

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Secrétariat général
à l'immigration et à l'intégration

Circulaire du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « Immigration et asile » (crédits déconcentrés)

NOR : IOCL1113932C

Résumé : l'amélioration du pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre d'homogénéiser les pratiques, d'organiser la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire régional et de rationaliser les dépenses. L'augmentation constatée depuis 2008 des flux de demandeurs d'asile primo-arrivants, accompagnée d'un allongement des délais de traitement des demandes d'asile, a entraîné une saturation du dispositif national d'accueil et une sollicitation très forte du dispositif d'hébergement d'urgence. L'application de règles d'utilisation de ces moyens budgétaires ainsi qu'un suivi précis et régulier de l'exécution de la dépense s'avèrent en conséquence indispensables.

Références :

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 ;

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ;

Code de l'action sociale et des familles, art. L. 348-1 à L. 348-4 et R. 348-1 à R. 348-5 ;

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, livres VII et VIII ;

Code du travail, art. L. 5312-1 (4°), L. 5423-8 à L. 5423-14, R. 5423-4 et R. 5423-5, art. R. 5423-18 à R. 5423-37, R. 5425-1 et R. 5425-15 à R. 5425-17 ;

Circulaire du ministre de l'intérieur INT/D/06/00114/C du 22 décembre 2006 relative à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relatives à l'obligation de quitter le territoire français ;

Circulaire du 31 janvier 2011 relative à la coopération entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile ;

Circulaire NOR : IOCL1107084C du 1^{er} avril 2011 relative à l'application du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « règlement Dublin » et à la mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile mentionnées à l'article L. 714-4 du CESEDA ;

Instruction de l'OFII n° 2010/3 relative à la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion.

Textes abrogés ou modifiés : circulaire DPM/ACI3/2007/124 du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence inscrits au programme 104 « Accueil des étrangers et intégration » (crédits déconcentrés).

Annexe : tableau de bord.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour exécution) ; Monsieur le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; Monsieur le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ; Madame la directrice générale de la cohésion sociale ; Monsieur le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (pour information).

L'augmentation de près de 50 % de la demande d'asile entre 2008 et 2011, après une réduction de 40 % au cours des trois années précédentes, associée à un allongement du délai global de traitement des dossiers, a entraîné une saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, alors même que le nombre de places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) est passé de 15 460 en 2004 à 21 410 en 2011.

Dans ces conditions, le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, dont vous assurez la gestion au niveau déconcentré, est très fortement sollicité : les dépenses d'hébergement d'urgence (dispositif déconcentré) du programme 303 « Immigration et asile » (action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile ») ont augmenté de 126 % entre 2008 et 2010, passant de 44,1 millions d'euros à 99,7 millions d'euros.

Parallèlement à la généralisation, en 2010, de la régionalisation de l'admission au séjour et du premier accueil des demandeurs d'asile, des phénomènes de concentration des publics dans les départements identifiés comme points d'accueil ont pu être observés, suscitant des déséquilibres entre territoires et créant des problèmes de saturation des capacités d'hébergement, voire d'ordre public.

Dans ce contexte, la présente circulaire a pour objet :

- d'une part, de préciser les règles d'utilisation du dispositif, s'agissant à la fois des publics à héberger, des circonstances de leur prise en charge et des prestations offertes ;
- d'autre part, de définir les modalités d'organisation, de pilotage et de suivi du dispositif.

I. – LES PUBLICS ACCUEILLIS ET LES PRESTATIONS OFFERTES

Les crédits du programme 303 qui vous sont alloués dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) pour le financement du dispositif d'hébergement d'urgence déconcentré doivent être consacrés exclusivement à :

- l'hébergement des demandeurs d'asile préalablement à une prise en charge en CADA ;
- l'hébergement des demandeurs d'asile n'ayant pas vocation à être admis en CADA.

La prise en charge démarre dès que l'intéressé sollicite son admission au séjour au titre de l'asile dans les conditions prévues à l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

I. 1. Les publics pris en charge

I. 1.1. *La prise en charge des demandeurs d'asile admissibles en CADA et ayant déposé une demande d'hébergement, lorsqu'il n'y a pas de place disponible correspondant à leur situation familiale*

Les demandeurs d'asile remplissant les conditions fixées par l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ayant accepté l'offre de prise en charge de leur hébergement au titre de l'aide sociale (art. L. 5423-9 du code du travail) et ayant déposé une demande d'admission en CADA peuvent être pris en charge dans le dispositif d'urgence financé sur le programme 303 pendant l'instruction de leur demande d'hébergement et jusqu'à ce qu'une place disponible en CADA et correspondant à leur situation se libère.

En revanche, les demandeurs d'asile qui auront refusé l'offre de principe d'hébergement en CADA ou une offre effective d'admission en CADA doivent être considérés comme renonçant volontairement au bénéfice d'un hébergement ultérieur, que ce soit en CADA ou en structure d'urgence. Vous vous assurez que les demandeurs d'asile sont systématiquement informés des conséquences d'un tel refus.

Les personnes prises en charge pendant toute la durée de leur procédure peuvent être maintenues, à titre dérogatoire, dans le dispositif d'hébergement d'urgence financé sur le programme 303 pendant une durée maximale d'un mois après la décision négative ou positive de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

I. 1.2. *La prise en charge des demandeurs d'asile non admissibles en CADA*

Peuvent également être hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence financé sur le programme 303 les demandeurs d'asile qui n'ont pu se voir délivrer l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : demandeurs d'asile en procédure prioritaire et en procédure dite « Dublin ».

Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire (art. L. 741-4 [2° à 4°] du CESEDA) ne peuvent bénéficier d'une place d'hébergement d'urgence financée sur le programme 303 que jusqu'à la notification de la décision positive ou négative de l'OFPRA. Le recours devant la CNDA n'étant pas suspensif pour les demandeurs d'asile non admis au séjour, ces derniers ne relèvent plus du dispositif d'hébergement d'urgence du programme 303 s'ils formulent un recours après une décision négative de l'OFPRA. Ils peuvent toutefois être maintenus, à titre dérogatoire, dans le dispositif d'hébergement d'urgence financé sur le programme 303 pendant une durée maximale d'un mois après la décision définitive négative ou positive de l'OFPRA.

De même, les demandeurs d'asile en procédure dite « Dublin » ne peuvent bénéficier d'une place d'hébergement d'urgence financée sur le programme 303 que jusqu'à la notification de la décision de réadmission. À titre dérogatoire, les bénéficiaires peuvent être maintenus dans le dispositif d'hébergement d'urgence financé sur le programme 303 pendant une durée maximale d'un mois après la décision de réadmission.

I. 2. Les prestations offertes

Afin de garantir la cohérence entre les différents dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, vous veillerez à ce que la prestation offerte se limite à l'hébergement *stricto sensu*. Les prestations d'information, d'orientation et d'accompagnement relèvent de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile ; les éventuelles aides financières ou en nature, autres que l'allocation temporaire d'attente (ATA) dont peut bénéficier une partie des demandeurs d'asile hébergés, ne peuvent être délivrées que par les services de droit commun, les associations caritatives ou, à titre dérogatoire et dans certains cas précis, par la plate-forme d'accueil.

Certains assouplissements pourront être apportés à cette règle lorsque la structure d'hébergement est très éloignée de la plate-forme d'accueil et difficile d'accès : ces dérogations doivent rester exceptionnelles et respecter des proportions mesurées, qui devront faire l'objet d'une description et d'une justification précises lors des remontées trimestrielles prévues au point II.3 ci-dessous.

Par ailleurs, la prise en charge en structures collectives doit être privilégiée, le recours aux nuitées d'hôtel ne devant intervenir qu'à titre exceptionnel. Des solutions en centres mixtes ou diffus pourront également être mobilisées. Lorsque le recours à l'hôtellerie s'avère indispensable, je vous invite à vous assurer que les établissements concernés répondent aux normes sanitaires et de sécurité requises. Vous porterez une attention particulière aux engagements contractuels liant l'association aux établissements hôteliers.

II. – LES MODALITÉS D'ORGANISATION, DE PILOTAGE ET DE SUIVI DU DISPOSITIF

Compte tenu d'un contexte budgétaire contraint, j'appelle votre attention sur la nécessité de rationaliser le recours à l'hébergement d'urgence, en tenant compte notamment de l'enveloppe prévisionnelle de crédits qui vous est notifiée à ce titre dans le cadre du BOP régional 303 « Immigration et asile ». Vous veillerez à assurer un suivi très précis des dépenses, des publics accueillis et de leurs modalités d'hébergement. Les éventuelles demandes de crédits complémentaires doivent s'appuyer sur un argumentaire étayé fondé à la fois sur une analyse du suivi susmentionné et sur une présentation des besoins anticipés.

Il vous appartient d'organiser le dispositif d'hébergement d'urgence afin de garantir, d'une part, sa cohérence d'ensemble et, d'autre part, sa soutenabilité budgétaire.

Vous veillerez par ailleurs à inscrire ce dispositif dans les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Je vous rappelle, à cet égard, les termes de la circulaire interministérielle du 31 janvier 2011 relative à la coopération entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, qui vous invite à organiser l'articulation des interventions du dispositif d'hébergement d'urgence dit « généraliste » et de celui de l'asile. Dans ce cadre, il convient de rechercher tous les moyens d'une collaboration efficace pour que soit proposée à chaque usager la solution la plus adaptée à sa situation, dans le respect des attributions de chacun.

II. 1. La régionalisation du pilotage de l'hébergement d'urgence

Jusqu'à ce jour, la gestion du dispositif déconcentré d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est départementale. Vous veillerez à organiser et mettre en place, dès que possible, un dispositif régional de pilotage de l'hébergement d'urgence : tout comme l'admission au séjour et le premier accueil des demandeurs d'asile, le dispositif d'hébergement d'urgence du programme 303 doit obéir à une organisation régionale, calquée sur la cartographie de la régionalisation de l'admission au séjour. La mutualisation des capacités et la mise en place d'une gestion centralisée et coordonnée au niveau de la région sont indispensables pour éviter une concentration des demandeurs d'asile dans le département responsable du dépôt de la demande d'asile.

Vous veillerez par conséquent à mettre en place des mécanismes permettant une répartition équilibrée des demandeurs d'asile entre les départements d'une même région, à laquelle devra correspondre la répartition départementale des crédits d'hébergement d'urgence du BOP 303.

À cet égard, vous vous assurerez que chaque département dispose impérativement d'au moins un service de domiciliation agréé, élément essentiel et indispensable à la cohérence régionale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile.

Vous ferez parvenir au service de l'asile, avant la fin de l'année 2011, la description du schéma d'organisation territoriale que vous aurez défini, et vous assurerez de la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle organisation dès le 1^{er} janvier 2012.

II. 2. La contractualisation avec les opérateurs d'hébergement d'urgence

Afin de rationaliser les coûts, d'anticiper au mieux les évolutions des arrivées de demandeurs d'asile et d'assurer aux opérateurs une visibilité optimale sur leur action dans l'année, vous vous engagerez dans une démarche de contractualisation

avec un ou plusieurs opérateurs d'hébergement d'urgence dans la région. Cette démarche, quoique contrainte par les impératifs budgétaires, doit permettre notamment de négocier les prix des nuitées. Elle devra être conduite dans un souci d'articulation fine avec le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste.

II. 3. Le suivi du dispositif

Vous mettrez en place une instance de régulation régionale qui vous permettra d'assurer un pilotage volontariste et renforcé du dispositif ; elle pourra réunir chacune des préfectures impliquées, la plate-forme d'accueil et tout autre partenaire privé ou public que vous jugeriez nécessaire d'associer aux décisions d'orientation.

Par ailleurs, vous vous assurerez du suivi précis de la consommation des crédits alloués à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile dans le cadre du BOP 303, des capacités d'hébergement financées et de leur utilisation.

Dans cet objectif, vous veillerez à renseigner avec précision, chaque trimestre, le tableau de bord figurant en annexe. Ce tableau doit impérativement être retourné par le préfet de région au service de l'asile du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (asile-d3@immigration-integration.gouv.fr), quatre fois par an, au plus tard un mois après chaque fin de trimestre.

Vous veillerez également à ce que les dépenses relatives à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile soient imputées sur les domaines fonctionnels correspondant dans le progiciel Chorus selon le respect strict de la nomenclature budgétaire du programme 303.

*
* *

Je vous invite à me rendre compte de toutes les difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de cette instruction. Le service de l'asile organisera, à la fin de l'année 2011, une réunion visant à échanger sur les modalités de mise en place de cette nouvelle organisation.

Pour le ministre et par délégation :
Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration,
S. FRATACCI