Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris le 15 OCT. 2015

Le Premier Ministre

1517/15/SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Référé relatif à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile.

Vous m'avez invité à vous faire part de mes observations sur le référé établi par la Cour des comptes portant sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

Je note, en premier lieu, que le référé établi par la Cour souligne le caractère adapté des mesures prises dans le cadre de la réforme de l'asile, particulièrement celles prévues par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 pour remédier aux fragilités du système de l'asile français que la Cour met par ailleurs en lumière.

Les éléments communiqués à la Cour par le ministère de l'intérieur dans le cadre de la procédure de contradiction qui a fait suite à la transmission du relevé d'observations provisoires portant sur la politique d'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile ont été pleinement pris en considération et je ne peux que m'en réjouir.

La bonne mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre de la réforme, que le Cour appelle de ses vœux, constitue une priorité pour le Gouvernement.

Tout sera fait pour améliorer l'efficacité du système de l'asile, dans un contexte où celui-ci sera fortement sollicité au cours de la période à venir, en raison de la mise en œuvre du dispositif européen de relocalisation des demandeurs d'asile prévu par les décisions du Conseil de l'Union européenne des 14 et 23 septembre 2015.

S'il est essentiel que la France participe pleinement à l'effort de solidarité européen dans un contexte où des milliers de personnes, fuyant la guerre, viennent chercher refuge dans les pays de l'Union, cela ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause les équilibres qui sous-tendent la réforme. Il est en particulier essentiel que celle-ci permette de mieux faire la part entre les personnes en besoin manifeste de protection, qui doivent pouvoir obtenir rapidement un statut protecteur, et celles dont la demande est manifestement étrangère à un tel besoin, qui n'ont pas vocation à demeurer sur le territoire et doivent pouvoir en être éloignées dès lors qu'elles sont définitivement déboutées et ne peuvent obtenir un droit au séjour à un autre titre.

Comme la Cour l'indique, l'adoption du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, actuellement en cours d'examen par le Parlement, viendra apporter des réponses complémentaires sur ce plan.

Au total, le travail engagé depuis 2013 autour de ces deux textes témoigne des efforts déployés par le Gouvernement afin de remédier aux carences relevées par le référé de la Cour, pour certaines déjà anciennes, mais qui n'avaient jusqu'ici pas fait l'objet d'un traitement satisfaisant.

S'agissant plus précisément des recommandations formulées par la Cour, je souhaite vous faire part des observations suivantes.

I - La réduction des délais constitue une priorité pour le Gouvernement

La réduction des délais d'instruction des demandes d'asile, comme cela est indiqué dans le référé, est une priorité pour le Gouvernement : le renforcement des effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), par 55 emplois supplémentaires au 1er janvier 2015, et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) doit permettre d'atteindre l'objectif d'un délai global moyen de procédure de neuf mois à la fin de l'année 2015 (onze semaines pour les demandes traitées en procédure accélérée).

Des recrutements supplémentaires (cible de 80 emplois en 2016) garantiront en outre que le surcroît de demandes à traiter par l'Office du fait de la mise en œuvre du programme européen de relocalisation n'aura pas pour effet de remettre en cause les objectifs fixés dans le cadre de la réforme de l'asile.

Le référé recommande par ailleurs de clarifier le point de départ du délai d'enregistrement de la demande d'asile, fixé à trois jours par la loi du 29 juillet 2015, et de préciser les motifs justifiant l'application du délai dérogatoire de dix jours.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 13 juillet 2015 relative aux conditions de mise en œuvre de la réforme de l'asile apporte une réponse précise sur le premier point : elle prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile doit s'effectuer dans les trois jours à compter de la présentation du demandeur au pré-accueil, indiquant que « *le délai de trois jours ouvrés entre la présentation du demandeur au pré-accueil et son enregistrement par le guichet unique s'impose pour toutes les demandes présentées* ».

S'agissant du délai dérogatoire de dix jours lorsque qu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément, prévu par le droit européen (directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil de personnes demandant la protection internationale) et repris par la loi du 29 juillet 2015, il convient de souligner qu'il s'agit là d'un dispositif d'exception qui ne saurait être utilisé que dans des circonstances très particulières.

Il est difficile de fixer une règle générale et précise en la matière. Une marge d'appréciation quant aux situations qui conduiraient à la mise en œuvre de ce délai dérogatoire apparaît indispensable. Ces situations restent conditionnées à une augmentation massive et subite, au niveau national ou à l'échelle d'un territoire donné, du nombre des demandes d'asile, susceptible de mettre en difficulté l'ensemble des acteurs qui interviennent pour enregistrer celles-ci .

Des précisions complémentaires pourront être apportées sur cet aspect dès lors que la totalité des mesures prévues par la réforme de l'asile aura été mise en œuvre, notamment que tous les guichets uniques auront été mis en place, sur la base d'une première évaluation des modalités de leur fonctionnement.

Il doit, par ailleurs, être souligné que la mise en place des guichets uniques, la définition des procédures de prise en charge des demandeurs dans ces guichets, ainsi que la détermination des moyens humains devant y être consacrés, ont fait l'objet d'un travail préalable approfondi pour lequel le ministère de l'intérieur a bénéficié de l'appui du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Ce travail est de nature à garantir le respect des objectifs fixés dans le cadre de la réforme.

II - Le pilotage interministériel est un axe d'amélioration que le Gouvernement souhaite approfondir dans la lignée des orientations récemment définies

a) Le pilotage interministériel est une nécessité

Dans la continuité des précédentes observations, le référé relève que la politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, financée par le programme 303, fait intervenir des acteurs multiples et que les décisions prises dans ce domaine ont des conséquences sur la politique d'hébergement d'urgence généraliste, financée sur le programme 177.

Sur ce point, le Gouvernement partage l'analyse de la Cour s'agissant de la nécessité d'une articulation renforcée entre le dispositif national de l'asile et le dispositif d'hébergement généraliste, piloté par les services des affaires sociales et du logement compte tenu de la porosité entre ces dispositifs. Cette articulation passe par des échanges d'informations réguliers entre les administrations centrales, notamment entre la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction générale des étrangers en France (DGEF), mais également par la coordination de l'action des services de l'État et opérateurs chargés de ces dispositifs au plan local.

Comme la Cour l'indique, le plan «Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit », présenté en Conseil des ministres le 17 juin 2015 et qui a fait l'objet d'une circulaire interministérielle, le 22 juillet 2015, constitue une étape décisive notamment parce qu'il structure la coordination entre les ministères de l'intérieur et du logement s'agissant de la prise en charge des demandeurs d'asile, des réfugiés, mais aussi des déboutés du droit d'asile.

Parmi les mesures rendues possibles par ce rapprochement, peut notamment être cité le dispositif permettant aux agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de faire la promotion des aides au retour dans les centres d'hébergement généraliste accueillant des ressortissants étrangers en situation irrégulière, notamment des personnes déboutées.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, des rencontres régulières sont tenues entre la DGEF, la DGCS et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), qui permettent notamment d'assurer un meilleur suivi de la politique d'hébergement, qu'elle soit financée au titre du programme 303 ou au titre du programme 177.

Un dispositif de pilotage associant les cabinets des deux ministres, qui permet de suivre la bonne mise en œuvre du plan migrants, a également été mis en place, ce qui constitue une autre novation importante.

b) La connaissance et le suivi des demandeurs de l'asile doivent effectivement être améliorés afin d'accroître l'efficacité de la politique de l'asile

La Cour estime que la coordination de l'action des différents services intervenant dans la prise en charge, en particulier l'hébergement des demandeurs d'asile, demeure perfectible du fait d'un défaut de connaissance et de suivi de leurs parcours.

Comme le souligne le référé, la mise en place d'un nouveau système d'information spécifique à l'asile, prévue dans le cadre de la réforme, et qui permettra des échanges automatisés de données entre les services du ministère de l'intérieur, l'OFII et l'OFPRA, constitue à cet égard un progrès important.

La loi du 29 juillet 2015 comporte d'autres avancées significatives. Elle introduit notamment un nouvel article L. 744-7 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en application duquel l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pourra transmettre aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), par voie électronique, les informations relatives aux personnes refusant une offre d'hébergement dans le cadre du dispositif dédié aux demandeurs d'asile.

Il pourra ainsi être tenu compte de ces refus si les personnes intéressées sollicitent une prise en charge au titre de l'hébergement généraliste, l'accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence généralistes pouvant leur être refusé. Ce dispositif sera mis en œuvre dès le début de l'année 2016.

Il n'en demeure pas moins, comme la Cour l'indique, que la connaissance des publics pris en charge au titre de l'hébergement généraliste demeure à parfaire.

Les travaux tendant à permettre l'agrégation des données relatives au parcours du demandeur d'asile doivent constituer un axe prioritaire pour les ministères de l'intérieur, des affaires sociales et du logement. Sera notamment envisagé un approfondissement des modalités d'échanges automatisés entre les systèmes d'information utilisés par les SIAO et le SI ASILE.

III - La définition d'un plan pluriannuel de création de places d'hébergement, coordonnée avec la programmation budgétaire triennale, est une mesure que le Gouvernement a d'ores et déjà prévu de mettre en œuvre

Le développement du parc de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) constitue un objectif prioritaire pour le Gouvernement. En plus des créations déjà mentionnées par la Cour (5 000 places en 2015, 3 500 places en 2016, et 2 000 places en 2017), plus de 5 000 places supplémentaires seront créées d'ici la fin de l'année 2016 dans le cadre de l'accueil des demandeurs d'asile relocalisés en application des décisions du Conseil de l'Union européenne des 14 et 23 septembre 2015.

Le schéma national d'accueil prévu par la loi du 29 juillet 2015 (article L. 744-2 du CESEDA), fixé par arrêté du ministre chargé de l'asile, après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales, s'inscrira, comme cela est souhaité par la Cour, dans une perspective pluriannuelle (2015-2017). Il intégrera les créations de places ci-dessus évoquées, ainsi que l'augmentation de 4 000 places du parc de centres de type « accueil temporaire – service de l'asile » (AT-SA) décidée dans le cadre du plan « migrants », en pleine cohérence avec les évolutions prévues dans le cadre de la programmation budgétaire triennale.

Il permettra par ailleurs de tendre vers une meilleure répartition des places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, notamment des places de CADA ; la mise en œuvre d'un dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile, également permise par la loi du 29 juillet, rendant possible une mobilisation de sites d'hébergement en dehors des lieux traditionnels d'arrivée sur le territoire des demandeurs.

Sur la base du schéma national, seront par ailleurs élaborés d'ici la fin du premier semestre 2016 des schémas régionaux (deuxième alinéa de l'article L. 744-2 précité), qui viseront à assurer, toujours dans un cadre pluriannuel, une répartition équilibrée des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile à l'échelle de chaque région.

Il convient de souligner le caractère très ambitieux de ces objectifs qui contrastent avec l'immobilisme constaté au cours des dernières années : comme la Cour le souligne, seules 1 000 places d'hébergement ont été créées entre 2009 et 2012, alors que la demande d'asile a progressé de près de 30 % sur cette période ; entre 2013 et 2017, ce sont 18 500 places de CADA qui auront été ouvertes, et 22 500 places d'hébergement dédié en ajoutant les 4 000 places d'AT-SA déjà mentionnées.

Ces créations de places permettent de limiter la part de l'hébergement hôtelier, qui combine généralement mauvaise qualité de prise en charge et coûts élevés. Entre la fin de l'année 2014 et la fin du premier semestre 2015, le recours aux nuitées hôtelières financées au titre du programme 303 a ainsi d'ores et déjà fortement diminué (9 666 places financées à la fin de l'année 2014, contre 8 112 places au 30 juin 2016).

Parallèlement, des efforts significatifs sont accomplis afin de rationaliser le financement de l'hébergement.

L'établissement d'un référentiel de coûts des CADA a permis, depuis 2012, de fixer des coûts cibles par activité. Les budgets des CADA doivent progressivement converger vers ce coût cible, à la faveur de réorganisations internes. Les efforts effectués au cours des dernières années ont ainsi permis une diminution sensible du coût moyen des places, singulièrement en CADA : ce coût est passé de 26,29 € par jour en 2009 à 24 € en 2013, soit une baisse de 8,7 %, et une économie de 19,8 M€ sur les 23 689 places ouvertes à la fin de l'année 2013.

Ce référentiel doit désormais être amendé et adapté dans le cadre nouveau fixé par la loi du 29 juillet 2015. Ainsi, les textes d'application de la loi (décret relatif à la convention type État-CADA, arrêtés fixant le cahier des charges, le règlement intérieur et le contrat de séjour types des établissements) intégreront un assouplissement des règles de gestion des établissements, s'agissant notamment du taux d'encadrement qui doit y être respecté.

Les dispositions de la loi du 29 juillet 2015 et de son principal décret d'application, publié très rapidement après l'adoption du texte (décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015), intègrent en outre des mesures de simplification notables s'agissant de la procédure d'ouverture de places de CADA - suppression, en particulier, de l'obligation de réunir une commission régionale pour valider les projets - qui permettront de gagner en réactivité face aux évolutions de la demande d'asile.

La recherche de gains d'efficience a, en parallèle, progressivement été étendue aux structures pérennes d'hébergement d'urgence : le coût journalier d'une place en centre de type AT-SA est aujourd'hui de 15,65 €, ce qui positionne ces établissements parmi les moins coûteux du champ de l'hébergement d'urgence. Le recours à des procédures d'achat groupé, comme en Rhône-Alpes, permet enfin de faire diminuer le coût de l'hébergement hôtelier, qui a cependant vocation à devenir résiduel.

IV - Le ministère de l'intérieur met en œuvre des efforts constants pour garantir la prise en charge ou la reprise en charge, par les états responsables du traitement, des demandes pour lesquels s'applique le règlement Dublin III

Le Gouvernement partage le constat effectué par la Cour s'agissant de la nécessité d'améliorer le taux de transfert des demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin III, et ce d'autant plus, que la bonne application des règles prévues par le règlement constitue le corollaire indispensable du dispositif de répartition solidaire des demandeurs mis en place au travers des décisions du Conseil du 14 et du 23 septembre 2015 visant à permettre la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile, principalement au bénéfice de l'Italie et de la Grèce, au cours des deux années à venir.

L'inspection générale de l'administration a, sur la demande du ministre de l'intérieur, remis, début 2015, un rapport destiné à servir de base à une amélioration du dispositif mis en place au niveau national pour faciliter le travail des préfectures dans la mise en œuvre du règlement. Des adaptations seront opérées au cours de l'année 2016, dans le cadre nouveau mis en place par la loi du 29 juillet 2015, afin d'améliorer l'efficacité du travail réalisé par les préfectures en vue d'obtenir le transfert des demandeurs auxquels le règlement Dublin III est applicable. Il s'agira notamment de renforcer l'appui apporté aux préfectures par l'administration centrale (service de l'asile) dans le suivi des procédures.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mars 2015 fixant les priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière pour 2015 fait par ailleurs de l'effectivité des transferts dans le cadre du règlement Dublin III un objectif prioritaire.

A cet égard, le ministère entend tirer pleinement parti des dispositions de la loi du 29 juillet 2015 auxquelles la Cour fait référence, qui prévoient la possibilité d'assigner les demandeurs auxquels s'applique le règlement Dublin III dès le début de la procédure, pour une durée maximale de six mois renouvelable une fois, afin de faciliter leur transfert.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, en cours d'examen au Parlement, vise quant à lui, de façon complémentaire, à sécuriser les pouvoirs des forces de l'ordre dans le cadre des mesures d'assignation à résidence.

V- Le renforcement du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) dont font l'objet les personnes déboutées du droit d'asile constitue également un objectif central pour le Gouvernement

Le référé de la Cour regrette qu'un nombre trop important de personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile demeurent, malgré le rejet de leur demande, sur le territoire français.

Comme le ministère de l'intérieur a déjà eu l'occasion de l'indiquer, au mois d'avril dernier, au travers de la réponse qu'il a transmise à la Cour en réaction au relevé d'observations provisoires portant sur la politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile établi en février, il convient, en matière d'éloignement des personnes déboutées, d'éviter les raisonnements simplificateurs. A cet égard, il peut être regretté que le calcul proposé par la Cour néglige à la fois les cas de demandeurs d'asile obtenant un droit au séjour à un autre titre, dans le strict respect des dispositions du CESEDA, (et qui ne peuvent dès lors pas faire l'objet d'une OQTF et moins encore être éloignés du territoire) et les départs volontaires, notamment dans le cadre du dispositif d'aide au retour.

Il n'en demeure pas moins que l'amélioration de la connaissance des parcours des demandeurs d'asile définitivement déboutés, ainsi que l'augmentation du taux d'exécution des OQTF que ceux qui n'ont pas de droit au séjour à un autre titre que l'asile se voient délivrer, constituent des priorités pour le Gouvernement.

Pour celui-ci, et comme cela a été indiqué à la Cour dans le cadre de la procédure de contradiction ayant fait suite à la transmission du relevé d'observations provisoires déjà cité, les causes de la faible exécution des OQTF sont de plusieurs ordres :

- une baisse générale des éloignements contraints hors Union européenne entre 2006 et 2011, que l'action résolue du ministère de l'intérieur a permis d'enrayer depuis 2012 ;
- le manque d'efficacité de la procédure d'assignation à résidence, du fait de l'absence dans la loi de mention des pouvoirs des forces de l'ordre dans ce cadre, alors que le recours à la rétention est de plus en plus strictement encadré juridiquement ; le projet de loi relatif au droit des étrangers en France vise à résorber cette difficulté ;
- une longueur excessive de l'examen des demandes d'asile préjudiciable à l'éloignement ultérieur des déboutés, problème que la loi du 29 juillet 2015 vise précisément à résoudre ;
- des aides au retour qui ont été manifestement détournées de leur objet par le passé et qui n'ont pas été suffisamment été ciblées sur les familles de déboutés de l'asile ; un nouveau dispositif a été mis en place en mai 2015 pour tenter de remédier à ce phénomène et l'OFII est chargé d'en assurer la promotion ;
- un recours insuffisant aux interdictions de retour sur le territoire français, qui peuvent utilement compléter ce dispositif incitatif ; leur généralisation est prévue par le projet de loi relatif au droit des étrangers en France ;
- la longueur du contentieux des OQTF pris après un refus définitif d'une demande d'asile ; le projet de loi précité prévoit à cet égard des durées de recours abrégées.

Il convient de souligner que la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mars 2015, fixant les priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière pour 2015, place l'objectif d'augmenter le taux d'exécution des OQTF prises à l'encontre des personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile au cœur de la politique du ministère.

Comme la Cour l'indique, plusieurs mesures destinées à permettre l'atteinte de cet objectif ont en outre été prévues dans le cadre du plan « migrants » et présentées en Conseil des ministres le 17 juin 2015. Leurs conditions de mise en œuvre sont précisées par la circulaire interministérielle du 22 juillet 2015.

Il convient de mentionner à cet égard l'expérimentation de dispositifs nouveaux d'accompagnement des étrangers en situation irrégulière, notamment des personnes déboutées du droit d'asile. Une première expérience est, d'ailleurs, menée dans le département de la Moselle depuis le début du mois d'avril, dont un premier bilan sera prochainement établi.

Manuel VALLS