

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale
et du logement,
La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité

à

Messieurs les préfets de région,
Directions régionales des affaires sanitaires et sociales
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Directions départementales des affaires sanitaires et
sociales
Monsieur le directeur général de l'Agence nationale de
l'accueil des étrangers et des migrations
(pour exécution)

CIRCULAIRE N° 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).

Date d'application : immédiate

NOR :

Classement thématique :

Résumé : L'amélioration du pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre son évolution à la baisse. L'augmentation des capacités pérennes d'hébergement (CADA) et la diminution constatée des flux de demandeurs d'asile primo arrivants justifient une réduction des enveloppes de crédits d'urgence du programme 104. 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.

Mots-clés : urgence – demandeurs d'asile - hébergement

Textes de référence :

Article 95 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Circulaire du ministre de l'intérieur n° 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 interministérielle n° DPM / ACI3 / 2006 / 522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

Note d'instruction interministérielle n° DPM/ACI3/2006/31 du 20 janvier 2006 relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile.

Circulaire du ministre de l'intérieur n° INT/A/06/00012/C du 19 janvier 2006 relative à l'accueil des demandeurs d'asile.

Textes abrogés ou modifiés : Néant

Annexe : une fiche

L'augmentation significative des capacités de prise en charge en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), la baisse constatée des flux de demandeurs d'asile primo arrivants (diminution d'un tiers de la demande globale en 2006 par rapport à 2005), la contrainte budgétaire accrue (les crédits de la LFI 2007 du programme 104 « Accueil des étrangers et intégration » sont en diminution de 18,5 % par rapport à la LFI 2006), justifient une clarification des règles d'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence inscrits à l'action 2 ("prise en charge sociale des demandeurs d'asile") du PAP 104, avec l'objectif de respecter tant la finalité du programme que le ciblage des publics bénéficiaires.

Le calibrage de cette dotation tient compte des éléments de contexte rappelés ci-dessus et des recommandations de l'audit de modernisation IGAS – IGA publié en avril 2006, notamment s'agissant du transfert d'une fraction des crédits d'urgence du programme 104 vers le programme 177. Le montant global de la dotation du programme 104 en crédits d'urgence, fixé à 40,25 M€ (soit + 3,6 % par rapport à la dotation prévue en LFI 2006 mais – 61 % par rapport aux dépenses réelles de 2006) pour l'ensemble du territoire (dont 30,69 M€ pour l'hébergement d'urgence déconcentré) est en effet destiné à financer des dépenses d'hébergement d'urgence en hôtels ou en structures collectives d'hébergement au profit de demandeurs d'asile, lorsqu'il n'y a pas de places disponibles en CADA ou lorsque les intéressés ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'accès au dispositif national d'accueil. Parallèlement, la dotation inscrite au programme 177 au titre de l'hébergement d'urgence « généraliste » se monte en 2007 à 136,5 M€ (crédits déconcentrés) incluant 16 M€ de mesures nouvelles, pour une dépense réelle 2006 de 185 M€, auxquels vont venir s'ajouter 70 M€ par décret d'avance et 14 M€ par décret de virement, au titre du plan d'action renforcé en faveur des sans abri.

Ces dotations tiennent compte de l'évolution constatée de la composition du public hébergé, les populations relevant du programme 104 étant de plus en plus minoritaires avec la baisse confirmée de la demande d'asile depuis 2005. Ce constat doit conduire à mettre fin à l'imbrication actuelle des publics et à en tirer les conséquences budgétaires. Dans ces conditions, les personnes n'ayant pas la qualité de demandeurs d'asile doivent normalement être pris en charge par les dispositifs d'hébergement de droit commun (cf audit susmentionné) dans les conditions décrites ci-dessous.

Dans ce contexte, la présente circulaire a pour objet :

- d'une part de préciser les règles d'utilisation du dispositif, s'agissant tant des publics à héberger que des circonstances de leur prise en charge ;
- d'autre part de rappeler la nécessité d'une évolution à la baisse des capacités de prise en charge au titre de l'urgence sur le programme 104 et de préciser les modalités de suivi et de pilotage du dispositif.

Enfin il vous est demandé de porter une attention particulière à la fin de la prise en charge des personnes hébergées dans ce dispositif, dont la vocation est d'assurer un accueil de transition pour une durée limitée : la gestion des capacités financées sur le programme 104 doit donc si nécessaire être assurée en complémentarité avec le dispositif d'hébergement généraliste financé sur le programme 177. A l'issue des périodes transitoires rappelées au I ci-dessous, les intéressés doivent sortir des CADA et se voir proposer, selon leur situation :

- s'agissant des réfugiés, l'accès à une solution de logement durable, ou, dans l'attente, une prise en charge en résidence sociale ou dans le dispositif ALT ; le recours au dispositif d'hébergement financé sur le programme 177 ne peut être qu'un dernier recours en cas de difficulté particulière d'insertion sociale (CHRS s'il n'y a pas de places disponibles en CPH) ou transitoirement en l'absence de toute autre solution (chambres d'hôtel, CHU). Cf. infra 1.2.2.1. ;
- s'agissant des déboutés, à défaut de retour volontaire ou de reconduite à la frontière, une prise en charge dans un centre d'hébergement d'urgence généraliste ou dans un hôtel, sur financement du programme 177. Il est précisé, s'agissant de la mise en œuvre du principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri prévu par l'article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, que la notion de « structure d'hébergement d'urgence » ne comprend pas les centres d'hébergement financés sur le programme 104. En effet ces structures, bien que n'ayant pas la qualification juridique de CADA, ont pour mission exclusive d'accueillir temporairement des demandeurs d'asile. Cette notion ne comprend pas non plus les chambres d'hôtels commerciaux auxquels il est parfois fait recours.

I – LES PRIORITÉS D'EMPLOI DES PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE :

Les crédits du programme 104 qui vous sont alloués dans le cadre des budgets opérationnels de programmes pour le financement du dispositif d'hébergement d'urgence déconcentré doivent dorénavant 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 ;
- l'hébergement, à leur sortie de CADA et **pendant une période transitoire dont la durée maximale est très limitée**, des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire, des personnes régularisées ou déboutées de leur demande d'asile.

I.1 – L'hébergement préalable ou alternatif à la prise en charge en CADA

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 (article L. 351-9-1 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 104 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 hôtel. Cette clarification a pour objet de diminuer le taux des refus d'admission en CADA exprimés pour des raisons de convenances personnelles, qui demeure anormalement élevé en Ile de France et se traduit par une dérive des prises en charge en hôtel. Vous vous assurerez que les demandeurs d'asile sont systématiquement informés des conséquences d'un tel refus, et que celui-ci est dûment enregistré sur le formulaire d'offre d'hébergement désormais mis à votre disposition.

I.1.2 – La prise en charge des demandeurs d'asile non admissibles en CADA, jusqu'à l'intervention de la décision définitive sur leur demande d'asile

Peuvent être hébergés dans le dispositif d'accueil d'urgence financé sur le programme 104 jusqu'à la fin de la procédure d'examen de leur demande d'asile (expiration du délai de recours contre la décision de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA ou date de notification de la décision de la commission des recours des réfugiés, CRR), les demandeurs d'asile :

- qui ne sont pas en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du CESEDA (procédures prioritaires et « procédures Dublin », réexamen) ;
- ou qui ne répondent pas aux priorités d'admission en CADA définies par le ministre chargé de la cohésion sociale ; ces priorités, actuellement définies dans la note du 24 février 2005 seront prochainement revues dans le cadre de la circulaire d'application du décret relatif aux CADA.

I.2 – L'hébergement à titre transitoire des personnes sortant de CADA

I.2.1 – Les modalités de sortie des CADA

I.2.1.1 – La préparation de la sortie dès l'admission en CADA

La priorité doit être donnée à la **préparation de la sortie du CADA** par le gestionnaire de centre **dès l'admission** du demandeur d'asile. A cet effet, tant les missions du centre que le caractère limité de la durée de la prise en charge en CADA, l'éventualité d'un rejet de la demande d'asile par l'OFPRA ou la CRR, les délais et modalités de la sortie du centre, déjà précisés dans le contrat de séjour conclu entre le gestionnaire du centre et le demandeur d'asile, doivent être clairement indiqués au demandeur d'asile. Ces dispositions doivent lui être confirmées dès la notification d'une décision de

rejet de l'OFPPRA, ainsi qu'en cas de recours contre cette décision devant la CRR. Vous voudrez bien rappeler aux gestionnaires de CADA que ces obligations lui incombent et que leur stricte application doit faciliter la sortie du centre à l'issue de la procédure d'asile.

1.2.1.2 – La présentation systématique d'une offre d'aide au retour volontaire

Conformément aux dispositions de la circulaire du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement, l'information relative à l'aide au retour volontaire est assurée par le gestionnaire de centre dès l'admission en CADA. En conséquence, vous voudrez bien inviter ceux-ci à proposer cette aide de manière systématique et individualisée :

- à l'étranger dont la demande d'asile a fait l'objet d'un rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, avant même qu'il n'intente un recours auprès de la Commission des recours des réfugiés (CRR) ;
- au demandeur d'asile dont le recours devant la CRR a été rejeté ;
- au demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure prioritaire (hors les cas d'exclusion mentionnés au 1.1.2 et 1.1.3 de la circulaire du 7 décembre précitée).

1.2.1.3 – La possibilité de maintien en CADA des réfugiés et déboutés pendant une période transitoire, en application des dispositions de l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles

Dès que vous êtes informés d'une décision définitive sur une demande d'asile, vous êtes invités à en informer sans délai le gestionnaire de CADA qui héberge la personne concernée, en précisant la date à laquelle cette décision a été notifiée au demandeur. Les gestionnaires doivent immédiatement notifier à l'intéressé la fin de sa prise en charge sauf si l'intéressé présente une demande de maintien en CADA qui peut être autorisée dans les conditions suivantes.

Les **réfugiés** et les bénéficiaires de la **protection subsidiaire** sont, à leur demande, maintenus dans les CADA jusqu'à ce qu'une proposition d'hébergement ou de logement leur soit présentée, dans la stricte limite d'une période de **trois mois** (renouvelables exceptionnellement une fois avec votre accord) à compter de la date de notification de la décision définitive de l'OFPPRA ou de la CRR. Cette période, pendant laquelle le contrat de séjour est prolongé, doit être consacrée à la préparation des modalités de leur sortie avec le gestionnaire de centre, s'agissant notamment de l'accès aux droits et de l'accès au logement pour lequel l'utilisation du contingent préfectoral de logement social doit permettre une sortie rapide.

Les étrangers déboutés de leur demande d'asile mais ayant par ailleurs bénéficié d'une mesure de régularisation de leur situation au regard du séjour n'ont quant à eux pas vocation à se maintenir en CADA au delà d'une période de transition d'un mois.

La sortie des réfugiés peut être facilitée, outre par la mobilisation des contingents réservataires (préfecture et mairie) par la mise en place de mécanismes de concertation ou la signature de protocoles d'accord entre les diverses parties prenantes (bailleurs sociaux et bailleurs privés, collectivités territoriales, ...), ou encore le recours à des opérateurs chargés de favoriser l'insertion par le logement des réfugiés.

Enfin les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'un **rejet définitif**, et qui sont donc susceptibles de faire l'objet d'une décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire français, sont, à leur demande, maintenues dans le centre pour une durée maximale **d'un mois** à compter de la notification de la décision de rejet de leur demande d'asile. Cette période doit être consacrée à la préparation des modalités de leur sortie avec le gestionnaire du centre, chargé de leur proposer notamment le bénéfice de l'aide au retour volontaire. Si l'intéressé a sollicité, dans un délai de 15 jours, auprès de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) le bénéfice de cette aide, il peut, à titre exceptionnel, avec votre accord, et si la situation locale de l'offre et de la demande d'hébergement dans le DNA le permet, être maintenu dans le CADA pour une durée maximale d'un mois à compter de la décision de l'ANAEM.

1.2.1.4 – L'expulsion du CADA

Lorsque un gestionnaire de centre vous saisit de difficultés particulières pour mettre en œuvre la décision de sortie du centre qu'il a prise avec votre accord, je vous invite à **lui accorder systématiquement le concours de la force publique** dès lors qu'il vous en fait la demande. En effet, les nouvelles dispositions prévues par l'article L. 348-2 du CASF, qui résultent de l'article 95 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, ont clarifié les conditions et modalités d'hébergement des demandeurs d'asile en CADA. Elles prévoient désormais expressément que « *les CADA ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile (...) pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la commission de recours des réfugiés.* ». Compte tenu de ces nouvelles dispositions législatives, les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive et qui se maintiennent en CADA à l'expiration de la période transitoire mentionnée supra peuvent désormais être qualifiés d'occupants sans droit ni titre. Les gestionnaires de centres sont donc fondés à mettre en œuvre immédiatement (à l'expiration, le cas échéant, du délai de prorogation prévu par la loi et son décret d'application), par tous moyens appropriés, une décision de sortie du centre, après avoir recueilli votre accord et, si nécessaire avec votre concours.

Pour faciliter l'exécution des décisions de sortie, dont la mise en œuvre pratique peut s'avérer délicate, vous pourrez mettre en place, si nécessaire, une instance de concertation réunissant toutes les parties (services déconcentrés de l'Etat sanitaires et sociaux, gestionnaires de centres, services de police, ANAEM ...) pour examiner les voies et moyens les plus adaptés à la résolution des difficultés évoquées dans ce cadre.

1.2.2 – La prise en charge dans les structures d'urgence pour faciliter la sortie de CADA

Pour faciliter la mise en œuvre d'une décision de sortie, il vous est loisible de **l'assortir si nécessaire d'une offre d'hébergement d'urgence** dont le financement pourra être assuré, pour une durée limitée dans le temps, sur la dotation de crédits d'urgence qui vous est déléguée au titre de l'action 2 du programme 104 (cf infra). **La durée de cette prise en charge ne saurait toutefois excéder deux mois.**

1.2.2.1 – La prise en charge des réfugiés statutaires, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des personnes régularisées en attendant l'obtention d'un logement autonome

La priorité doit bien entendu être donnée à la recherche d'une solution de logement durable de ces publics, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé, **les réfugiés devant faire l'objet d'un traitement prioritaire pour l'accès au logement social notamment par la mobilisation du contingent réservataire.** Les réfugiés qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion peuvent être orientés vers les centres provisoires d'hébergement (CPH). L'accueil en résidence sociale ou en ALT, en CHRS ou en hébergement d'urgence financé sur le programme 177 peut aussi constituer une solution intermédiaire.

La prise en charge des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des déboutés bénéficiaires d'une mesure de régularisation dans un dispositif d'urgence financé sur les crédits du programme 104 peut être assurée à titre temporaire pendant **une durée maximale de deux mois.**

1.2.2.2 – La prise en charge des déboutés, à titre exceptionnel, pendant une période maximale de deux mois

Si l'examen individuel de sa situation vous conduit à ne pas mettre en œuvre une procédure d'éloignement de l'étranger débouté de sa demande d'asile, celui-ci peut être pris en charge à titre exceptionnel dans le dispositif d'accueil d'urgence du programme 104 pendant une durée maximale de deux mois.

Je vous rappelle néanmoins que les étrangers déboutés de leur demande d'asile n'ont pas vocation à être hébergés dans le dispositif d'urgence financé sur les crédits du programme 104 de façon durable. Au-delà du délai de deux mois, dès lors que prévaut leur situation de détresse, ils relèvent

du droit commun de l'hébergement d'urgence généraliste, dont le financement est assuré par le programme 177. Vous voudrez bien, le cas échéant, assurer leur mise à l'abri dans ce cadre.

II – LA GESTION ET LE PILOTAGE DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Compte tenu d'un contexte budgétaire particulièrement contraint, j'appelle tout particulièrement votre attention sur la nécessité de limiter le recours à l'hébergement d'urgence, en tenant compte de l'enveloppe prévisionnelle de crédits qui vous a été notifiée à ce titre dans le cadre du BOP régional et en complémentarité avec la dotation correspondante du programme 177. Il vous appartient de préciser le périmètre d'un dispositif d'hébergement d'urgence budgétairement soutenable et privilégiant le financement de places en structures collectives, le recours aux nuitées d'hôtel devant être strictement réservé aux situations exceptionnelles. Lorsque le recours à l'hôtellerie s'avérera indispensable, je vous invite à vous assurer que les établissements concernés répondent aux normes de sécurité requises. Vous porterez une attention particulière aux engagements contractuels liant l'association aux établissements hôteliers.

Vous veillerez par ailleurs à inscrire ce dispositif dans le schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Enfin, il est essentiel que la gestion de ces crédits d'urgence soit assortie d'un pilotage renforcé et d'un suivi précis tant de la consommation des crédits alloués à cette fin (prévision et exécution) que des capacités d'hébergement financées et de leur utilisation.

A cette fin, plusieurs outils doivent être mobilisés :

1/ Le **BOP** prévoit les remontées d'information suivantes (ces indicateurs correspondant aux modalités d'imputation de la dépense prévues par l'outil informatisé Gestion Locale du Budget, GLB) :

- nombre annuel de nuitées d'hébergement d'urgence « hôtel » et « structures »,
- montant de la dépense hôtel hors aides,
- montant de la dépense structures hors aides,
- coût des aides diverses hôtel,
- coût des aides diverses structures.

GLB doit permettre un suivi régulier et l'analyse des informations relatives à ces éléments physico-financiers. C'est pourquoi j'insiste sur la nécessité d'assurer la saisie régulière des dépenses effectuées dans GLB afin de permettre à cet outil de jouer son rôle d'aide au pilotage et au suivi de cette politique.

2/ Le **tableau de bord semestriel** DPM – DGAS prévoit d'une part pour les structures et d'autre part pour les hôtels, les indicateurs suivants :

- capacités,
- nombre de personnes hébergées (avec la décomposition entre demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés),
- nombre de familles hébergées,
- nombre de personnes en attente de logement et d'hébergement.

3/ Le suivi de l'exécution budgétaire et comptable des autorisations d'engagement et crédits de paiement sera également assuré à une **périodicité trimestrielle** par l'exploitation des informations disponibles dans l'infocentre **India - LOLF**. Les données analysées et commentées vous seront ensuite diffusées afin de vous permettre d'affiner la gestion de cette enveloppe de crédits.

4/ Afin d'avoir une vision de l'occupation des places au 1er avril 2007, je vous prie de bien vouloir remplir la fiche ci-jointe en annexe.



En conclusion, je vous rappelle que la France est un des pays au monde, sinon le pays, qui fait le plus d'effort pour l'accueil des demandeurs d'asile. Le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés nous reconnaît un rôle exemplaire à cet égard. Il est évident qu'il ne pourra être poursuivi que si, après la décision instruite par l'OFPRA et le jugement rendu par la commission des recours des réfugiés, un sort distinct est réservé aux réfugiés et aux déboutés. Les premiers ont vocation à trouver le plus rapidement possible un logement durable dans notre pays, les seconds à retourner sans tarder dans leur pays d'origine.

Je vous invite à me rendre compte de toutes les difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de cette instruction.

Pour le ministre de l'emploi de la cohésion
sociale et du logement,
Pour la ministre déléguée à la cohésion sociale
et à la parité
et par délégation

Le directeur de la population et des migrations

Patrick BUTOR

Pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

Données au :

Département :

PLACES OCCUPEES					
	Nombres de places	Nombre de demandeurs d'asile	Nombre de déboutés	Nombre de réfugiés	Total
Structures d'urgence					
Hôtel					