



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 28

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteurs spéciaux : MM. STANISLAS GUERINI ET JEAN-NOËL BARROT

Députés

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE BUDGÉTISATION ENCORE INSUFFISANTE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	5
A. LE PROGRAMME 303 SEMBLE MARQUÉ PAR UNE SOUS-BUDGETISATION CHRONIQUE	5
1. L'exécution des dépenses du programme est marquée par l'importance des mouvements de crédits	6
2. Malgré des progrès notables, le programme semble encore sous-budgété en loi de finances initiale.....	7
3. Les crédits du programme affectés aux opérateurs connaissent une progression marquée	8
4. Les difficultés de gestion rencontrées par certains opérateurs associatifs de la politique d'accueil	9
B. LE PROGRAMME 104, DE MOINDRE AMPLEUR, CONNAÎT UNE SOUS-EXÉCUTION NOTABLE	10
II. LA RATIONALISATION DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE APPARAÎT AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE	11
A. LE DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE RESTE LARGEMENT GÉRÉ DANS L'URGENCE	11
1. L'hébergement de droit commun connaît un développement insuffisant au regard des besoins	11
2. Les structures d'hébergement d'urgence sont pléthoriques.....	13
3. Les dispositifs d'hébergement hors du périmètre de la mission.....	14
B. LA RATIONALISATION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT PEUT S'OPÉRER AUTOUR DE TROIS NIVEAUX	15
1. Le plan du gouvernement.....	15
2. La position des rapporteurs spéciaux.....	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX AU PRINTEMPS 2018	21

I. UNE BUDGÉTISATION ENCORE INSUFFISANTE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission *Immigration, asile et intégration* regroupe les programmes 303 – *Immigration et asile* et le programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*. Elle regroupe l'essentiel des crédits budgétaires affectés à l'asile et à l'intégration, et représente une dépense de 1,6 milliard d'euros en 2017.

Malgré d'importants efforts dans la hausse des crédits alloués à la mission ces dernières années, des tensions persistent en exécution, liées essentiellement à une prévision insuffisante des flux de demandes d'asile.

AE				
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
P303	985 059 176	1 428 398 070	1 419 100 387	144,06 %
P104	239 488 320	129 113 967	188 435 573	78,68 %
Total	1 224 547 496	1 619 612 037	1 607 535 960	131,28 %
CP				
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
P303	858 198 403	1 291 450 472	1 272 214 408	148,24 %
P104	239 548 320	191 440 340	188 553 783	78,71 %
Total	1 097 746 723	1 482 890 812	1 460 768 191	133,07 %

Source : documents budgétaires 2017 et Cour des comptes.

A. LE PROGRAMME 303 SEMBLE MARQUÉ PAR UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE

Le programme 303 – *Immigration et asile* finance la garantie de l'exercice du droit d'asile, la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. En particulier, il permet de financer les prestations attachées à l'exercice du droit d'asile, en matière d'examen de la demande, d'allocation versée ou d'hébergement offert.

Le programme finance deux opérateurs principaux, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII).

1. L'exécution des dépenses du programme est marquée par l'importance des mouvements de crédits

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017 se sont élevés à 985,1 millions d'euros en AE et 858,2 millions d'euros en CP.

Néanmoins, le programme a connu d'importants mouvements de crédits en cours de gestion, en raison de la hausse constatée des flux de demandeurs d'asile. Cette hausse se répercute sur les crédits du programme *via* une augmentation du nombre des bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), une hausse des besoins en hébergement et le volume plus important de dossiers de demande d'asile à traiter.

En effet, l'évolution des dépenses du programme est fortement influencée par les flux de demandes d'asile. Le versement de l'ADA représente ainsi près de 349 millions d'euros en 2017, en augmentation de 180 millions d'euros par rapport à 2016.

En particulier, le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a ouvert pour près de 220 millions d'euros de crédits et la loi de finances (LFR) rectificatives du 30 décembre 2017 pour près de 166,6 millions d'euros afin d'apurer la dette à Pôle emploi au titre de l'allocation temporaire d'asile (ATA), ancêtre de l'ADA. Ces ouvertures représentent un montant conséquent au regard de la programmation initiale.

Les crédits disponibles se sont ainsi au final élevés à 1 428,4 millions d'euros en AE et 1 291,6 millions d'euros en CP, soit **une sur-exécution de la programmation initiale d'environ 443 millions d'euros sur l'exercice 2017 (+ 45 % par rapport à la programmation initiale).**

Le flux de la demande d'asile a également des conséquences au-delà du programme. Ainsi, 65 millions ont été ouverts en cours d'exercice sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, pour les besoins de l'hébergement des personnes migrantes.

Deux raisons expliquent ces contraintes de gestion :

– d'une part, le centre de premier accueil et les CHUM (Centre d'hébergement d'urgence – Migrants), deux dispositifs franciliens dédiés aux personnes migrantes, sont financés sur ce programme et non sur le programme 303 ;

– d'autre part, les centres d'hébergement d'urgence de droit commun (Samu social) continuent de compenser la sous-capacité du dispositif national d'accueil.

2. Malgré des progrès notables, le programme semble encore sous-budgété en loi de finances initiale

Alors que la LFI pour 2017 témoigne d'un effort de budgétisation des besoins du programme, le manque d'anticipation des flux d'asile entraîne de fortes tensions en gestion qui expliquent l'importance des ouvertures de crédits.

Le programme 303 rassemble ainsi l'essentiel des tensions observées sur l'exécution des dépenses puisque l'action 2 « Garantie du droit d'asile » regroupe à la fois les crédits venant couvrir les besoins en matière d'ADA et d'hébergement des demandeurs d'asile, deux dépenses très fortement corrélées à l'évolution des flux mondiaux de demande d'asile.

Action 2 – Garantie du droit d'asile	Prévision LFI	Consommation	Écart prévision-consommation
AE	869	1 279,6	411
CP	741	1 140,1	399,2

Source : documents budgétaires 2017.

En 2017, le flux global de demandeurs d'asile enregistré à l'OFPPA a augmenté de + 17 % par rapport à 2016, en incluant les premières demandes et les réexamens et de + 27 % dans les guichets uniques (GUDA). **Cette hausse a des conséquences particulièrement sur le coût de l'allocation perçue par 122 000 demandeurs d'asile en décembre 2017 et sur le dispositif d'hébergement.**

Cette hausse s'apprécie en prenant en compte les demandes déposées devant les GUDA des préfectures qui n'arrivent pas systématiquement à l'OFPPA.

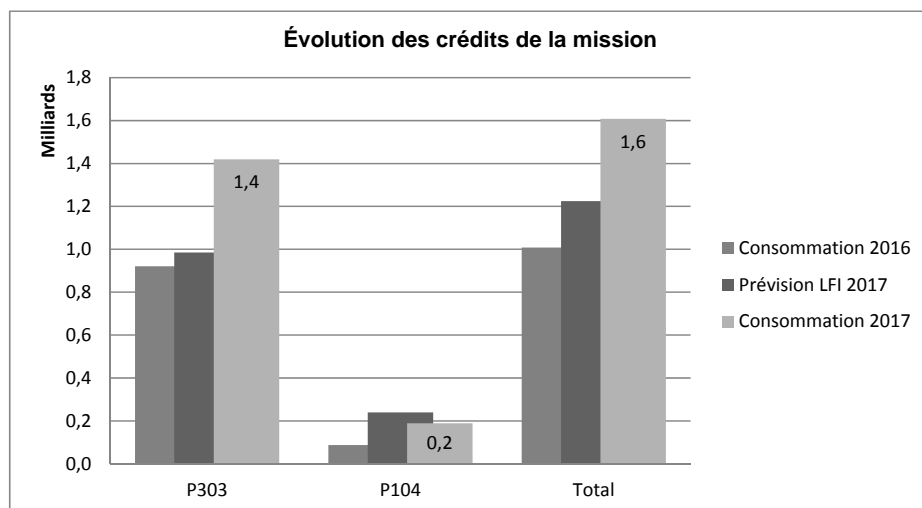
Or, la budgétisation en LFI pour 2017 de l'ADA s'élevait à 220 millions d'euros alors que les dépenses exécutées en 2016 atteignaient environ 306 millions d'euros. Le contexte de hausse de la demande d'asile ne pouvait inciter à retenir une moindre budgétisation en 2017 au regard de l'exercice 2016.

Les rapporteurs spéciaux saluent néanmoins le transfert de la gestion de l'ADA à l'OFII, qui permet un meilleur suivi des publics allocataires (versement plus rapide et plus régulier). Par ailleurs, des efforts ont permis d'assurer une meilleure gestion dans son attribution.

L'importance des ouvertures de crédits en cours de gestion témoigne ainsi de la faiblesse des estimations réalisées concernant l'évolution de ces flux.

La Cour des comptes, dans un référé au Premier ministre en date du 30 juillet 2015 pouvait relever la sous-budgétisation « quasi-structurelle » du programme 303 qui « en affecte la sincérité ».

Il semble dès lors que la budgétisation du programme 303 s'opère sur la base de prévisions insuffisantes en matière d'évolution de la demande d'asile, ce qui affecte les crédits dédiés et oblige l'administration à opérer d'importants mouvements de crédits en cours de gestion.



Les rapporteurs spéciaux appellent ainsi le gouvernement à affiner les estimations réalisées, notamment en prenant mieux en compte l'impact des flux secondaires entre pays européens, afin de mieux dimensionner l'ensemble des crédits affectés à la mission.

Ils se félicitent néanmoins de l'effort de budgétisation de l'ADA dans le PLF pour 2018, qui marque une **progression de 45 % des crédits affectés au versement de cette allocation par rapport à 2017.**

Les crédits programmés au titre de l'ADA passent ainsi de 220 millions d'euros à 318 millions d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 98 millions d'euros sur un an.

Cet effort témoigne d'une volonté réelle de sincériser le budget affecté à la garantie du droit d'asile.

3. Les crédits du programme affectés aux opérateurs connaissent une progression marquée

L'OFPRA a vu ses effectifs croître fortement. Le plafond d'emploi a été augmenté de 140 équivalents-temps plein (ETP) pour atteindre 780 ETP. L'objectif est essentiellement de renforcer la capacité d'instruction de l'Office : ainsi, 66 % des postes créés rejoignent des fonctions d'instruction.

La subvention pour compensation de charges de service public (SCSP) financée par le programme 303 augmente parallèlement, et s'élève en 2017 à 63,2 millions d'euros, contre 56,2 millions d'euros en 2016 (+ 12,46 %).

L'augmentation marquée des moyens de l'OFPRA s'inscrit dans une volonté d'améliorer la procédure d'attribution de l'asile, via notamment une réduction des délais d'examen.

L'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) connaît une évolution similaire. En effet, la diversification des missions qu'il est amené à remplir entraîne une hausse de ses coûts. Les effectifs ont ainsi augmenté de 22 % entre 2015 et 2017 pour atteindre 1 049 ETP. L'Office bénéficie d'une subvention à hauteur de 113,8 millions d'euros.

Néanmoins, l'OFII connaît des problèmes de ressources humaines importants. En effet, à la différence de l'OFPRA, l'Office ne peut recruter des personnels par des contrats à durée déterminée (CDD) d'une durée de trois ans. En conséquence, on observe une hausse du taux de démission (8 % des effectifs en 2015 contre 20 % en 2017) et une rotation plus importante des effectifs (33 % en 2017 contre 16 % en 2015), ce qui pose des problèmes en matière de formation.

Ces difficultés s'avèrent particulièrement aiguës alors que les missions de l'OFII ont sensiblement évolué ces dernières années. Cette hausse des effectifs semble ainsi amenée à perdurer au regard de la pression migratoire. Dès lors, la négociation du contrat d'objectif et de performance (COP) liant l'État et l'OFII peut être l'occasion d'une remise à plat des objectifs et des missions de l'OFII afin de faciliter la gestion de ses moyens financiers et de personnel.

4. Les difficultés de gestion rencontrées par certains opérateurs associatifs de la politique d'accueil

Les rapporteurs ont été sensibles aux difficultés de gestion dont se sont fait échos différents opérateurs associatifs de l'État en matière d'hébergement. En effet, à l'exception des CADA soumis à autorisation préfectorale pour une durée de quinze ans et du marché PRAHDA passé pour 5 ans, qui bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement, une grande partie des places d'hébergement d'urgence (environ 20 000 places sur 40 000), est financée *via* une subvention du budget général dans le cadre d'une convention annuelle passée par l'État avec certains opérateurs.

S'il est important de maintenir une certaine flexibilité dans la gestion du parc d'hébergement, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il n'est pas nécessairement opportun de conserver un nombre aussi important de places d'hébergement relevant d'un conventionnement sur un an.

Cette gestion essentiellement à court terme tend à renchérir les coûts, puisque ces opérateurs ne peuvent recruter que des contrats « précaires » (CDD d'un an) et ne peuvent négocier des prix plus favorables avec leurs fournisseurs et prestataires.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent ainsi inciter le gouvernement à donner plus de visibilité budgétaire à ces structures, en recourant par exemple à des conventions bisannuelles, voire trisannuelles, fixant la nature des relations entre l'État et ces opérateurs, ainsi que le volume de subventions budgétaires accordé. Cette solution ne supposerait pas d'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires mais une nouvelle répartition des crédits avec un surplus d'autorisations d'engagement au début de chaque période de trois ans.

B. LE PROGRAMME 104, DE MOINDRE AMPLEUR, CONNAÎT UNE SOUS-EXÉCUTION NOTABLE

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* finance l'accueil des primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation.

Il est marqué, en 2017, par une sous-exécution notable.

Les crédits ouverts en LFI pour 2017 se sont élevés à 240 millions d'euros mais, après plusieurs annulations en juillet et novembre 2017, la ressource disponible a diminué pour atteindre 191 millions d'euros.

En particulier, environ 19 millions d'euros sont annulés sur la subvention versée à l'OFII, en raison d'un niveau de trésorerie élevé au regard du standard pour les opérateurs de l'État.

En plus de ces annulations, le programme 104 présente une sous-exécution par rapport à la LFI 2017 de près de 60 millions d'euros qui provient essentiellement de l'action 11 – *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique*.

La gestion du programme 104 témoigne de l'ajustement opéré en 2017 avec une ponction de la trésorerie de l'OFII, trop importante au regard des règles habituelles de la comptabilité publique pour les opérateurs de l'État.

Les rapporteurs spéciaux soulignent qu'une telle opération pourra difficilement être reproduite en 2018, sauf à mettre en péril les capacités de l'OFII à assurer les nouvelles missions qui lui ont été attribuées.

II. LA RATIONALISATION DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE APPARAÎT AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE

Les rapporteurs spéciaux se sont intéressés au dispositif de l'hébergement des demandeurs d'asile, au regard, d'une part, de l'enjeu financier conséquent qu'il représente pour les deniers publics et, d'autre part, de la garantie du droit d'asile qui implique de fournir un accompagnement adapté à chaque public de demandeur.

Le dispositif d'hébergement pour demandeurs d'asile comprend d'une part les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), pilier du dispositif d'hébergement, et d'autre part divers dispositifs d'hébergement d'urgence (HUDA).

A. LE DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE RESTE LARGEMENT GÉRÉ DANS L'URGENCE

Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile repose sur deux piliers : les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) d'une part, l'hébergement d'urgence d'autre part. L'ensemble forme le dispositif national d'asile (DN@), qui relève de l'OFII et regroupe un total de 70 084 places en 2017, en augmentation de 7 922 places par rapport à 2016.

La volonté affichée du gouvernement de faire des CADA le dispositif de droit commun d'accueil des demandeurs d'asile se heurte à la réalité, puisque les différents dispositifs d'urgence occupent une place déterminante dans l'accueil des demandeurs.

En l'absence de prévisions fiables et d'objectifs clairs concernant l'évolution de la demande d'asile, **l'hébergement d'urgence, qui ne présente pas la même qualité d'accompagnement que le dispositif de droit commun, fait souvent office de variable d'ajustement pour parer au plus urgent.**

1. L'hébergement de droit commun connaît un développement insuffisant au regard des besoins

Les CADA ont vocation à accueillir les demandeurs d'asile pour la durée d'examen de leur demande d'asile, soit le temps de l'instruction à l'OFPRA et de l'éventuel recours formulé devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ils constituent, en théorie, la structure d'hébergement de droit commun du demandeur d'asile en cours de procédure.

Ces structures sont soumises à une autorisation préfectorale pour une durée de quinze ans et bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement, équivalente à 19,50 euros par jour et par place. Ils offrent un accompagnement social et administratif pendant toute la durée de leur procédure d'examen de la demande d'asile.

Le nombre de places ouvertes en CADA connaît une trajectoire ascendante et représente aujourd'hui près de 57 % des places d'hébergement au total, soit 39 867 places, en augmentation de 2 217 places par rapport à 2016 (+ 5,89 %).

Néanmoins, le nombre de places ouvertes en hébergement d'urgence augmentait sur la même période de 5 705 places (+ 18,88 %), soit plus de deux fois le nombre de places ouvertes en CADA cette année.

Cette évolution paraît dès lors incompatible avec l'objectif de faire des CADA le dispositif d'hébergement de droit commun des demandeurs d'asile, puisqu'une telle évolution aboutit à augmenter la part de l'hébergement d'urgence dans le parc d'accueil.

Par ailleurs, l'évolution du nombre de places ouvertes en CADA n'apparaît pas cohérente avec les évolutions de la demande d'asile, qui progresse de 17 % en 2017, dont une part s'explique par la hausse de la part de demandeurs d'asile relevant du règlement de Dublin, alors que le nombre places d'hébergement augmente de seulement 5,89 %.

Dès lors, les rapporteurs ont le sentiment que le parc d'hébergement des demandeurs d'asile est trop largement géré dans l'urgence, sans réflexion sur des objectifs ou une stratégie de moyen ou long terme d'accueil des demandeurs d'asile.

En particulier, l'évolution du dimensionnement du parc n'apparaît pas pilotée par des estimations crédibles de l'évolution des flux de demandeurs d'asile.

2. Les structures d'hébergement d'urgence sont pléthoriques

Le parc de l'hébergement d'urgence est particulièrement composite, à la faveur de l'empilement de différents dispositifs.

Les différentes structures d'hébergement d'urgence

1. L'Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile déconcentré (HUDA déconcentré)

Cet hébergement est géré par les services de l'État dans les territoires. Ce dispositif joue le rôle de variable d'ajustement face à la saturation du parc CADA. Il est financé à un coût journalier moyen de 16,57 euros pour un total de 17 719 places (49 % en hôtel).

2. L'Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA)

Ce dispositif est créé dans les années 2000 pour désengorger les territoires soumis aux flux les plus importants (IDF et Rhône-Alpes). Le dispositif atteint 5 800 places en 2017, pour un coût journalier moyen de 16 euros.

3. Les Centres d'accueil et d'orientation (CAO)

Ces centres sont créés à l'automne 2015 en amont du démantèlement de la « jungle » de Calais. Initialement financés par le P177, ils font depuis 2017 l'objet d'un financement sur les crédits du P303 et sont intégrés au DN@ pour un coût journalier moyen de 28,50 euros. Le parc compte 9 697 places.

4. Le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)

Le programme est mis en place en 2017. Il comprend aujourd'hui 5 351 places et a notamment vocation à accueillir des personnes placées sous procédure « Dublin ». Le PRAHDA a été mis en place *via* le recours à une procédure d'appel d'offres, démarche originale dans le domaine de l'hébergement des demandeurs d'asile, la mise en concurrence des soumissionnaires ayant permis une amélioration des prestations proposées. Les places en PRAHDA ont en particulier vocation à se substituer aux nuitées hôtelières, ce pour un coût maîtrisé sur les cinq prochaines années (17,50 euros par place et jour en Île-de-France). L'ensemble du marché a été remporté par la SAEM DOM.

5. Les Centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)

Ces centres ont été initiés dans le cadre de l'instruction du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés. Ce sont des dispositifs de mise à l'abri permettant de procéder à l'analyse des situations administratives, à l'accompagnement administratif, social et sanitaire des publics hébergés et à une orientation rapide vers les dispositifs d'hébergement adaptés à la situation administrative des personnes. Chaque région de métropole a un objectif de création de 200 places en CAES (hors Île-de-France) pour un coût cible de 25 euros par jour et par place. 1 300 places de CAES sont aujourd'hui fonctionnelles.

Il faut à cet égard noter l'importance des écarts en matière de coûts journaliers entre ces différentes structures : ainsi, une place en CAO est près de 75 % plus cher qu'une place en AT-SA.

Type d'HUDA	Places	Coût journalier
HUDA déconcentré	17 719	16,57 €
CAO	9 697	28,50 €
PRAHDA	5 351	16,50 €
AT-SA	5 800	16 €
CAES	1 300	25 €
CHUM (en IDF)	9 000	40 à 60 €

Hors du périmètre de la mission, les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), spécifiques à l'Ile-de-France, représentent des coûts journaliers compris entre 40 et 60 euros.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent ainsi attirer l'attention du gouvernement sur la rationalisation des coûts d'hébergement au sein du dispositif d'hébergement d'urgence.

Il s'agit également d'organiser une convergence des tarifs journaliers par type de structure au sein du dispositif national d'asile et une extension du parc d'hébergement visant à limiter l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et le recours aux nuitées hôtelières.

3. Les dispositifs d'hébergement hors du périmètre de la mission

En dernier lieu, il convient de noter que le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, qui relève du ministère de la cohésion des territoires, finance également des prestations d'accueil pour demandeurs d'asile. En effet, l'accueil dans ces structures est caractérisé par l'inconditionnalité de l'hébergement au statut de la personne (alors que les dispositifs relevant du ministère de l'intérieur sont réservés aux demandeurs d'asile).

Le programme finance en particulier les Centres d'hébergement d'urgence (CHU), dont la création et les modalités de fonctionnement sont beaucoup plus souples que les CADA. Ils ont souvent été créés dans l'urgence : d'ailleurs, les nuitées hôtelières entrent dans cette catégorie.

Or, le plan logement 2018-2022 et le projet de loi ELAN visent à résorber les établissements d'urgence de droit commun créés dans l'urgence et les nuitées hôtelières afin notamment de renforcer les exigences en matière d'accompagnement du demandeur d'asile.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'encourager cette évolution, qui semble à même de rationaliser le dispositif d'accueil et d'en réduire les coûts via l'extinction de certains dispositifs d'urgence particulièrement coûteux pour les finances publiques et peu satisfaisants au regard de l'accompagnement proposé.

B. LA RATIONALISATION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT PEUT S'OPÉRER AUTOUR DE TROIS NIVEAUX

Le foisonnement des structures d'hébergement des demandeurs d'asile appelle à une rationalisation, déjà engagée par le gouvernement.

1. Le plan du gouvernement

Les CADA ont vocation à être le mode d'hébergement commun pour les personnes nécessitant une protection (90 % des places sont occupées par des demandeurs d'asile) mais il n'existe pas à ce jour de spécialisation des dispositifs au regard des catégories de demandeurs. L'instruction du 4 décembre 2017 prévoit toutefois une réorganisation du parc autour de 3 niveaux de prise en charge :

– un premier niveau de mise à l'abri des personnes non hébergées ou en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile et évaluation immédiate des situations administratives en CAES avant une orientation vers les dispositifs adaptés.

– un deuxième niveau d'hébergement des personnes sous procédure « Dublin » et procédure accélérée au sein des dispositifs HUDA

– un troisième niveau d'accompagnement renforcé en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pour les demandeurs en procédure normale.

Les rapporteurs ne peuvent qu'inciter le gouvernement à rechercher une telle organisation de l'hébergement des demandeurs d'asile, qui permettrait un meilleur accompagnement administratif, juridique et social des demandeurs d'asile et faciliterait la participation à des activités d'insertion (apprentissage de la langue française, éducation civique).

En particulier, le dispositif du CAES apparaît prometteur afin de mieux orienter les demandeurs d'asile.

Les Centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)

Les CAES visent à garantir un sas d'accueil temporaire de mise à l'abri et une évaluation immédiate de la situation administrative pour les migrants.

Le fonctionnement du CAES est similaire aux structures d'hébergement d'urgence mais ce, pour une durée plus limitée de séjour.

À l'hébergement est associé un accompagnement social et sanitaire. En matière administrative, cet accompagnement est plus limité au regard du public concerné, à savoir prioritairement des personnes n'ayant pas déposé leur demande d'asile. Ces prestations sont offertes pour une durée cible de séjour d'un mois et huit jours.

Les premiers CAES ont été ouverts en 2017 dans les Hauts-de-France puis en Île-de-France. Leur généralisation à partir de 2017 s'inscrit dans le cadre d'un coût journalier cible de 25 euros par place.

À ce jour, 40 CAES ont été identifiés, représentant 2 156 places effectivement ouvertes et 717 projets de places à ouvrir.

2. La position des rapporteurs spéciaux

En premier lieu, les rapporteurs incitent le gouvernement à mettre en place un plan ambitieux de développement et de rationalisation des structures d'hébergement.

D'une part, les rapporteurs ont pu constater que, dans le domaine de l'hébergement des demandeurs d'asile peut-être plus qu'ailleurs, nécessité souvent fait loi.

En effet, alors que l'organisation de l'hébergement semble en apparence rationnelle et ciblée, les demandeurs d'asile semblent essentiellement orientés en fonction des places disponibles, avec peu de considération pour leur statut administratif.

L'engorgement du dispositif de droit commun (CADA) aboutit ainsi à reporter l'effort sur les autres dispositifs d'hébergement, en particulier l'hébergement d'urgence, en théorie, et souvent en pratique, peu adapté à la situation d'un demandeur d'asile en cours de procédure.

Si les rapporteurs ont conscience de la difficulté de gérer les flux migratoires, particulièrement mouvants dans l'espace européen, ils tiennent néanmoins à appeler l'attention du gouvernement sur la nécessité d'engager un développement ambitieux du dispositif d'accueil de droit commun.

En effet, d'autre part, les rapporteurs ont pu constater que la qualité de l'accompagnement proposé aux demandeurs d'asile, en particulier au sein des structures d'hébergement d'urgence, diffère sensiblement d'une structure à l'autre. Ainsi, l'accompagnement médical, juridique, administratif ou social proposé dépend parfois pour une large part de l'implication bénévole d'une partie de la population.

Si les rapporteurs souhaitent saluer la mobilisation de ce réseau de bénévolat, ils tiennent également à souligner que l'effort de rationalisation des structures d'hébergement entrepris par l'État doit aussi tendre à fixer un standard pour les prestations d'accompagnement offertes au demandeur d'asile.

En deuxième lieu, les rapporteurs spéciaux ont été sensibles à la question de l'accueil des demandeurs d'asile au sein des guichets uniques (GUDA) des préfectures. En particulier, dans certains départements où la demande est forte, il est parfois difficile de stabiliser un personnel qualifié, ce qui peut porter préjudice au service rendu au demandeur d'asile.

Au regard de l'importance de cette étape dans le parcours du demandeur d'asile, qui doit être orienté de façon adéquate selon son statut, **les rapporteurs considèrent qu'il est essentiel de réussir à stabiliser et fidéliser des personnels compétents sur ces postes, en particuliers dans les départements recevant de nombreuses demandes.**

En dernier lieu, les rapporteurs spéciaux souhaitent insister particulièrement sur la pluriannualité nécessaire aux opérateurs de la politique de l'asile qui doit leur permettre d'accomplir leurs missions et de rationaliser leurs coûts.

En premier lieu, les structures d'hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un conventionnement pluriannuel, par exemple sur 3 ans, afin d'offrir un accueil de meilleure qualité pour un coût raisonnable pour les finances publiques.

En second lieu, l'OFII doit pouvoir bénéficier de la possibilité ouverte à l'OFPRA de recruter sur des CDD de 3 ans afin de maintenir les compétences alors que les missions de l'Office tendent à s'élargir.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 5 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard COLLOMB, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX
AU PRINTEMPS 2018

- **M. Pierre-Antoine Molina**, directeur général des étrangers en France.
- **M. Morgan Larhant**, sous-directeur à la direction du Budget, 7^{ème} sous-direction (Europe, affaires étrangères, APD, asile et agriculture).
- **M. Pascal Brice**, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).
- **M. Didier Leschi**, directeur général de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII).
- **Cour des comptes** : M. Michel Clément, président de section, Mme Marie Ange Mattei, conseillère maître et Mme Christine Fages, rapporteure.

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX
AU PRINTEMPS 2018

- **Centre du Secours catholique Caritas Batignolles**, Paris 17^{ème}.
- **Centre d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) du Petit-Cerf**, Paris 17^{ème}.
- **Centre d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) de Bonnelles** (Yvelines).
- **Centre d'accueil et d'examen des situations de Ris-Orangis** (Essonne)
- **Centre d'accueil et d'examen des situations de Croisilles** (Pas-de-Calais)