127] Il ressort des situations examinées que la surface moyenne, locaux communs et bureaux compris, est d'environ 10m² par personne accueillie sans qu'il soit certain que cette surface tienne toujours compte des parties privatives partagées (sanitaires et cuisines). Pour évaluer la dépense, on retiendra une surface moyenne de 15m² par personne, sans tenir compte d'économies d'échelle très probables sur les locaux partagés et communs et les bureaux, en fonction de la taille des familles accueillies.

128] Prendre comme référence pour les charges le montant forfaitaire retenu pour l'Aide personnalisée au logement par un arrêté du 30 décembre 2009, soit 50,75€ par mois pour une personne seule ou un couple ou 62,24€ par mois avec une personne à charge supplémentaire. Le même arrêté fixe à 25,36€ par mois le montant forfaitaire de charges pour un bénéficiaire isolé colocataire.

- Les dernières données de l'INSEE sur les charges semblent remonter à son enquête logement de 1996 ; l'enquête de 2006 n'aborde pas cette question. En actualisant les données disponibles au moyen de l'indice des prix à la consommation, les charges peuvent être estimées à 28,85€ par m² et par an, soit 36,06€ par mois pour 15m², ce qui corrobore les chiffres précédents.

[129] Prendre comme référence du coût des prestations et des biens mobiliers les tarifs d'équilibre calculés par ADOMA pour ses résidences sociales à partir de ses dépenses réelles, soit 24€ par mois pour une chambre de 9m², 40€ par mois pour un 'T1' accueillant un couple et 53€ par mois pour un T1bis accueillant trois personnes.

[130] Le mobilier étant amorti en général sur 7 ans, ces coûts correspondent à un équipement d'une valeur de 2016€ pour une chambre simple, 3360€ pour une chambre double et 4452€ pour une chambre triple. Le dernier marché de l'entreprise pour 2010 et 2011 fait ressortir le coût des meubles et de la literie à 807€ pour un espace prévu pour une personne seule, 1000€ pour un espace occupé par un couple et 1648€ pour accueillir un couple avec un enfant.

- Les six tableaux en annexe 4 donnent les plafonds de coûts pour des espaces de 15m² par personne, sur la base d'un financement en PLAI ou en PLUS et incluant des chambres simples, doubles ou triples.

[131] Faute de connaître la répartition des places en CADA selon leur surface ou leur capacité, le rapport de mai 2010 de l'OFII relatif à 2009 permet d'évaluer les besoins en chambres simples, doubles ou triples à partir des compositions familiales (annexe XV du rapport). Ces dernières étant regroupées par tranches, leur répartition sera considérée comme homogène avec le même nombre de familles de deux, trois ou quatre personnes, soit environ 1170, le même nombre de familles de cinq, six ou sept personnes, soit 313 et 50 familles très nombreuses de huit personnes.

[132] Prendre comme références pour le calcul de la dotation pour les isolés une chambre individuelle, pour les couples et les personnes seules avec un enfant une chambre double, pour les couples avec un enfant et les personnes seules avec deux enfants une chambre triple, pour les familles de quatre personnes deux chambres doubles, pour les familles de cinq personnes une chambre double et une chambre triple, pour les familles de six personnes deux chambres triples, pour les familles de sept personnes deux chambres doubles et une chambre triple et enfin pour les familles de huit personnes et plus une chambre double et deux chambres triples.

[133] Les espaces effectivement alloués sont définis par l'opérateur en fonction des caractéristiques réelles des familles accueillies, qui peuvent justifier un écart par rapport à la référence.

[134] Les besoins seraient alors d'environ 3870 chambres individuelles, 4770 chambres doubles et 2670 chambres triples permettant d'accueillir 21420 personnes.

- Il convient enfin de faire une hypothèse sur la répartition géographique de l'offre non pas par régions mais par zones de prix. Faute d'indication sur ce point, on considérera le parc comme uniformément réparti et on appliquera les coûts moyens ci-dessus.

[135] Le coût de l'hébergement de référence irait ainsi de 29,8M€ à 32,2M€.

chambres	nombre	15m ² PLAI	15m ² PLUS
simples	3870	122,00	131,15
doubles	4770	236,05	254,33
triples	2670	331,15	360,60
coût mensuel K€		2482	2684
coût annuel M€		29,8	32,2

Source : Mission

136] Il est difficile d'évaluer la part de l'hébergement dans la dépense actuelle puisqu'elle n'y est pas isolée. Sa définition n'est par ailleurs pas homogène d'un opérateur à l'autre et elle inclut par exemple parfois une part de frais de personnel. Pour les 11 CADA ayant répondu à l'enquête, l'hébergement au sens large représente près de 36% des dépenses, ce qui ferait un total de 72M€ si ce taux était valable pour l'ensemble du secteur.

137] La marge d'économies potentielles apparaît donc considérable, de 39,8 à 42,2M€, dans le cadre des hypothèses retenues, c'est-à-dire notamment si tous les demandeurs d'asile pouvaient être hébergés dans le logement très social.

138] Pour concrétiser ces économies, l'autorité de tarification doit appliquer les références proposées ci-dessus aux capacités d'hébergement actuellement utilisées et au public accueilli, pour chaque opérateur, examiner les écarts entre la dotation cible ainsi calculée et la dotation actuelle et négocier la réduction progressive des dotations trop élevées. Cette dernière prendra nécessairement du temps.

139] En outre et dans la continuité de l'appel à projet du 12 octobre 2009 qui visait une répartition plus équilibrée de l'accueil des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire et annonçait que les structures collectives seraient privilégiées, toute place relocalisée de zone I bis en zone III devrait permettre d'économiser 232€ sur la base du PLAI et 259€ sur celle du PLUS par an.

140] Les frais de transport seraient accrus par l'éloignement, mais la gestion centralisée des déplacements proposée au point 2.1.3. ci-dessus pourrait compenser cet inconvénient. La relocalisation et le regroupement des capacités en établissements de 70-80 à 120-130 places, unanimement considérés comme optimaux, devraient ainsi constituer l'un des objectifs des contrats pluriannuels nationaux et régionaux proposés aux points 2.5.1. et 2.5.2. ci-dessous.

2.2.1.2. Les frais de personnel couvrent pour l'essentiel l'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile.

141] L'administration estime à 39% la part de la dépense qui couvre les frais de personnel, soit 78M€ en 2010. Une circulaire du 24 juillet 2008 a fixé le taux d'encadrement à 1 ETP pour 10 personnes, soit un effectif total de 2091 ETP, en tenant compte de 100 emplois sur six mois pour les 1000 places créées au 1er juillet 2010. Le coût annuel d'un ETP en 2010 ressort donc à 37 300€ et les frais de personnel en année pleine pour 21 410 places seraient de près de 80M€.

142] Une étude des temps passés à ses différentes actions par l'équipe d'un foyer d'ADOMA évalué à 145 heures l'accompagnement complet d'un demandeur d'asile depuis l'annonce de son arrivée jusqu'au bilan de son séjour après sa sortie. Ce total comprend 10 heures de direction, 22 heures de secrétariat et de gestion, 80 heures de travail social et 33 heures d'animation. Cet accompagnement a coûté 3 442€, ce qui correspond à 38 150€ pour un ETP sur la base du temps de travail annuel légal de 1 607 heures. Ce coût est conforme à l'évaluation globale précédente.

143] Le temps consacré à l'accompagnement administratif et social n'est cependant à l'évidence pas proportionnel au nombre de personnes, car certaines actions, entretiens, formalités administratives, etc. prennent le même temps pour un individu isolé ou une famille, tandis que l'aide au récit et le suivi de la demande d'asile concernent seulement les adultes et que l'organisation de la scolarité est spécifique aux enfants. Le temps nécessaire à l'accompagnement d'un conjoint ressort ainsi à 100 heures environ et celui consacré à un enfant est estimé à une dizaine d'heures, l'accompagnement scolaire n'étant pas mentionné. A raison d'une heure par semaine pendant les 36 semaines de scolarité dans l'enseignement primaire, généralisée à l'ensemble des mineurs, l'accompagnement spécifique de ces derniers serait de 46 heures dans l'année.

144] 145 heures d'accompagnement pour chacune des 21 410 personnes hébergées représenteraient 3,1 millions d'heures, soit 1932 ETP. Pour retrouver le total théorique actuel de 2 141 ETP, il faut admettre que s'y ajoute un temps de travail indirect qui correspond à 209 ETP, soit 11% de plus.

[145] Le rapport de l'OFII déjà cité fait état de la présence de 37,8% de mineurs dans les CADA en 2009, soit 8 093 pour 13 317 adultes, dont 3 870 isolés. En faisant l'hypothèse que les 9 447 adultes en famille se répartissent par tiers entre chefs de famille, conjoints et parents seuls avec leurs enfants, il y aurait donc 10 168 personnes bénéficiant d'un accompagnement complet et 3 149 conjoints.

Prendre comme références 145 heures d'accompagnement administratif et social par chef de famille, 100 heures par conjoint et 46 heures par mineur et un taux de travail indirect de 11%.

[146] Le temps de travail nécessaire est alors de 2,4 millions d'heures, soit 1493 ETP et un taux d'encadrement de 1 pour 14,3.

[147] La marge d'économies ou de redéploiements potentiels apparaît donc importante là aussi : 648 ETP, soit 24,2M€ par an pour un coût unitaire pondéré de 37 300€.

2.2.1.3. L'allocation mensuelle de subsistance est actuellement calculée selon un barème fixé par un arrêté du 31 mars 2008 dont l'équité est perfectible

[148] Il tient en effet imparfaitement compte de la composition familiale puisqu'il alloue, si la nourriture n'est pas fournie, 202€ à une personne isolée, ajoute 109€ pour un adulte ou un enfant supplémentaire, 73€ seulement pour une troisième personne et 110€ pour les suivantes, à l'exception de la cinquième qui ouvre droit à 114€.

[149] L'INSEE, après l'OCDE, calcule le budget d'une famille selon sa composition à partir des dépenses réelles des ménages. Si une personne seule correspond à une unité de consommation, un membre supplémentaire de plus de 14 ans représente 0,5 unité de consommation et un membre supplémentaire de moins de 14 ans représente 0,3 unité de consommation. Ces pondérations sont retenues par exemple pour le calcul du Revenu de solidarité active.

-Prendre ces coefficients comme références pour la pondération de l'AMS.

[150] En supposant les mineurs répartis linéairement par âge, il y a environ 6 295 moins de 14 ans, 1 798 plus de 14 ans et 3 149 conjoints, ainsi que 3 870 isolés et 6 298 chefs de famille, soit 14 531 unités de consommation.

[151] L'enquête administrative de 2008 a montré que l'AMS avait représenté 14,3% des dépenses des CADA en 2007. Si cette proportion est demeurée stable, l'AMS va coûter près de 29M€ en 2010. Le barème actuel appliqué à la population estimée des CADA donne un montant de droits ouverts d'environ 39M€. Les ressources propres des ayants droit réduisent donc ceux-ci d'un coefficient de 0,74.

[152] La réforme du barème de l'AMS, toutes choses égales par ailleurs, aboutirait à une dépense de 26,1M€, soit une économie de 10%. Si cette réforme était appliquée à coût global constant, elle permettrait de revaloriser l'allocation de base à 222,20€ par mois et le montant versé évoluerait comme suit selon la composition de la famille.

Allocataires	AMS actuelle en €	AMS nouvelle en €
Personne seule	202	222,20
Deux personnes	311	288,66 (1<14 ans) ou 333,30
Couple et un enfant	384	399,96(enfant<14ans) ou 444,40
Quatre personnes	494	de 466,62 à 555,50 selon l'âge des enfants
Cinq personnes	608	de 533,28 à 666,60 selon l'âge des enfants

Le nouveau barème permet d'accroître l'allocation, sauf pour un parent seul avec un enfant de moins de 14 ans ou une famille qui compte deux enfants ou plus, de moins de 14 ans. Cette exception pourrait être considérée comme inopportune dans le cas d'un parent seul avec un enfant en bas âge pour lequel des dépenses spécifiques sont nécessaires. Celles-ci pourraient donner lieu à un abondement de l'allocation, étant observé que la plupart des centres les prennent d'ores et déjà en charge de fait.

2.2.1.4. Essai de synthèse

- 53] La répartition actuelle de la dépense a donc été estimée à 72M€ pour l'hébergement, 78M€ de frais de personnel, 29M€ d'AMS et un solde de 21M€ couvrant les frais de transport, de traduction et d'interprétariat et divers.
- 54] Les économies potentielles calculées ci-dessus sont de 39,8 à 42,2M€ sur l'hébergement et de 24,2M€ sur les frais de personnel, soit un total de 64 à 66,4M€, tout en revalorisant l'AMS de 10%. Le coût annuel à la place, actuellement de 9 563€, serait de 6 352 ou 6 240€.
- Prendre l'accueil en CADA comme référence générale et si possible unique pour l'accueil en France des demandeurs d'asile.
- 55] L'examen du dispositif d'urgence suggère qu'il est possible de mieux dépenser les 80M€ inscrits au budget de l'Etat pour l'ATA et l'hébergement.
- 56] L'ATA est fixée à 10,67€ par jour depuis le 1er janvier 2010, soit 3895€ par an. Les 50M€ de crédits votés correspondent ainsi à 12 838 bénéficiaires en année pleine hors frais de gestion.
- 57] Les 30M€ de crédits votés en 2010 pour l'hébergement d'urgence, sur la base de 12 838 bénéficiaires, correspondent à un coût annuel de 2 337€ par place.
- 58] Le coût global d'une place d'urgence est donc de 6 232€, quasi égal aux coûts de référence pour les CADA calculés ci-dessus.
- 59] La transformation des 12 838 places d'urgence implicitement budgétées en places de CADA, portant le nombre de ces dernières à 34 248, aurait un coût marginal en alignant l'ATA sur l'AMS, soit une économie, mais en consacrant plus de moyens à l'hébergement et surtout à l'accompagnement administratif et social que dans le dispositif d'urgence actuel, ce qui rétablirait l'égalité de traitement des demandeurs d'asile.
- 60] Le plafond de dépenses, urgence comprise, fixé à 270M€ en 2013, permettrait même d'aller au delà et de financer, dans le cadre des hypothèses précédentes, entre 42 506 et 43 269 places, ce qui reste inférieur au flux entrant annuel moyen des périodes 1990-1994 ou 2000-2004 constaté dans le rapport à l'Assemblée nationale du 6 juillet 2005 et au flux attendu cette année.
- Recommandation n°7 : S'appuyer sur les références de l'approche N°1 pour limiter les coûts budgétaires des CADA et dégager, avec également la transformation de places d'urgence, le financement de places supplémentaires en CADA.

2.2.2. Approche N° 2 Généraliser un référentiel de coûts établi à partir d'une remontée des coûts par fonction

- 51] La mission CGEFL-IGAS a construit un outil analytique par fonction, permettant une remontée des coûts et des données par CADA, sur la base de 5 tableaux sous Excel et d'un tableau de données sous Word (coûts de personnel, estimation du montant financier du bénévolat, coûts autres que de personnel, tableau de synthèse des dépenses et des recettes, données complémentaires, données complémentaires). Les coûts sont répartis dans ces tableaux par fonction (voir ANNEXE IV Proposition de référentiel de coûts à partir d'une remontée analytique par fonction des CADA) :
- hébergement,
 - restauration (si prévue),

2,20

3,30

1,40

ants

ants

- kit d'accueil, aide alimentaire, aide vestimentaire, secours,
- allocation mensuelle de subsistance,
- accompagnement administratif du demandeur d'asile, dont les frais de traduction et d'interprétariat (tous ces derniers étant regroupés dans cette fonction),
- accompagnement scolaire des enfants,
- accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel,
- animation collective et activités socioculturelles,
- direction et gestion des CADA, dont le cas échéant frais de siège.

[162] Cet outil a été testé dans les CADA où la mission s'est rendue et auprès de quatre opérateurs nationaux (ADOMA, AFTAM, Forum Réfugiés et FTDA). Il s'est révélé aisé à remplir, sauf en ce qui concerne le personnel, le délai étant trop court pour une estimation fiable de la ventilation par fonction : il a été estimé que l'utilisation de feuilles de temps sur une période d'un mois civil par an serait nécessaire à une base correcte sur ce point, le mois de janvier pouvant être le mois de réalisation parce que le moins touché par des circonstances particulières. Un guide devrait préciser le contenu de chaque rubrique et les comptes devant y figurer.

[163] Le tableau 6 « Coûts par fonction rapportés au nombre de places dans chaque CADA (en euros) », inséré au § 1.3.4 du présent rapport, est une des illustrations de cette approche.

[164] Sur cette base analytique de données pourraient être établis des indicateurs nationaux de référence, permettant d'homogénéiser les dotations de financement compte tenu de la réalité des CADA. La remontée des données pourrait s'effectuer, soit sur la totalité des CADA, soit sur un échantillon représentatif.

[165] Ces indicateurs nationaux ainsi établis permettraient conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur d'établir les dotations quand les établissements ne justifieraient pas de raisons conduisant à s'en écarter.

[166] La mission CGEPI-IGAS présente en annexe l'outil qu'elle a construit et, dans la première partie de ce rapport, les résultats qui découlent de son application à une dizaine de CADA, échantillon qui ne peut être statistiquement considéré comme représentatif, mais qui donne de premiers éléments précieux.

[167] A partir de cette base, pourrait être construit un référentiel de coûts utilisable par le niveau national de l'Etat, par le niveau déconcentré de l'Etat et par les CADA pour leur gestion propre. Les éléments par fonction pourraient être intégrés dans le système d'information de contrôle de gestion SICC, qui vient d'être mis au point, mais reste trop fruste. Les CADA n'auraient ainsi à remplir qu'un seul système d'information financière.

[168] Ce référentiel de coût permettrait aux services, en charge de fixer la dotation de financement, de doter de manière plus équitable les divers CADA, grâce à des éléments comparatifs. Le ministère dépensier, en cas de réduction des crédits, pourrait déterminer des références types en euros à la place par fonction établies à partir des coûts constatés et orienter les postes à réduire en priorité compte tenu de la situation des CADA.

Recommandation n°8 : Généraliser un référentiel de coûts à partir d'une remontée des coûts par fonction et l'utiliser comme outil de détermination des dotations de financement.

2.2.3. Des approches complémentaires

[169] Les deux approches précédemment décrites s'inscrivent dans des démarches différentes, mais sont complémentaires. En effet, bien que présentant, chacune, des limites, elles gagnent à être mises en œuvre conjointement.

- Avantages et inconvénients

- 170] L'approche N°2 s'inscrit dans une démarche de parangonnage interne entre les CADA. Elle permet de comparer les écarts entre eux et d'engager une démarche de convergence sur les coûts des CADA les plus performants. Elle a l'inconvénient de se limiter aux seuls CADA, sans prendre en considération les secteurs voisins, comme le logement social ou l'hébergement collectif en centres d'hébergement d'urgence ou en centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Elle ne mesure pas non plus le coût des conventions collectives du secteur par rapport à d'autres.
- 171] L'approche N°1 offre cet avantage de références, soit externes au secteur des CADA, soit déterminées à partir d'une démarche de calcul de la charge de travail. En ce qui concerne l'hébergement, l'analyse théorique menée se construit pour le coût du loyer à partir de références à des normes de logement social diffus, sans prendre en compte toutefois les coûts liés à des structures d'hébergement collectif. En ce qui concerne le personnel, l'analyse se fonde sur l'étude, dans un seul CADA, des heures de travail effectuées, sans prendre en considération l'ensemble de l'absentéisme. Par ailleurs, la norme de personnel appliquée dans ce CADA géré par ADOMA, est de 1ETP/10 places³, ce qui affaiblit l'étude du CADA.
- 172] Le gisement d'économies potentielles, calculé dans le cadre de l'approche n°1, qui s'élèveraient à plus de 50% des dépenses d'hébergement et comporteraient une réduction de 30% du nombre d'ETP, doit donc être considéré avec prudence.
- 173] De plus, ces économies potentielles en matière de logement ne pourraient être mises en œuvre que progressivement pour les CADA existants, à condition pour eux de réussir à renégocier favorablement leurs loyers ou à réviser leurs coûts propres (ce qui pourrait être plus facile pour des opérateurs propriétaires si l'économie de leur entreprise ou de leur association le permet), ou à relocaliser leur capacité d'hébergement à une dimension adaptée dans des zones où l'immobilier est effectivement meilleur marché. Pour les ouvertures, un appel à projet sur la base de ces références permettrait de vérifier la pertinence des références suggérées. En matière de personnel, si le tableau 3 « Caractéristiques des CADA visités » (voir § 1.3.1.) montre qu'il est possible d'assouplir la norme de personnel de 1 ETP/10 places, notamment compte tenu de l'allongement actuel de la durée de séjour, cela ne pourrait se faire, sauf licenciements, que progressivement, en fonction du renouvellement des effectifs, et de manière mesurée pour rester dans le respect de la directive européenne.
- Mise en œuvre coordonnée
- 174] Ces deux approches permettent d'éclairer le dialogue de gestion en apportant des éléments comparatifs internes et externes.
- 175] La généralisation de l'approche 2 pourrait se faire rapidement pour une partie du parc, en demandant, dans une première étape, aux trois plus gros opérateurs, qui représentent 48% des places, de faire remonter les coûts analytiques par fonction pour chacun de leur CADA et en demandant aux services déconcentrés d'utiliser à titre expérimental ces référentiels dans une première étape. Une convergence des coûts de leurs CADA sur les moins coûteuses de leurs structures leur serait demandée. Une négociation globale par grand opérateur leur assurerait par ailleurs plus de souplesse de gestion et des économies en matière de négociation. La composition globale des populations hébergées (familles ou isolés, non francophones, séquelles de traumatisme générant des dépenses) serait bien entendu prise en compte sur la base des remontées statistiques du référentiel.
- 176] Parallèlement, pourraient être testés avec les gros opérateurs la pertinence des références de l'approche n°1 et les délais nécessaires à sa mise en œuvre en matière d'hébergement et de personnel.

³ Il s'ajoute aux ETP salariés du CADA des charges de travail salarié intégré dans la redevance ADOMA, notamment du personnel d'entretien

[177] Ces deux approches conjuguées pourraient, dans une seconde étape, permettre la mise en place, après une remontée généralisée des données du référentiel par fonction, au terme de l'année 2011, des indicateurs nationaux prévus au 1er alinéa de l'article R 314-33-1 du code de l'action sociale et des familles, indicateurs assortis d'une marge de tolérance. Les établissements, dont les coûts se situent au-dessus de ces indicateurs nationaux de référence, doivent préciser les raisons qui expliquent et justifient ces écarts.

Recommandation n°9 : Mettre en œuvre grâce à ces approches complémentaires les indicateurs nationaux prévus à l'article R 314-33-1

2.3. Doter plus justement les CADA existants

[178] L'analyse des coûts des CADA présentée dans la première partie de ce rapport et la mise en place d'un référentiel de coûts par fonction conduisent naturellement à recommander l'adoption d'un changement de paradigme dans l'attribution de leurs dotations aux CADA par les services déconcentrés de l'Etat. En effet, la pratique en vigueur qui consiste à partir chaque année de la dotation de l'année n-1 et à lui appliquer un delta de variation homothétique décidé au niveau national, ne prend pas suffisamment en compte les coûts propres à chaque CADA au niveau local et leur évolution réelle dans le temps.

Tableau 7 Grille de typologie de CADA en fonction du bâti et du public hébergé

	Demandeurs d'asile isolés	Demandeurs d'asile familles
CADA avec hébergement collectif	<p>Référentiel 1</p> <p>Les prestations sont des variables différenciées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ratio IETP pour X1 demandeurs d'asile hébergés • pas d'accompagnement scolaire des enfants • peu d'activités socio culturelles 	<p>Référentiel 2</p> <p>Les prestations sont des variables différenciées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ratio IETP pour X2 demandeurs d'asile hébergés • accompagnement scolaire des enfants • activités socio culturelles
CADA avec hébergement en diffus	<p>Référentiel 3</p> <p>Les prestations sont des variables différenciées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ratio IETP pour X3 demandeurs d'asile hébergés • pas d'accompagnement scolaire des enfants • pas d'activités socio culturelles 	<p>Référentiel 4</p> <p>Les prestations sont des variables différenciées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ratio IETP pour X4 demandeurs d'asile hébergés • accompagnement scolaire des enfants • peu d'activités socio culturelles

Source : mission

179] Les autres éléments qui ont un impact sur le coût à la place d'un CADA sont :

- ✓ la taille du CADA. L'optimum se situe dans une fourchette de 70 à 120 places, une taille inférieure à 60 places ou supérieure à 130 places générant des surcoûts. 73 CADA ont moins de 60 places. Une mutualisation de certaines charges peut être également de nature à réduire les charges du CADA, dès lors que les économies qui en résultent lui reviennent effectivement.
- ✓ le coût du foncier et/ou un immobilier inadapté par sa configuration ou sa dispersion. C'est là un facteur majeur comme le montre l'importance des différences du coût de l'hébergement selon les CADA visités.
- ✓ L'effectif du personnel. On constate que l'effectif varie principalement en fonction du coût de l'hébergement. Lorsque ce dernier est élevé, l'effectif de personnel est réduit pour tenir dans la dotation de financement. Ces variations tendent à montrer que la norme d'effectif de 1/10 est susceptible d'assouplissement compte tenu du contexte, dont le statut de l'opérateur et les conventions collectives appliquées au personnel du CADA
- ✓ Le type de configuration familiale dans la mesure où il est établi que l'hébergement d'adultes isolés coûte plus cher par personne aux CADA que celui de familles

80] A titre illustratif, il peut être intéressant de prendre connaissance des résultats d'un calcul analytique, réalisé au sein d'un même CADA, du prix de journée unitaire en fonction du profil du demandeur d'asile hébergé :

- Enfant mineur : 17,40€/jour
- Couple sans enfants : 21,55€/jour
- Majeur en famille : 23,40€/jour
- Couple avec enfants : 27,40 €/jour
- Parent isolé : 33,86 €/jour
- Adulte isolé : 37,43 €/jour

- ✓ la répartition linguistique (public francophone ou non, présence de langues étrangères rares)
- ✓ les frais de transport liés à l'éloignement de l'OFRA et de la CNDA, si ces frais ne sont pas mis à la charge de ces institutions
- ✓ le taux de renouvellement de la population hébergée : l'allongement des durées de séjour en CADA limite un certain nombre de coûts et la charge de certains personnels, dégageant actuellement la possibilité de certaines économies, dont la pérennité ne serait toutefois pas assurée, si l'objectif de réduction de la durée des procédures et donc des séjours en CADA était atteint
- ✓ l'ampleur du bénévolat individuel et du soutien apporté par l'environnement, notamment par les collectivités locales ou des associations.

81] Afin d'éclairer, voir de cadrer, les discussions budgétaires conduites localement, il paraît envisageable, à partir des éléments résultant des référentiels proposés, de fixer des références cibles de prix de journée, par zones pour certains postes de dépenses (foncier), nationales pour d'autres mais modulables en fonction de certaines caractéristiques de la population accueillie (coefficients de modulation pour prendre en compte la configuration familiale, les langues des hébergés, le taux de rotation,...)

- [182] Des marges d'économies existent donc dans le système actuel de dotations de financement, qui devraient permettre d'absorber les réductions de crédit envisagées dans le projet de loi de finances par une meilleure adéquation des dotations financières, compte tenu des références constatées et des références cibles. Néanmoins, des questions de mise en œuvre dans le cadre des CADA existants pourront se poser, si ces réductions de crédit ne s'insèrent pas dans un cadre pluriannuel permettant d'adapter non seulement les charges variables, mais les coûts fixes (renégociation de loyer ou de charges d'hébergement, non remplacement de personnel...).

Recommandation n°10 : Mieux prendre en compte pour fixer les dotations des CADA leur taille et la possibilité de mutualisation de certaines charges, le besoin en personnel compte tenu du contexte, la population reçue (proportion des familles et des isolés, langue), les frais de transport, l'ampleur du bénévolat.

2.4. Orienter la création de places de CADA en prenant en compte les facteurs de coûts

- [183] L'éventuelle création de places nouvelles en CADA et la relocalisation de places existantes devraient évidemment tenir compte des différences de coût de l'hébergement, les autres dépenses étant les mêmes quelle que soit la localisation.
- [184] Elles devraient être orientées vers la zone III où le marché est détendu, ce qui correspond à des logements vacants et des prix bas.
- [185] Cette politique devrait être nationale avec les principaux opérateurs actuels, régionale avec les opérateurs locaux et faire appel à de nouveaux acteurs, tels que les bailleurs sociaux et les chaînes hôtelières dont certains apprécieraient sans doute d'améliorer ainsi le taux d'occupation de capacités devenues trop importantes pour leur activité traditionnelle.
- [186] Un ou des appels à projet plus précis que celui d'octobre 2009 permettraient de faire jouer la concurrence et d'obtenir le meilleur prix.

Recommandation n°11 : Envisager des appels à projet pour limiter les coûts d'hébergement en cas de création de CADA ou de relocalisation.

2.5. Réorganiser la négociation budgétaire en mettant en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)

- [187] Pour réaliser des économies dans les CADA, il convient d'optimiser la gestion budgétaire. A cette fin, il est préconisé des CPOM nationaux avec les grands opérateurs, des CPOM régionaux avec les autres opérateurs ainsi qu'une notification précoce des dotations budgétaires.

2.5.1. Des CPOM nationaux avec les grands opérateurs qui le souhaitent

- [188] La négociation de CPOM nationaux avec les grands opérateurs permettrait tout d'abord des économies de gestion, tant au niveau des CADA que des services de l'Etat, en réduisant notablement le nombre et le temps de négociation, ce qui pourrait se répercuter sur les besoins en personnel.
- [189] Par ailleurs, des mutualisations d'activités, des optimisations de taille de CADA, des localisations mieux adaptées, des redéploiements progressifs de personnel, en profitant de la rotation naturelle des effectifs sur plusieurs années, seraient facilités dans le cadre d'institutions plus vastes.
- [190] Il conviendrait donc à cette fin de mettre en place entre le Service ministériel de l'asile et les grands opérateurs nationaux qui le souhaiteraient les CPOM prévus à l'article L345-3 du Code de l'action sociale et des familles.

- 91] Par ailleurs, le taux de participation financière des demandeurs d'asile, en fonction de leurs ressources, à leurs frais d'hébergement et d'entretien, ne devrait plus être fixé par les préfets, mais par un arrêté ministériel.

2.5.2. Des CPOM régionaux pour les autres opérateurs

- 92] Pour les autres opérateurs, l'autorité de tarification, compétente pour conclure les CPOM, deviendrait, comme prévu par une disposition législative, le niveau régional. En effet, compte tenu de la conclusion de CPOM nationaux, le nombre de CADA relevant au niveau des dotations de financement du niveau local se trouverait réduit, restreignant encore davantage les possibilités de comparaison. Le niveau régional s'imposerait donc pour permettre aux services de l'Etat un minimum de compétence. Il serait souhaitable que le Préfet de Région organise de manière cohérente les services de l'Etat compétent, en optant soit, comme maintenant, pour un BOP au SGAR, mais en lui confiant également la négociation des CPOM régionaux avec les CADA, soit pour un BOP à la DRJSCS en confiant à cette dernière la gestion du BOP et des CPOM.

- 93] La négociation des CPOM nationaux et régionaux s'appuierait sur les référentiels proposés ci-dessus. A défaut d'accord sur un CPOM, s'appliquerait le régime actuel de la dotation de financement annuelle.

- 94] La mise en œuvre des compétences nationales et régionales implique la modification des textes réglementaires qui prévoient pour l'instant la compétence du Préfet de département.

2.5.3. Des enveloppes budgétaires connues au plus tard avant la fin du premier trimestre civil

- 95] La réduction envisagée des crédits des CADA implique qu'elle soit connue d'avance des opérateurs pour que les décisions nécessaires soient, dans la mesure du possible, prises dès le début d'année. Il est donc nécessaire que la négociation du CPOM soit, si possible, négociée dès le début d'année, ce qui implique que les enveloppes budgétaires soient connues ou notifiées en tout début d'année.

Recommandation n°12 : Réorganiser la négociation budgétaire en mettant en place des CPOM nationaux entre le service ministériel de l'asile et les grands opérateurs et des CPOM régionaux entre les préfets de région et les CADA ne relevant pas de grands opérateurs.

Recommandation n°13 : Fixer au niveau national le taux de participation financière des demandeurs d'asile, actuellement fixé par des arrêtés préfectoraux, à leurs frais d'hébergement et d'entretien.

Recommandation n°14 : Négocier en fin d'année n-1 les dotations des CADA et effectuer les notifications budgétaires en tout début d'année n, afin de réaliser des économies le plus tôt possible.

2.6. Mesurer l'impact financier des dispositifs hors CADA

2.6.1. Auditer la gestion de l'allocation temporaire d'attente au regard des difficultés signalées

- 6] Dans plusieurs départements, les CADA ont appelé l'attention de la mission sur les difficultés qui se posaient en matière de suppression du versement de l'ATA pour les demandeurs d'asile entrant en CADA, l'allocation mensuelle de subsistance devant alors remplacer l'ATA.

[197] La liaison informatisée par le système d'information DN@ semble mal fonctionner, sans que la mission ait pu déterminer si cela était dû au système d'information DN@ ou à celui de Pôle emploi : la variation de l'ampleur du problème selon les régions pourrait plus impliquer le système d'information de Pôle emploi. Certains CADA sont dès lors obligés d'adresser des courriers recommandés à Pôle emploi pour obtenir l'interruption des versements. Elle n'intervient parfois qu'au bout de quelque mois, générant parfois des demandes de reversement des indus de Pôle emploi, dont les CADA doivent alors aider les demandeurs d'asile dans l'incapacité de rembourser à négocier des remises de dette.

[198] Des plateformes ont également signalé des délais dans la mise en place de l'ATA, qui obligent à verser des secours pour permettre aux demandeurs d'asile de faire face à leurs premiers frais.

[199] Il pourrait donc être utile d'opérer un audit de ce dispositif (66 millions d'euros en 2009) et de sa gestion.

Recommandation n°15 : Auditer la gestion de l'allocation temporaire d'attente.

2.6.2. S'interroger, soit sur une participation financière prélevée sur l'ATA en cas d'hébergement d'urgence, soit sur une fusion de l'ATA et de l'allocation minimale de subsistance avec participation financière adaptée selon le mode d'hébergement et la composition familiale en fonction d'un barème national

[200] La différence de structure des barèmes de l'ATA (montant par adulte) et de l'AMS (montant dégressif en fonction du nombre de membres d'une famille) soulève, comme on l'a vu, un problème de cohérence et d'adaptation. La mise en place d'une seule allocation, sur la base d'un barème national par unité de consommation, assortie d'une participation financière adaptée selon le mode d'hébergement, permettrait une rationalisation du système. Il conviendrait d'expertiser, dans le cadre de l'audit de gestion de l'ATA recommandé, si la gestion pourrait dans ce cas rester à Pôle emploi ou devrait pour des raisons de rapidité et d'efficacité être transférée à l'OFII.

[201] A défaut d'une telle réforme, le recours à une participation financière sur l'ATA en cas d'hébergement d'un bénéficiaire de cette allocation pourrait assurer des conditions de niveau de vie équivalentes à celles d'un CADA.

2.6.3. Mieux cerner les coûts de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile sur les programmes 303 et 177, la question des sous-dotations actuelles et envisager par redéploiement des places supplémentaires de CADA

[202] Une partie de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile figure désormais bien sur le programme 303. Il n'en reste pas moins une prise en charge mal cernée sur le programme 177. La couverture de ces dépenses en dotation initiale est généralement insuffisante, perturbant une saine gestion financière.

[203] Des améliorations devraient donc être recherchées sur ces points grâce à une amélioration des informations et une prévision budgétaire plus rigoureuse.

[204] En outre, il serait souhaitable de limiter autant que possible le recours à l'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile grâce à un accroissement des places de CADA.

[205] Il a été montré dans le § 2.2.1.4 que le coût global d'une place d'urgence est compte tenu du coût d'hébergement et du coût de l'ATA du même ordre que le coût d'une place de CADA (parfois supérieur, parfois inférieur).

[206] Des places supplémentaires de CADA pourraient donc être financées par transformation de places d'urgence et par un redéploiement d'une partie des économies réalisées.

Recommandation n°16 : Financer des places supplémentaires en CADA par transformation de places d'urgence et par un redéploiement d'une partie des économies réalisées.


2.6.4. Mettre la priorité sur la réduction des délais de procédure (OFPPA, CNDA), compte tenu de sa répercussion sur le besoin de places d'hébergement et de financement de l'ATA ainsi que sur l'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile

207] Le délai moyen actuel de présence en CADA de 21 mois environ réduit la capacité d'accueil de ceux-ci à 13 400 nouveaux arrivants dans l'année, très inférieure au flux entrant moyen des trente dernières années.

208] Il semble improbable de réduire le délai de traitement à moins d'un an en moyenne compte tenu des divers délais de recours et d'instruction actuels, le minimum ressortant à huit mois pour une procédure devant l'OFPPA, puis la CNDA.

209] A capacité en places équivalente, toute amélioration des délais de traitement permettrait mécaniquement d'accueillir plus de demandeurs d'asile en CADA.

Recommandation n°17 : Mettre la priorité sur la réduction des délais de procédure (OFPPA, CNDA)



Philippe COSTE



Michel LAROQUE



Hervé THOUROUDE

Aristide SUN

Tableau des recommandations

N°	Recommandation	Nature de la mesure
1	Compléter le système d'information en liaison avec les préfetures, afin de recenser les effectifs de demandeurs d'asile présents dans d'autres dispositifs à financement public (hébergement d'urgence, hôtels, etc.) ou hébergés par leur propres moyens.	Instruction du Ministère de l'Immigration pour un recensement statistique par la préfeture de région, si possible deux fois l'an sur des semaines déterminées au niveau national pour assurer une homogénéité des données, par exemple la seconde semaine de janvier et la seconde semaine de juin ; explorer la possibilité d'utiliser également les fichiers nationaux de demandeurs d'asile à cette fin ; prise en compte budgétaire pour la répartition des crédits entre les programmes 303 et 177.
2	Une <u>gestion intégrée</u> des dossiers administratifs pourrait permettre un gain de productivité et améliorer la fiabilité et la cohérence des différentes données recueillies.	Mise en place d'un groupe de travail avec les partenaires concernés pour renforcer l'articulation des systèmes d'information de l'OFII, des CADA, de l'OFPRA et de la CNDA et si possible des préfetures afin de mettre au point un <u>dossier partagé</u> et d'éviter la saisie multiple des mêmes informations.
3	Demander un avis au Conseil d'Etat sur les voies juridiques pour mettre fin à un hébergement en CADA et sur le texte adéquat, le cas échéant, pour obtenir la sortie du CADA de l'ancien demandeur d'asile, dans un délai d'au plus trois mois à l'issue de la décision de la CNDA.	Demande d'avis par le Ministère de l'Immigration.
4	Rester vigilant sur le respect de la directive européenne et envisager les améliorations nécessaires pour bien assurer un niveau de vie suffisant.	Des recommandations du ministère de l'Immigration sur les normes sanitaires minimales à observer dans les CADA devraient être définies et des crédits d'humanisation négociés avec le Ministère du budget. Une étude sur le montant et le barème de l'allocation minimale en fonction d'un panier des charges pour assurer « un niveau de vie suffisant » devrait être commanditée.
5	Envisager le transfert des frais de transport aux prescripteurs que sont l'OFRA et la CNDA	Une étude devrait être menée pour apprécier les économies résultant d'un tel transfert (possibilité de négocier un marché national et de rationaliser les processus de convocation pour éviter les déplacements inutiles).
6	Etudier l'externalisation de la gestion de l'allocation mensuelle de subsistance en liaison avec un rapprochement de l'allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asile, éventuellement dans le cadre de l'OFII.	Une étude sur l'externalisation permettrait d'apprécier à la fois la possibilité d'un barème commun, compte tenu d'une participation adaptée en cas d'hébergement, et le mode de gestion alors nécessaire. La dissociation des demandeurs d'asile d'autres catégories de bénéficiaires de l'ATA devrait également être expertisée.

7	S'appuyer sur les références de l'approche N°1 pour limiter les coûts budgétaires des CADA et dégager, avec également la transformation de places d'urgence, le financement de places supplémentaires en CADA.	Un groupe de travail pourrait être mis en place pour tester les références avec les opérateurs et déterminer les économies budgétaires et les ressources de la transformation des places d'urgence pour créer des places de CADA.	17
8	Généraliser dans le cadre de l'approche N°2 un référentiel de coûts à partir d'une remontée des coûts par fonction et l'utiliser comme outil de détermination des dotations de financement.	Une équipe projet associant les opérateurs nationaux des CADA et les services déconcentrés finirait de mettre techniquement au point le référentiel de coûts par fonction, avec le concours d'un consultant extérieur, (guide de remplissage, comptes numérotés de la comptabilité générale à inclure dans les diverses rubriques, articulation avec le système d'information du contrôle de gestion en cours de mise en place) et le processus de remontée annuelle. Une instruction du Ministère permettrait d'ores et déjà de demander aux trois plus gros opérateurs de le mettre en œuvre (48% des places de CADA) et de le diffuser, comme outil de travail expérimental, aux services déconcentrés pour les dotations de financement 2011.	
9	Mettre en œuvre grâce à ces approches complémentaires les indicateurs nationaux prévus à l'article R 314-33-1 du code de l'action sociale et des familles.	Les travaux évoqués précédemment devraient permettre de mettre en place des indicateurs nationaux de référence pour la fin de l'année 2011.	
10	Mieux prendre en compte pour fixer les dotations des CADA leur taille et la possibilité de mutualisation de certaines charges, le besoin en personnel compte tenu du contexte, la population reçue (proportion des familles et des isolés, langue), les frais de transport, l'ampleur du bénévolat.	Une instruction du Ministère de l'immigration pourrait demander aux Préfets de bien prendre en compte ces éléments avec en particulier l'aide de l'outil prévu à la recommandation précédente et la diffusion des informations de référence de l'enquête du présent rapport, assortie le cas échéant de cibles de référence en euros et en ETP.	
11	Envisager des appels à projet pour limiter les coûts d'hébergement en cas de création de CADA ou de relocalisation.	Organisation d'appels à projet par le Ministère de l'immigration.	
12	Réorganiser la négociation budgétaire en mettant en place des CPOM nationaux entre le service ministériel de l'asile et les grands opérateurs et des CPOM régionaux entre les préfets de région et les CADA ne relevant pas de grands opérateurs.	Adapter les textes pour permettre la conclusion de contrats pluriannuels nationaux et régionaux.	
13	Fixer au niveau national le taux de participation financière des demandeurs d'asile, actuellement fixé par des arrêtés préfectoraux, à leurs frais d'hébergement et d'entretien.	Modifier le texte réglementaire pour prévoir un arrêté ministériel.	
14	Négocier en fin d'année n-1 les dotations des CADA et effectuer les notifications budgétaires en tout début d'année n, afin de réaliser des économies le plus tôt possible.	Instruction du Ministère de l'Immigration.	
15	Auditer la gestion de l'allocation temporaire d'attente.	Demande d'audit par le Ministère de l'Immigration.	
16	Financer des places supplémentaires en CADA par transformation de places d'urgence et par	Décision interministérielle.	

en place	redéploiement d'une partie des économies réalisées.	
17	Mettre la priorité sur la réduction des délais de procédure (OFPPA, CNDA).	Rappel pour mémoire d'un objectif auquel travaille déjà le ministère de l'Immigration.

opérateurs
services
ement au
n, avec le
guide de
de la
; diverses
système
cours de
remontée
Ministère
aux trois
vre (48%)
; comme
services
ancement

devraient
dicateurs
: l'année

migration
rendre en
l'aide de
édente d
rence de
: le cas
os et en

Ministère

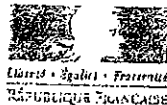
clusion
ionaux.

évoir un

n.

ère de

Annexe 1 : Lettre de mission



Paris, le

15 JUIN 2010

Le directeur de cabinet
du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

Le directeur de cabinet
du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale
et du développement solidaire

à

Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Monsieur le Chef du service du Contrôle Général Économique et Financier

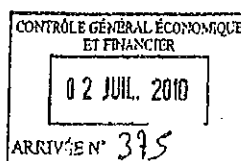
OBJET : Mission sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Depuis 2002, les politiques conduites en matière d'asile ont cherché à accroître et améliorer le parc d'hébergement des demandeurs d'asile en faisant progresser la part des demandeurs d'asile pris en charge dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Cette forme d'hébergement s'avère en effet particulièrement adaptée aux besoins de ce public en lui offrant un accompagnement à la fois social et administratif pendant toute la durée de la procédure d'asile.

Ainsi, les crédits mobilisés en faveur de cette politique sur le programme 303 « immigration et asile » atteignent 201,3 M € en 2010 contre 104 M€ en 2003, soit une augmentation de près de 95% sur cette période. Ils représentent en 2010 près du tiers du budget de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS). Cette politique permettra de disposer à l'été 2010 de 21 410 places en CADA réparties sur 276 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), alors que le parc comptait seulement 6 782 places en 2002.

Les enquêtes réalisées au cours des dernières années montrent que le coût journalier d'une place en CADA est sensiblement différent selon les régions de France. Il varierait entre 22,85 euros par jour dans le Limousin et 26,99 euros en Aquitaine, selon une enquête du MIINDS menée en 2007. Si un certain nombre de caractéristiques locales (prix des loyers notamment) peuvent justifier ces disparités, aucun outil ne permet à ce jour de les analyser précisément. De même, les gestionnaires de centres font souvent état d'une prise en compte imparfaite de la situation familiale des demandeurs d'asile.

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



Les modalités de financement de ce dispositif n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi depuis plusieurs années. Il apparaît donc opportun, dans un contexte marqué par une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile et une volonté de maîtrise des dépenses de l'Etat, de s'assurer de l'allocation optimale des ressources consacrées à cette politique et de rechercher des pistes de rationalisation de ces dépenses dans le cadre du prochain triennat 2011-2013.

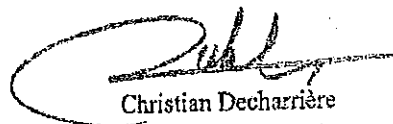
Dans ce contexte, nous souhaitons que vous assuriez une mission d'appui auprès du service de l'asile et de la direction du budget permettant de :

- définir un référentiel des coûts des prestations des CADA, qui fera ensuite l'objet d'une concertation avec les représentants des gestionnaires de CADA sous l'égide du MIINDS. Ce référentiel établira les différentes catégories de prestations faisant l'objet d'un financement par l'Etat ainsi que des coûts types, déterminés à partir d'une analyse fondée sur la comptabilité analytique des dépenses des établissements, l'objectif étant de faire converger les coûts des prestations vers les meilleures pratiques observées. Ce référentiel devra tenir compte bien entendu des spécificités départementales ou régionales ainsi que de la nature des publics accueillis (composition familiale notamment). Cet instrument devra permettre de faciliter le pilotage et le dialogue de gestion entre financeurs et gestionnaires de structures d'hébergement. Ainsi, une tarification des prestations sur la base du référentiel pourrait être opposée aux différentes structures, l'objectif étant d'identifier des pistes d'économies réalisables.

- rechercher, dans le respect des dispositions européennes de la directive 2003/9 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, les pistes de réformes structurelles concernant les missions confiées à ces établissements, à partir desquelles la puissance publique examinera, le cas échéant, l'opportunité d'en modifier la définition.

La mission s'appuiera sur les services du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ainsi que sur les services déconcentrés de l'Etat.

Nous souhaitons que vos travaux puissent permettre de rendre des premières conclusions pour la fin juillet et le rapport définitif en octobre prochain.


Christian Decharrière


Didier Banquy

Annexe II : Note de cadrage

Inspection générale des affaires sociales
Michel Laroque
Philippe Coste

Contrôle général économique et financier
Hervé Thouroude
Aristide Sim

Paris, le 26 août 2010

Note de cadrage

Objet : mission d'appui auprès du service de l'asile et de la direction du budget
Réf : lettre conjointe des ministres en date du 15 juin 2010

1- Objet de la lettre de mission interministérielle

Par lettre citée en référence, les ministres ont dressé un constat partagé de la situation des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui sous-tend leur demande commune de la mission d'appui en objet.

11- Ils considèrent l'hébergement en CADA adapté aux besoins des demandeurs d'asile, mais constatent que :

- les crédits budgétaires consacrés au financement des Centres ont doublé en huit ans,
- le nombre de places a triplé dans le même temps,
- la dispersion des coûts journaliers moyens des CADA est entre régions de 18%,
- le dispositif tient imparfaitement compte des situations familiales.

La recrudescence actuelle de la demande d'asile en France, alors que l'Etat veut maîtriser ses dépenses, impose une rationalisation du dispositif.

12- La mission d'appui demandée consiste, dès lors, à proposer un référentiel du coût des prestations offertes aux demandeurs d'asile et à rechercher des pistes de réforme structurelle des missions des CADA qui soient conformes à la directive européenne 2003/9/CE du Conseil.

Le référentiel doit définir les prestations financées par l'Etat et en établir les coûts types à partir d'une analyse fondée sur la comptabilité analytique, en tenant compte du lieu et de la nature des publics, notamment de la composition familiale.

Il devra faciliter le pilotage du dispositif par l'Etat, le dialogue de gestion entre celui-ci et les opérateurs et le repérage des économies réalisables.

2- Questions complémentaires relevées lors des premiers entretiens menés par la mission

Six questions complémentaires à approfondir sont apparues.

21- Il faudrait réduire la pression de la demande en Île de France qui concentre la plupart des difficultés. Ceci devrait abaisser les coûts puisque la mise à l'abri y serait plus chère qu'en province, toutes choses égales par ailleurs, même s'il faut tenir compte de frais de déplacement à l'OFPRA et à la CNDA qui sont moins élevés pour la région parisienne.

22- Il y a une inadéquation entre le flux des arrivées, qui est largement imprévisible et subi, la capacité des CADA qui est rigide et les délais de traitement des demandes d'asile qui augmentent. S'il arrive 50 000 personnes en 2010 avec une capacité de 21 689 places, il faudrait que le délai de traitement moyen soit de 158 jours pour que la situation ne se dégrade pas, sans d'ailleurs résorber le retard accumulé. Les 37 à 40 000 arrivées annuelles, hypothèse retenue par le projet de loi de finances triennal 2011-2013 peuvent apparaître optimistes et ne seraient cependant absorbées qu'à la condition que le délai moyen de traitement soit réduit à 206 jours avec, dans le même temps, une résorption du stock.

Le problème peut être abordé en sens inverse en considérant la capacité d'accueil non plus en places, mais en nombre de personnes, en fonction du délai moyen de traitement. Pour un délai moyen de traitement de 19 mois tel qu'il semble constaté actuellement, la capacité réelle d'absorption du dispositif n'est que de 13 700 personnes par an. Si le délai moyen était d'un an, les capacités en places et en personnes seraient évidemment égales. Avec un délai ramené à 10 mois, la capacité réelle ressortirait à 26 000 personnes environ.

L'amélioration des délais de traitement est évidemment l'élément clé de toute amélioration pérenne. Elle serait la source majeure d'économies budgétaires.

23- L'accueil d'urgence et l'ATA sont les variables d'ajustement du système, alors que le recours à l'hôtel devrait diminuer pour des raisons d'efficacité et peut-être même de coût. En 2010, l'exécution de la loi de finances pourrait faire apparaître un dépassement de 183% sur les crédits d'urgence (85M€ au lieu de 30) et de 100% sur l'ATA (100M€ au lieu de 50, cette dotation ayant pourtant crû de 67% par rapport à 2009).

La maîtrise du dispositif repose donc aussi sur l'amélioration du premier accueil, l'orientation des demandeurs d'asile, la prise en charge des réfugiés, la gestion des déboutés et la qualité des liaisons entre les divers partenaires (administration préfectorale et sociale, OFII, OFPRA, Pôle emploi...).

24- Les informations recueillies par la récente mission d'appui conjointe sur les coûts des sept fonctions du dispositif d'hébergement social (AHI) peuvent servir de point de repère pour la présente mission avec toutes les précautions requises. Les fonctions communes aux deux dispositifs devraient en effet avoir des coûts comparables, tandis que les accompagnements spécialisés vers l'emploi, la santé et le logement de l'AHI ne concernent pas ou peu les demandeurs d'asile. En revanche, l'accompagnement dans l'instruction de la demande d'asile et la scolarisation des enfants constituent des dépenses spécifiques à ajouter.

25- Le mode de financement actuel des CADA est celui des établissements médico-sociaux, soit une dotation globale de financement négociée annuellement avec chaque opérateur, sans outil financier d'analyse budgétaire et d'activités.

Une circulaire de 2008 préconise un taux d'encadrement moyen d'un ETP pour 10 demandeurs d'asile. La structure familiale n'est pas prise en compte à cet égard, pas plus que pour d'autres critères, à l'exception de l'article 3 de l'arrêté du 31 mars 2008 fixe l'AMS en fonction de la situation familiale selon une logique perfectible.

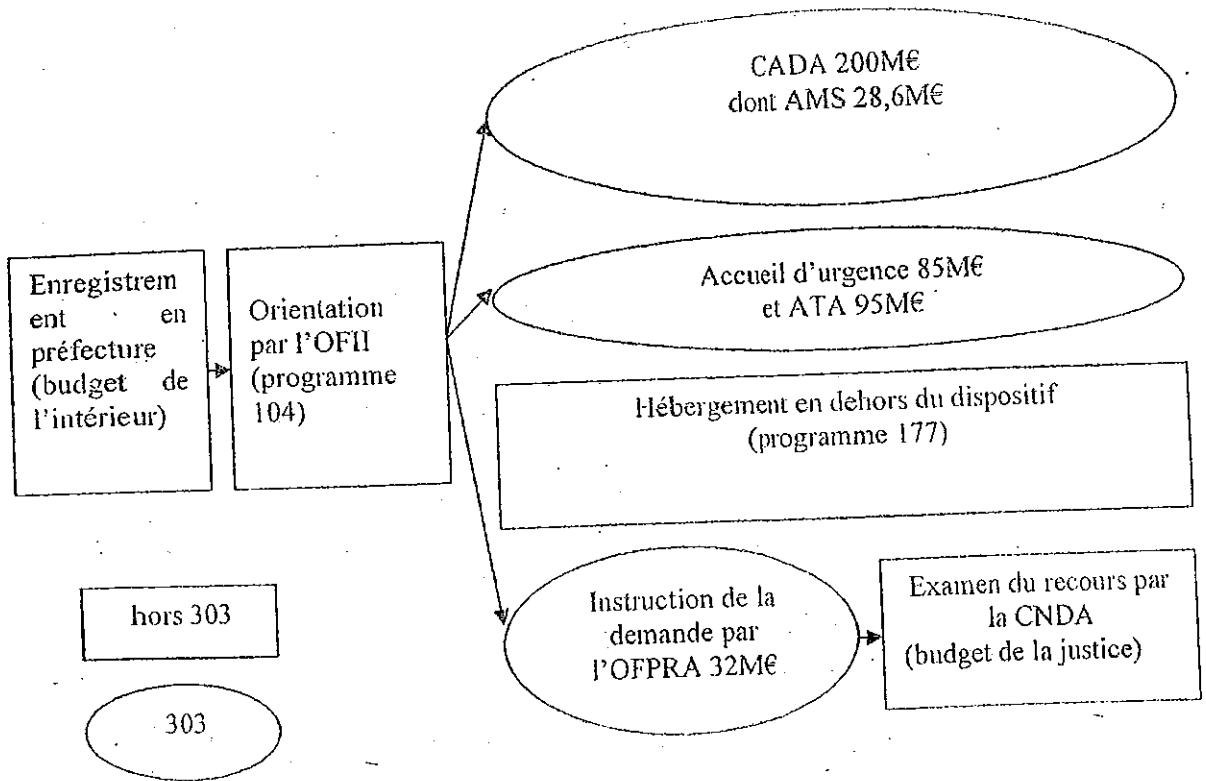
L'exemple du CADA de Livry-Gargan paraît montrer qu'il est possible dans un centre accueillant essentiellement des familles d'atteindre de bons résultats avec un taux d'un ETP pour 11,5 et soulève donc la triple question de la taille critique d'un CADA et de son mode d'organisation (accueil sur un seul site ou éclaté), du niveau du taux d'encadrement et de la prise en compte de la structure familiale dans la fixation des dotations des CADA.

26- Les services déconcentrés, jusqu'en 2010 essentiellement départementaux, ne disposent pas d'éléments financiers comparatifs opérationnels et, n'ayant souvent qu'un CADA sur leur circonscription, ne sont pas nécessairement le niveau optimal de définition des dotations budgétaires. alors qu'une régionalisation de l'accueil se met en place. Le niveau de gestion et le mode de dotation, qui pourraient aussi prendre en compte l'existence de grands opérateurs, méritent d'être examinés en liaison avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

3- Dispositif actuel

Il se compose de six éléments :

- l'enregistrement du demandeur par une préfecture ;
- son orientation par l'OFII ;
- son accueil dans un CADA ;
- ou le versement de l'ATA et son hébergement éventuel dans une structure non spécialisée ;
- parallèlement, l'instruction de sa demande par l'OFPRA, puis dans la majorité des cas par la CNDA,
- la sortie du CADA, comme réfugié ou débouté.



et des
vices.
A et é
capacité
éla de
rber le
nauxes
ndition
ion du
places,
yen de
ion du
places
réelle
érenne.
ours à
écution
(85M€
le 67%
ion des
liaisons
)
es sept
résente
vraient
ploi, la
vanche,
stituent
soit une
nancier
andeurs
critères,
amiliale
ueillant
soulève
l sur un
amiliale

4- Calendrier

Les conclusions de la mission sont attendues fin octobre pour garantir le respect des enveloppes fixées pour le programme 303 par la lettre plafond du Premier ministre du 7 juillet 2010 pour la période 2011-2013 et redéployer d'éventuelles économies sur les CADA actuels vers l'hébergement d'urgence ou l'extension du dispositif, lors d'une réunion interministérielle.

5- Méthode

5.1 Méthodologie envisagée par la mission

Après avoir rencontré les administrations centrales, l'OFII et un CADA (Livry-Gargan), la mission se propose:

- de mener des investigations sur place dans un échantillon de régions et de départements, auprès des administrations concernées et d'une dizaine de CADA,
- de rencontrer les responsables nationaux des principaux organismes gestionnaires de CADA,
- d'exploiter les données recueillies,
- d'établir pour octobre un cadre de référentiel de coûts et d'information ainsi qu'une analyse d'éventuelles réformes des missions des CADA conformes à la directive européenne.
- Des propositions pourraient éventuellement être formulées sur le niveau administratif et le mode de gestion financier relatif aux CADA.
- Des travaux ultérieurs seront toutefois nécessaires afin de mener à partir du cadre de référentiel proposé des enquêtes régulières nationales permettant de déterminer les références adaptées et un document comparatif objectivant les situations et ouvrant la concertation avec les associations actives dans le secteur, comme prévue par la lettre de mission.

5.2 Observation sur les limites de l'objet de la mission

La mission tient toutefois à observer, dès à présent, que son objet, conformément à la lettre de mission, se limitera pour l'essentiel à un seul aspect des questions budgétaires soulevées par l'accueil des demandeurs d'asile, mais que d'autres sont au moins, sinon, plus importantes :

Le dispositif d'accueil et de traitement des demandes d'asile est une chaîne de travail qui lie solidairement, d'amont en aval, plusieurs départements ministériels et plusieurs budgets. Schématiquement, on distingue ainsi trois cercles concentriques de coûts :

- les CADA qu'examinera la mission,
- le reste du programme 303 (hébergement d'urgence et ATA),
- d'autres dépenses imputées à d'autres programmes ou au fonctionnement d'autres administrations (programme 177 du ministère des affaires sociales, financement de la CNDA par le Ministère de la justice...).

En conséquence, pour une cohérence du diagnostic, la mission fera part des observations qu'elle aura recueillies sur les deux derniers cercles et souligne, dès à présent, le caractère crucial des délais de traitement de l'OFPPA et surtout de la CNDA, tant au niveau budgétaire qu'à celui de l'attractivité de la demande d'asile en France.

Annexe III : Tableaux de l'approche n°1 PLAI et PLUS

Zone	Loyer 15m²PLAI	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	82,35	25,36	24	131,71
I	77,40	25,36	24	126,76
II	67,80	25,36	24	117,16
III	63	25,36	24	112,36
Moyenne simple				122

Zone	Loyer 30m²PLAI	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	164,79	50,75	40	255,54
I	154,80	50,75	40	245,55
II	135,60	50,75	40	226,35
III	126	50,75	40	216,75
Moyenne double				236,05

Zone	Loyer 45m²PLAI	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	247,05	62,24	53	362,29
I	232,20	62,24	53	347,44
II	203,40	62,24	53	318,64
III	189	62,24	53	304,24
Moyenne triple				333,15

Zone	Loyer 15m²PLUS	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	92,55	25,36	24	141,91
I	87,15	25,36	24	136,51
II	76,50	25,36	24	125,86
III	70,95	25,36	24	120,31
Moyenne simple				131,15

Zone	Loyer 30m²PLUS	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	185,10	50,75	40	275,85
I	174,30	50,75	40	265,05
II	153	50,75	40	243,75
III	141,90	50,75	40	232,65
Moyenne double				254,33

Zone	Loyer 45m²PLUS	Charges	P+M	Plafond total €
I bis	277,65	62,24	53	392,89
I	261,45	62,24	53	376,69
II	229,50	62,24	53	344,74
III	212,85	62,24	53	328,09
Moyenne triple				360,60

à l'issue
de la période
de référence

la répartition se
fait en fonction
des critères

l'analyse

le mode de

différentiel
des et un
actives

le titre de
d'accueil

qui lie
les budgets.

les opérations
de la

le aura
des frais de
gestion de

Annexe IV : Proposition de référentiel de coûts à partir d'une remontée des coûts par fonction des CADA

TABLEAU n°1 : Activités et coûts analytiques de personnel par fonction CADA, année de référence : 20XX

% en temps ETP affecté à chaque activité par les agents du centre	Agent 1 Répartition par fonction de la masse salariale de l'agent En euros	Agent 2 Répartition par fonction de la masse salariale de l'agent En euros	Agent 3 Répartition par fonction de la masse salariale de l'agent En euros	Agent X Répartition par fonction de la masse salariale de l'agent En euros	Totalisation par fonction de la masse salariale. En euros	% en temps ETP activité par centre
Hébergement (logistique, service technique, nettoyage, gestion immobilière)						
Restauration (si prévue)						
Coût d'accueil, aide alimentaire vestimentaire, secours						
Allocation mensuelle de subsistance (gestion, virement, espèce)						
Accompagnement administratif du demandeur d'asile						
Dont frais de traduction et d'interprétariat						
Accompagnement scolaire des enfants						
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel						
Animation collective et activités socioculturelles						
Direction et gestion des CADA						
Dont frais de siège (*)						
Total	100	100	100	100		100

Source : Mission (*) dépenses de personnel de direction ne relevant pas des rubriques précédentes

TABLEAU n°2 : Bénévoles, stagiaires gratuits :
activités et évaluation financière en montants équivalents forfaitaires (MEF) de bénévolat par fonction CADA

	Bénévole 1 % temps	Bénévole 1 Répartition par fonction du MEF du bénévole En euros	Bénévole 2 % temps	Bénévole 2 Répartition par fonction du MEF du bénévole En euros	Bénévole 3 % temps	Bénévole 3 Répartition par fonction du MEF du bénévole En euros	Bénévole X % temps	Bénévole X Répartition par fonction du MEF du bénévole En euros	Totalisation par fonction des MEF. En euros	%en temps ETP bénévoles activité par centre
% en temps ETP affecté à chaque activité par les bénévoles du centre										
Hébergement (logistique, service technique, nettoyage, gestion immobilière)										
Restauration (si prévue)										
Kit d'accueil, aide alimentaire vestimentaire, secours										
Accompagnement administratif du demandeur d'asile relevant du CADA										
Dont frais de transports										
Dont frais d'interprétariat										
Accompagnement scolaire des enfants relevant du CADA										
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel relevant du CADA										
Animation collective et activités socioculturelles relevant du CADA										
Direction et gestion des CADA										
Total	100		100		100		100		100	
Formation à la langue française										
Autre activité à préciser s'ajoutant aux missions strictes CADA :										
Autre activité à préciser s'ajoutant aux missions strictes CADA :										

TABLEAU n°3 : Activités et coûts analytiques généraux par fonction CADA, année de référence 20XX

Coûts par fonction	Coûts par fonctions (hors personnel). En euros	% des coûts par fonction	Totalisation par la masse salariale En euros	% des coûts salariaux par fonction	Totalisation des montants d'équivalents forfaitaires de bénévoles. En euros	% des MEF par fonction	Total des coûts par fonction. En euros	% du total des coûts par fonction
Hébergement (location immobilière, mobilière, frais d'entretien, fluides, assurance, amortissement de l'immobilier, impôts et taxes foncières et d'habitation, correspondant aux comptes du plan, comptable général)								
Restauration (si prévue)								
Kit d'accueil, aide alimentaire vestimentaire, secours								
Allocation mensuelle de subsistance								
Accompagnement administratif du demandeur d'asile								
Dont frais de transports								
Dont frais d'interprétariat								
Accompagnement scolaire des enfants								
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel								
Animation collective et activités socioculturelles								
Direction et gestion des CADA								
Dont frais de siège		100		100			100	100
Total								

Source : Mission

Tableau de synthèse CADA

Année de référence : 20XX					
Dépenses	Euros	%	Recettes	Euros	%
Hébergement			Etat		
Restauration (si prévue)			Union européenne : FER....		
Kit d'accueil, aide alimentaire, vestimentaire, secours					
Allocation mensuelle de subsistance			Conseil régional et général		
Accompagnement administratif du demandeur d'asile			Commune et autres collectivités publiques		
Accompagnement scolaire des enfants			Participation financière des familles : -Participation liée aux revenus -Participation à des frais		
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel					
Animation collective et activités socio-culturelles			Bénévolat (évaluation en coût d'ETP) Dans le champ financier du CADA Hors champ financier du CADA		
Direction et gestion du CADA (dont frais de siège, frais de personnel, assurance, impôt, taxe professionnelle)			Dons et autres prestations gratuites hors bénévolat		
		100			100

Source : Mission

Tableau n° 5 : données complémentaires 1

Capacité d'accueil du CADA

Nombre de places de CADA	
Nombre de chambres du CADA	
Nombre de places par chambre	

Caractéristiques de la population accueillie au 31/12 de l'année de référence

Ventilations adultes /enfants

Nombre de personnes du CADA	Nombre	Pourcentage=100
Adultes		
Enfants (mineurs)		
Nombre total de personnes accueillies au 31/12 de l'année de référence		100

Ventilation par structures familiales

Nombre de personnes du CADA	Nombre	Pourcentage=100
Adultes isolées		
Adultes en couple sans enfant		
Familles avec enfants Dont couples avec enfants Dont parent seul avec enfants		
Nombre total de personnes accueillies au 31/12 de l'année de référence		100

Ventilation par langues

Nombre de personnes du CADA	Nombre	Pourcentage=100
Francophones		
Non francophones Dont anglophones		100

Taux d'occupation moyen des places de CADA sur 20XX

Population du CADA au 31/12/20XX en % des places

Demandeurs d'asile	Réfugiés		Déboutés		Autres	Total
	- de 3 mois	+ de 3 mois	- de 1 mois	+ de 1 mois		
						100

Tableau 6 Données complémentaires 2

Appartenance du CADA à : ADOMA, FTDA, AFTAM, Forum réfugiés, APTM, autre à préciser :

EFFECTIF DU PERSONNEL DU CADA (au 31/12/20XX)

Nombre de salariés à plein temps global: par niveaux professionnels :

Nombre de salariés à temps partiel global: par niveaux professionnels :

Nombre d'ETP global: par niveaux professionnels :

Ancienneté moyenne du personnel

Ratio ETP/Nombre de places :

Ratio ETP/ Nombre total de personnes accueillies :

Nombre de bénévoles dans le champ financier du CADA (en ETP) :

par niveaux professionnels :

Nombre de bénévoles hors champ financier du CADA (en ETP) :

par niveaux professionnels :

Nombre de stagiaires

COMMENTAIRES COMPLEMENTAIRES EXPLICATIFS :

Coûts liés au foncier ou à la location. Régime de propriété ou de location ou mise à disposition. Charges.

Description des locaux : en éclaté (appartements diffus) appartements par type ou en collectif : nombre de chambres par type (nombre de lits par chambre, superficie, équipement (douche, lavabo...), locaux collectifs (nombre d'unités de vie, nombre de cuisines, sanitaires collectifs), espaces verts.

Nationalités des personnes accueillies (nombre de nationalités et % de non francophone) et efforts spécifiques liés à ces populations (état de santé physique ou psychologique, niveau culturel, connaissances linguistiques...).

Autres éléments à prendre en compte : partenariat et travail en réseaux (associations caritatives...).

-mode de gestion des dossiers (accompagnement global ou par activités, mise en place d'un référent unique, respect des outils préconisés par la loi du 2 janvier 2002 dans sa partie relative aux droits des usagers (PE, contrat de séjour, CVS, projet personnalisé...); engagement de la structure dans une démarche qualité; dans un processus d'évaluation...); articulations avec la plateforme, l'OFPPRA et les autres partenaires, existence d'échanges dématérialisés

Prix de journée de la place :

Prix de journée estimé:

Adulte

enfant

Tableau de synthèse des coûts 2009 euros par fonction des onze/douze des CADA visités par la mission IGAS-CGEPI

Fonctions	Paris APTM	Nice AIE	Nice ALC	Livry Gargan AFTAM	Rouen. Carrefour Solidarités	Rouen FTDA	Lyon Forum Réfugiés	Lyon St Genis Laval ADOMA	Lille FARE	Cassel AFEGI	Argers FTDA	Moyenne
collectif (C) / diffus (D)	C et D	D	D	C	D	D	C	C	C	C et D	D	
Isolois/familles	9% - 91%	6% - 94%	2% - 98%	18% - 82%	8% - 92%	36% - 64%	19% - 81%	21% - 79%	37% - 63%	11% - 89%	24% - 76%	
nombre de places	250	125	225	68	85	140	110	115	45	45	140	122,5
Hébergement	1502054	368635	889881	208358	333083	366558	312561	357423	157792	133603	296063	447 819
Restauration (si prévue)												
Kit d'accueil, aide alimentaire vestimentaire, secours	20918	8259	39684	17144	37261	25048	2057	19398	1376	0	19945	17 372
Allocation mensuelle de subsistance	336820	138049	237348	123686	128013	197094	195970	165057	82953	87446	225477	174 336
Accompagnement administratif du demandeur d'asile	186428	223658	216590	100661	78518	111592	159883	152978	74193	42348	180296	138 831
Accompagnement scolaire des enfants	15155	13834	65906	13396	36763	40746	27265	25297	9657	5279	21152	24 950
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel	122352	120294	197228	48280	51055	124881	117346	140397	44886	37512	181853	107 826
Animation collective et activités socioculturelles	60776	57521	83281	28825	9222	105396	60539	128714	33839	60678	43943	61 158
Direction et gestion des CADA	331498	203679	256240	137776	65165	324097	230232	8664	89217	20458	292762	178 163
Dont frais de siège												
Total	2576002	1133927	1986159	678126	739080	1295411	1103853	1075928	493913	387324	1261490	1 157 565

Source : Mission

Commentaire :

Les deux tableaux ci-dessous présentent des coûts en euros par fonction, sans le coût du personnel et pour le coût en personnel. Ces chiffres reflètent la diversité des caractéristiques de chaque CADA.

Tableau des coûts par fonction, sans le coût en personnel, des onze CADA visités par la mission IGAS-CGEPI

	Paris APIM	Nice AIE	Nice AIC	Lavry Gaugan APTAM	Rouen Cairefour Solidarités	Rouen FIDA	Lyon Forum Réfugiés	Lyon St Genis Laval Adonna	Lille FARE	Cassel AFEGI	Angers FIDA
En euros											
Mébergement	996 485	259 274	705 186	196 834	276 609	315 152	268 280	375 097	314 957	114 681	265 472
Restauration (si prévue)											
Kit d'accueil, aide alimentaire, vestimentaire, secours	9 717	1 940	3 715	17 144	10 511	230	2 057	5 116	1 376		4 336
Allocation mensuelle de subsistance	280 544	131 739	202 965	123 686	114 588	191 319	174 193	151 339	76 800	82 363	213 733
Accompagnement administratif du demandeur d'asile											
dont frais de transports	27 426	102 047	68 987	30 365	10 576	26 090	59 701	26 959	29 490	11 067	32 070
dont frais d'interprètes	70	5 251	4 040	7 200	10 013	7 433	2 220	8 677	1 598		3 781
Accompagnement scolaire des enfants											
Accompagnement social, psychologique et sanitaire individuel	10 921	957	39 885	3 600	305	791	14 867	14 680	2 899		239
Animation collective et activités socio-culturelles	5 260	9 551	570	4 875	2 534	14 667	16 809	13 473	4 614	36 424	8 045
Direction et gestion des CADA dont frais de siège	113 576	146 545	112 899	65 826	35 020	167 240	169 786	3 939	9 922	11 742	179 508
Total	1 443 995	657 294	1 138 248	449 530	459 959	722 922	707 913	549 350	241 686	256 287	707 575

Tableau du coût en personnel par fonction des onze douze CADA visités par la mission IGAS-CGEFI

	Paris APTJ	Nice ATE	Nice-ALC	Lviv Gargan AFTAM	Rouen Carrefour Solidarités	Rouen FIDA	Lyon Forum Rafugiés	Lyon St Genis Laval Adonna	Lille FARE	Cassel AFEGF	Angers FIDA
En euros											
Hébergement	505 569	109 359	184 695	11 524	56 473	51 406	44 280	32 326	42 833	18 972	30 391
Restauration (si prévue)											
Kit d'accueil, aide alimentaire, vestimentaire, secours	11 201	6 319	35 969		26 730	24 818		14 281		0	15 206
Allocation mensuelle de subsistance	56 276	6 320	34 383		13 625	5 772	21 777	13 718	6 153	5 083	12 354
Accompagnement administratif du demandeur d'asile											
doux frais de transports	159 002	121 611	147 603	70 296	67 941	85 501	100 182	126 019	44 703	29 042	148 215
doux frais d'interprètes	15 085	8 593	61 865	6 196	26 730	33 513	22 648	16 619	5 545	5 278	17 370
Accompagnement scolaire des enfants											
Accompagnement social, psychologique et humanitaire individuel	111 432	119 537	157 343	44 680	50 749	124 090	102 823	125 716	41 987	37 512	181 615
Animation collective et activités socioculturelles	55 516	47 970	82 711	23 950	6 687	90 729	41 314	115 241	28 440	24 244	35 898
Direction et gestion des CADA	217 923	57 134	143 341	71 950	30 145	156 856	60 446	92 725	78 541	4 236	113 252
doux frais de siège											
Total	1 132 004	476 633	847 911	228 596	479 121	572 488	392 671	526 617	248 205	124 317	553 912

Annexe V : Liste des principales personnes contactées ou rencontrées

**Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement
solidaire, Cabiact**

Philippe Duboscq, conseiller budgétaire

Administration centrale

Brigitte Frénais-Chamaillard, chef du service de l'asile

Julia Capel-Dunn, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

Hélène Halbreccq, chargée de mission budgétaire et contrôle de gestion

Nathalie Martin-Ndiaye, adjointe du chef du département des réfugiés et de l'accueil des
demandeurs d'asile

Ministère chargé du budget

Arnaud Phelep, sous-directeur

Hervé Bec, chef de bureau

Mme Goineau, contrôleur général budgétaire et financier

Ministère du logement Cabinet

Luce Vidal

Office français de l'immigration et de l'intégration

Jean Godfroid, directeur général

Ahmed Chtaibat, directeur

ADOMA

M. Mirabeau, directeur général

M. Coypel directeur de l'asile

FTDA

Pierre Henry, directeur général et ses collaborateurs

AFTAM

M. Oudot, directeur général et ses collaborateurs

ASSOCIATION FORUM REFUGIES

Jean-François PLOQUIN, directeur général

Julien GARBIT

Sandrine DESROGUES

Département des Alpes-Maritimes

Francis Lamy, Préfet

Gérard Gavory, Secrétaire général,

Christophe Fasille, Secrétaire général adjoint chargé des politiques sociales

Annick Piquet, directrice DDCS

Christiane Roussel DDCS

CADA Accueil Travail et Emploi (ATE)

M. Noble, administrateur

M. Monperrus, directeur

M. Eric Legouera

CADA ALC

Eric Jouan, directeur général

Nicole Giombini

Yann Chalier

Ile de France**DRIHL**

Gérard Sommier DRIHL 75

Brigitte Raison DRIHL 93

Marie Rey DRIHL 93

CADA AFTAM

Géraldine Teneau, directrice et son équipe

Paris : CADA APTM

Jean-Pierre G. Foucault, Président de l'APTAM

Khalid Harid, directeur administratif et financier

Département du Maine-et-Loire**Préfecture :**

Richard Samuel, Préfet

DDCS :

Juliette Corré, directrice

Sophie Tsegaye, Inspectrice principale et Colette Jaffré

CADA ADOMA de CHOLET : équipe de direction**CADA FTDA : Malika Glavany, directrice et équipe de direction****Département du Nord****DDCS**

Magali Longuépée, Inspecteur principal

Harizi Abdelkader et ses collaborateurs

CADA FARE Lille
Patrick Battin et son équipe de direction
CADA AIR Toureong
Patrick Denele, directeur AIR
Stephanie Lepoutre

Département du Rhône
Préfecture
Francis Vuibert, Préfet délégué pour l'égalité des chances
Michèle Denis, directeur de la citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration
Cédric Sperandio, chef du service de l'immigration et de l'intégration,
Samuel Beauchamp et Nicolas Aucourt, pôle intégration et hébergement des demandeurs d'asile,
Claude Poret, directeur territorial de l'OFII
, Jean-François Fougnet, inspecteur principal à la DRJSCS
Agnès Varnat, chargée de mission pour la cohésion sociale au SGAR
CADA Forum Réfugiés Général Frères Lyon : équipe de direction
CADA ADOMA de Saint-Genis Laval : équipe de direction

Département de Seine-Maritime
Préfecture
Pierre Larey, secrétaire général adjoint
Françoise Marrec
Maria-Helena Andrade
Chantal Gys

DRJSCS
Maureen Mazar
Guillaume Pain
Alexia Everaere

CADA FTDA Rouen
S. Toupin
V. Fouquet

CADA Carrefour des Solidarités
Olivier Ordreaneu

Annexe VI : Directive européenne 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003

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 DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, premier alinéa,
point 1 b),

vu la proposition de la Commission(1),

vu l'avis du Parlement européen(2),

vu l'avis du Comité économique et social(3),

vu l'avis du Comité des régions(4),

considérant ce qui suit:

- (1) Une politique commune dans le domaine de l'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté.
- (2) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, est convenu d'œuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement.
- (3) Les conclusions de Tampere prévoient que ce régime d'asile européen commun devrait comprendre, à court terme, des conditions minimales communes d'accueil des demandeurs d'asile.
- (4) La fixation minimale de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile constitue un pas appréciable en direction d'une politique européenne d'asile.
- (5) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1er et 18 de ladite charte.
- (6) Pour ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent de la présente directive, les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties et qui interdisent la discrimination.
- (7) Il convient d'adopter des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres.
- (8) L'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile motivés par la diversité des conditions d'accueil.
- (9) L'accueil des groupes ayant des besoins particuliers devrait être spécifiquement conçu pour répondre à ces besoins.
- (10) L'accueil des demandeurs placés en rétention devrait être spécifiquement conçu pour répondre à leurs besoins dans cette situation.
- (11) En vue du respect des garanties de procédure minimales qui consistent en la possibilité de contacter des organisations ou des groupes de personnes qui prêtent une assistance judiciaire, il convient que des informations soient fournies sur ces organisations et ces groupes de personnes.
- (12) Il convient de limiter les possibilités d'abus du système d'accueil en prévoyant des cas de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile.
- (13) L'efficacité des systèmes d'accueil nationaux et la coopération entre les États membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile devraient être assurées.

(14) Il convient d'encourager une politique de coordination appropriée entre les autorités compétentes en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile et donc de favoriser des relations harmonieuses entre les communautés locales et les centres d'hébergement.

(15) Il est dans la nature même des normes minimales que les États membres puissent prévoir ou maintenir des conditions plus favorables pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides qui demandent une protection internationale à un État membre.

(16) Dans le même esprit, les États membres sont invités à appliquer les dispositions de la présente directive aux procédures de traitement des demandes de formes de protection autres que celle qui découle de la convention de Genève pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides.

(17) Il y a lieu d'évaluer régulièrement la mise en oeuvre de la présente directive.

(18) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'établissement de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(19) Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par une lettre du 18 août 2001, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

(20) En application de l'article 1er dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente directive. En conséquence, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, les dispositions de la présente directive ne s'appliquent pas à l'Irlande.

(21) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive, et n'est donc pas lié par celle-ci, ni soumis à son application,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I

OBJECTIF, DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION

Article premier

Objectif

La présente directive a pour objectif d'établir des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) "convention de Genève": la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967;

b) "demande d'asile": une demande présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui peut être comprise comme une demande de protection internationale par un État membre en vertu de la convention de Genève. Toute demande de protection internationale est présumée être une demande d'asile, à moins que le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ne sollicite explicitement une autre forme de protection pouvant faire l'objet d'une demande séparée;

c) "demandeur" ou "demandeur d'asile": un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement;

d) "membres de la famille": dans la mesure où la famille était déjà fondée dans le pays d'origine, les membres visés ci-après de la famille du demandeur qui sont présents dans le même État membre en raison de la demande d'asile:

i) le conjoint du demandeur d'asile, ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'État membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers;

- ii) les enfants mineurs du couple visé au point i) ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et à charge, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national;
- e) "réfugié": toute personne remplissant les conditions visées à l'article 1, point A, de la convention de Genève;
- f) "statut de réfugié": le statut accordé par un État membre à une personne réfugiée qui est admise en tant que telle sur le territoire de cet État membre;
- g) "procédure" et "procédure de recours": les procédures et procédures de recours prévues par les États membres dans leur droit national;
- h) "mineurs non accompagnés": des personnes âgées de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnées d'un adulte qui, de par la loi ou la coutume, en a la responsabilité et tant qu'elles ne sont pas effectivement prises en charge par un tel adulte; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres;
- i) "conditions d'accueil": l'ensemble des mesures prises par les États membres en faveur des demandeurs d'asile conformément à la présente directive;
- j) "conditions matérielles d'accueil": les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière;
- k) "rétention": toute mesure d'isolement d'un demandeur d'asile par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur d'asile est privé de sa liberté de mouvement;
- l) "centre d'hébergement": tout endroit servant au logement collectif des demandeurs d'asile.

Article 3

Champ d'application

1. La présente directive s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un État membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande d'asile conformément au droit national.
2. La présente directive ne s'applique pas aux demandes d'asile diplomatique ou territorial introduites auprès des représentations des États membres.
3. La présente directive n'est pas applicable lorsque s'applique la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil(5).
4. Les États membres peuvent décider d'appliquer la présente directive aux procédures de traitement des demandes de formes de protection autres que celle qui découle de la convention de Genève pour les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour lesquels il est établi qu'ils ne sont pas des réfugiés.

Article 4

Dispositions plus favorables

Les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des parents proches du demandeur qui se trouvent dans le même État membre, lorsqu'ils dépendent de lui, ou pour des raisons humanitaires, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec la présente directive.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX CONDITIONS D'ACCUEIL

Article 5

Information

1. Les États membres informent, au minimum, les demandeurs d'asile, dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours après le dépôt de leur demande d'asile auprès de l'autorité compétente, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil.

Les États membres garantissent que des informations sont fournies aux demandeurs sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique et sur les

organisations susceptibles de les aider ou de les informer en ce qui concerne les conditions d'accueil dont ils peuvent bénéficier, y compris les soins médicaux.

2. Les États membres font en sorte que les informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont les demandeurs sont censés avoir une connaissance suffisante. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement.

Article 6

Documents

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.

Si le titulaire n'est pas libre de circuler sur tout ou partie du territoire des États membres, le certificat atteste également de ce fait.

2. Les États membres peuvent exclure l'application du présent article quand le demandeur d'asile est maintenu en rétention et pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière ou dans le cadre d'une procédure visant à déterminer le droit du demandeur d'asile à entrer légalement sur le territoire d'un État membre. Dans des cas spécifiques, pendant l'examen de la demande d'asile, les États membres peuvent fournir aux demandeurs d'autres attestations équivalant au document visé au paragraphe 1.

3. Le document visé au paragraphe 1 n'atteste pas nécessairement l'identité du demandeur d'asile.

4. Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour fournir aux demandeurs d'asile le document visé au paragraphe 1, qui doit être valable aussi longtemps qu'ils sont autorisés à séjourner sur le territoire ou à la frontière de l'État membre concerné.

5. Les États membres peuvent fournir aux demandeurs d'asile un document de voyage lorsque des raisons humanitaires graves nécessitent leur présence dans un autre État.

Article 7

Séjour et liberté de circulation

1. Les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'État membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est fixée par cet État membre. La zone fixée ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus par la présente directive.

2. Les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur d'asile pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande.

3. Lorsque cela s'avère nécessaire, les États membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public.

4. Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises cas par cas et fondées sur la législation nationale.

5. Les États membres prévoient la possibilité d'accorder aux demandeurs d'asile une autorisation temporaire de quitter le lieu de résidence visé aux paragraphes 2 et 4 et/ou la zone qui leur a été attribuée visée au paragraphe 1. Les décisions sont prises cas par cas, objectivement et impartialement, et elles sont motivées lorsqu'elles sont négatives.

Le demandeur ne doit pas demander d'autorisation pour se présenter devant les autorités et les tribunaux si sa présence y est nécessaire.

6. Les États membres font obligation aux demandeurs de communiquer leur adresse aux autorités compétentes et de leur notifier tout changement d'adresse dans les meilleurs délais.

Article 8

Familles

Lorsqu'ils fournissent un logement au demandeur, les États membres prennent les mesures appropriées pour préserver dans la mesure du possible l'unité de la famille qui est présente sur leur territoire. Ces mesures sont mises en oeuvre avec l'accord des demandeurs d'asile.

Article 9

Examens médicaux

Les États membres peuvent prévoir que les demandeurs sont soumis à un examen médical pour des motifs de santé publique.

Article 10

Scolarisation et éducation des mineurs

1. Les États membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs d'asile et aux demandeurs d'asile mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour les ressortissants de l'État membre d'accueil aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée contre eux ou contre leurs parents. L'enseignement peut être dispensé dans les centres d'hébergement.

Les États membres peuvent stipuler que cet accès doit être limité au système d'éducation public.

Les mineurs d'âge sont d'un âge inférieur à la majorité légale dans l'État membre dans lequel la demande d'asile a été déposée ou est examinée. Les États membres ne peuvent pas supprimer l'accès aux études secondaires au seul motif que le mineur a atteint l'âge de la majorité légale.

2. L'accès au système éducatif ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date de présentation de la demande d'asile du mineur ou de ses parents. Cette période peut être portée à un an quand un enseignement spécifique est fourni en vue de faciliter l'accès au système éducatif.

3. Lorsque l'accès au système éducatif visé au paragraphe 1 n'est pas possible à cause de la situation particulière du mineur, l'État membre peut proposer d'autres modalités d'enseignement.

Article 11

Emploi

1. Les États membres fixent une période commençant à la date de dépôt de la demande d'asile durant laquelle le demandeur n'a pas accès au marché du travail.

2. Si une décision en première instance n'a pas été prise un an après la présentation d'une demande d'asile et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur.

3. L'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours.

4. Pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les États membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'Union et à ceux des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier.

Article 12

Formation professionnelle

Les États membres peuvent autoriser l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail.

L'accès à la formation professionnelle liée à un contrat d'emploi est subordonné à la possibilité, pour le demandeur, d'accéder au marché du travail conformément à l'article 11.

Article 13

Règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils introduisent leur demande d'asile.

2. Les États membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs.

Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes ayant des besoins particuliers, conformément à l'article 17, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.

4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent,

conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.

S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement.

5. Les conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules.

Lorsque les États membres remplissent les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, l'importance de ces derniers est fixée conformément aux principes définis dans le présent article.

Article 14

Modalités des conditions matérielles d'accueil

1. Lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant:

a) des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière;

b) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant;

c) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs.

2. Les États membres font en sorte que les demandeurs qui bénéficient des logements prévus au paragraphe 1, points a), b) et c):

a) bénéficient d'une protection de leur vie familiale;

b) aient la possibilité de communiquer avec leur famille, leurs conseils juridiques, les représentants du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et les organisations non gouvernementales (ONG) reconnues par les États membres.

Les États membres accordent une attention particulière à la prévention de la violence à l'intérieur des locaux et des centres d'hébergement mentionnés au paragraphe 1, points a) et b).

3. Les États membres font en sorte, le cas échéant, que les enfants mineurs des demandeurs ou les demandeurs mineurs soient logés avec leurs parents ou avec le membre adulte de la famille qui en est responsable, de par la loi ou la coutume.

4. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile ne soient transférés d'un logement à l'autre que lorsque cela est nécessaire. Les États membres donnent aux demandeurs la possibilité d'informer leurs conseils juridiques de leur transfert et de leur nouvelle adresse.

5. Les personnes travaillant dans les centres d'hébergement ont reçu une formation appropriée et sont tenues par le devoir de confidentialité, prévu dans le droit national, en ce qui concerne toute information dont elles ont connaissance du fait de leur travail.

6. Les États membres peuvent faire participer les demandeurs à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans le centre par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées.

7. Les conseillers juridiques des demandeurs d'asile et les représentants de l'UNHCR ou des ONG qui agissent en son nom et sont reconnues par l'État membre concerné peuvent accéder aux centres d'hébergement et autres locaux dans lesquels les demandeurs d'asile sont logés, en vue d'aider ces derniers. Des limites à cet accès ne peuvent être imposées qu'aux fins de la sécurité des centres et des locaux ainsi que des demandeurs d'asile.

8. Pour les conditions matérielles d'accueil, les États membres peuvent, à titre exceptionnel, fixer des modalités différentes de celles qui sont prévues dans le présent article, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque:

- une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise,
- les conditions matérielles d'accueil prévues dans le présent article n'existent pas dans une certaine zone géographique,
- les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées,
- le demandeur d'asile se trouve en rétention ou à un poste frontière, dans un local qu'il ne peut quitter.

Ces différentes conditions couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux.

Article 15

Soins de santé

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies.
2. Les États membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers.

CHAPITRE III

LIMITATION OU RETRAIT DU BÉNÉFICE DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Article 16

Limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil

1. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil dans les cas suivants:

a) lorsqu'un demandeur d'asile:

- abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue, ou
- ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure de demande d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national, ou
- a déjà introduit une demande dans le même État membre.

Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions d'accueil;

b) lorsqu'un demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement.

2. Les États membres peuvent refuser les conditions d'accueil dans les cas où un demandeur d'asile n'a pas été en mesure de prouver que la demande d'asile a été introduite dans les meilleurs délais raisonnables après son arrivée dans ledit État membre.

3. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou de comportement particulièrement violent.

4. Les décisions portant limitation, retrait ou refus du bénéfice des conditions d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 sont prises cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 17 compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux d'urgence.

5. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision négative soit prise.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS CONCERNANT LES PERSONNES AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Article 17

Principe général

1. Dans la législation nationale transposant les dispositions du chapitre II relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique qu'aux personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

Article 18

Mineurs

1. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions de la présente directive relatives aux mineurs.

2. Les États membres font en sorte que les mineurs qui ont été victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants, ou de conflits armés, aient accès à des services de réadaptation; ils veillent à ce que soient dispensés des soins de santé mentale appropriés et que les victimes aient accès, si besoin est, à un soutien qualifié.

Article 19

Mineurs non accompagnés

1. Les États membres prennent dès que possible les mesures nécessaires pour assurer la nécessaire représentation des mineurs non accompagnés par un tuteur légal ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs ou d'assurer leur bien-être, ou toute autre forme appropriée de représentation. Les autorités compétentes procèdent régulièrement à une appréciation de la situation de ces mineurs.

2. Les mineurs non accompagnés qui présentent une demande d'asile sont placés, à compter de la date à laquelle ils sont admis sur le territoire jusqu'à celle à laquelle ils doivent quitter l'État membre dans lequel la demande d'asile a été présentée ou est examinée:

- a) auprès de membres adultes de leur famille;
- b) au sein d'une famille d'accueil;
- c) dans des centres d'hébergement spécialisés dans l'accueil des mineurs;
- d) dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs.

Les États membres peuvent placer les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes.

Dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées, eu égard à l'intérêt supérieur du mineur concerné, et notamment à son âge et à sa maturité. Dans le cas de mineurs non accompagnés, les changements de lieux de résidence sont limités au minimum.

3. Dans l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, les États membres recherchent dès que possible les membres de sa famille. Dans les cas où la vie ou l'intégrité physique d'un mineur ou de ses proches pourraient être menacées, en particulier s'ils sont restés dans le pays d'origine, il convient de faire en sorte que la collecte, le traitement et la diffusion d'informations concernant ces personnes soient effectués à titre confidentiel, pour éviter de compromettre leur sécurité.

4. Le personnel chargé des mineurs non accompagnés a eu ou reçoit une formation appropriée concernant leurs besoins et est tenu par le devoir de confidentialité prévu dans le droit national, en ce qui concerne les informations dont il a connaissance du fait de son travail.

Article 20

Victimes de tortures ou de violences

Les États membres font en sorte que, si nécessaire, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question.

CHAPITRE V

RECOURS

Article 21

Recours

1. Les États membres font en sorte que les décisions négatives quant à l'octroi des avantages prévus par la présente directive ou les décisions prises en vertu de l'article 7 qui affectent individuellement les demandeurs d'asile puissent faire l'objet d'un recours dans le cadre des procédures prévues dans le droit national. Il est prévu, au moins en dernière instance, la possibilité de voies de recours devant une instance juridictionnelle.

2. Les procédures d'accès à l'assistance juridique dans ces cas sont fixées par le droit national.

CHAPITRE VI

MESURES VISANT À RENDRE LE SYSTÈME D'ACCUEIL PLUS EFFICACE

Article 22

Coopération

Les États membres transmettent régulièrement à la Commission les données relatives au nombre de personnes, ventilées par âge et par sexe, qui bénéficient des conditions d'accueil, ainsi qu'une information complète sur le type, le nom et la présentation des documents prévus à l'article 6.

Article 23

Système d'orientation, de surveillance et de contrôle

Dans le respect de leur structure constitutionnelle, les États membres veillent à ce que le niveau des conditions d'accueil fasse l'objet d'orientations, d'une surveillance et d'un contrôle appropriés.

Article 24

Personnel et ressources

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités et les autres organisations qui mettent en oeuvre la présente directive bénéficient de la formation de base utile eu égard aux besoins des demandeurs d'asile des deux sexes.
2. Les États membres allouent les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions nationales prises aux fins de la transposition de la présente directive.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS FINALES

Article 25

Rapports

Au plus tard le 6 août 2006, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Les États membres transmettent à la Commission toute information nécessaire pour la préparation du rapport, y compris les données statistiques prévues à l'article 22, au plus tard le 6 février 2006.

Après avoir présenté le rapport, la Commission fait rapport, au moins tous les cinq ans, au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive.

Article 26

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 6 février 2005. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions nationales qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 27

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 28

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le 27 janvier 2003.

Par le Conseil

Le président

G. Papandreou

Annexe VII : table des sigles

AE	Autorisation d'engagement
ATA	allocation temporaire d'attente
AFTAM	association pour la formation des travailleurs africains et malgaches
AMS	allocation mensuelle de subsistance
APS	autorisation provisoire de séjour
APTM	association pour l'accompagnement social et administratif des travailleurs migrants et de leurs familles
BOP	budget opérationnel de programme
CADA	centres d'accueil pour demandeurs d'asile
CGEFI	contrôle général économique et financier
CMU	couverture maladie universelle
CNDA	cour nationale du droit d'asile
CP	Crédit de paiement
CPOM	contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DGF	dotation globale de financement
DRASS	direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRIHL	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ETP	équivalent temps plein
FTDA	association France terre d'asile
FTM	foyer de travailleurs migrants
IGAS	inspection générale des affaires sociales
INSEE	institut national des études économiques et statistiques
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
OFII	office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	office français de protection des réfugiés et apatrides
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
RGPP	revue générale des politiques publiques
SGAR	secrétariat général à l'action régionale (préfecture de Région)
SICC	système d'information du contrôle comptable de gestion
SIDN@	système d'information du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile
UO	unités budgétaires opérationnelles

