

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Instruction du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile

NOR : INTV1626579J

Le ministre de l'intérieur à Mesdames et Messieurs les préfets de région (métropole); Mesdames et Messieurs les préfets de département (métropole); M. le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (pour information).

Le Gouvernement a consenti des efforts sans précédent pour augmenter les capacités d'accueil des demandeurs d'asile. Toutefois, la très forte hausse de la demande d'asile constatée depuis le second semestre de l'année 2015 place le dispositif national sous forte tension. Chaque mois, près de 7 000 personnes – mineurs accompagnants inclus – entrent actuellement dans la procédure de demande d'asile et doivent à ce titre être pris en charge.

Les besoins, déjà importants, sont accentués par la perspective du démantèlement du campement de Calais et la nécessité d'orienter vers d'autres régions une partie des personnes aujourd'hui hébergées dans des conditions souvent précaires en Ile-de-France, à la suite d'opérations d'évacuation.

Dans cette perspective, je vous demande d'abord de rendre possible l'ouverture rapide de nouvelles places d'hébergement (I). Vous devez ensuite utiliser tous les leviers disponibles pour assurer la sortie du parc d'hébergement dédié des publics auquel une décision définitive, d'acceptation ou de rejet de leur demande d'asile a été notifiée (II). Il vous incombe enfin de faire en sorte, en lien avec les directeurs territoriaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de garantir une utilisation optimale des capacités disponibles (III).

I. – GARANTIR L'OUVERTURE RAPIDE DE NOUVELLES PLACES D'HÉBERGEMENT

Grâce aux efforts fournis par vos services et les opérateurs, la campagne d'ouverture de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), visant la création de 8 630 places en 2016, est pratiquement achevée. Grâce à votre mobilisation, 8 703 places ont été validées et sont pour la plupart en cours d'ouverture. Plus précisément, il vous revient, chacun pour ce qui vous concerne, d'assurer l'ouverture rapide de quelque 5 400 places autorisées. Je vous demande, à cet égard, d'informer mensuellement les services de la direction générale des étrangers en France (direction de l'asile) de l'avancée des ouvertures de places de CADA et de veiller avec les opérateurs à une ouverture accélérée des capacités autorisées.

En 2017, près de 2 000 places seront à créer dans le cadre d'une nouvelle campagne qui sera lancée au cours de l'automne 2016. Les mêmes règles de fonctionnement devront être appliquées.

En parallèle, 2 800 places d'accueil temporaire – service de l'asile (AT-SA) sont aujourd'hui ouvertes sur les 3 300 validées dans le cadre de l'appel à projets lancé l'été dernier, en application du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ». Les dernières places restantes doivent maintenant ouvrir sans délai et je vous demande d'y veiller.

Il est, par ailleurs, essentiel que vous atteigniez, dans les délais prévus, les objectifs de création de places nouvelles qui vous ont été fixés au début du mois de septembre, dans la perspective de l'évacuation de la lande de Calais. Un suivi quotidien de l'avancée des créations de places est, comme vous le savez, réalisé par mon cabinet, et j'attache une importance particulière, même si je mesure la difficulté de la mission qui vous est confiée, à ce que toutes ces places soient effectivement créées à la date prévue.

Enfin, je vous informe qu'afin de répondre à l'augmentation du flux de la demande d'asile le Gouvernement a décidé d'engager, dans le cadre de deux appels d'offres nationaux, la création de 10 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence, pour moitié destinées à accueillir des personnes relevant de l'asile et pour moitié dans le cadre du dispositif d'hébergement généraliste. Le recours à cette procédure de commande publique, qui constitue une démarche nouvelle dans le domaine de l'hébergement d'urgence, vise à permettre une amélioration des prestations proposées aux personnes hébergées, pour un coût maîtrisé, et à disposer de capacités d'accueil répondant aux besoins avec un seuil de 50 % des capacités proposées qui devront permettre l'accueil de publics isolés. La répartition géographique de ces capacités nouvelles, qui ouvriront au cours du premier semestre de l'année 2017, vous sera précisée très prochainement.

II. – ACCROÎTRE LA FLUIDITÉ DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

Alors que quelque 7 000 personnes sont installées sur la lande de Calais (dont près de 2 200 demandeurs d'asile) et qu'environ 7 000 autres sont prises en charge dans les centres d'hébergement d'urgence franciliens (dont 2 240 demandeurs d'asile), il convient d'engager dès à présent les mesures qui permettront d'orienter vers le dispositif national d'accueil les publics éligibles de ces territoires dont le desserrement représente un enjeu national.

Dans cette perspective, je vous demande de poursuivre vos efforts afin d'assurer la sortie rapide des personnes en présence indue dans les CADA, AT-SA et HUDA.

Au 31 août 2016, les 45 247 places d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile gérées par l'OFII accueillent 4 581 personnes déboutées (soit 10 % des places), la grande majorité étant en présence indue.

Le nombre des réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire hébergés était quant à lui de 4 643 personnes (10 % du parc également), 1 204 étant en présence indue.

Au total, un cinquième du parc (9 220 places) est donc occupé par des personnes qui ne sont plus demandeuses d'asile. Dans le contexte migratoire actuel, cette situation ne peut plus perdurer.

C'est pourquoi je vous invite instamment à :

1. Engager systématiquement, en lien avec l'OFII et les opérateurs, dans les conditions fixées par l'information du 6 mai 2016¹, la procédure d'expulsion accélérée prévue par l'article L. 744-5 du CESEDA, s'agissant des personnes déboutées;

2. Mobiliser les logements disponibles localement et, si nécessaire, solliciter la plateforme gérée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pour aider les bénéficiaires d'une protection à sortir du dispositif national d'accueil, les personnes les plus éloignées de l'autonomie pouvant faire l'objet d'une demande d'orientation vers un centre provisoire d'hébergement auprès de l'OFII.

À cette fin, il est vous demandé d'organiser dans les quinze jours à venir, en lien avec la direction territoriale de l'OFII compétente, une réunion avec les opérateurs représentés dans votre département, en vue de les mobiliser sur ces deux objectifs. Vous leur rappellerez à cette occasion, notamment à l'intention de ceux qui affichent les taux les plus dégradés, les dispositions de l'article R. 314-52 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoient qu'une minoration budgétaire de la dotation des CADA peut être appliquée en cas de non-respect de ces objectifs.

S'agissant des personnes déboutées, votre action ne pourra être efficace que si elle s'accompagne d'une très grande fermeté dans l'application de la législation relative au droit au séjour et d'une recherche systématique de l'éloignement effectif du territoire. Je vous rappelle à cet égard que les personnes déboutées de leur demande d'asile n'ont pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun, sauf pendant le temps strictement nécessaire à la préparation de leur départ (délai de départ volontaire) ou si leur situation relève de circonstances humanitaires exceptionnelles². Il vous revient en conséquence de proposer, pour ce public, la mise en place rapide de dispositifs de préparation au retour.

Vous devez ainsi systématiquement notifier une obligation de quitter le territoire à l'ensemble des personnes déboutées qui ne peuvent prétendre se maintenir en France pour un autre motif prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Vous demanderez aux gestionnaires des lieux d'hébergement d'orienter les déboutés vers les directions territoriales de l'OFII en vue d'une proposition d'aide au retour volontaire et à la réinsertion. Vous devez enfin faire un plein usage, dans le respect des articles L. 551-1 et L. 561-2 du CESEDA, des mesures restrictives et privatives de liberté (assignation à résidence et placement en rétention) permettant de s'assurer de la présence de la personne avant son renvoi effectif vers son pays d'origine. Il vous est rappelé à cet égard que l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016 vous permettra de disposer d'outils nouveaux pour mettre à exécution les décisions d'éloignement.

S'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale actuellement en CADA et centre d'accueil et d'orientation (CAO), vous privilégieriez une sortie vers du logement pérenne au sein de votre département. Pour ce faire, vous chercherez à dégager des logements vacants dans le parc social et privé, prioritairement en zone détendue. Ces logements seront directement proposés aux gestionnaires de structures de votre département. A ce titre, je vous rappelle que les dispositions de l'instruction du 9 février 2016³, permettant un financement au titre du programme 177, s'appliquent quant à l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale, notamment lorsque ceux-ci relèvent des programmes européens de relocalisation ou sont actuellement en CAO.

Vous aurez recours de façon subsidiaire à la plateforme nationale de relogement des réfugiés pilotée par la DIHAL, notamment pour les réfugiés souhaitant s'installer dans un autre département ou en dehors de l'Île-de-France.

¹ Information INTV1612115J du 6 mai 2016 relative à la procédure d'expulsion des étrangers hébergés dans les lieux prévus à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

² CE, 13 juillet 2016, n°s 399829, 399834, 399836, département du Puy-de-Dôme, CE, 13 juillet 2016, n° 400074, ministre des affaires sociales.

³ Instruction NOR: INTV1604011J relative à l'accès aux logements vacants gérés par la plateforme nationale de logement des réfugiés pilotée par la DIHAL du 9 février 2016.

III. – PERMETTRE UNE UTILISATION OPTIMALE DES CAPACITÉS DISPONIBLES

Alors que les publics isolés sont devenus majoritaires dans les flux entrants (près de 98 % à Paris et Calais), le volume de places adaptées à l'accueil de ce public est très insuffisant. Ainsi, au 30 juin 2016, seules 40,3 % des places d'hébergement permettent l'accueil de ce public, avec des grandes disparités entre les régions.

Il vous revient ainsi de faire fortement et rapidement progresser, toujours en lien avec l'OFII, la part des places adaptées au public isolé. Sauf si la configuration des chambres ne le permet absolument pas, les opérateurs seront invités, à l'occasion des réunions auxquelles vous les associerez, à adapter leur dispositif d'hébergement à l'évolution de la structure des ménages primo-arrivants et informés de ce que l'OFII se réservera la possibilité, dans le contexte actuel, d'adresser des publics isolés dans des places initialement prévues pour des familles.

En complément de ces réunions, des comités de suivi devront être organisés régulièrement par vos services et ceux de l'OFII, afin de suivre les données de pilotage des centres d'hébergement (taux de présences indues, de rotation, délais d'ouverture de nouvelles places ou transformations des places pour permettre l'accueil de personnes isolées), comme cela a d'ailleurs été prévu par un certain nombre de régions dans le cadre de leur schéma régional. Dans cette perspective, la DGEF et l'OFII sont à votre disposition pour vous fournir les indicateurs relatifs à l'adaptation des capacités d'accueil en CADA dans vos territoires, par région, département, voire par opérateur.

Je tiens enfin à vous rappeler qu'il est nécessaire, pour assurer le bon fonctionnement du dispositif national d'accueil, d'identifier à l'échelle de chaque région les sites qui seront dédiés aux orientations nationales, dans le respect des taux fixés par l'instruction relative aux schémas régionaux que je vous ai adressée en début d'année⁴. Cela est indispensable en vue de permettre une répartition des flux se dirigeant vers des territoires déjà saturés, en particulier Calais et l'Ile-de-France et, plus largement, de tendre vers un meilleur équilibre de la prise en charge des demandeurs d'asile au niveau national, tout en luttant contre les filières et les regroupements communautaires. Il importe en outre qu'un membre de l'équipe préfectorale soit l'interlocuteur privilégié du directeur territorial de l'OFII.

Je connais les contraintes qui pourront peser sur vos services dans la mise en œuvre de ces mesures, mais la situation migratoire actuelle nécessite une grande fermeté dans l'application des textes et une intervention résolue de l'État pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. Je sais pouvoir compter sur votre détermination et celle de vos collaborateurs pour mettre en œuvre les présentes instructions.

Le ministre de l'intérieur,
BERNARD CAZENEUVE

⁴ Instruction INTV1523797C du 25 janvier 2016 relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile, annexe 2.