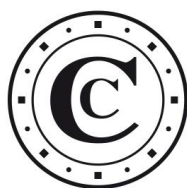


Cour des comptes



LES MISSIONS, LE FINANCEMENT ET LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES ASSOCIATIONS INTERVENANT AU TITRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION

Communication à la commission des finances du Sénat

Décembre 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I L'ÉTAT S'APPUIE SUR LES ASSOCIATIONS POUR INTERVENIR AUPRÈS DES DIFFÉRENTS PUBLICS ÉTRANGERS	15
I - DES PRESTATIONS DIFFÉRENTES SELON LES PUBLICS, DANS UN CONTEXTE DE FORTE PROGRESSION DES DEMANDES	16
A - Les étrangers primo arrivants : des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société	17
B - Les demandeurs d'asile : des prestations orientées vers l'accompagnement à la demande d'asile	19
C - Les réfugiés : des prestations d'accompagnement spécifiques, en plus des dispositifs d'intégration de droit commun	22
D - Les étrangers en rétention administrative : des dispositifs d'assistance juridique	23
II - LA POLITIQUE D'ASILE ET D'INTÉGRATION, PILOTÉE PAR L'ÉTAT, EST PRINCIPALEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES ASSOCIATIONS.....	23
A - Le pilotage par la DGEF	24
B - Le rôle des services déconcentrés : un cadre théorique peu appliqué	25
C - Les missions de l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)	26
D - La prépondérance des associations dans le domaine de l'asile et de l'intégration	27
CHAPITRE II LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS : DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE, EXPLIQUÉES EN PARTIE SEULEMENT PAR LA CROISSANCE DES FLUX DE PUBLICS ÉTRANGERS.....	29
I - LA MISSION <i>IMMIGRATION</i> : DES DÉPENSES EN PROGRESSION, EXÉCUTÉES EN GRANDE PARTIE PAR LES ASSOCIATIONS	29
A - Des crédits en forte augmentation, portée par les dispositifs d'asile	29
B - Des crédits majoritairement déconcentrés	30
C - Le poids prépondérant des associations, en progression entre 2019 et 2023	31
II - LES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION : LA PROGRESSION DES DÉPENSES DANS LE CADRE DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE, ET DES AUTRES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS.....	33
A - Le doublement des dépenses de formation liées au contrat d'intégration républicaine, dans le cadre des marchés de l'Ofii.....	33
B - Un constat nuancé sur la capacité de l'Ofii à obtenir le plus bas prix	34
C - La progression des autres crédits d'intégration, versés dans le cadre d'appels à projet	36
III - L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : UNE PROGRESSION DES DÉPENSES EN PARTIE EXPLIQUÉE PAR LES FLUX.....	37
A - La concentration des dépenses de la mission, au profit d'un petit nombre d'associations	37
B - Dans les structures d'hébergement, une progression des dépenses d'accompagnement plus rapide que celle des créations de places	37
C - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés : une progression des dépenses en structures de premier accueil en partie justifiée par les flux	40
IV - UN COÛT DE L'ASSISTANCE JURIDIQUE QUI PROGRESSE PLUS FORTEMENT QUE LE NOMBRE D'ÉTRANGERS EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE.....	43

CHAPITRE III LES MISSIONS CONFIEES AUX ASSOCIATIONS : DES PRESTATIONS À MIEUX COORDONNER DANS LE CHAMP DE L'INTÉGRATION ET À PRÉCISER DANS CELUI DE L'ASILE	47
I - LES ACTIONS D'INTÉGRATION : UNE ARTICULATION À AMÉLIORER ENTRE LES DISPOSITIFS.....	47
A - Le contrat d'intégration républicaine : des formations civiques et linguistiques à suivre pour obtenir la carte pluriannuelle de résident	47
B - Des crédits déconcentrés consacrés au même type de prestation que celles du Cir	50
II - DES MISSIONS D'ACCOMPAGNEMENT À MIEUX DÉFINIR DANS LE CADRE DE L'ASILE	54
A - L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés	54
B - L'accompagnement social par les associations des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés	60
CHAPITRE IV UN CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS INÉGAL, À RENFORCER DANS LE CHAMP DE L'ASILE	67
I - UN CONTRÔLE SATISFAISANT DES PRESTATAIRES DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLIQUE, UN SUIVI LACUNAIRE DES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS.....	67
A - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine engagé par l'Ofii	67
B - L'évaluation des formations du Cir : une efficacité difficile à établir.....	68
C - Des changements majeurs dans l'organisation des formations linguistiques du contrat d'intégration républicaine en cours d'examen suite à la loi du 26 janvier 2024.....	73
D - Le suivi lacunaire des crédits déconcentrés	74
II - LES CONTRÔLES PERFECTIBLES DES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT	75
A - L'exploitation des comptes rendus administratifs et financiers	75
B - Les inspections contrôles	76
C - Les évaluations externes pour les établissements et services sociaux et médicaux sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile et centre provisoire d'hébergement).....	77
D - Les perspectives d'amélioration : le déploiement en cours d'un nouveau SI, et la proposition d'audit par l'Ofii	77
III - LES CONTRÔLES DES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES DES STRUCTURES DE PREMIER ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE DÉMARCHE FORMALISÉE ET EFFECTIVEMENT MISE EN ŒUVRE.....	78
A - Les contrôles administratifs et financiers dans le cadre des marchés	78
B - Les contrôles qualité sur place menés par l'Ofii	78
C - Les contrôles et l'évaluation des associations gestionnaires des plateformes <i>Agir</i> sont tributaires de leur déploiement	80
LISTE DES ABRÉVIATIONS	83
ANNEXES	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 1^{er} janvier 2024, en application de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête sur les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration. Cette demande a été acceptée par le Premier président, qui a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour par courrier en date du 18 mars 2024 (cf. annexe n° 1).

Le rapport, préparé par la cinquième chambre, a porté sur les exercices 2019 et suivants. Il a été convenu avec le Sénat, qu'afin d'éviter les redondances avec l'enquête de la Cour publiée le 1^{er} octobre 2024 sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, ce rapport traiterait des actions d'accompagnement social et d'intégration menées par les associations, et financées par la mission *Immigration, asile et intégration*.

Le rapport s'est en premier lieu attaché à présenter les différents acteurs institutionnels et associatifs sur lesquels l'État s'appuie pour mener à bien ses politiques dans le champ de l'intégration et de l'asile, ainsi que les publics étrangers concernés. Il a ensuite analysé les financements, les missions et le contrôle de ces associations.

Outre l'analyse des réponses aux questionnaires, des entretiens ont notamment été menés avec la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ainsi que les services déconcentrés. Des visites ont été organisées dans les associations gestionnaires de centres d'hébergement, mais aussi des structures d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Dans le domaine de l'intégration, plusieurs déplacements ont été réalisés pour suivre le parcours des étrangers primo-arrivants convoqués en plateforme de l'Ofii (de leur accueil à la signature d'un contrat d'intégration républicaine), puis pour assister à des sessions de formation linguistique et civique. Les marchés publics, passés essentiellement par l'Ofii, et dans une moindre mesure par les services de l'État, ont été examinés de façon générale et par échantillon. L'analyse réalisée permet de porter une évaluation sur les modalités de pilotage, de suivi et de contrôle des associations, mais ne constitue pas une appréciation sur la passation et la bonne exécution de chacun de ces marchés, du point de vue de la régularité.

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 22 novembre 2024, par la cinquième chambre, présidée par M. Cabourdin, conseiller maître, et composée de Mme Legrand et M. Hervio conseillers maîtres, ainsi que Mme Debuys, conseillère référendaire en service extraordinaire et Mme Hado, vérificatrice, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Oseredczuk, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidents de chambre, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 3 décembre 2024. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 16 décembre 2024.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La présente enquête intervient à la demande du président de la commission des finances du Sénat, formulée par courrier en date du 1^{er} janvier 2024, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Elle porte sur les exercices 2019 à 2023, pour le territoire métropolitain et les Outre-mer. En vue d'éviter les redondances avec l'enquête récente de la Cour sur les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement¹ », le périmètre du contrôle a été circonscrit aux actions d'accompagnement social et d'insertion des associations financées par la mission *Immigration, asile et intégration*. Elle vise à établir une carte des dispositifs, et des financements exécutés par ces associations et analyse également le pilotage, le suivi et le contrôle exercé par l'État pour la réalisation de ces actions.

L'État s'appuie sur les associations pour la mise en œuvre des politiques d'asile et d'intégration auprès des publics étrangers

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers diffèrent selon la nature de ces derniers. Les primo-arrivants qui souhaitent s'installer durablement sur le territoire, dont les réfugiés, bénéficient d'actions d'intégration dans la société. Un parcours spécifique est mis en œuvre, qui se matérialise par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (Cir). Les étrangers doivent alors suivre une formation civique pour assimiler les valeurs de la République, composée de quatre journées. S'ils n'ont pas le niveau A1 en français, ils sont également censés suivre des formations linguistiques, dont la durée varie entre 100 et 600 heures.

Les demandeurs d'asile disposent, quant à eux, d'un accompagnement dans leurs démarches d'obtention de la protection internationale, soit dans le cadre de leur centre d'accueil, soit dans des structures spécifiques s'ils ne sont pas hébergés.

Les demandeurs qui obtiennent le statut de réfugié, outre les formations dont ils bénéficient dans le cadre du Cir, ont accès à un accompagnement renforcé, centré sur l'accès au logement et à l'emploi.

Enfin, l'administration peut restreindre la liberté d'aller et venir des étrangers en situation irrégulière, le temps d'organiser leur éloignement, en les plaçant en rétention dans des centres fermés. Ces personnes, dont le nombre a évolué de 50 486 à 40 056 entre 2019 et 2023, peuvent toutefois avoir accès à une assistance juridique dans leur centre de rétention administrative.

Les politiques d'asile et d'intégration sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, avec le soutien de ses services déconcentrés (préfectures), et de ses opérateurs (l'office français de l'immigration et de l'intégration - Ofii, et l'office français de protection des réfugiés et apatrides - Ofpra). Ces différents acteurs s'appuient sur des associations pour intervenir directement auprès des demandeurs d'asile, des réfugiés et autres étrangers primo-arrivants des pays tiers de l'Union Européenne. Les politiques visent en premier lieu à assurer un hébergement.

¹ Cour des comptes, Les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement, octobre 2024.

Les financements des associations : des dépenses en hausse, expliquées seulement en partie par l'évolution des flux de publics étrangers

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont destinés à financer les dispositifs en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés (programme 303), ainsi que les actions d'intégration des primo-arrivants (programme 104). Ils ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour les nouvelles dépenses dans le domaine de l'asile : 1,7 Md€ pour le programme 303 et 536,1 M€ pour le programme 104.

Les dépenses d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont comprises dans les financements des places d'hébergement et ne sont pas suivies en tant que telles. L'estimation réalisée par la Cour des crédits versés aux associations à ce titre est de 263 M€ en 2023, en progression de 45,5 % depuis 2019. Bien que les flux concernés expliquent une partie de cette hausse, celle-ci résulte aussi d'une croissance du coût unitaire des prestations.

En effet, une évaluation des coûts globaux d'accompagnement social par place d'hébergement financée dans une année, pendant la période sous revue, a été réalisée. En 2023, ils s'élèveraient à plus de 3 000 €, en progression de 36 % par rapport à 2019. L'accompagnement social proposé aux demandeurs d'asile non hébergés a quant à lui été estimé à 16 M€ en 2023, soit un coût annuel par personne de 148,4 €.

Dans le domaine de l'intégration, les associations étaient bénéficiaires de plus de 57 % des dépenses pour mettre en œuvre le contrat d'intégration républicaine en 2023. Cette année-là, elles ont perçu 76,3 M€, en augmentation de plus de 114 % par rapport à 2019, sous l'effet cumulé du doublement du volume horaire des formations proposées, et de l'augmentation du nombre des signataires du Cir. Une estimation globale des coûts par signataire a également pu être effectuée : ils représentaient 1 032 € en 2023, en augmentation de 68 % par rapport à 2019.

Enfin, il existe d'autres crédits dévolus à l'intégration, à la main de la DGEF et des préfectures, qui représentent une part non négligeable, et croissante, des dépenses. Ainsi, en 2023, 86,5 M€ ont été dépensés, en augmentation de 121 % par rapport à 2019, dont 60,3 M€ étaient des crédits déconcentrés.

Les fortes progressions de coût unitaire observées varient selon les types d'accompagnement ou de formation et résultent de plusieurs phénomènes tels que, dans le domaine linguistique, le caractère plus intensif des prestations proposées et un changement dans la composition des bénéficiaires, avec un accroissement de la part de ceux qui réclament un accompagnement plus intensif. La progression des coûts est, en outre, facilitée par le manque de concurrence entre les prestataires, historiquement présents dans telle ou telle partie du territoire.

Les missions des associations : des prestations à définir plus précisément dans le domaine de l'asile et à mieux coordonner dans celui de l'intégration

Que les personnes soient hébergées ou non, l'analyse des différents cahiers des charges et des appels à projet définissant la prestation attendue montre que l'État et son opérateur l'Ofii ne définissent pas avec suffisamment de précision la nature des missions d'accompagnement, les compétences requises et, dans les structures d'hébergement, le taux d'encadrement pour les réaliser. En particulier, il n'existe pas de référentiel commun en matière d'accompagnement.

Comme en matière d'hébergement, le recours à la subvention, lorsque ce mode de relations financières est utilisé, offre moins de prise à l'État sur le contenu et le suivi d'exécution des prestations ; les possibilités en la matière devraient être accrues par la conversion progressive en établissements et services sociaux et médico-sociaux d'un certain nombre de structures.

Par ailleurs, dans le champ de l'intégration, les prestations offertes dans le cadre du Cir et celles financées dans les préfectures par les crédits déconcentrés du programme 104 peuvent concerner les mêmes publics, pour les mêmes finalités, faute d'une coordination suffisante entre les services déconcentrés et les directions territoriales de l'Ofii.

Enfin, les caractéristiques du tissu associatif font que, dans certains domaines et en particulier dans celui des marchés passés par l'Ofii, le faible degré de concurrence dans certains territoires restreint les possibilités de maîtrise des coûts.

Des dispositifs de contrôles inégaux, à renforcer en particulier dans le domaine de l'asile

Les contrôles sur les associations dans le cadre de leurs missions sont diversement exercés. Pour les prestataires de ses marchés publics, l'Ofii a déployé une méthodologie d'audit rigoureuse, à la fois dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, et du premier accueil des demandeurs d'asile. Des contrôles sur place sont régulièrement organisés sur l'ensemble des prestations proposées, selon une démarche définie avec précision. Ces contrôles peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes, mais débouchent rarement sur des pénalités, l'Ofii estimant le plus souvent que des mesures correctives ont été appliquées par la suite.

Pour les opérateurs d'hébergement des demandeurs d'asile, les questions de gestion et de création de places sont suivies avec attention par la DGEF et les préfectures, alors que le volet consacré aux prestations d'accompagnement apparaît moins prioritaire. Les opérateurs d'hébergement, comme les associations bénéficiaires des crédits déconcentrés d'intégration, ne sont contrôlés sur place qu'occasionnellement, et de manière particulièrement peu formalisée pour ce qui concerne les prestations d'accompagnement, au demeurant mal définies comme évoqué ci-dessus.

Enfin, dans le domaine de l'évaluation, la DGEF a développé une démarche intéressante pour ce qui concerne le dispositif d'accompagnement global vers le logement et l'emploi des réfugiés (Agir), mais le recul manque pour en évaluer l'impact. S'agissant du Cir, les quelques évaluations menées pour des cohortes antérieures à la mise en œuvre des formations renforcées en 2019, demeurent peu concluantes et devront faire l'objet d'une actualisation à l'issue des réformes intervenues ou en cours.

Une partie du dispositif d'accompagnement, en matière linguistique, fait à cet égard l'objet de réflexions en cours pour s'adapter au nouveau cadre institué par la loi du 26 janvier 2024, qui entrera en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2026. En l'état actuel du droit, l'étranger primo arrivant doit justifier de son assiduité aux formations linguistiques, et de ses progrès vers un niveau débutant en français, pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel. La nouvelle loi durcit ces conditions, en soumettant la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle à l'atteinte, à présent certifiée, d'un niveau de langue d'utilisateur élémentaire.

Recommandations

1. Améliorer l'identification des candidats potentiels aux marchés de formation linguistique et civique du contrat d'intégration républicaine, et le cas échéant revoir le découpage de leurs lots pour favoriser la concurrence (*Ofii*).
2. Élaborer un référentiel unique de tâches afin de mieux encadrer les dépenses et la qualité de l'accompagnement social des personnes hébergées dans le dispositif national d'accueil, et réfléchir à une tarification adaptée (*ministère de l'intérieur*).
3. Définir de façon harmonisée et plus précise les compétences requises pour accompagner les demandeurs d'asile et les réfugiés, qu'ils soient ou non hébergés dans le dispositif national d'accueil (*ministère de l'intérieur, Ofii*).
4. Améliorer le suivi de l'activité d'accompagnement social organisée par les gestionnaires d'hébergement, notamment dans le cadre du déploiement à venir de nouveaux systèmes d'information (*ministère de l'intérieur*).
5. Au sein du programme 104, assurer la cohérence entre les formations linguistiques et civiques financées par l'action « accueil des étrangers primo-arrivants » et celles financées par l'action « intégration des étrangers primo-arrivants » (*ministère de l'intérieur*).

Introduction

La présente enquête intervient à la demande du président de la commission des finances du Sénat, formulée par courrier en date du 1^{er} janvier 2024, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La présente enquête s'inscrit dans le prolongement de celle sur « *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* » en 2020 (rapport public thématique), et des contrôles d'organismes gestionnaires de centres d'hébergement (dont celui concernant le groupe Coallia pour les exercices 2016 à 2020, publié en 2024). Elle fait également suite aux travaux sur « *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022* » de 2023 (audit flash), et se fonde sur les notes d'exécution budgétaire annuelles de la mission *Immigration, asile et intégration*. Elle prend également en considération les conclusions de l'enquête sur « *Les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement* » (2024).

La compétence en matière d'accueil, d'hébergement, d'intégration des étrangers relève de l'État. La direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, chargée du pilotage de cette politique, est responsable des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* (IAI) composée des programmes 303 - *Immigration et asile* et 104 - *Intégration et accès à la nationalité française*. Pour réaliser ses missions, elle s'appuie principalement sur un établissement public administratif placé sous sa tutelle, l'office français d'immigration et d'intégration (Ofii), compétent principalement en matière de premier accueil des demandeurs d'asile et mettant en œuvre le contrat d'intégration républicaine proposé aux primo-arrivants, et sur ses services déconcentrés. Cependant, ce sont des prestataires extérieurs, majoritairement sous statut associatif, qui interviennent directement pour l'hébergement et l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés, mais aussi pour assurer des formations linguistiques et civiques afin de faciliter l'intégration de tous les primo-arrivants.

Après une présentation des publics, des acteurs institutionnels et des crédits en jeu, il est procédé à une analyse des dispositifs par public, en distinguant :

- les demandeurs d'asile et les réfugiés, qui sont pris en charge dans des structures distinctes des autres étrangers primo-arrivants, et relèvent pour l'essentiel du programme 303 - *Immigration et asile* ;
- les autres étrangers primo-arrivants disposant d'un titre de séjour, qui font l'objet d'actions d'intégration relevant du programme 104 - *Intégration et accès à la nationalité*.

Chapitre I

L'État s'appuie sur les associations pour intervenir auprès des différents publics étrangers

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers varient selon leurs caractéristiques : intégration dans la société pour les étrangers primo-arrivants (dont les réfugiés) et accompagnement aux démarches d'obtention de la protection internationale (demandeurs d'asile). Entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires, qu'ils soient étrangers primo-arrivants ou demandeurs d'asile, a progressé nettement : +18,9 % de signataires du contrat d'intégration républicaine (127 876 en 2023) destiné à faciliter l'intégration des étrangers primo arrivants grâce à des formations civiques et linguistiques, et + 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (142 649 en 2023). La mise en œuvre de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration des étrangers primo-arrivants est pilotée principalement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, assistée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et les services déconcentrés de l'État.

Les différents publics étrangers

Un étranger primo-arrivant est un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne, titulaire d'un titre de séjour délivré au titre de l'immigration familiale, de l'immigration professionnelle ou de la protection internationale. Les autres ressortissants étrangers, notamment les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les étrangers en situation irrégulière, ne sont pas considérés comme primo-arrivants. Pour bénéficier d'un titre de séjour pluriannuel, et sauf dans certains cas, l'étranger primo-arrivant doit s'inscrire dans un parcours d'intégration, matérialisé par la signature du contrat d'intégration républicaine.

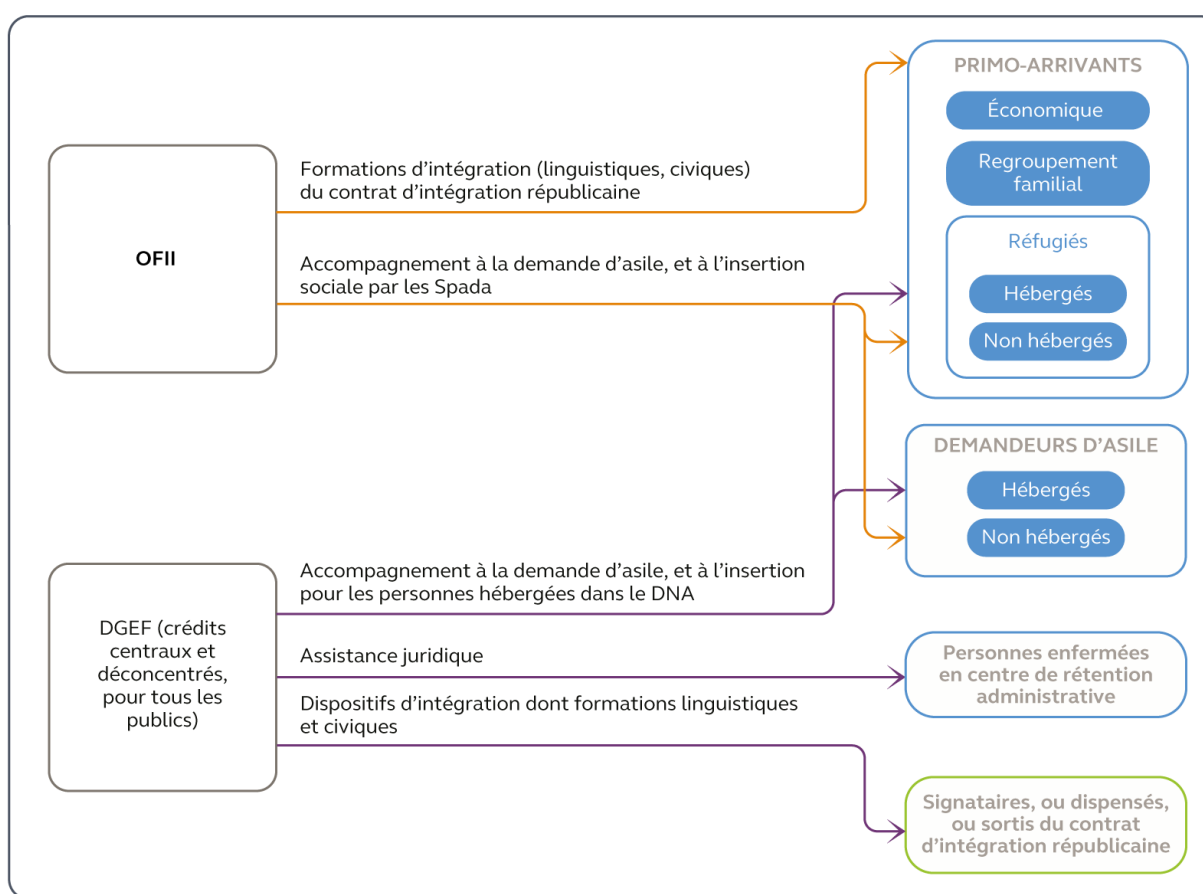
Un demandeur d'asile est une personne qui souhaite obtenir la protection internationale, en raison des persécutions qu'il subit dans son pays d'origine. Cette dernière se traduit soit par l'obtention du statut de réfugié, soit, pour les personnes qui n'y sont pas éligibles, par l'obtention de la protection subsidiaire. Un parcours administratif particulier (cf schéma n°2) a été défini pour déposer un dossier de demande d'asile auprès de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Pendant le traitement de son dossier, la personne bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire, grâce à une attestation de demande d'asile, valable entre six et dix mois. En cas de rejet définitif de son dossier, le demandeur d'asile a l'obligation de quitter le territoire.

Un réfugié est un demandeur d'asile qui s'est vu attribuer ce statut par l'Ofpra, dans le cadre de la protection internationale. Il obtient, en même temps que son statut, la carte de résident de 10 ans, et est considéré comme un étranger primo-arrivant, destiné à s'insérer durablement dans la société.

I - Des prestations différentes selon les publics, dans un contexte de forte progression des demandes

Les étrangers peuvent bénéficier de prestations, dont les visées diffèrent selon leur situation : des dispositifs d'intégration pour les primo arrivants (dont les réfugiés), des accompagnements pour bénéficier de la protection internationale pour les demandeurs d'asile, et des dispositifs d'assistance juridique pour les étrangers en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative.

Schéma n° 1 : panorama des dispositifs d'asile et d'intégration en fonction des publics étrangers



Source : Cour des comptes

A - Les étrangers primo arrivants : des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société

1 - La progression de l'attribution des titres de séjour

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) indique, à l'article L. 110-3, que sont considérées comme étrangères « *les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* ».

Selon les dernières données du recensement de la population française², la France compte 67,8 millions d'habitants. L'Insee³, au 1^{er} janvier 2021, estime à 5,3 millions le nombre d'étrangers résidant en France soit 7,8 % de la population. Parmi ces 5,3 millions, 4,5 sont immigrés c'est-à-dire nés à l'étranger. Les autres sont nés en France : ils sont, dans la plupart des situations, mineurs et pourront acquérir la nationalité française à leur majorité.

Les étrangers majeurs, issus d'un pays tiers de l'Union européenne et de l'espace économique européen, qui souhaitent entrer ou séjourner sur le territoire français doivent disposer d'un titre les y autorisant. Il existe de nombreux titres de séjours, d'une durée variable. Il peut ainsi s'agir de documents provisoires, par exemple l'autorisation provisoire de séjour pour les bénéficiaires de la protection temporaires ukrainiens valable six mois, ou l'attestation de demande d'asile valable six ou dix mois. D'autres titres sont attribués, d'une durée variable entre un et dix ans, notamment des visas longs séjour, des cartes de séjour temporaire ou pluriannuelles, des cartes de résident, notamment celle délivrée aux réfugiés, valable dix ans.

En 2023, la France a accordé 326 954 premiers titres de séjour, qui ont progressé de 13,7 % entre 2019 et 2023. Ces chiffres ne comprennent ni les renouvellements intervenus dans l'année, ni les attestations de demandes d'asile.

Le principal motif de délivrance des titres de séjour est depuis 2022 le fait d'être étudiant, avec 108 375 premiers titres délivrés en 2023, en progression de 19,5 % depuis 2019. Puis viennent les motifs familiaux (même si ces titres diminuent de 7,3 % pendant la période sous revue), devant le motif économique, en forte progression sur la période (+ 39,8 %). Enfin, le motif humanitaire, en lien avec l'obtention du statut de réfugiés ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire⁴ a progressé de 19,5 %.

² Données du recensement de la population 2022, Insee, données provisoires.

³ Données du recensement de la population 2022, Insee, champ « France hors Mayotte ».

⁴ La protection subsidiaire est attribuée à l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'obtention du statut de réfugié et qui prouve qu'il est exposé dans son pays à l'un des risques suivants : peine de mort ou exécution, torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants, menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Tableau n° 1 : nombre de premiers titres de séjour délivrés (hors demande d'asile)

<i>En nombre</i>	2019	2020	2021	2022	2023 (données provisoires) *	Évolution 2019/2023
<i>Étudiants</i>	90 671	73 394	88 617	102 134	108 375	19,5 %
<i>Familial</i>	98 206	80 660	93 172	95 939	91 078	- 7,3 %
<i>Économique</i>	39 043	26 705	36 685	52 045	54 572	39,8 %
<i>Humanitaire (dont les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidaire, mais hors demandeurs d'asile)</i>	38 861	33 801	41 966	41 455	46 425	19,5 %
<i>Divers</i>	20 722	14 828	22 332	27 353	26 504	27,9 %
Total (hors Britanniques)	287 503	229 388	282 772	318 926	326 954	13,7 %

Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l'intérieur – données arrêtées au 27/06/2024

* Les données d'une année N ne sont considérées par le ministère de l'intérieur comme définitives qu'en juin N+2.

Les titulaires de titres de séjour sont issus, pour plus de 28 % en moyenne entre 2019 et 2023, du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie.

Tableau n° 2 : évolution des nationalités d'origine des titulaires de premiers titres de séjour

<i>Pays d'origine</i>	2019	2020	2021	2022	2023 (prov)
<i>Maroc</i>	35 094	30 107	35 192	39 254	36 648
<i>Algérie</i>	27 452	23 888	25 783	29 271	31 943
<i>Tunisie</i>	19 652	15 387	17 368	21 860	22 639
<i>Part des trois premières nationalités sur le total</i>	28,6 %	31,6 %	28,9 %	28,3 %	27,9 %

Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l'intérieur – données arrêtées au 27/06/2024

* Les données d'une année N ne sont considérées par le ministère de l'intérieur comme définitives qu'en juin N+2.

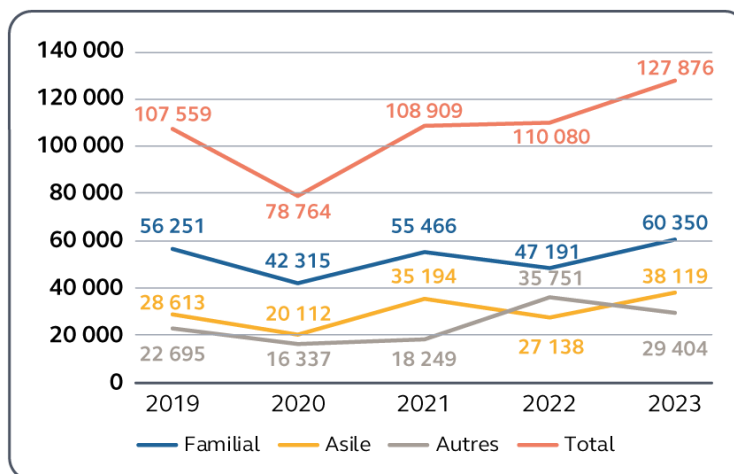
2 - Des dispositifs centrés sur l'intégration dans la société, principalement grâce au contrat d'intégration républicaine (Cir)

Les étrangers primo-arrivants dont la carte de séjour temporaire arrive en fin de validité peuvent demander l'obtention d'une carte pluriannuelle. Selon l'article L. 413-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ils doivent alors s'engager dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine, matérialisé par la signature du contrat d'intégration républicaine (Cir). Il existe cependant un certain nombre d'exceptions à la signature de ce contrat⁵, qui prescrit des formations civiques et dans certains cas des formations linguistiques (cf *infra*).

⁵ Sont dispensés de signature de Cir les étrangers ressortissant d'un État membre de l'UE, d'un autre État de l'Espace économique européen et de la Suisse, d'Algérie, les titulaires de certaines cartes de séjours (visiteur, étudiant, stagiaire, travailleurs temporaire, étranger malade, passeport talent, passeport talent famille, travailleur saisonnier, salarié détaché), les personnes nées en France et y ayant résidé au moins 8 ans, les étrangers ayant effectué leur scolarité secondaire en France (au moins trois ans), ou dans un établissement secondaire français à l'étranger.

Le nombre de signataires de ce contrat s'est élevé à 127 876 en 2023, soit une augmentation significative par rapport à 2019 (107 559, soit +18,9 %). Pendant la période sous revue, le nombre de réfugiés a progressé de 33,2 % pour représenter 29,8 % des signataires en 2023 contre 26,6 % en 2019.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de signataires du Cir par motif d'entrée (2019-2023)



Source : rapports d'activités et réponse de l'Ofii

D'autres dispositifs d'intégration (cours de langue, formation civique), également financés par la mission *Immigration, asile et intégration* en dehors du dispositif du Cir, peuvent être proposés aux primo-arrivants, comme cela sera développé ultérieurement.

B - Les demandeurs d'asile : des prestations orientées vers l'accompagnement à la demande d'asile

1 - Des flux en progression constante ces dernières années

Entre 2014 et 2019, les demandes d'asile ont fortement progressé passant de 60 000 à 138 000. Après le ralentissement lié à la pandémie de 2020, les flux ont progressivement repris, pour atteindre plus de 145 160⁶ de premières demandes enregistrées en guichet unique des demandeurs d'asile (soit + 4,8 %), et 142 649 demandes à l'Ofpra (+ 7,4 %) en 2023. Le nombre de demandeurs d'asile demeure toutefois nettement inférieur à celui des étrangers primo-arrivants titulaires d'un titre de séjour étudiant, familial et économique, de 253 000 (cf. tableau 1).

⁶ Plus de 22 000 demandes de réexamen ont également été déposées en 2023.

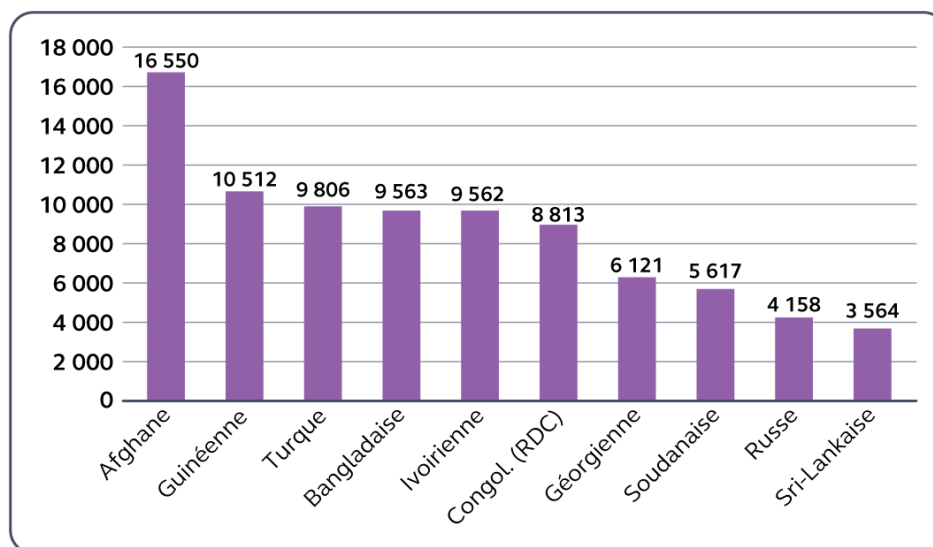
Tableau n° 3 : évolution du nombre de demandes d’asile en guichet unique des demandeurs d’asile et à l’office français de protection des réfugiés et des apatrides

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/23
<i>Nombre de premières demandes d’asile en Guichet unique des demandeurs d’asile</i>	138 420	81 531	104 381	136 724	145 160	4,9 %
<i>Nombre de demandes d’asile enregistrées à l’Ofpra</i>	132 826	96 424	103 164	131 254	142 649	7,4 %

Source : DGEF, chiffres clés de l’immigration publiés le 27 juin 2024

En 2023, les Afghans représentaient à eux seuls 11,4 % du total des premières demandes d’asile formulées en guichet unique, en forte hausse par rapport à 2019 (11 687 demandes en 2019, 16 550 en 2023). L’Afrique est le premier continent d’origine des demandeurs d’asile (23,8 % en 2023 contre 17,6 % en 2019), le continent asiatique représente 20,4 % et les demandes en provenance du continent européen 13,8 %. Les dix premières nationalités sont issues majoritairement de pays non francophones.

Graphique n° 2 : dix principales nationalités en guichet unique des demandeurs d’asile en 2023



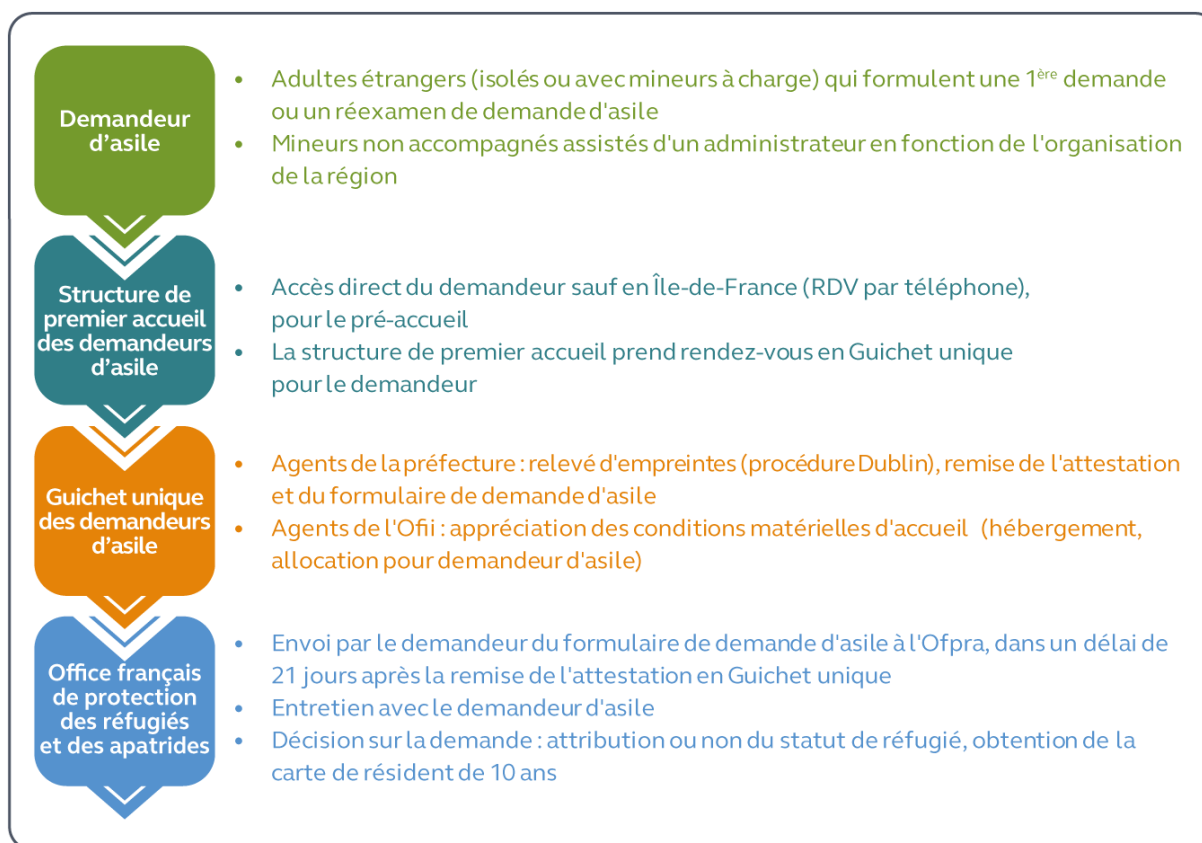
Source : Cour des comptes à partir des statistiques du ministère de l’intérieur – chiffres clés parus le 27 juin 2024

L’évolution des dix premières nationalités en guichet unique des demandeurs d’asile entre 2019 et 2023 figure en annexe n° 2. Entre 2019 et 2023, on constate une forte croissance des demandeurs afghans, guinéens, turcs, ivoiriens et bangladais et un recul des demandes de géorgiens, albanais, nigériens et maliens.

2 - Des dispositifs centrés sur l'accompagnement dans les démarches de dépôt de demande d'asile

Outre l'hébergement, qui ne fait pas l'objet de la présente enquête, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de prestations d'accompagnement social et administratif. Elles consistent en une aide au dépôt de leur demande par les associations gestionnaires de leur centre d'hébergement (aide à l'élaboration du dossier de demande, appui à la traduction du récit, aide dans les démarches auprès de la préfecture pour le renouvellement de l'attestation de la demande d'asile, etc.), ou par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile quand ils ne sont pas hébergés. L'accompagnement peut également concerner l'accès à leurs droits, notamment en matière de santé ou de scolarisation de leurs enfants mineurs.

Schéma n° 2 : parcours de demande d'asile



Source : Cour des comptes

C - Les réfugiés : des prestations d'accompagnement spécifiques, en plus des dispositifs d'intégration de droit commun

1 - La progression de l'attribution de la protection

En 2023, le nombre de décisions d'accord pour octroyer un statut de protection prises par l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) s'établit à 60 892, en hausse de 32 % entre 2019 et 2023. Pour les demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié par la France, plus de quatre sur dix sont originaires du continent asiatique (dont 61,6 % en provenance d'Afghanistan) et plus de 3,7 personnes sur dix⁷ du continent africain en 2023.

Tableau n° 4 : évolution de l'attribution du statut de réfugié pendant la période sous revue

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
<i>Attribution de l'asile par l'Ofpra</i>	32 144	20 866	35 919	38 885	44 560	38,6 %
<i>Attribution de l'asile par la CNDA (y compris mineurs après réexamen par l'Ofpra)</i>	13 980	12 335	18 460	17 391	16 332	16,8 %
Total	46 124	33 201	54 379	56 276	60 892	32 %

Source : DGEF, chiffres clés de l'immigration publiés le 27 juin 2024

2 - Des prestations spécifiques compte tenu de leur vulnérabilité

Lorsque le statut de réfugié est attribué aux demandeurs d'asile, ils obtiennent une carte de résident de 10 ans. À ce titre, ils sont considérés comme des étrangers primo-arrivants, et sont donc signataires du contrat d'intégration républicaine⁸. Outre ces formations civiques et linguistiques, les réfugiés peuvent bénéficier de prestations d'accompagnement spécifiques.

Il s'agit ainsi de tenir compte de leur vulnérabilité en lien avec leurs trajectoires de vie, mais aussi de leur plus grande difficulté à s'insérer dans la société, en l'absence fréquente des liens sociaux (liés au travail ou à la famille) qui sont souvent présents pour les autres étrangers primo-arrivants. Ils peuvent bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi et le logement durable par l'association gestionnaire de leur centre d'hébergement, dans lequel ils sont autorisés à se maintenir pendant six mois. Les plus vulnérables d'entre eux peuvent être accueillis dans un centre provisoire d'hébergement, qui leur proposera un accompagnement ciblé pendant au moins neuf mois. Enfin, s'ils ne sont pas hébergés, ils pourront être accompagnés par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile ou les plateformes *Agir* (cf. *infra*).

⁷ Sur 60 895 décisions favorables à la protection en 2023 (Ofpra et CNDA), 22 856 personnes (37,5 %) étaient en provenance du continent africain (37,5 %) et 25 684 personnes en provenance d'Asie (42,2 %) dont 15 810 afghans.

⁸ Contrairement aux autres signataires, l'attribution de la carte de résident pluriannuelle pour les réfugiés n'est donc pas conditionnée à leur assiduité et à leur progression dans leur parcours de formation.

D - Les étrangers en rétention administrative : des dispositifs d'assistance juridique

La prestation d'assistance juridique, uniquement réalisée par des associations, ne concerne que les étrangers faisant l'objet d'une mesure de rétention administrative préalable à un départ du territoire national. Elle représente une aide ponctuelle pour les personnes, d'un coût modeste par rapport aux autres dispositifs développés dans le présent rapport.

Fin janvier 2024, il existe vingt-six centres de rétention administrative⁹ (Cra) dont quatre en outre-mer, qui représentaient 2 088 places¹⁰. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise dans son article L. 744-9 que « *L'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État* ».

Selon les termes de l'article R. 744-20 du même code, « *pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre [..]* ».

Cette assistance juridique s'appuie sur un marché public national, piloté par la DGEF, d'une durée d'un an, reconductible trois fois. Le cahier des clauses techniques particulières précise que les actions réalisées par le titulaire incluent, à l'initiative du retenu :

- l'analyse juridique de la situation, le conseil et l'orientation vers les démarches adaptées,
- l'aide à la rédaction des demandes auprès des autorités administratives et judiciaires compétentes,
- la mise en relation avec un avocat.

Dans le cadre du marché, le prestataire doit prévoir une présence humaine correspondant à un nombre forfaitaire d'heures/hommes par semaine défini (et une permanence téléphonique le week-end et les jours fériés et des jours d'absence limités).

II - La politique d'asile et d'intégration, pilotée par l'État, est principalement mise en œuvre par des associations

La DGEF, qui pilote la politique d'asile et d'intégration avec le soutien des services déconcentrés et de l'Ofii, s'appuie sur les associations pour sa mise en œuvre auprès des différents publics étrangers.

⁹ Pour obtenir la totalité des lieux de rétention, il faut ajouter aux centres de rétention, les 28 locaux de rétention administrative et la zone d'attente de Roissy.

¹⁰ Au terme de la première phase 2017-2022 du « plan Cra », 2 203 places sont prévues, la seconde phase de ce plan a pour objectif 3 000 places d'ici 2027.

A - Le pilotage par la DGEF

Les dispositifs relatifs aux étrangers primo-arrivants sont pilotés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et en grande partie mis en œuvre par d'autres services du ministère de l'intérieur (préfectures, police et gendarmerie nationales) ainsi que par l'Ofpra (Office français de protection des réfugiés et des apatrides) et l'Ofii (Office français d'immigration et d'intégration), deux opérateurs rattachés budgétairement à la mission.

La direction générale des étrangers en France comporte trois directions chargées de définir les politiques d'immigration et d'intégration :

- la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (Dian) assure le pilotage stratégique global de cette politique en faveur des primo-arrivants, notamment en exerçant la tutelle de l'Ofii,
 - la direction de l'asile définit les règles applicables en cette matière, pilote les dispositifs destinés aux demandeurs, anime le réseau des acteurs de l'asile notamment les préfectures et est l'interlocutrice des associations financées directement ou par délégation de crédits pour les dispositifs d'hébergement,
- enfin, la direction de l'immigration pilote le dispositif d'assistance juridique proposés en centre de rétention administrative (Cra) présentés dans le cadre limité de l'enquête, ci-dessus.

La DGEF assure le pilotage stratégique des crédits consacrés à l'asile et à l'intégration, par le biais d'instructions ministérielles annuelles adressées aux préfets de région et de département.

Les services centraux de l'État comptent une délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. À l'occasion du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, le Premier ministre a confié à un préfet, ancien délégué interministériel à la ville, le soin de piloter et de mettre en œuvre, conjointement avec la DGEF et la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), la stratégie nationale d'intégration arrêtée dans le cadre de ce comité. Cette décision s'est accompagnée de la création d'une nouvelle délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), avec l'ambition de décloisonner et de mieux faire connaître les dispositifs d'accueil et d'intégration des réfugiés et d'expérimenter des solutions innovantes.

La DIAIR n'a pas de personnalité juridique, et ses missions ont été fixées par une lettre de mission du Premier ministre en date du 3 mai 2018. Ses moyens (huit postes auxquels s'ajoutent 0,1 M€ de fonctionnement, portés par le programme 216) n'ont jamais été réévalués depuis.

Cette délégation dispose de crédits d'intervention à hauteur de 6,2 M€ en 2023, financés sur le programme 104 (crédits centraux) et stables pendant la période sous revue. Elle s'est plus particulièrement investie dans l'expérimentation puis le déploiement des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAI), désormais ouverts à l'ensemble des étrangers primo-arrivants et qui mobilisent 4 M€. Elle est également à l'origine d'un portail d'information sur les réfugiés (*refugies.info*), destiné aux professionnels de l'intégration et porté par une coopérative qu'elle finance. Elle assure enfin l'organisation d'événements sur les questions d'intégration. En dehors de contacts informels réguliers, il n'existe pas d'instance de dialogue institutionnalisée entre la DGEF, la DIAIR et l'Ofii ni de coordination au niveau local¹¹. La valeur ajoutée de cette délégation a été réelle pour innover et créer de nouveaux outils, qui ont pu être généralisés, tels que les CTAI, aujourd'hui pilotés par les préfetures. Cependant, ses missions et son positionnement se trouveraient renforcés par l'établissement d'une nouvelle feuille de route, pour prendre le relais de la stratégie nationale d'intégration de 2018.

B - Le rôle des services déconcentrés : un cadre théorique peu appliqué

Les préfetures sont tenues depuis 2019 de désigner un référent départemental chargé, au nom du préfet, de coordonner la politique d'intégration sur la base d'une lettre de mission signée par le préfet du département.

Au 1^{er} juillet 2024, sur 102 départements, 76 référents sont en fonction. Le référent est dans la majorité des cas issu du corps préfectoral (65 sur 76 référents), les onze autres étant des directeurs ou directeurs adjoints de directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddeets) ou de directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP). La DGEF souligne la bonne pratique observée en Bretagne, où le référent départemental de l'Ille-et-Vilaine est également coordonnateur régional intégration. Elle indique également que la plupart des vacances au poste de référent sont provisoires et liées au départ récent du titulaire de cette fonction. Quelques départements (Meuse, Aude, Hérault, Lot-et-Garonne, Hautes-Pyrénées et Corse) se caractérisent toutefois par l'absence de la fonction de référent départemental intégration indépendamment de la question de l'occupation du poste, ce qui pose question même si, en pratique, le suivi est alors assuré dans les faits par la Ddeets.

¹¹ Ainsi, le « programme national d'évaluation » de 2019 indique que, « depuis 2019, les correspondants régionaux de la DIAN font remonter la difficulté de conduire le programme 104 géré par deux directions – la DIAN pour l'action 12 et la direction de l'asile pour l'action 15 – et la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés ».

Au 1^{er} juillet 2024, seuls trois référents disposaient d'une lettre de mission signée par le préfet de département. Les préfets sont également tenus depuis 2019 de mettre en place un comité de pilotage « intégration des étrangers » réunissant l'ensemble des acteurs de l'intégration, notamment les services déconcentrés de l'État (les directions régionales/départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)/Ddeets¹²), les directions territoriales de l'Ofii, les collectivités territoriales, le service public de l'emploi, les partenaires associatifs, les bailleurs, les chambres consulaires et organisations patronales. Ces comités n'ont pas toujours été mis en place.

Enfin, une « feuille de route de l'intégration » devait être élaborée en 2019 par les préfetures. Seuls quatre départements et six régions en ont été dotés au 1^{er} juillet 2024, reposant sur des diagnostics territoriaux préalables. La DGEF a fourni à la Cour un exemple de feuille de route (pour la Seine Saint-Denis), qui est un document sommaire, listant une demi-douzaine d'axes de travail correspondant aux priorités de la DGEF (appels à projet, programme Agir, CTAI, programme Hope, etc.).

C - Les missions de l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

L'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la DGEF, dont les effectifs ont progressé de 6 % entre 2019 et 2023 pour atteindre 1 202 ETPT en 2023. Sa subvention pour charge de service public¹³ est, quant à elle, passée de 214,5 M€ en 2019 à 276,9 M€ en 2023 soit une progression de 29,1 % pendant la même période. L'Ofii est en charge des missions d'accueil et d'intégration des étrangers dans le cadre de leur installation durable en France. À ce titre, il assure, en lien avec les sujets de l'enquête :

- le premier accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile;
- l'intégration des étrangers primo-arrivants autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'intégration républicaine.

¹² À compter de 2021, elles remplacent les Directions régionales/départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

¹³ Cette subvention pour charge de service public ne constitue pas la seule ressource de l'Ofii. L'établissement bénéficie également de crédits en provenance du programme 104 pour financer la mise en œuvre des actions de formations de niveau A2 et B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) et les aides au retour volontaire et d'une subvention pour charges d'investissement et des crédits du programme 303 couvrant les frais de gestion de l'Ada.

Ces missions sont partagées entre :

- une administration centrale, composée notamment de la direction de l'asile (30 agents hors plateforme téléphonique) et de la direction de l'accueil et de l'intégration (13 agents), qui exerce une fonction d'animation, de pilotage et de contrôle du réseau territorial, et qui fait également office de centre de ressources et d'expertise ; une autre fonction essentielle de cette direction est la préparation et le pilotage des marchés publics passés pour l'exécution des formations prévues dans le cadre du Cir ;
- des directions territoriales (31) qui sont responsables de la mise en œuvre des missions de l'Ofii, et donc de la mise en œuvre opérationnelle du parcours d'intégration (organisation des plateformes d'accueil, signature des Cir, orientation des signataires vers les formations obligatoires, orientation des bénéficiaires de la protection internationale vers le dispositif *Agir*¹⁴, pilotage et suivi des crédits et des prestataires de formation, mise en œuvre de partenariats).

D - La prépondérance des associations dans le domaine de l'asile et de l'intégration

L'État et l'Ofii s'appuient largement sur les associations pour intervenir auprès des publics étrangers. Dans le champ de l'asile, elles exercent un rôle prépondérant en matière de premier accueil, d'hébergement, mais aussi d'accompagnement social des demandeurs d'asile puis des réfugiés. En 2023, elles représentaient ainsi 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement et 100 % des opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Elles sont mobilisées dans une moindre mesure pour mener les actions d'intégration (formation civiques et linguistiques), mais sont néanmoins bénéficiaires de 57,8 % des crédits des marchés du contrat d'intégration républicaine.

¹⁴ Le programme Agir, centré sur l'accompagnement vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement, repose sur la mise en place dans chaque département métropolitain d'une plateforme gérée par un prestataire. Il a pour objectif de conduire au moins 60 % des bénéficiaires vers l'emploi ou la formation et 80 % vers le logement, à l'issue des 24 mois d'accompagnement global (cf *infra*).

CONCLUSION

Les dispositifs déployés auprès des publics étrangers ont des objectifs différents. Les actions d'intégration dans la société sont ainsi destinées aux étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés. Un parcours spécifique a été mis en œuvre, pour les personnes qui souhaitent s'établir durablement en France, avec la signature d'un contrat d'intégration républicaine (Cir). Les étrangers doivent alors suivre des formations civiques, pour comprendre les valeurs de la République. S'ils n'ont pas un niveau suffisant en français, des formations linguistiques leur sont prescrites, d'une durée variable.

Les demandeurs d'asile ont, quant à eux, la possibilité d'être accompagnés dans leurs démarches d'obtention de la protection internationale, soit dans le cadre de leur centre d'hébergement, soit dans des structures spécifiques s'ils ne sont pas hébergés.

Lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugié, les dispositifs se concentrent sur leur insertion dans la société, compte tenu de leur plus grande difficulté à y parvenir. Les réfugiés peuvent ainsi bénéficier d'un accompagnement centré sur l'accès au logement et à l'emploi pérennes. Enfin, les étrangers en situation irrégulière qui sont placés dans les centres de rétention administratives peuvent avoir accès à une assistance juridique.

Entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires, qu'ils soient étrangers primo-arrivants, demandeurs d'asile, et réfugiés a progressé nettement : + 18,9 % de signataires du contrat d'intégration républicaine (127 000 en 2023), + 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (142 000 en 2023), + 30 % de réfugiés (61 000 en 2023).

La direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, avec le soutien de ses services déconcentrés et de l'office français de l'immigration et de l'intégration, s'appuie principalement sur des associations pour mener les politiques d'asile et d'intégration.

Chapitre II

Le financement des associations : des dépenses en forte hausse, expliquées en partie seulement par la croissance des flux de publics étrangers

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour financer de nouvelles dépenses d'allocation aux demandeurs d'asile et d'hébergement (66,5 % des dépenses de la mission en 2023). Les associations sont fortement mobilisées dans le champ de l'asile, à la fois pour le premier accueil des demandeurs d'asile, mais aussi leur hébergement et leur accompagnement. Les dépenses pour l'intégration sont moindres et font également intervenir majoritairement des associations, en particulier pour des formations linguistiques et civiques. Pour l'ensemble de ces prestations, les financements octroyés aux associations ont augmenté de plus de 52 %, en passant de 716 M€ en 2019 à près de 1,1 Md€ en 2023. Cette augmentation importante est justifiée seulement en partie par l'augmentation des flux de publics étrangers pendant cette même période et reflète aussi d'autres facteurs.

I - La mission *Immigration* : des dépenses en progression, exécutées en grande partie par les associations

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ont augmenté fortement entre 2019 et 2023, principalement du fait des dépenses liées à l'asile, et ont largement bénéficié aux associations.

A - Des crédits en forte augmentation, portée par les dispositifs d'asile

Les dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration* ont progressé de plus de 23 % entre 2019 et 2023, portées principalement par l'augmentation des dépenses consacrées à l'asile (hébergement et allocation), qui représentaient 66,5 % de ses crédits en 2023.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration*

CP (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Total programme 303 Immigration et asile	1 453,07	1 423,07	1 364,19	1 736,85	1 732,08	19,2 %
Total programme 104 Intégration	386,33	391,29	442,25	478,25	536,15	38,8 %
Total crédits mission IAI	1 839,40	1 814,36	1 806,44	2 215,10	2 268,23	23,3 %
Évolution n/n-1		- 1,4 %	- 0,4 %	22,6 %	2,4 %	

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance (RAP)

Les dépenses des deux programmes progressent globalement de 23,3 % (notamment entre 2021 et 2022) en raison de l'augmentation des dépenses (+ 19,2 %) liées à l'asile portées par le programme 303, avec les hébergements et l'allocation aux demandeurs d'asile, et l'arrivée des Ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire¹⁵. Dans une bien moindre mesure, la mission a financé les dépenses relatives à l'intégration (programme 104), qui ont cependant progressé de plus de 38 % pendant la période sous-revue.

B - Des crédits majoritairement déconcentrés

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des crédits délégués aux préfets de région en leur qualité de responsables de budget opérationnel de programme (Bop) pour les deux programmes. Pour le programme 104, hors la subvention accordée à l'Ofii, le taux de déconcentration des crédits atteint près de 83 % en 2023. En enlevant du programme 303 la subvention versée à l'Ofpra et les dépenses liées à l'allocation aux demandeurs d'asile (Ada), ce taux de déconcentration des crédits approche 80 %.

¹⁵ Cf. Note d'exécution budgétaire 2023 relative à la mission IAI.

Tableau n° 6 : crédits déconcentrés des programmes 104 et 303

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Programme 104					
Total dépenses	386,33	391,29	442,25	478,25	536,15
<i>Dont crédits déconcentrés</i>	<i>120,84</i>	<i>145,16</i>	<i>149,16</i>	<i>176,66</i>	<i>214,92</i>
%/total des crédits	31,3 %	37,1 %	33,7 %	36,9 %	40,1 %
Total dépenses hors subv. Ofii	171,8	199,9	208,4	237,1	259,2
% Crédits déconc./total des crédits hors Ofii	70,3 %	72,6 %	71,6 %	74,5 %	82,9 %
Programme 303					
Total dépenses	1 453,07	1 423,07	1 364,19	1 736,85	1 732,08
<i>Dont crédits déconcentrés</i>	<i>703,01</i>	<i>704,84</i>	<i>726,03</i>	<i>982,85</i>	<i>953,91</i>
% crédits déconc./total des crédits	48,4 %	49,5 %	53,2 %	56,6 %	55,1 %
Total dépenses hors subv. Ofpra et Ada	885,54	865,63	883,60	1 148,15	1 198,84
% Crédits déconc./total des crédits hors Ofpra et Ada	79,4 %	81,4 %	82,2 %	85,6 %	79,6 %

Source : Cour des comptes à partir de requêtes Chorus

L'État conclut des marchés ou des conventions, ou lance des appels à projets auprès d'une multitude d'acteurs, parmi lesquels les associations jouent un rôle prépondérant sans être pour autant les seuls bénéficiaires. Les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises constituent les autres intervenants.

C - Le poids prépondérant des associations, en progression entre 2019 et 2023

Les dépenses réalisées par les associations financées par les programmes 104 et 303 relatives à l'asile et à l'intégration s'élèvent à 1 094 M€ en 2023, en progression de 52,7 % depuis 2019.

Tableau n° 7 : évolution du total des crédits versés aux associations au titre de l’asile, de l’intégration et de l’immigration

CP (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Dépenses aux associations dans le cadre du P 104	119,66	149,95	152,41	183,15	188,45	57,5 %
Part des associations/Total dépenses du P 104 hors Ofii	69,6 %	75,0 %	73,1 %	77,2 %	72,7 %	
Dépenses aux associations dans le cadre du P 303	532,50	532,20	570,88	783,91	786,76	47,7 %
Part des associations/Total dépenses du P 303 hors Ofpra et Ada	62,2 %	61,5 %	64,6 %	68,6 %	65,6 %	
Total P 104 et 303 hors Ofii, Ofpra et Ada	1 027,37	1 065,49	092,02	1 380,50	1 458,08	41,9 %
Dt dépenses aux associations	652,15	682,15	723,29	967,06	975,22	49,5 %
Part des associations (%)	63,5 %	64,0 %	66,2 %	70,1 %	66,9 %	+3,4 points
Dépenses des marchés intégration aux associations (Ofii pour le Cir)	35,58	24,95	46,08	56,77	76,30	114,4 %
Dépenses des marchés Spada aux associations (Ofii pour le premier accueil des demandeurs d’asile)	28,58	19,68	28,24	37,16	42,44	48,5 %
Total dépenses associations	716,31	726,78	797,61	1 060,99	1 093,96	52,7 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance (RAP) 2019 à 2023 et extractions Chorus (Inf-bud59- Jaune Associations) et réponses Ofii

L’intégralité des dépenses relatives aux centres d’accueil des demandeurs d’asile (Cada) et hébergements d’urgence des demandeurs d’asile (Huda) et aux centres provisoires d’hébergement (CPH) figurent dans le tableau, sans distinction de ce qui relève des dépenses liées à l’hébergement et à l’accompagnement social (cf. *infra*). Pour le programme 104, les dépenses réalisées par des associations représentent près de 73 % des dépenses du programme. Pour le programme 303, sans la subvention à l’Ofpra et les dépenses relatives à l’allocation aux demandeurs d’asile, ce taux atteint près de 70 %.

Trente-deux associations différentes sont mandataires des marchés de l’Ofii en lien avec l’intégration et le premier accueil. Pour les prestations de premier accueil des demandeurs d’asile, la totalité des titulaires mandataires sont des associations. Au total, sur les 157 lots des marchés publics conclus par le service achat de la direction des affaires financières de l’Ofii, 58 % des mandataires ont le statut d’association¹⁶.

¹⁶ Sans compter les co-traitants et sous-traitants qui peuvent également être des associations.

II - Les dispositifs d'intégration : la progression des dépenses dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, et des autres crédits déconcentrés

Les dépenses d'intégration ont progressé, tant pour le financement du contrat d'intégration républicaine mis en œuvre par l'Ofii, que pour des dispositifs financés par les préfetures.

A - Le doublement des dépenses de formation liées au contrat d'intégration républicaine, dans le cadre des marchés de l'Ofii

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les formations liées au Cir sont gérées par le biais de trois marchés publics : positionnement linguistique et certification, formation civique, formation linguistique¹⁷. Ces marchés se distinguent des précédents par la baisse du nombre de lots (de 34 à 20 lots), afin de les faire coïncider avec les régions administratives et de mettre en cohérence le découpage géographique avec celui adopté pour les marchés « premier accueil des demandeurs d'asile ». Il s'agit de marchés à bons de commande, dont l'émission est réalisée par la direction territoriale de l'Ofii compétente qui assure également le service fait et l'ordonnancement.

Tableau n° 8 : dépenses des associations dans le cadre des marchés de l'Ofii pour le Cir

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Formations linguistiques	29,31	20,16	35,55	44,47	60,65	106,9 %
Formations civiques	6,27	4,79	10,53	9,92	12,20	94,6 %
Positionnement linguistique et certification				2,38	3,45	
Total dépenses associations	35,58	24,95	46,08	56,77	76,30	114,4 %
Total des dépenses Ofii pour ces formations	66,06	76,19	98,95	105,13	132,05	99,9 %
Part dépenses associations/total dépenses	53,9 %	32,7 %	46,6 %	54,0 %	57,8 %	+ 3,9 points

Source : réponses de l'Ofii au questionnaire de la Cour des comptes

Au total, c'est un doublement des dépenses d'accueil et d'intégration pilotées par l'Ofii qui a eu lieu entre 2019 et 2023 (+66 M€), dont près de 58 % est réalisé par les associations (76 M€ en 2023) qui résulte à la fois d'un :

- effet « volume » lié à l'augmentation du nombre de signataires du Cir (+18,9 %) et à l'évolution de leur profil. En effet, le nombre de parcours linguistiques de longue durée, les plus coûteux, a augmenté fortement entre 2019 et 2023. Ainsi, la part des parcours de 400 et 600 heures est passée de 49 % en 2020 à 53 % en 2023. Le nombre de signataires orientés vers le forfait de 600 heures a, quant à lui, progressé de 96 % entre 2019 et 2023. Cela provient en partie de l'augmentation de la part des réfugiés dans les bénéficiaires, et parmi eux, de l'augmentation de la part de personnes non scolarisées dans leur pays d'origine ;

¹⁷ Il faut ajouter les marchés de formation linguistique et civique à Mayotte.

- effet « intensité de la formation » lié à l'augmentation du nombre d'heures de formation. En effet, à partir du 1^{er} mars 2019, les heures de formation linguistiques et les modules de formation civiques ont été doublées, dans le cadre de la mise en œuvre progressive du Cir renouvelé (dit « Cir Taché ») ;
- effet « nouvelles prestations », avec la mise en œuvre à partir de 2022 de nouveaux marchés pour réaliser les actions de positionnement linguistique, afin d'évaluer le niveau de langue des signataires.

Il n'y a pas en revanche d'effet « prix », le coût par heure et par stagiaire étant globalement stable pendant la période sous revue en dépit de disparités géographiques difficilement explicables (cf. *infra*).

Tableau n° 9 : évolution du coût des actions d'intégration par bénéficiaire du Cir

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023 (%)
Total dépenses marchés intégration	66,06	76,19	98,95	105,13	132,05	99,9 %
Cir signés	107 559	78 877	108 909	110 080	127 876	18,9 %
Coût/bénéficiaire Cir	614,2	966,0	908,6	955,1	1 032,6	68,1 %

Source : Cour des comptes à partir des réponses de l'Ofii – NB : le total des dépenses des marchés d'intégration comprend la totalité des mandataires quel que soit leur statut

Le coût des actions d'intégration par bénéficiaire d'un Cir est retracé dans le tableau ci-dessus. Il progresse de 68 % entre 2019 et 2023 du fait de l'augmentation du volume d'heures.

B - Un constat nuancé sur la capacité de l'Ofii à obtenir le plus bas prix

Même si le coût par stagiaire et par heure est resté stable pendant la période sous revue, l'analyse des prix des marchés suscite des observations.

Dans la notation des candidats, une part prépondérante est accordée à la note technique (70 % pour la formation linguistique comme pour la formation civique), le prix représentant seulement 30 % de la note globale. Ce choix de la DGEF, mis en œuvre par l'Ofii, n'est pas critiquable en soi, le pouvoir adjudicateur disposant d'une grande liberté dans la pondération des critères de sélection des offres.

Il est plus surprenant en revanche de constater que les prix par heure de formation et par participant sont assez hétérogènes d'une région à l'autre sans raison objective. Ainsi, s'agissant des formations linguistiques, les prix de l'heure varient entre 6,04 € par heure et par bénéficiaire convoqué et présent¹⁸, prix le plus bas observé en Provence Alpes Côtes d'Azur (PACA), et

¹⁸ Ce prix inclut l'ensemble des coûts nécessaires à la réalisation de la prestation (coordination du dispositif, participation aux réunions et aux formations, gestion administrative et pédagogique, accueil des stagiaires, suivi des parcours et évaluation intermédiaire et finale, information sur les suites de parcours mobilisables par les stagiaires).

8,9 €, prix le plus élevé observé en Nouvelle-Aquitaine, soit 47 % de surcoût, qui résulte principalement d'une différence sur le coût du personnel affecté à la prestation (+1,35 €/h). Des écarts substantiels ont également été constatés sur les marchés de certification et de positionnement linguistiques : 157 € dans le Grand Est contre 644 € à Cergy et Bobigny pour une même session de positionnement linguistique, et 126 € en Bourgogne Franche-Comté contre 260 € en Nouvelle Aquitaine pour une même certification linguistique.

S'agissant des formations civiques, on observe des écarts encore plus importants, allant du simple au double, pour une prestation pourtant très encadrée par les prescriptions pédagogiques de la DGEF. Les prix pratiqués en PACA (45,2 €/h) ou en Centre Val-de-Loire (47 €/h) sont ainsi deux fois inférieurs à ceux obtenus pour les lots Normandie (92 €/h) ou Nouvelle-Aquitaine (102 €/h).

Il convient enfin de noter le prix très élevé payé pour les formations civiques dispensées à Mayotte (170 €/h), qui ne comportent que deux jours contre quatre ailleurs en France et qui ont fait l'objet d'un marché pour la première fois en 2021. Ce prix reflète selon l'Ofii « *cette situation dans laquelle le prestataire ne dispose pas d'éléments de référence pour l'élaborer et peut avoir tendance à provisionner d'éventuels risques* ».

En réponse aux interrogations sur les écarts de prix constatés entre lots d'un même marché, l'Ofii met en avant « *la validation du CBCM quant à la soutenabilité budgétaire* » des offres retenues, ainsi que des variations sur plusieurs paramètres, qu'il s'agisse du coût des formateurs, des frais fixes notamment immobiliers, du volume d'activité estimé, du contexte local et des stratégies d'expansion de certains prestataires.

Les variations de prix résultent surtout des difficultés rencontrées par l'Ofii pour susciter de la concurrence dans les régions faisant l'objet de lots : lorsqu'un seul groupement a répondu à l'appel d'offres, l'office se retrouve ainsi contraint d'accepter les coûts proposés sans vrai levier de négociation avec le groupement. C'est le cas en l'espèce pour le lot Nouvelle Aquitaine, pour lequel une seule offre avait été déposée pour la formation linguistique comme pour la formation civique. De même, une seule offre avait été déposée pour le lot Normandie de la formation civique. À Mayotte, le prestataire retenu faisait face à un candidat local qui proposait des prix très bas, ne paraissant pas crédibles à l'Ofii.

L'Ofii indique vouloir « *utiliser tous les leviers offerts par le code de la commande publique afin d'optimiser l'offre financière des candidats, comme le sourcing et la négociation* ». L'Ofii met également en avant la nécessité que la DGEF soit capable de « *valider les éléments structurants du besoin dans un rétroplanning posé* » et à laisser un délai suffisant « *à l'Ofii pour réaliser la mise en concurrence et l'analyse* ». Sans sous-estimer la difficulté du *sourcing* des prestataires¹⁹, l'Ofii doit chercher à maximiser les chances d'avoir plus d'une offre par lot, si nécessaire en revoyant le découpage des lots.

¹⁹ Le compte rendu d'une réunion du janvier 2021 visant à préparer les marchés du Cir indique que « *les organismes retenus lors des marchés actuels n'avaient pas, pour certains, une assise financière suffisamment solide pour délivrer des prestations de qualité* ».

C - La progression des autres crédits d'intégration, versés dans le cadre d'appels à projet

Les crédits déconcentrés, c'est-à-dire délégués aux préfets, représentent une part non négligeable et croissante des dépenses consacrées à l'accueil et l'intégration des réfugiés. La dynamique de ces crédits déconcentrés est sensible : hors programme *Agir* (voir *infra*), la progression est de 76,8 % sur la période 2019-2023, avec une nette accélération de la croissance en 2022 (+50,9 % sur une seule année). La très grande majorité de ces actions est portée par des associations (87 % en 2022). En 2023, 78,6 M€ y ont été consacrés, à comparer aux 132 M€ consacrés aux formations « de droit commun » du Cir en matière d'intégration financées par l'Ofii sur l'action 11 du même programme.

Ces crédits sont versés après appels à projet annuels, soit en groupant les deux actions (primo-arrivants et actions spécifiques pour les réfugiés), soit de manière séparée. Ils sont cadrés chaque année par une instruction du ministre de l'intérieur, et font également l'objet d'une évaluation, dont l'exhaustivité a progressé au fil du temps. Il convient de noter que, depuis 2023, la DGEF n'organise plus d'appels à projets financés sur crédits centraux, pour ne pas faire double emploi avec les appels à projets organisés sur crédits déconcentrés.

Tableau n° 10 : évolution des crédits territoriaux et centraux de l'action 12 du programme 104 - Tous types de structures bénéficiaires de crédits

En M€		2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Crédits déconcentrés	Crédits territoriaux de droit commun et Volont'R ²⁰	33,9	35,33	38,86	59,82	60,32	77,9 %
	Marchés Agir	0	0	0	1,65	16,45	
	Autres dispositifs mis en œuvre au niveau déconcentré (OEPRE) ²¹	1,24	1,62	1,89	1,69	1,81	46,0 %
Crédits centraux/DGEF	Soutien à des porteurs de projets (AAP national ou hors AAP)	3,54	4,27	5,32	6,26	4,32	22,0 %
	Dispositifs portés au niveau central (Hope ²² , initiative Marianne)	0	0	0	2,85	2,38	
	Autres crédits centraux (toutes structures)	0,38	0,27	0,84	1,55	1,3	242,1 %
	Total crédits centraux et déconcentrés AAP et HAAP	39,06	41,49	46,91	73,82	86,58	121,7 %
	<i>Dont part crédits déconcentrés</i>	<i>90,0 %</i>	<i>89,1 %</i>	<i>86,9 %</i>	<i>85,6 %</i>	<i>90,8 %</i>	<i>+ 0,8 point</i>
	Total action 12 (selon RAP)	52,1	51,9	59,7	89,1	101,2	94,2 %

Source : Cour des comptes d'après réponses de la DGEF

Le périmètre de l'action a évolué à compter de 2022 avec l'intégration de la majeure partie des crédits de l'action 15 consacrée aux réfugiés. L'écart entre le total des crédits centraux et déconcentrés AAP et HAAP et le total des dépenses de l'action 12 figurant dans les RAP s'explique par les crédits du FAMI ; la subvention versée à l'Ofii pour les formations linguistiques A2/B1 et des prestations réalisées par des structures autres.

²⁰ Ces crédits territoriaux sont délégués sous forme d'appels à projet, de conventions de gré à gré et de marchés publics. Le programme Volont'R propose à des jeunes réfugiés ou étrangers primo-arrivants et à des jeunes français de réaliser des missions de service civique au sein d'associations ou de collectivités.

²¹ Dispositif OEPRE : ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants.

²² Hope : programme « hébergement, orientation et parcours vers l'emploi ».

III - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés : une progression des dépenses en partie expliquée par les flux

La progression des dépenses d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés pendant la période sous revue ne s'expliquent pas uniquement par l'augmentation des flux de publics bénéficiaires.

A - La concentration des dépenses de la mission, au profit d'un petit nombre d'associations

Les quinze associations ayant bénéficié du plus de crédits entre 2019 et 2023 en provenance des programmes 104 et 303 représentent 46 % du total des dépenses des associations du programme 104 (365,1 M€ sur 793,6 M€ sur la période) et 51,3 % du total des dépenses des associations du programme 303 (1 646,4 M€ sur 3 206,2 M€).

Pour le programme 303, les cinq associations ayant bénéficié des crédits les plus importants sont *Coallia* (481,4 M€), *France Terre d'Asile* (231,7 M€), la *Croix-Rouge française* (189,4 M€), le groupe *SOS Solidarités* (122,2 M€) et *Forum réfugiés - Cosi* (97,7 M€). Ces cinq associations réalisent 34,4 % du total des dépenses effectuées par les associations. Les dix associations suivantes et le détail des dépenses par année pour les deux programmes figurent en annexes 3 et 4.

Parmi ces quinze associations, les cinq bénéficiaires principales des crédits du programme 104 sont quasiment les mêmes : *Coallia* (91,9 M€), *France Terre d'asile* (55,6 M€), le groupe *SOS Solidarités* (35,5 M€), *Forum réfugiés-Cosi* (31,4 M€) et *Aurore* (28,6 M€). Elles représentent à elles seules 30,6 % du total des dépenses réalisées par les associations. Ces niveaux de concentration sont stables sur la période récente.

Qu'il s'agisse des dépenses portées par le programme 303 ou 104, les associations citées en sont bénéficiaires principalement au titre de l'asile (hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, gestion des structures de premier accueil des demandeurs d'asile, etc.).

B - Dans les structures d'hébergement, une progression des dépenses d'accompagnement plus rapide que celle des créations de places

Le prix de journée par place occupée dans une structure d'hébergement sert de base au paiement des associations, et est généralement indiqué dans les appels à projet, et les notes d'information sur la création de places.

Il comprend indistinctement l'ensemble des prestations demandées par les cahiers de charges, donc relatives à l'hébergement et aux interventions d'accompagnement. Ainsi la dépense d'accompagnement n'est pas chiffrée en tant que telle, ce qui constitue une lacune (voir *infra*). Afin d'estimer le montant des dépenses consacrées à l'accompagnement social, la DGEF a transmis un *ratio* par type de structure d'hébergement, qui s'appuie sur :

- des taux moyens des dépenses de personnels qui ont été reconstitués à partir d'un échantillon de comptes financiers d'une cinquantaine d'établissements,
- la part moyenne que représentent les effectifs de travailleurs sociaux au sein du personnel.

La part consacrée à la masse salariale des intervenants sociaux est de 34 % dans les établissements et services sociaux et médico sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile, centres provisoires d'hébergement), alors que dans les hébergements d'urgence elle s'élève à 27,8 %. Cette différence peut s'expliquer par un nombre plus important d'intervenants en établissement social, comme cela sera développé ultérieurement.

Ces ratios ont été appliqués aux dépenses totales consacrées aux gestionnaires d'hébergement, qu'ils soient, ou non, sous statut associatif. Les dépenses ainsi estimées de l'accompagnement social ont progressé de plus de 36 % pendant la période sous revue, en passant de 250 à 341 M€.

Tableau n° 11 : évolution des dépenses d'accompagnement social, versées à tous les gestionnaires d'hébergement, y compris non associatifs (en M€)

	2019		2020		2021		2022		2023		Évolution 2019/2023
	Dépenses totales	Coût accom. soc.	Dépenses totales	Coût accom.Soc.	Dépenses totales	Coût accomp. Soc.	Dépenses totales	Coût accomp. Soc.	Dépenses totales	Coût accom. Soc.	Cout accomp
<i>Cada</i>	301,48	103,28	309,22	105,93	327,73	112,27	340,31	116,58	378,30	129,5	25,5%
<i>CAES</i>	30,95	9,73	28,56	8,98	35,50		43,69	13,73	60,84	19,1	96,5%
<i>Huda</i>	390,09	115,52	373,21	110,44	381,50	113,05	606,93	181,01	532,96	158,4	37,2%
<i>CPH</i>	64,09	21,59	79,08	26,64	78,76	26,53	85,62	28,84	102,88	34,6	60,5%
Total	786,61	250,12	790,08	251,99	823,48	263,00	1 076,56	340,17	1 074,97	341,8	36,7%

Source : DGEF

Pendant la même période, la progression des places d'hébergement dans tous les centres qu'ils soient ou non sous statut associatifs, n'a été que de 14,7 %. La progression des dépenses en matière d'hébergement et par conséquent en matière d'accompagnement social a donc été plus rapide que celle des créations de places.

**Tableau n° 12 : évolution du nombre de places d'hébergement financées
sur les programmes 303 et 104**

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
CAES	3 136	3 136	4 366	4 591	5 825	85,7 %
Huda	42 506	47 145	47 715	46 952	46 683	9,8 %
Cada	43 602	43 632	46 632	46 536	48 947	12,3 %
CPH	8 710	8 710	9 168	9 915	10 868	24,8 %
Total	97 954	102 623	107 881	107 994	112 323	14,7 %

Sources : rapports annuels de performance de la mission Immigration, asile et intégration

Le coût de l'accompagnement social par place financée et par an pendant la période sous revue, toutes structures confondues, pourrait être estimé en rapportant les dépenses d'accompagnement au nombre total de places. Pendant la période sous revue, il évoluerait de 2 553 € en 2019 à 3 043 € en 2023, soit une progression de 19 %.

Afin d'estimer les dépenses en faveur des seules associations gestionnaires d'hébergement, ces ratios ont été appliqués aux crédits qui leur ont été versés, à partir de requêtes Chorus. Pendant la période sous revue, ces dépenses ont progressé de 45,5 %, passant de 181,2 M€ à 263,8 M€.

**Tableau n° 13 : évolution des dépenses de l'accompagnement social des demandeurs
d'asile et des réfugiés, versées aux seules associations gestionnaires d'hébergement
(en M€)**

En M€	2019		2020		2021		2022		2023		Évol 2019/ 2023
	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Coût acc. social
Huda	285,1	79,2	268,2	74,6	295,6	82,2	493,3	137,1	409,9	113,94	43,8 %
Cada et CAES	239,2	81,9	245,4	84,1	260,3	89,2	270,6	92,7	349,8	118,5	44,6 %
CPH	59,5	20,1	72,4	24,4	71,9	24,2	77,5	26,1	93,3	31,4	56,7 %
Total	583,8	181,2	586	183,1	627,8	195,6	841,4	255,9	853	263,8	45,5 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus et réponses DGEF – NB : la part estimée du coût de l'accompagnement par type de structure a été calculée à partir des ratios fournis par la DGEF (Cada et CPH 34 %, CAES 31 % ; pour l'Huda, le coût a été calculé à partir de la moyenne du coût de l'accompagnement social dans l'Huda local, Huda Praha et Huda Ukraine soit 27,8 %)

C - L'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés : une progression des dépenses en structures de premier accueil en partie justifiée par les flux

1 - Des financements en progression, en partie expliqués par les flux de bénéficiaires

La rémunération des associations attributaires du marché 2019-2021 des structures de premier accueil des demandeurs d'asile, géré par l'Ofii, était effectuée sur une base forfaitaire pour l'ensemble des prestations, avec des modalités de révision des prix. Le marché 2022-2024 a affiné la définition de cette base, ce qui paraît pertinent. Il a établi trois types de prix, également révisables :

- une partie à prix forfaitaire immobilier annuel (pour l'ouverture et le maintien d'une Spada), dont le montant reste identique quel que soit le nombre de demandeurs d'asile, sauf en cas d'évolution de l'implantation géographique,
- une partie à prix forfaitaire sur la réalisation des prestations de pré-accueil des demandeurs d'asile en amont de leur enregistrement en guichet unique (prestation A) et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile non hébergés (prestation B), révisable en fonction des flux de demandeurs d'asile,
- et une partie en fonction des besoins, par bons de commande, pour l'accompagnement des personnes bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire (prestation C). Le recours à l'utilisation des bons de commande permet de maintenir la prestation, en attendant le déploiement effectif du nouveau programme *Agir*, qui prendra le relai de l'accompagnement des réfugiés.

Pendant la période sous revue, le montant initial du marché 2019-2021 (toutes prestations confondues) était de 77,5 M€, auxquels se sont ajoutés des avenants à hauteur de 655 000 €²³. Son exécution entre 2019 et 2021 s'est élevée à 82,5 M€. La différence entre le montant initial et l'exécution s'explique principalement par des revalorisations du forfait en 2019, 2020 et 2021, à la suite des demandes des associations formulées dès octobre 2019. Ces dernières avaient à l'époque fait valoir l'importance des flux de demandeurs d'asile pour justifier leur demande. Le marché 2022-2024 s'élève, en prévision, à 104,2 M€, soit une progression de 26,3 % par rapport au montant exécuté de 82,5 M€ pendant le marché précédent. En attendant les chiffres de l'exécution 2024, les dépenses des années 2022 (37,1 M€) et 2023 (42,4 M€) confirment les prévisions à la hausse pour la gestion des Spada.

²³ Les avenants ont été constitués pour l'expérimentation de la borne Ofpra (total de 160 216 € pour les lots 3 et 9) et pour les équipements de protection individuelle pendant la crise sanitaire (494 820 € pour les 12 lots).

Interrogé sur cette augmentation, l'Ofii a déploré, comme dans le cadre du Cir, la faible concurrence sur ces marchés, qui apparaît comme une des causes principales de la progression des prix. *A contrario*, l'Ofii a noté une diminution des coûts lorsque plusieurs opérateurs se sont manifestés pour un même lot. Ainsi, en juin 2021, une procédure adaptée a été lancée sur le territoire métropolitain pour le renouvellement des marchés Spada, par la voie de l'allotissement géographique. Deux candidats se sont positionnés sur le lot Occitanie, là où un seul était présent lors de l'attribution précédente : *Forum Réfugié- Cosi* (FRC), titulaire sortant, et CVH. Suite à l'examen des offres, celle de FRC a été classée deuxième. Les négociations avaient néanmoins permis de faire diminuer les prix de FRC de près 3,3 % et de CVH de près de 11 %, dont l'offre initiale était déjà la moins-disante. À l'issue d'une procédure de référé précontractuel, le tribunal administratif a rejeté la requête de FRC et confirmé la décision de l'Ofii d'attribuer le lot à CVH. Le marché a pu être mis en œuvre dès le lundi 3 janvier 2022.

D'autres motifs peuvent expliquer l'augmentation des dépenses pour le marché Spada, et notamment la création de six nouvelles implantations, et donc une augmentation de l'offre sur le territoire. L'office a enfin indiqué que la meilleure définition des prestations proposées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans le cahier des clauses particulières a conduit à affiner et mieux valoriser leurs coûts, qui n'était pas suffisamment pris en considération précédemment.

Il n'en demeure pas moins que les flux de demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile, analysés précédemment, ont progressé de 4,8 % entre 2019 et 2023, ce qui ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation de prévision de dépenses du marché 2022-2024 de 26,3 % par rapport à l'exécution du précédent marché. Là encore, la prévision d'augmentation des dépenses à verser aux associations apparaît largement supérieure à l'augmentation des flux de publics étrangers bénéficiaires, même modulée de l'augmentation des salaires sur la période.

D'après les estimations transmises par la DGEF, le montant total des dépenses pour les prestations A et B en Spada s'est élevé à 24,7 M€ en 2023. Le coût de l'accompagnement social de la seule prestation B, pour les demandeurs d'asile non hébergés, en représentait 65 %, soit un peu plus de 16 M€, pour 108 515 demandeurs d'asile. Les dépenses d'accompagnement par personne peuvent donc être estimées pour cette année à 148,4 €. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un premier accompagnement en structure de premier accueil, avant d'être pris en charge au long cours par leur structure d'hébergement, s'ils peuvent bénéficier d'une place.

Tableau n° 14 : exécution des marchés 2019 Spada, entre 2019 et 2021

Lot/région	Titulaire	Montant sur 3 ans (y compris avenants)	Dépenses par année (exécution du marché en €)			
			2019	2020	2021 (y compris solde payé en 2022)	Dépenses totales
1/ Auvergne Rhône Alpes	Forum réfugiés-Cosi	9 251 102	3 118 234	2 295 326	3 825 543	9 239 102
2/ Bourgogne-Franche Comté	Coallia	3 217 997	954 750	799 500	1 113 750	2 868 000
3/ Bretagne	Coallia	2 430 155	973 378	617 870	1 255 323	2 846 570
4/ Centre-Val-de-Loire	Coallia	2 837 557	1 096 019	740 577	1 385 361	3 221 957
5/ Grand Est	Foyer Notre-Dame	7 535 547	2 730 826	1 894 381	3 268 532	7 893 739
6/ Hauts-de-France	Coallia	3 279 475	1 192 425	835 769	1 485 281	3 513 475
7/ Île-de-France	Centre d'action sociale protestant pôle asile	28 692 816	10 470 869	7 178 532	12 933 454	30 582 855
8/ Normandie	France Terre d'asile	2 941 000	1 056 750	736 625	1 253 125	3 046 500
9/ Nouvelle Aquitaine	France Terre d'asile	4 393 645	1 409 917	1 068 234	1 675 495	4 153 645
10/ Occitanie	Forum réfugiés Cosi	3 732 708	1 488 650	963 718	1 793 750	4 246 118
11/ Pays de la Loire	France Terre d'asile	4 925 428	1 650 616	1 223 682	2 039 470	4 913 768
12/ Provence-Alpes Côte d'Azur	Forum réfugiés Cosi	4 916 177	1 981 309	1 247 544	2 171 324	5 400 177
Guadeloupe	Croix-Rouge française	nc	277 183	15 361	19 581	312 125
Martinique	Croix-Rouge française	nc	174 326	61 428	32 000	267 754
Total		77 498 571	28 575 253	19 678 546	34 251 987	82 505 786

Source : Cour des comptes à partir des réponses de l'Ofii

IV - Un coût de l'assistance juridique qui progresse plus fortement que le nombre d'étrangers en centre de rétention administrative

La mission d'assistance juridique aux étrangers en rétention est financée sur le programme 303. Ces dépenses ont progressé de près de 30 % pendant la période sous revue en raison notamment de l'augmentation du nombre de lots du marché, consécutive à la hausse du nombre de centres de rétention, mais à contre-courant de l'évolution du nombre de personnes effectivement retenues (de 50 486 à 40 056 retenus par an, entre 2019 et 2023).

Tableau n° 15 : évolution des dépenses d'accompagnement juridique dans les centres de rétention administrative

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Accompagnement juridique des retenus</i>	5,23	6,00	5,82	6,63	6,80	29,9 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes de Chorus

Tableau n° 16 : évolution du nombre d'étrangers en centre de rétention administrative

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Total de retenus admis en Cra (national)</i>	50 486	25 663	39 158	40 554	40 056	- 20,7 %

Source : DGEF

Pour la période 2017/2020, le marché était découpé en neuf lots et réparti entre cinq prestataires : la Cimade, l'Ordre de Malte, Forum réfugiés - Cosi, France Terre d'Asile et le groupe SOS Solidarités. Le montant initial du marché s'élevait à près de 4,9 M€. Dès fin 2019, le montant total actualisé (suite à modification des indices et avenants) s'élevait à 5,6 M€.

Pour le nouveau marché, couvrant la période 2021/2024, La DGEF précise que « *le marché a été alloté en 21 lots afin de garantir la concurrence* »²⁴. Quatre candidats (soit un de moins que pour le marché précédent) ont présenté une offre et ont été retenus : la Cimade²⁵, le groupe SOS Solidarités²⁶, Forum réfugiés - Cosi²⁷ et France Terre d'Asile²⁸. En complément des 21 lots initiaux, trois autres marchés ont été passés en vue de l'ouverture des centres de

²⁴ Le Cra de Mayotte est géré par une association locale Solidarité Mayotte hors marché.

²⁵ Lot 1 (Bordeaux) ; lot 2 (Saint Jacques-de-la-Lande) ; lot 3 (Toulouse) ; lot 4 (Hendaye) ; lot 14 (Guadeloupe) ; lot 15 (La Guyane) et lot 16 (Mesnil-Amelot 1 et 2).

²⁶ Lot 5 (Geispolsheim) ; lot 6 (Lille) ; lot 7 (Metz) et lot 21 (Paris).

²⁷ Lot 8 (Lyon 1) ; lot 9 (Marseille) ; lot 10 (Nice) ; lot 11 (Perpignan) ; lot 12 (Sète) et lot 13 (Nîmes).

²⁸ Lot 17 (Palaiseau) ; lot 18 (Plaisir) ; lot 19 (Coquelles) et lot 20 (Rouen).

La Réunion, de Lyon 2 en 2022 et d'Olivet en 2024²⁹. Le montant initial des 23 lots s'élève à 6,3 M€ (répartis entre la Cimade pour 2,6 M€, Forum réfugiés- Cosi pour 1,7 M€, le groupe SOS Solidarités pour près de 1,3 M€ et France Terre d'Asile pour 0,7 M€). Les partenaires (préfectures, associations, Ofii)³⁰ des Cra se réunissent régulièrement. Les associations intervenant dans les centres de rétention coordonnent et rédigent ensemble chaque année un rapport relatif aux centres et locaux de rétention administrative.

Les documents contractuels du marché public précisent que le titulaire doit rendre compte au responsable du centre de rétention et à la DGEF de la réalisation de ses prestations sous forme de comptes rendus d'exécution et de compte rendu final en fin de marché. Ils indiquent également que le paiement des associations est effectué sur la base d'un rapport trimestriel. Il n'est pas douteux que les associations remplissent effectivement leurs missions d'assistance juridique, qui ont notamment pour conséquence le dépôt de recours devant les tribunaux, au vu du volume soutenu de ceux-ci³¹. En première analyse, la progression du contentieux ne paraît pas décorrélée de celle des flux ; étant entendu que le contentieux n'est pas seulement créé par les primo-arrivants mais naît aussi à l'occasion des renouvellements de titres. Les associations publient par ailleurs chaque année un rapport sur leur activité dans ces centres.

La DGEF a fait part d'une seule situation effective de non-paiement à une association, dans le cadre des marchés en cours. Ainsi, en 2023, une salariée de la Cimade au centre du Mesnil-Amelot a été agressée par une personne en rétention administrative. L'association a décidé de retirer ses équipes pendant 44 jours, du 2 février au 18 avril 2023. Malgré cela, la Cimade a présenté des factures correspondant à des prestations pleinement réalisées. La DGEF a procédé à une réfaction proportionnelle à l'absence de service fait sur les montants présentés soit une réfaction de 77 345,82 € sur la facture du 1er trimestre 2023 de 225 214,82 € et une réfaction de 23 203,75 € sur la facture du même montant pour le second trimestre 2023.

²⁹ Pour le Cra de la Réunion La Cimade, Forum réfugiés- Cosi pour Lyon 2 et France Terre d'Asile pour Olivet.

³⁰ Notamment les agents de l'Ofii qui interviennent en tant que médiateurs dans le cadre de leur mission d'accompagnement et de préparation au départ des retenus.

³¹ Dans son rapport sur la lutte contre l'immigration irrégulière, la Cour soulignait l'augmentation du contentieux des étrangers au sens large ces dernières années, qui représentait 41 % des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2021 contre 30 % en 2016. Cour des comptes, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024. En 2023, selon le dernier rapport d'activité du Conseil d'État, ce taux est monté à 43,3 % dans les tribunaux administratifs (soit plus de 111 000 affaires enregistrées, qui ne concernent évidemment pas que des retenus en CRA) et à 56,8 % dans les cours administratives d'appel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les crédits de la mission Immigration, asile et intégration sont destinés à financer les dispositifs en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que les actions d'intégration des primo-arrivants. Ils ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,3 Md€, principalement pour financer de nouvelles dépenses dans le domaine de l'asile. L'allocation aux demandeurs d'asile et le financement de leur parc d'hébergement représentaient ainsi 66 % des dépenses de la mission en 2023.

Dans ce cadre, les financements octroyés aux associations ont augmenté de plus de 52 %, en passant de 716 M€ en 2019 à près de 1,1 Md€ en 2023. Cette augmentation importante est expliquée seulement en partie par l'augmentation des flux de publics étrangers pendant cette même période : + 7,4 % de demandeurs d'asile, et + 14,7 % de créations de places d'hébergement.

Les associations sont d'abord mobilisées dans le domaine de l'asile, à la fois pour le premier accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile, et la gestion du parc d'hébergement. Au titre de la seule gestion du parc d'hébergement, les associations ont ainsi été bénéficiaires de plus de 850 M€ en 2023, en augmentation de 46 % par rapport à 2019. Les prestations d'accompagnement sont comprises dans les financements globaux de l'hébergement. D'après l'estimation réalisée par la Cour, leur coût a représenté plus de 263 M€ en 2023.

Les dépenses pour l'intégration, moindres, font également intervenir des associations, en particulier pour des formations linguistiques et civiques. Dans le cadre du Cir, l'Ofii a élaboré des marchés publics pour attribuer les différentes prestations du contrat. Les financements des associations ont été multipliés par deux, pour s'établir à 76 M€, sous l'effet cumulé du doublement de volume horaire des formations proposées, et de l'augmentation du nombre de signataires de ce contrat.

En revanche, l'État formalise ses exigences vis-à-vis des opérateurs d'hébergement le plus souvent par le biais d'appels à projet et non de marchés, tant pour la création de places que pour les accompagnements sociaux prévus dans les centres, ou l'attribution de ses crédits déconcentrés (en 2023, 60,3 M€).

Les fortes progressions de coût unitaire observées varient selon les types d'accompagnement ou de formation et résultent de plusieurs phénomènes tels que, dans le domaine linguistique, le caractère plus intensif des prestations proposées et un changement dans la composition des bénéficiaires, avec un accroissement de la part de ceux qui réclament un accompagnement plus intensif. La progression des coûts est en outre facilitée par le manque de concurrence entre les prestataires, historiquement particulièrement présents dans telle ou telle partie du territoire.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

- 1. Améliorer l'identification des candidats potentiels aux marchés de formation linguistique et civique du contrat d'intégration républicaine, et le cas échéant revoir le découpage des lots pour favoriser la concurrence (Ofii).*

Chapitre III

Les missions confiées aux associations : des prestations à mieux coordonner dans le champ de l'intégration et à préciser dans celui de l'asile

En lien étroit avec les services de l'État et de l'Ofii, les associations exercent un rôle prépondérant pour les actions d'intégration de l'ensemble des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (Cir), mais aussi pour l'hébergement et l'accompagnement social des demandeurs d'asile, puis des réfugiés. Dans le champ de l'intégration, les prestations du Cir devraient être mieux coordonnées avec les autres dispositifs existants. Dans le champ de l'asile, la définition des accompagnements sociaux apparaît perfectible.

I - Les actions d'intégration : une articulation à améliorer entre les dispositifs

Dans le cadre du Cir, géré par l'Ofii, les étrangers primo-arrivants doivent suivre une formation civique et, le cas échéant, linguistique. Les préfetures financent également des formations identiques, qui peuvent concerner des publics différents, mais aussi des signataires du contrat d'intégration républicaine. La coordination entre ces dispositifs apparaît délicate à mener.

A - Le contrat d'intégration républicaine : des formations civiques et linguistiques à suivre pour obtenir la carte pluriannuelle de résident

L'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle par les étrangers primo-arrivants est, dans le cadre législatif et réglementaire actuel, subordonnée à :

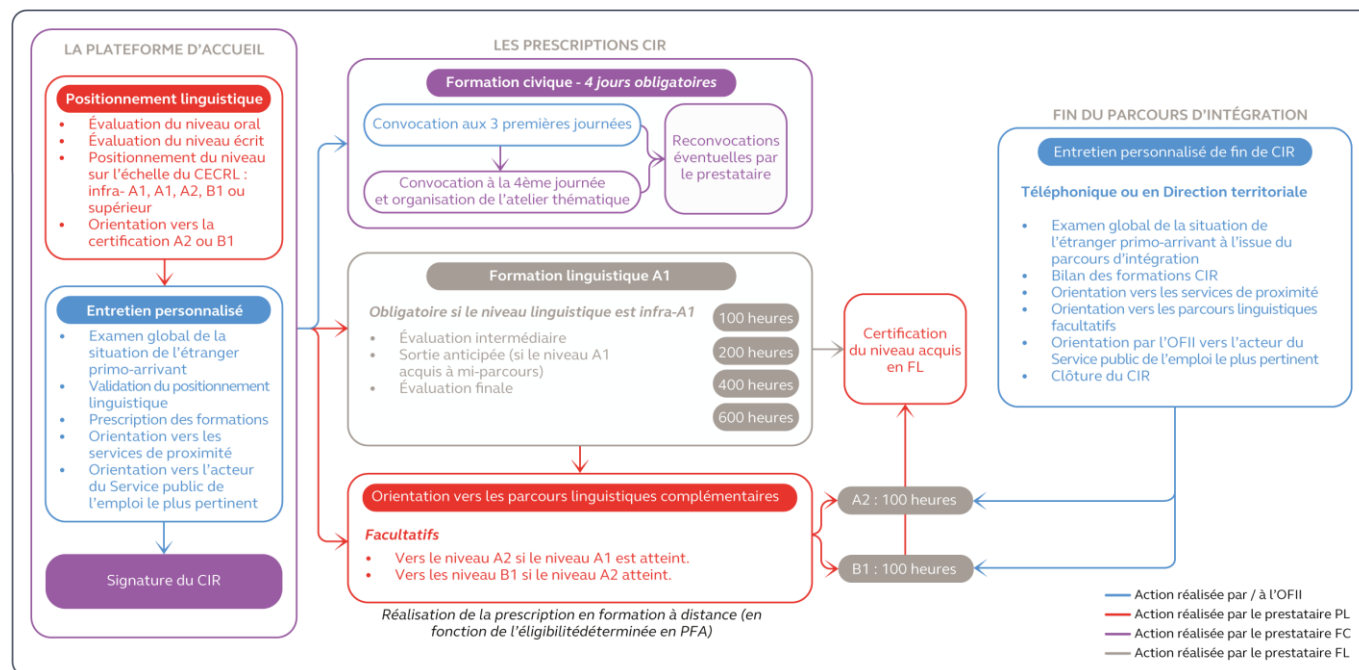
- la signature du contrat d'intégration républicaine (Cir) ;
- l'assiduité aux formations civique et linguistique, combinée à la progression du niveau de langue en fin de formation.

En 2023, les associations représentent plus de 57 % des bénéficiaires des financements de l'Ofii pour la mise en œuvre du Cir, qui matérialise le parcours d'intégration pour les étrangers primo-arrivants. Il a pour objectifs la compréhension des valeurs et principes de la République, l'apprentissage de la langue française, l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie. Il est constitué de deux parties :

- une formation civique, passée de deux à quatre journées, dans le cadre des nouvelles mesures entrées en vigueur le 1^{er} mars 2019 (« Cir Taché »), suivie par tous les signataires ;
- une formation linguistique, prescrite aux seuls signataires dont le niveau est inférieur au niveau A1 dans le cadre européen commun de référence au moment de la signature du Cir. Cette formation a également évolué en 2019, avec le doublement des heures d'enseignement des différents parcours (dorénavant 100 heures, 200 heures et 400 heures), et l'ouverture d'un parcours de français d'une durée de 600 heures pour les non-lecteurs, non-scripteurs.

Le schéma ci-dessous reprend les différentes étapes du Cir depuis la plateforme d'accueil de l'Ofii, jusqu'à la fin du parcours. Il débute par une réunion d'information à l'Ofii, au cours de laquelle a également lieu le test de positionnement linguistique afin d'évaluer le niveau de langue et déterminer le parcours linguistique à suivre. Un entretien est ensuite organisé entre le signataire et un auditeur de l'Ofii pour tenir compte de sa situation sociale, familiale et professionnelle mais aussi de l'orienter vers des services de proximité selon ses besoins. C'est aussi au cours de cet entretien que le Cir est signé et que sont prescrites les différentes formations.

Schéma n° 3 : le contrat d'intégration républicaine Les prescriptions du Cir



Source : Ofii

Le présent rapport n'avait pas pour objet l'analyse de la qualité des formations et de leur impact sur les bénéficiaires, qui vient de faire l'objet d'un rapport sénatorial³².

1 - Le positionnement linguistique et la certification

Alors qu'avant 2021, le positionnement linguistique était décidé par les seuls auditeurs de l'Ofii, cette activité fait depuis l'objet d'un recours à des prestataires externes. Les mandataires des marchés de positionnement linguistique sont chargés d'évaluer les compétences linguistiques et scolaires sur les plateformes d'accueil de l'Ofii lors de la signature du contrat, pour prescrire ou non un parcours d'apprentissage du français parmi les quatre possibles. Ces évaluations sont réalisées par le biais de test, écrit puis oral, mis au point par la DGEF et à la disposition de l'évaluateur par l'Ofii.

Si le signataire n'a pas atteint le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), il doit suivre une formation linguistique obligatoire. Le CECRL établit un « référentiel de compétence langagière » qui s'échelonne de A à C, chacun des niveaux étant divisé en deux. Le niveau A1 correspond à celui d'un utilisateur élémentaire, qui est capable de comprendre et utiliser des expressions familières quotidiennes, de se présenter ou présenter quelqu'un, et de communiquer de façon simple.

Le taux de prescription de formation linguistique est légèrement inférieur à 50 % et assez stable sur la période (48,9 % en 2019, 45,8 % en 2020, 47,5 % en 2021, 46,5 % en 2022, 45,8 % en 2023). Le nombre de bénéficiaires a toutefois progressé, en passant de 52 596 en 2019 à 58 582 personnes en 2023. S'il a atteint le niveau A1, une formation non obligatoire vers les niveaux A2 ou B1, d'une durée de 100 heures est proposée au signataire du Cir.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, une offre de certification est incluse dans le marché de positionnement linguistique. Elle est facturée au prorata du nombre de candidats effectivement présents à l'examen de certification. Leur nombre a plus que doublé entre 2022 et 2023 passant de 5 739 à 12 264.

2 - Les formations linguistiques

Les mandataires des marchés de formation linguistique sont pour moitié des associations (50 % pour les marchés de 2019 et de 2021), mais également des sociétés par actions simplifiée ou sociétés par actions simplifiée unipersonnelle (32 % pour les marchés de 2019, 40 % pour les marchés de 2021) ou encore, des établissements publics locaux d'enseignement (respectivement 9 % et 5 %).

Sur la base de la prescription réalisée par le positionneur linguistique et validée par l'Ofii, le prestataire de formation met en œuvre quatre parcours visant à l'acquisition du niveau A1. En fonction du nombre d'heures, ces formations s'étalent sur une durée comprise entre deux mois (pour 100 heures de formation) et un an (600 heures), ce dernier parcours étant conçu pour les non-lecteurs, non-scripteurs, peu ou pas scolarisés dans leur pays d'origine.

³² Rapport provisoire de Mme Ciuntu, rendu public le 29 septembre 2024, [Rapport provisoire IAI Formation linguistique et civique.pdf \(senat.fr\)](#)

3 - Les formations civiques

Les mandataires pour assurer ces formations sont à parts presque égales des associations (47 % en 2019, 45 % en 2021) et des sociétés par actions simplifiée, ou des sociétés à responsabilité limitée (44 % en 2019 et 45 % 2021). Elles se déroulent pendant quatre journées de six heures, organisées en deux temps :

- un premier bloc de deux jours de formation destiné à l'acquisition de connaissances pratiques sur le fonctionnement de la société française et les valeurs de la République (laïcité, égalité hommes-femmes, etc.). Ces deux journées ont lieu à un intervalle rapproché ;
- un second bloc de deux jours permettant de consolider et d'approfondir les connaissances acquises lors des deux premières journées et de les mettre en pratique au cours de la quatrième journée. Cette journée est consacrée à des ateliers pratiques de mises en situation, sur deux thèmes au choix (emploi ou « socio-culturel »).

B - Des crédits déconcentrés consacrés au même type de prestation que celles du Cir

1 - Des priorités thématiques nombreuses et évolutives

Les crédits déconcentrés financent une grande variété d'actions, allant de l'accompagnement généraliste à l'insertion par le sport ou la culture. Quatre thématiques d'intervention dominent cependant : apprentissage de la langue, appropriation des valeurs de République, accompagnement vers l'emploi et accompagnement global.

Les instructions ministérielles de 2020 et 2021 demandent de hiérarchiser les actions en faveur de l'emploi, visant à permettre :

- un meilleur recours au droit commun de l'accès à l'emploi et à la formation ;
- une meilleure employabilité des publics visés ;
- la levée des autres freins à l'emploi (mobilité, santé, garde d'enfants), avec une attention particulière aux femmes parmi les publics accompagnés.

Ces instructions précisent depuis 2021 qu'au moins 60 % des crédits déconcentrés doivent être consacrés à cette thématique. En 2022, dernière année disponible des plans nationaux d'évaluation³³, les actions en faveur de l'insertion professionnelle représentent 55 % des crédits, contre 34 % en 2021. La part des femmes représente 52 % des bénéficiaires des actions d'accompagnement vers l'emploi.

En revanche, une nouvelle priorité apparaît pour 2024, avec la réservation de 30 % des financements aux actions visant l'appropriation des valeurs de la République, l'accès au logement, la santé et la lutte contre la fracture numérique, qui représentaient une part faible des financements 2022 (5 % pour les formations civiques et 5 % pour les autres).

³³ Le plan national d'évaluation 2023 doit être disponible à l'automne 2024.

En 2022, le coût unitaire moyen était de 1 905 €, avec une dispersion importante qui s'explique par la diversité des actions financées, allant d'actions d'accompagnement généraliste (248 € par bénéficiaire en moyenne) à des actions d'accompagnement vers l'emploi plus intensives en main d'œuvre (1 415 € en moyenne)³⁴.

2 - Une coordination difficile

Au niveau central comme au niveau territorial, la question de la bonne articulation entre l'action de la DGEF et des préfectures, financée par l'action 12 du programme 104, et celle menée par l'Ofii et financée par l'action 11, se pose. Elle est d'ailleurs citée comme une difficulté à la fois dans les instructions ministérielles et dans les évaluations nationales, de même que par l'Ofii dans sa réponse écrite à la Cour (« *Force est de constater que la multiplicité des programmes qui ont pour ambition de manière hétérogène de répondre aux besoins des primo-arrivants sont pour la plupart méconnus des acteurs de terrain* »).

Le rôle de chef de file ou en tout cas de coordinateur revient au préfet ou à son représentant, le référent intégration, chargé de l'articulation entre les actions directement financées sur les crédits déconcentrés ou centraux de la DGEF, ainsi que celles relevant des directions territoriales de l'Ofii qui, de leur côté, mettent en œuvre opérationnellement le parcours d'intégration.

Cette montée en puissance des crédits déconcentrés de l'action 12 et de l'action des services déconcentrés suscite plusieurs interrogations. Les instructions ministérielles successives invitent les préfectures à « *ne pas financer des outils qui doublonneraient, notamment en matière linguistique, avec ceux déjà existants* »³⁵ ; la DGEF indique que le ministère y est attentif et s'assure qu'une évaluation de l'efficacité des formations soit faite. En outre, la présence de représentants de l'Ofii dans le jury de sélection des appels à projets devrait permettre d'éviter les doublons mais cela n'est pas systématique³⁶.

La question de l'articulation et du doublonnage avec l'action de l'Ofii se pose principalement, pour les formations civiques et linguistiques qui représentent une part prépondérante des crédits déconcentrés de l'action 12.

La DGEF met en avant le fait que les formations Cir ne couvrent pas l'ensemble des besoins et que de nombreux primo-arrivants n'en sont pas signataires (cas des étudiants, travailleurs temporaires, passeports talents, étrangers malades, etc.). La direction générale rappelle également que le niveau A1 n'est pas atteint par l'intégralité des personnes ayant suivi leur formation Cir (cf. *supra* : taux de réussite de 68 %) et que cela peut donc faire sens de proposer de poursuivre une « immersion linguistique » même après la clôture du contrat. En outre, près de la moitié des signataires du Cir sont positionnés avec un niveau de langue supérieur à A1 et ne bénéficient pas de l'offre linguistique de l'Ofii.

³⁴ Ces chiffres sont issus du bilan du Plan national d'évaluation 2022 (PNE).

³⁵ Instruction ministérielle du 17 janvier 2019.

³⁶ L'Ofii indique dans sa réponse écrite que « *les directions territoriales de l'Ofii peuvent être amenées à participer aux échanges départementaux sur les offres reçues dans le cadre des appels à projet du programme 104 sans toutefois que cela soit systématique* ».

Enfin, sur le plan pédagogique, la DGEF souligne que les formations linguistiques du Cir s'appuient sur des parcours précis et une mallette pédagogique détaillée, déployée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, tandis que les appels à projets sur crédits déconcentrés financent majoritairement des « ateliers socio-linguistiques » qui permettent l'apprentissage de la langue par des mises en situation et des problèmes quotidiens rencontrés par des catégories spécifiques d'apprenants, de sorte que les compétences mobilisées et l'ingénierie pédagogique adoptée sont différentes³⁷.

On peut cependant s'interroger sur le poids des formations linguistiques dans le total des actions financées sur crédits déconcentrés. Ainsi, en 2022, les formations linguistiques totalisent 536 actions représentant 36 % des actions du plan national d'évaluation (PNE) contre 31 % en 2021, bénéficiant à 36 137 personnes pour environ 10,9 M€ de crédits. En 2022 toujours, les formations linguistiques financées par les services déconcentrés représentaient un quart du budget total des formations linguistiques dispensées dans le cadre du Cir. En particulier, le financement de formations linguistiques visant le niveau A1 soit exactement la même cible que celle visée par les formations de l'Ofii (mais pas nécessairement, il est vrai, pour le même public), représentait respectivement 84 et 87 % des actions en 2021 et 2022.

En outre, les services de l'État ne disposent pas des moyens suffisants pour auditer les « ateliers socio-linguistiques » et s'assurer à la fois de leur complémentarité avec les actions du Cir et de leur efficacité : seuls certains appels à projets territoriaux disposent explicitement que leurs actions de formation linguistique sont réservées au public hors Cir ; et les services déconcentrés n'ont, de toute façon, pas les moyens de s'assurer que cette disposition de l'appel à projet est effectivement respectée.

Enfin, le coût unitaire horaire des formations linguistiques est généralement (pour 59 % des actions financées) inférieur à celui du Cir qui s'établit à 7 € en moyenne du fait de la présence importante de bénévoles dans les associations bénéficiaires³⁸ mais il peut atteindre des niveaux très élevés pour certaines actions, avec 12 % des actions présentant un coût horaire par bénéficiaire supérieur à 50 €.

Les formations linguistiques financées sur crédits déconcentrés débouchent par ailleurs assez rarement sur des certifications (35 %). La DGEF vise un taux de 50 % pour l'année 2024 afin de contribuer à l'objectif ambitieux fixé par la loi du 26 janvier 2024 prévoyant l'atteinte du niveau A2 pour accéder à un titre pluriannuel (voir *infra*).

³⁷ Cette appréciation de la DGEF est difficile à évaluer. Vos rapporteurs ont assisté à des formations linguistiques Cir qui leur ont paru très orientées, elles aussi, sur les mises en situation et la vie quotidienne des apprenants.

³⁸ 47 % des actions ASL ont été dispensées, partiellement ou totalement, par des bénévoles en 2022.

Si certaines formations financées par les crédits déconcentrés peuvent être justifiées lorsqu'elles visent un public non soumis au Cir, le risque de doublon demeure élevé. La question de l'articulation entre ces actions financées par les préfetures, et celles prises en charge dans le cadre du Cir se posera de manière encore plus aiguë à l'avenir, dans un contexte où l'obligation de résultat posée par le législateur devrait conduire l'Ofii à redéfinir son offre de formations au titre du Cir (voir *infra*).

S'agissant des formations civiques, en 2022, 73 actions représentant un financement de 0,92 M€ ont bénéficié de crédits déconcentrés du programme 104 en 2022, tandis que les formations civiques dans le cadre du Cir représentaient une dépense totale de 24,7 M€ (et 9,9 M€ versées aux seules associations). Ce montant de crédits déconcentrés est resté assez modeste sur la période sauf en 2021, où ces formations ont mobilisé 5,7 M€ de crédits.

Au total, les frontières entre les actions financées par les services déconcentrés et celles relevant de l'Ofii semblent devoir être tracées plus clairement. A tout le moins, les préfetures et les directions territoriales de l'Ofii doivent veiller à la cohérence de leurs interventions.

À cet égard, la DGEF relève que la nécessité de renforcer cette cohérence par une gouvernance efficace au niveau local, en ciblant des formations complémentaires au Cir, a déjà été soulignée dans l'instruction du 8 février 2023, puis réaffirmée dans l'instruction du 26 mars 2024 ; ce message sera renforcé pour 2025. La DGEF évoque la systématisation de l'association des directions territoriales de l'Ofii à l'examen des appels à projets lancés par les préfetures, et indique étudier l'instauration sous l'égide du préfet d'un comité départemental de coordination de l'offre de formation civique et linguistique.

Le guichet unique au Portugal et en Lettonie

La Lettonie et le Portugal ont mis en place des guichets uniques où les migrants ont accès à des services liés à l'intégration. Ces guichets uniques contribuent au suivi de l'intégration en fournissant des informations sur les besoins des ressortissants de pays tiers, des données sur les personnes aidées et le type de services fournis. En Lettonie, un guichet unique fournit des informations et une assistance aux ressortissants de pays tiers. Il propose des consultations individuelles en face à face et en ligne sur l'admission, les conditions de séjour, la protection sociale, l'emploi, le système fiscal, l'éducation, la santé, le logement, etc. en letton, en anglais et en russe. Les responsabilités du guichet unique comprennent l'échange régulier d'informations avec l'administration publique, les communes, le secteur privé, les universités, les ONG et autres institutions et organisations impliquées dans l'intégration des citoyens de pays tiers.

Le guichet unique du Portugal regroupe des bureaux d'information spécialisés dans l'emploi, les réponses sociales (y compris les bureaux d'aide aux victimes, principalement pour la violence domestique), l'admission et le séjour, ainsi que des guichets fournissant des services essentiels tels que la sécurité sociale, les autorités fiscales et les registres notariés.

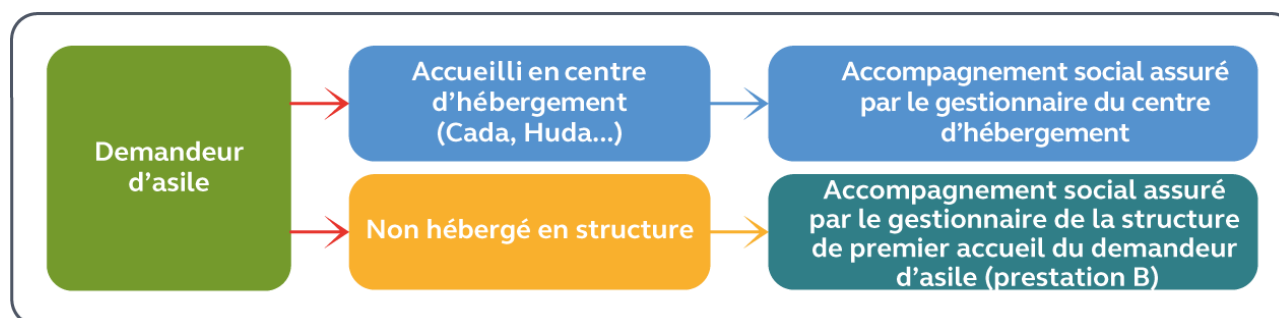
II - Des missions d'accompagnement à mieux définir dans le cadre de l'asile

Qu'ils soient hébergés dans le dispositif national d'accueil ou non, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique.

A - L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés

L'organisation diffère selon que le demandeur est hébergé ou non :

Schéma n° 4 : l'accompagnement social des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande



Source : Cour des comptes

1 - Des régimes juridiques différents selon les structures d'hébergement, qui influent sur le degré de prescription et de contrôle possible

Dans son enquête sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement³⁹, la Cour a analysé leurs cadres juridiques, et les conséquences sur leur fonctionnement et leur financement. Le dispositif national d'accueil comprend ainsi des structures d'hébergement avec deux statuts juridiques différents :

- les établissements et services sociaux et médico sociaux, encadrés dans leurs modalités de fonctionnement et de financement par le code de l'action sociale et des familles, et autorisés pour 15 ans. Seuls les centres d'accueil des demandeurs d'asile et les centres provisoires d'hébergement relèvent de cette catégorie.
- toutes les autres structures ressortent de dispositifs dits « d'urgence », quelle que soit la pérennité effective des places ou la durée d'hébergement, et qui sont financées sous le régime de subventions annuelles.

³⁹ Cour des comptes, Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, octobre 2024

La Cour a souligné que le recours à des structures d'hébergement d'urgence, offre certes une grande souplesse pour répondre aux besoins (ouverture rapide de places, et engagement annuel contrairement aux 15 ans d'autorisation des ESSMS), mais ne permet pas à l'État financeur, ni de définir précisément la nature et le niveau de service attendu, ni de contrôler de près sa mise en œuvre et donc de s'assurer de sa qualité. En effet, le régime de la subvention à l'issue d'un appel à projets suppose que le financeur ne soit pas à l'origine du projet, ce qui limite en principe sa capacité à en définir le contenu de manière très précise⁴⁰.

Cette problématique identifiée dans le cadre de l'hébergement se retrouve à l'identique pour ce qui concerne l'accompagnement social des publics de l'asile et de l'immigration en centre d'hébergement : l'État n'a en principe pas la possibilité de définir précisément ni de contrôler (voir *infra*) la mise en œuvre des prestations.

Les structures d'hébergement du DNA sont prioritairement destinées à certains publics, en fonction de l'état d'avancement de leur demande d'asile :

- les personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile ou qui viennent de le faire sont plutôt orientées vers les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), structures d'accueil de premier niveau (5 825 places ouvertes en 2023),
- les demandeurs d'asile sont censés être hébergés pendant la durée d'instruction de leur dossier dans les Cada (48 947 places ouvertes en 2023), et les demandeurs d'asile sous procédure Dublin dans les hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda) (46 683 places ouvertes en 2023), et les programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (5 351 places ouvertes en 2023),
- les réfugiés les plus vulnérables doivent être accueillis dans les centres provisoires d'hébergement (CPH), afin de préparer au mieux leur sortie du dispositif d'accueil (10 868 places ouvertes en 2023).

Toutefois, les Cada et les Huda, qui représentent le cœur du dispositif d'accueil, sont susceptibles d'accueillir des demandeurs d'asile, mais aussi de poursuivre l'hébergement de ces mêmes personnes jusqu'à six mois après l'obtention du statut de réfugié, et jusqu'à un mois après le refus de la demande d'asile. Tous ces publics peuvent donc y être hébergés (cf. annexe 5).

2 - Des orientations nationales centrées sur les créations et la gestion des places en structure d'hébergement et où la question de l'accompagnement est secondaire

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (Snadar) pour la période 2021-2023 vise à adapter la politique d'accueil et d'hébergement au contexte migratoire. Le schéma constate les fortes disparités territoriales de la demande d'asile, avec une concentration importante en Île-de-France. Selon les chiffres des rapports d'activité

⁴⁰ La loi dispose que si l'autorité publique peut contribuer au financement de l'action des associations par l'intermédiaire de subventions, « ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ». Cette nécessité d'une origine privée du projet pour permettre une subvention est de nouveau précisée par l'annexe 1 de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : « l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique ».

de l'Ofii, les flux de demandes dans les guichets uniques des demandeurs d'asile franciliens représentent plus de 40 % du total national pendant la période sous revue. Constatant un taux d'hébergement variable entre les régions, le schéma prévoit un rééquilibrage national. Les agents dans les guichets uniques peuvent ainsi leur proposer des hébergements dans des régions moins en tension que l'Île-de-France.

Pendant la période sous revue, les circulaires sur la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale ont relayé les objectifs du schéma national d'accueil. Adressées chaque année aux préfets de région et de département, ces orientations évoquent largement la structuration, l'augmentation et l'optimisation du parc d'hébergement, le rééquilibrage territorial des accueils, la vigilance nécessaire sur les taux d'occupation induite... Ces sujets représentent la première préoccupation dans le contexte de montée en charge rapide et importante des besoins.

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés mentionne certes, mais au second plan, les thématiques de l'accompagnement social en vue de faciliter l'accès aux droits, notamment pour améliorer l'affiliation à la protection universelle maladie, ou la délivrance des titres de séjour. Les circulaires font également état, dans une moindre mesure par rapport aux enjeux d'optimisation des places, de la qualité de l'accompagnement à proposer aux personnes hébergées.

Elles mettent l'accent sur la prise en charge des réfugiés les plus vulnérables, et rappellent l'importance pour ces derniers d'accéder à un logement pérenne.

La circulaire pour l'année 2022 évoque explicitement les accompagnements sociaux dans le dispositif national d'accueil, l'importance des formations des équipes dans le champ de l'accès au logement des réfugiés, et la prise en compte de leurs vulnérabilités.

Enfin, des comités de pilotage stratégiques sur l'asile se sont tenus sous l'égide de la DGEF avec les principales associations et les acteurs du champ (Ofii, Ofpra, etc.), afin de suivre la mise en œuvre du schéma. De la même façon, ils ont traité prioritairement des questions autour de l'hébergement, et, dans une moindre mesure, des sujets d'amélioration de l'accompagnement évoqués précédemment. La DGEF s'attache corrélativement à suivre particulièrement les indicateurs en lien avec les questions d'hébergement.

Comme pour l'accompagnement des demandeurs d'asile, les orientations de la DGEF en matière d'hébergement généraliste traitent essentiellement des conditions d'accueil, et la question de l'occupation des places. Le volet qualitatif de l'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale est bien présent mais moins développé, et se concentre sur l'accès aux droits mais aussi l'accès au logement et à l'emploi.

3 - L'accompagnement social en structure d'hébergement des demandeurs d'asile : un dispositif à préciser dans les limites du statut juridique des centres

Les prestations d'accompagnement des demandeurs d'asile en centre d'hébergement ont été décrites par des cahiers des charges définis par arrêté et par les appels à projet pour créer les places, avec, pour les structures financées par subvention (centres d'accueil et d'examen des situations, hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile), un degré de précision qui, en cohérence avec l'analyse faite dans le rapport précité sur le pilotage par l'État des opérateurs

d'hébergement, est parfois incompatible avec la règle selon laquelle l'autorité qui verse une subvention ne saurait être à l'origine du projet porté par un prestataire privé. L'analyse de ces documents fait apparaître plusieurs constats :

- les prestations d'accompagnement sont identiques entre les centres d'accueil des demandeurs d'asile et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile et concernent les mêmes publics, mais les taux d'encadrement des hébergés diffèrent,
- la qualification des personnes qui doivent réaliser les accompagnements n'est pas définie précisément dans la plupart des structures d'hébergement.

a) Des taux d'encadrement différents dans les structures, des prestations uniformisées

Les centres d'accueil et d'examen des situations, comme le précise l'arrêté de janvier 2021, proposent un accueil d'un mois maximum aux personnes souhaitant demander l'asile ou en cours de demande. Ils sont chargés de les accompagner dans leurs démarches administratives et juridiques (information sur la procédure d'asile, lien avec la préfecture, aide à l'introduction de la demande d'asile) avec un taux d'encadrement d'un équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour 15 personnes hébergées. Un accompagnement sanitaire et social (ouverture des droits sociaux, réalisation d'un diagnostic social, information sur le système de santé) est également prévu.

En ce qui concerne les centres d'accueil des demandeurs d'asile, le cahier des charges fixé par un arrêté de 2019 évoque un taux d'encadrement d'un ETPT pour 15, à un ETPT pour 20 personnes hébergées, dès lors que les prestations du cahier des charges sont mises en œuvre. L'accompagnement administratif et juridique doit soutenir les demandeurs d'asile dans leurs démarches devant l'Ofpra :

- élaboration du dossier de demande,
- appui à la traduction du récit,
- soutien au renouvellement de l'attestation de la demande d'asile auprès de la préfecture.

Les gestionnaires d'hébergement doivent également proposer un accompagnement sanitaire et social :

- ouverture des droits sociaux (affiliation à la protection universelle maladie),
- démarches de scolarisation des mineurs hébergés,
- accès aux services de santé, organisation d'une visite médicale, évaluation des vulnérabilités des personnes hébergées...

Le cahier des charges fixé par l'arrêté de 2019 relatif aux hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile n'évoque aucun taux d'encadrement des personnes hébergées, contrairement aux CAES et aux centres d'accueil des demandeurs d'asile. Il mentionne pourtant les mêmes prestations d'accompagnement à mettre en œuvre : administratif et juridique, sanitaire et social. La DGEF a précisé que ce sont les appels à projets locaux pour l'ouverture de places d'Huda sur les territoires qui mentionnent le taux d'encadrement, qui est d'un équivalent temps plein travaillé pour 20 à 25 personnes hébergées. Le taux d'encadrement en Huda est donc le moins favorable de toutes les structures d'hébergement.

Des accompagnements sont prévus par les cahiers des charges des Cada et des Huda, pour organiser la sortie des personnes hébergées du dispositif national d'accueil. Ainsi, les réfugiés doivent être appuyés pour l'ouverture de leurs droits sociaux, d'un compte bancaire, pour l'inscription au service public de l'emploi, l'accès au logement pérenne. Pour les plus vulnérables d'entre eux, l'orientation vers un centre provisoire d'hébergement est proposée. En ce qui concerne les personnes déboutées, l'opérateur les informe sur les dispositifs d'aide au retour, mais aussi sur la possibilité de réexamen de leur demande.

b) Des prestations renforcées, pour tenir compte de la vulnérabilité des publics réfugiés

Des centres provisoires d'hébergement (CPH) se sont développés ces dernières années, et proposent un accueil dédié aux réfugiés. Ils relèvent de la catégorie des établissements et services sociaux et médico sociaux et font partie du dispositif national d'accueil. Les CPH ne sont pas destinés à héberger tous les demandeurs d'asile qui obtiennent une protection, mais les plus vulnérables d'entre eux, qui ont besoin d'un accompagnement renforcé. Il s'agit en particulier des personnes qui ne sont pas en capacité de vivre dans un logement autonome, des jeunes de moins de 25 ans sans ressources, des personnes présentant un handicap physique ou psychologique. L'Ofii décide l'admission en CPH, après consultation du directeur de centre.

Contrairement aux centres d'accueil et d'examen des situations, centres d'accueil des demandeurs d'asile et hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, il n'existe pas de cahier des charges fixé par arrêté pour les centres provisoires d'hébergement⁴¹. Cette situation semble paradoxale s'agissant d'établissements sociaux. Les appels à projets pour la création des places, lancés en tant que de besoin, définissent les attendus en matière d'hébergement et d'accompagnement social et vers l'emploi. Après avoir choisi le gestionnaire du centre, l'État conclut une convention, qui doit être conforme à une convention type, déterminée par un décret de 2016. Celle-ci fixe les missions du gestionnaire, en particulier pour l'accès aux droits fondamentaux des réfugiés, aux prestations et aux allocations. Le gestionnaire doit également accompagner les réfugiés vers l'accès aux soins, ainsi que vers l'insertion par l'accès à l'emploi ou la formation professionnelle, vers le logement, les formations linguistiques et le soutien à la parentalité. Les réfugiés sont hébergés pendant une durée de 9 mois, qui peut être prolongée à titre exceptionnel par période de trois mois.

La convention type précise le taux d'encadrement d'un ETPT pour 10 personnes hébergées, ce qui constitue le *ratio* le plus avantageux de toutes les structures d'hébergement du dispositif national d'accueil, et est cohérent avec les difficultés particulières de ces publics. Elle indique que la moitié au moins des personnels sont des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises.

⁴¹ Interrogée sur la question, la DGEF précise que ni le Ceseda, ni le CASF ne prévoient la mise en œuvre d'un cahier des charges pour les centres provisoires d'hébergement.

*c) Des normes en matière de qualifications des professionnels
en charge de l'accompagnement social peu précises*

Le cahier des charges des centres d'accueil et d'examen des situations indique que le personnel de ces structures doit comprendre au moins 50 % d'ETPT avec « *les qualifications professionnelles requises* » pour réaliser les accompagnements sociaux, sans pour autant indiquer leur nature.

Pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile, le cahier des charges ne précise pas d'avantage les qualifications requises pour réaliser cet accompagnement social, et se contente d'évoquer « *les professionnels* » des structures. Il n'évoque pas non plus de taux minimal d'intervenants sociaux. La DGEF indique qu'il faut se référer au décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État, pour trouver des normes en matière de qualifications des professionnels. Elle cite l'article 9 de la convention annexée au décret, qui évoque un taux d'encadrement « *d'un ETPT pour un minimum de 15 personnes accueillies (...) dont 50 % au moins sont des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises.* » Les qualifications en question ne sont pas précisées.

Pour les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, le cahier des charges se contente d'évoquer « *les professionnels* » des structures, sans mentionner de taux minimal d'intervenants sociaux. Cependant, dans les appels à projets pour l'ouverture de places en Huda consultés lors de l'instruction, la nécessité de compter « *au moins 50 % d'intervenants sociaux qualifiés* » parmi les agents des structures est précisée. Ces appels à projet ne fournissent pas plus d'indications que les cahiers des charges précités sur les qualifications requises pour la mise en œuvre des accompagnements.

La situation dans les centres provisoires d'hébergement est différente, avec davantage de précisions concernant les qualifications des intervenants sociaux. L'appel à projet⁴² complète la convention type précitée, en indiquant qu'il est nécessaire de « *détenir un diplôme de niveau III en travail social (conseiller en économie sociale familiale, éducateur spécialisé, moniteur éducateur, DUT carrières sociales etc.) ou un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau II (licence, licence professionnelle* ». Or, depuis la réforme des formations en travail social de 2018, les diplômes d'État de conseiller en économie sociale familiale et d'éducateur spécialisé sont devenus des diplômes de niveau II (formations accessibles après un BTS et le bac, de grade licence), alors que celui de moniteur éducateur est resté de niveau III (formations accessibles sans diplôme). Ces diplômes en travail social ne sont donc plus de niveau équivalent. Interrogée, la DGEF a indiqué que la révision du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile sera l'occasion d'actualiser ces éléments.

Les associations disposent donc d'une grande marge d'appréciation pour leurs recrutements. Celles qui ont été rencontrées au cours de l'enquête ont fait part de leurs difficultés à embaucher des travailleurs sociaux diplômés d'État. Elles se tournent prioritairement vers des profils plutôt jeunes, polyglottes, avec une spécialisation juridique (en droit international), ou humanitaire pour les interventions auprès des publics.

⁴² Avis d'appel à projets pour la création de 1 000 places en centres provisoires d'hébergement en 2023.

Au total, tant la qualification des intervenants que les taux d'encadrement sont définis avec un degré de précision décorrélé avec ce que permet en réalité leur mode de financement. De plus, ils le sont sans que les métriques utilisées ne s'appuient sur une réflexion explicite sur les tâches attendues, leur contenu et les compétences nécessaires pour les exercer. S'il n'est certainement pas nécessaire que 100 % des intervenants soient travailleurs sociaux, la proportion attendue et la qualification de ceux qui ne disposent pas de ce diplôme devraient être définies dans tous les cas sur la base d'une telle analyse. De même, si les taux d'encadrement peuvent varier selon l'intensité de l'accompagnement dispensé en fonction du type de structure, les distinctions gagneraient à être objectivées sur la base d'une définition plus fine de la prestation attendue.

Pour autant, une fois encore, le recours à un financement par subvention rend plus difficile, pour une partie des structures concernés, l'édiction de normes aussi précises. Cet écueil sera surmonté si la recommandation faite par la Cour par ailleurs consistant à convertir en établissements et services sociaux et médico sociaux les structures d'hébergement pérennes est appliquée.

B - L'accompagnement social par les associations des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés

1 - Un pilotage peu développé de l'accompagnement par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile

Concernant les orientations nationales, le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés traite des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés dans le dispositif national d'accueil. Il ne s'applique donc pas aux autres personnes. Il évoque cependant, de façon succincte, l'accompagnement réalisé en structures de premier accueil des demandeurs d'asile pour les personnes non hébergées, sans toutefois fixer des objectifs spécifiques.

Pendant la période sous revue, deux contrats d'objectifs et de performance (Cop) 2017-2020 et 2021-2023 ont été mis en œuvre entre l'Ofii et sa tutelle. Ils formalisent les objectifs stratégiques attachés aux missions de l'office. Ainsi, en ce qui concerne plus spécifiquement les Spada, pendant la période du Cop 2017-2020, l'Ofii devait améliorer les conditions d'accès des demandeurs d'asile à leurs droits. Il s'agissait d'harmoniser les modalités de réalisation des prestations par les opérateurs, mais aussi de contribuer à assurer l'accès effectif des demandeurs d'asile en guichet unique dans les délais prévus par la loi. Les seules orientations spécifiques sur l'accompagnement social des demandeurs d'asile en Spada sont donc celles du marché public précité.

2 - Des imprécisions concernant les compétences requises pour réaliser l'accompagnement social

Les demandeurs d'asile⁴³ et les réfugiés non hébergés dans une structure du dispositif national d'accueil peuvent bénéficier d'un accompagnement social réalisé dans le cadre des structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Comme indiqué précédemment, ces structures sont celles qui accueillent, en premier lieu, l'ensemble des personnes qui ont l'intention de déposer une demande d'asile, et qui les orientent vers les guichets uniques des demandeurs d'asile.

En application de l'article L 550-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'Ofii a délégué à des associations la réalisation de l'accueil de premier niveau et de l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés dans le dispositif national d'accueil, par le biais de deux marchés publics successifs pendant la période sous revue, en 2019 et 2022. Chacune de ces structures est gérée par une seule association, responsable d'exécuter l'ensemble des prestations prévues au marché. En 2022, le maillage territorial a été renforcé avec six nouvelles implantations, pour un total de 68 structures.

Les cahiers des charges particulières du marché 2019 et 2022 décrivent avec précision les publics concernés, mais également les prestations attendues des associations.

Pourtant, ils n'évoquent à aucun moment les qualifications requises, en particulier pour exercer les missions d'accompagnement social, ni le taux d'encadrement. Ils sont donc moins prescriptifs que les cahiers des charges et appels à projet pour les structures d'hébergement, qui peuvent indiquer des niveaux de diplôme (la notion de taux d'encadrement étant moins pertinente dès lors qu'il n'y a pas d'hébergement). Les normes d'intervention entre les structures de premier accueil des demandeurs d'asile et les centres d'hébergement ne sont donc pas alignées, alors même que les publics sont identiques, et que la passation d'un marché permet de définir précisément les attendus en la matière.

La DGEF a indiqué qu'un travail est engagé pour l'harmonisation des compétences requises en matière d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle envisage notamment le développement d'un kit de formation à destination des intervenants sociaux nouvellement recrutés, dans la perspective du Pacte européen sur l'immigration et asile, du 14 mai 2024, applicable en juin 2026. Ce kit ne saurait cependant se substituer à une définition des niveaux de diplôme attendus, étant par ailleurs entendu qu'il n'est pas nécessaire que tous les intervenants d'une implantation soient au même niveau de diplôme.

Ainsi, que le bénéficiaire soit hébergé ou non, si les prestations attendues sont bien définies, il n'existe pas de référentiel des tâches qui permette d'objectiver les taux d'encadrement retenus et d'harmoniser la manière dont le service est rendu. Un tel référentiel serait utile pour étudier la faisabilité d'une tarification des prestations.

⁴³ Il est également nécessaire de préciser que les demandeurs d'asile peuvent débiter leur accompagnement social en structures de premier accueil des demandeurs d'asile, en attendant d'être orienté vers centre d'hébergement. Le gestionnaire d'hébergement prend alors le relais pour les prestations d'accompagnement.

La DGEF observe que la refonte des cahiers des charges est en cours, et pourra intégrer un tel référentiel ; elle s'interroge sur les effets pervers d'un mécanisme de tarification « à l'acte », au regard des exemples observés sur d'autres politiques publiques.

3 - Le déploiement des plateformes *Agir* en remplacement des structures de premier accueil des demandeurs d'asile pour l'accompagnement des réfugiés

a) Le programme Agir : un accompagnement global renforcé

Comme indiqué précédemment, ce sont les 68 structures de premier accueil des demandeurs d'asile qui accompagnent les réfugiés non hébergés dans le dispositif national d'accueil, au titre de la prestation C du marché conclu avec l'Ofii. Les dépenses pour la prestation C se sont élevées en 2023 à 4,2 M€ selon l'Ofii. Selon la DGEF, le coût de l'accompagnement social par réfugié était de 422 € cette même année, ce qui représenterait donc environ 10 130 réfugiés bénéficiaires.

Cependant, cette prestation est vouée à disparaître, au profit de l'accompagnement proposé dans les plateformes du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (*Agir*), depuis 2022. Ce programme est inspiré de l'expérience « *Accelair* » conduite par *Forum Réfugiés* dans la région lyonnaise depuis 2002, qui a accompagné 13 000 réfugiés vers l'emploi, la formation et le logement dans une approche globale de l'intégration. Cette expérience, qui a pris fin en juin 2023, a fait l'objet d'une évaluation positive conduite en 2019 par l'association, sur les cohortes 2013, 2015 et 2017.

Le programme *Agir*, centré sur l'accompagnement vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement, repose sur la mise en place dans chaque département métropolitain d'une plateforme gérée par un prestataire⁴⁴. Il a pour objectif de conduire au moins 60 % des bénéficiaires vers l'emploi ou la formation et 80 % vers le logement, à l'issue des 24 mois d'accompagnement global.

Les réfugiés sont éligibles au programme s'ils répondent à des critères relatifs :

- à la date d'obtention de la protection internationale. Le bénéfice d'*Agir* intervient l'année de l'obtention du statut, et l'année suivante, et ne concerne donc pas les plus anciens réfugiés ;
- à la signature du Cir. L'Ofii oriente les réfugiés éligibles (volontaires, majeurs et mineurs de plus de 16 ans) vers le programme lors de l'entretien de signature du Cir, et leur remet une convocation pour un rendez-vous auprès de l'opérateur ;
- à la domiciliation. Les réfugiés doivent être domiciliés et résider dans un département où le programme est déployé. Dans la mesure où ils bénéficient d'un accompagnement global, les réfugiés hébergés en CPH ne peuvent accéder au programme.

En avril 2024, depuis le début des ouvertures des plateformes *Agir*, 22 000 réfugiés ont été orientés vers ce dispositif. En 2022 et 2023, ce sont au total 117 000 personnes qui avaient obtenu le statut de réfugié.

⁴⁴ Les marchés attribués jusqu'à présent l'ont tous été à des associations.

L'entrée effective dans le programme se réalise au moment du premier entretien, qui s'articule autour de l'accès aux droits, au logement et à l'emploi. Un contact régulier, physique ou à distance est maintenu avec les réfugiés au moins tous les deux mois. L'accompagnement prend fin sous deux conditions cumulatives : l'accès à un logement pérenne et l'accès à une formation qualifiante ou à un emploi durable (contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée d'au moins six mois).

b) Des enjeux d'articulation entre les dispositifs

L'enjeu de coordination entre les acteurs et les dispositifs en faveur des réfugiés est central. Il constitue d'ailleurs la deuxième prestation attendue dans le cadre du marché : appui à la coordination des acteurs locaux. Il apparaît que, dans un certain nombre de situations, le réfugié continue à être accompagné par différentes institutions. En outre, les délais qui s'étirent entre la fin du versement de l'allocation aux demandeurs d'asile (elle cesse d'être versée au terme du mois qui suit l'obtention du statut), la signature du Cir et l'orientation vers la plateforme *Agir* pour l'ouverture des droits sociaux peuvent conduire à des situations de rupture de droits, selon certains acteurs rencontrés. Une attention particulière devrait donc être apportée aux situations des personnes non hébergées dans le dispositif national d'accueil se trouvant dans une telle situation.

Deux guides pratiques de plus de 80 pages ont été publiés en 2022 et en 2024, afin de préciser, et d'actualiser le programme. En particulier, ils s'attachent à délimiter les contours avec les autres mesures pour les réfugiés, et notamment avec les dispositifs qui ne peuvent être compatibles avec *Agir* :

- les accompagnements prévus dans les CPH : le dispositif d'accompagnement *Agir* n'a pas vocation à être mobilisé en même temps que celui proposé dans les CPH. Les réfugiés peuvent cependant être orientés vers *Agir* après neuf mois de prise en charge en CPH, s'ils ne disposent pas à ce moment-là d'un logement et d'un emploi pérennes ;
- l'accompagnement par les opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Dès le déploiement d'*Agir* dans un département, la direction territoriale de l'Ofii compétente notifie à la Spada l'arrêt des nouvelles prises en charge dans le cadre de l'accompagnement des réfugiés non hébergés (dite prestation C).

En outre, un certain nombre d'autres accompagnements des réfugiés sont censés pouvoir s'articuler avec *Agir* :

- l'accompagnement dans les structures d'hébergement des demandeurs d'asile. Les gestionnaires du DNA restent référents de proximité des réfugiés qui sont autorisés à se maintenir dans leurs structures. Ils doivent communiquer avec l'opérateur *Agir* sur l'état des démarches entreprises en matière d'accès aux droits ;
- l'accompagnement des acteurs du service public de l'emploi (SPE⁴⁵). L'opérateur *Agir* ne se substitue pas aux accompagnements des acteurs du SPE, mais intervient en appui. Il doit se mettre en contact avec eux pour identifier les modalités d'accompagnement les plus pertinentes en termes de niveau de langue, de problématiques d'accès aux droits ;

⁴⁵ Les organismes référents en charge de l'accompagnement au sens de la loi plein emploi sont notamment France Travail, les missions locales, Cap emploi, les Conseils départementaux pour les bénéficiaires du RSA.

- l'accompagnement par le conseil départemental des réfugiés bénéficiaires du revenu de solidarité active les plus éloignés de l'emploi : comme pour les autres acteurs du SPE, l'accompagnement d'*Agir* ne se substitue pas à celui du conseil départemental, mais intervient en subsidiarité ;
- l'accompagnement intégré du programme *Hope*. Ce programme est porté par l'agence pour la formation professionnelle des adultes et co-piloté par le ministère de l'intérieur et le ministère du travail. Il propose un accompagnement socioprofessionnel vers l'emploi et le logement, avec un hébergement, un accompagnement social et une formation en un même lieu : le centre Afpa. Les réfugiés sont rémunérés et peuvent y accéder pour une durée de neuf mois dès que le niveau A1 de français est acquis. En attendant le déploiement complet d'*Agir* dans tous les départements, l'Ofii oriente seul les réfugiés vers Hope. L'opérateur *Agir* demeure le référent du réfugié, et est informé des démarches entreprises lors de contacts réguliers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le champ de l'intégration, les associations interviennent au titre du contrat d'intégration républicaine géré par l'Ofii dans plusieurs domaines où elles sont le type d'acteur majoritaire : le positionnement linguistique et la certification, les formations civiques et linguistiques.

Il existe toutefois d'autres crédits dévolus à l'intégration, à la main de la DGEF et des préfectures. Ils financent notamment des actions de formation linguistique, pour l'atteinte du même niveau que dans le cadre du Cir, versés eux aussi majoritairement à des associations. Ces différentes actions s'adressent pour partie aux mêmes publics, pour des visées identiques, et font parfois intervenir les mêmes prestataires, avec une coordination parfois limitée.

Dans le cadre de la politique de l'asile, les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont définis au moyen de cahier des charges, et appels à projet des structures.

L'analyse de ces missions fait apparaître certaines imprécisions, en particulier sur leur nature et sur les compétences requises pour les réaliser. Un travail autour d'une définition de l'accompagnement permettrait d'objectiver ces compétences et les taux d'encadrement des personnes hébergées, qui varient d'un type de structure à l'autre d'une manière peu argumentée ; un référentiel des tâches pourrait également constituer une base pour l'établissement d'un tarif spécifique en veillant à en maîtriser les effets non souhaités. L'État sera d'autant plus légitime à réaliser ce travail dans les établissements qui ne fonctionnent pas sous le régime de la subvention.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 2. élaborer un référentiel unique de tâches afin de mieux encadrer les dépenses et la qualité de l'accompagnement social des personnes hébergées dans le dispositif national d'accueil, et réfléchir à une tarification adaptée (ministère de l'intérieur) ;*
 - 3. définir de façon harmonisée et plus précise les compétences requises pour accompagner les demandeurs d'asile et les réfugiés, qu'ils soient ou non hébergés dans le dispositif national d'accueil (ministère de l'intérieur, Ofii).*
-

Chapitre IV

Un contrôle des associations inégal, à renforcer dans le champ de l'asile

Les contrôles sur les associations bénéficiaires de financements sont diversement exercés. Dans le domaine de l'intégration, pour les prestataires du contrat d'intégration républicaine, l'Ofii a développé une démarche rigoureuse d'audit qui lui permet de contrôler régulièrement ses prestataires. En revanche, les associations qui bénéficient des crédits d'intégration gérés par les préfetures, ne sont contrôlées qu'occasionnellement. Dans le champ de l'asile, ce sont les questions liées à l'hébergement qui sont les thématiques de contrôle prioritaires : gestion et création de places, taux de présence induite dans le dispositif national d'accueil. Les opérateurs d'hébergement sont cependant rarement contrôlés sur place par les services de l'État, malgré les différents dispositifs prévus.

I - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine, un suivi lacunaire des associations bénéficiaires des crédits déconcentrés

L'Ofii a développé une démarche rigoureuse d'audits de ses prestataires dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, tandis que le contrôle des associations bénéficiaires des crédits déconcentrés d'intégration est lacunaire. Des changements importants dans l'organisation des formations linguistiques sont en cours d'examen, en application de la loi du 26 janvier 2024.

A - Un contrôle satisfaisant des prestataires du contrat d'intégration républicaine engagé par l'Ofii

Le contrôle des prestations est assuré par l'Ofii depuis la mise en œuvre des marchés « intégration » en 2007. Il se traduit, en amont, par la validation des CV des formateurs par la direction territoriale pour s'assurer du respect des exigences du cahier des charges et, en cours d'exécution de la prestation, par l'organisation de réunions de suivi tous les deux mois entre la direction territoriale de l'Ofii et le mandataire. Depuis 2022, tout nouvel organisme formateur fait l'objet d'un audit dans les deux mois suivant sa prise de fonction.

En outre, les prestataires font l'objet d'audits réalisés par les directions territoriales ainsi que, depuis 2016, par les auditeurs de la Mission Contrôle Interne et Audit (MCIA) de l'Ofii. Cette mission comprend quatre agents. Elle est chargée de la formation des auditeurs polyvalents des directions territoriales (environ 60 d'entre eux sont chargés d'auditer les prestataires du contrat d'intégration républicaine). Elle s'appuie sur un logiciel de gestion des risques (BCM Soft) et sur une carte des risques qui comprend 14 risques et 50 actions couvrant tout le spectre de l'action de l'Ofii.

Le nombre d'audits à réaliser annuellement est fixé par le contrat d'objectif et de performances de l'Ofii. L'office a réalisé 261 audits en 2022 et 291 audits en 2023. Les prestataires sont audités sur la base de sept grilles d'évaluation issues des marchés et portant à la fois sur les moyens matériels et la qualité de l'accueil en présentiel (locaux, accessibilité, etc.), les moyens humains, la qualité de la formation et de la pédagogie, le suivi administratif et financier. Le taux de prestations non conformes et à revoir est plus faible pour les formations civiques que pour les formations linguistiques, mais significatif (respectivement 24 et 33 % en 2023).

En cas de résultats non satisfaisants lors du premier audit, un rapport est envoyé au prestataire indiquant les manquements et un délai de remédiation ; une contre-visite est ensuite effectuée afin de vérifier si les prescriptions ont bien été mises en œuvre. Si ce n'est pas le cas, un courrier de mise en demeure est transmis au prestataire. Si aucune amélioration n'est constatée, un dossier est constitué pour la mise en œuvre de pénalités, de deux types :

- pour retard, qu'il s'agisse du retard dans l'envoi des convocations, du retard dans l'entrée en formation ou encore d'une exécution de la prestation de formation dans un délai supérieur à celui du Cir (24 mois) ; les pénalités ne peuvent excéder 10 % du bon de commande ;
- pour mauvaise exécution : elles visent des manquements répétés ou d'une gravité particulière et n'ayant pas été corrigés malgré une mise en demeure ; ou encore un intervenant en poste malgré la non validation de son CV par l'Ofii ; là aussi les pénalités ne peuvent excéder 10 % du bon de commande.

En pratique, les pénalités sont rares⁴⁶ et, en outre, récentes puisque les marchés antérieurs à 2022 n'en prévoyaient pas. En revanche, il a été vérifié lors de visites de terrain que les associations sont auditées régulièrement par la direction territoriale de l'Ofii ou, plus rarement, par une direction territoriale d'un autre territoire dans le cadre de « visites mystère ».

B - L'évaluation des formations du Cir : une efficacité difficile à établir

Comme évoqué ci-dessus, le présent rapport n'avait pas pour objet d'évaluer en propre l'efficacité du Cir. Il se limite donc à rappeler le cadre de cette évaluation telle qu'elle est pratiquée par les acteurs, ce sujet faisant par ailleurs précisément l'objet d'un très récent rapport du Sénat précité.

⁴⁶ Dans le cadre des marchés de formations civiques, pour le lot 6 (Hauts-de-France) 30 516 € de pénalité pour un montant initial du marché de 2 704 775 € et dans le cadre des marchés de positionnement linguistique et certification, pour le lot 12 (Paris) pénalité de 3 816 € pour un montant initial du marché de 541 685,27 €.

1 - Les formations linguistiques : des taux d'atteinte éloignés de la cible, malgré l'allongement des durées

Le niveau linguistique et les conditions d'apprentissage du français sont suivis par l'Ofii depuis la signature du contrat d'intégration républicaine, qui donne lieu à une évaluation du niveau linguistique initial, jusqu'à la fin de la formation linguistique.

Comme déjà souligné, parmi les bénéficiaires des formations, la part de ceux suivant des formations longues sur la période, de 400 ou 600 heures, a augmenté continûment pour représenter 53 % des bénéficiaires en 2023 contre 43 % en 2019, tandis que les stagiaires bénéficiant de 100 ou 200 heures représentaient symétriquement 57 % du total en 2019 et 47 % en 2023.

Tableau n° 17 : types de parcours prescrits en % des formations linguistiques

Prescription	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
100 h	21,3 %	19,2 %	19 %	19,4 %	18,8 %	- 2,5 pt
200 h	35,6 %	30,9 %	28,5 %	28,3 %	28,0 %	- 7,6 pt
400 h	31,6 %	39,1 %	39,9 %	32,3 %	34,2 %	+ 2,6 pt
600 h	11,5 %	10,8 %	12,6 %	20,0 %	19,0 %	+ 7,5 pt

Source : réponses de l'Ofii au questionnaire de la Cour des comptes

Cette évolution résulte directement du profil des signataires, avec une montée en charge des réfugiés parmi ceux-ci et un profil de signataires moins diplômés que par le passé.

Les réfugiés représentent 46 % des orientations linguistiques alors qu'ils ne sont que 30 % des signataires du Cir. En effet, le taux de prescription de ces formations est beaucoup plus élevé pour les réfugiés (70,8 % en 2023), plus éloignés de la langue et de la culture françaises. Les étrangers issus de l'immigration économique ou du regroupement familial se voient plus rarement prescrire une formation linguistique (respectivement 32,3 et 35,8 % en 2023) car généralement issus de pays francophones.

Les orientations des réfugiés sont réalisées sur des parcours plus longs, 61 % d'entre eux suivant des formations de 400 ou 600 heures, tandis que les étrangers issus de l'immigration économique ou du regroupement familial ne sont que 48 et 46 % dans ce cas.

Le taux d'atteinte du niveau A1 a évolué comme suit :

Tableau n° 18 : taux d'atteinte du niveau A1

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
A1 acquis	22 250	19 334	26 680	16 067	30 686	+ 37,9 %
Taux d'atteinte (%)	67	74	76	67	68	+ 1 pt

NB : Le taux d'atteinte est calculé à partir du nombre d'évaluations réalisées au cours d'une année et est donc décorrélé du nombre de prescriptions.

Source : réponses de l'Ofii

La baisse constatée en 2022 et 2023 est consécutive à la mise en place de nouvelles modalités d'évaluation des acquis, se voulant plus exigeantes par rapport aux précédentes. Le taux d'atteinte est fonction de plusieurs paramètres :

- le niveau de scolarisation du signataire : avec un taux d'atteinte de 85 % pour les diplômés du supérieur contre 43 % pour les non scolarisés ;
- l'âge de l'apprenant : plus celui-ci est élevé, plus le taux d'atteinte diminue, avec un décrochage réel sur les tranches d'âge au-delà de 45 ans (60 % pour les 46-65 ans et 40 % pour les plus de 65 ans) tandis que les apprenants de 16 à 45 ans ont des taux d'atteinte voisins de 70 % ;
- le statut du signataire : les réfugiés, moins scolarisés et plus éloignés de la langue française, ont des taux d'atteinte plus faibles (63 %) que les étrangers issus de l'immigration économique (74 %) ou du regroupement familial (71 %).

Au total, la cible à 80 % fixée dans les indicateurs de performance du programme 104 pour 2023 est volontariste, au regard du profil de scolarisation des personnes entrant dans le dispositif, d'autant que la cible visée passe ensuite à 85 % en 2024 puis 90 % en 2025.

Les modalités d'évaluation du niveau A1 en formation

Une évaluation des compétences linguistiques, du niveau infraA1 au niveau B1, est réalisée par un positionneur professionnel dans les locaux de l'Ofii lors de la signature du contrat. Ces évaluations sont réalisées par le biais de tests (écrit et oral) mis au point par la DGEF et donnent lieu, le cas échéant, à la prescription d'un nombre d'heures de formation.

Le prestataire de formation réalise ensuite les évaluations intermédiaires et finales du niveau A1, sur la base de tests conçus par la DGEF, permettant à la fois d'évaluer le niveau du stagiaire mais aussi de calculer sa progression depuis son positionnement initial. Les évaluations font partie du parcours obligatoire de formation linguistique et sont réalisées uniquement en présentiel. Réalisées par le formateur lui-même, elles gagneraient à être organisées par un acteur indépendant.

L'évaluation intermédiaire est réalisée à mi-parcours (ou au bout de 400 h pour les formations de 600 h). Si les résultats démontrent que le niveau A1 est déjà atteint à ce stade de la formation, il est mis un terme à celle-ci.

En cas d'atteinte du niveau A1, le stagiaire se voit proposer un parcours visant à l'acquisition du niveau A2 (non obligatoire) et/ou une certification du niveau A1 par un organisme agréé. La certification est prise en charge par l'Ofii.

La MCIA pilote les contrôles des prestataires permettant d'objectiver la conformité des prestations. Les audits sont mis en œuvre par les directions territoriales.

En revanche, et malgré ces constats, le taux de progression minimal d'un niveau de compétences à l'oral et à l'écrit est élevé (87 %) et stable, ce qui permet de prétendre à l'octroi d'un titre de séjour pluriannuel en l'état actuel du droit. Les exigences de la nouvelle loi immigration remettent toutefois en cause cet indicateur de performance des formations linguistiques (cf. *infra*).

Avant 2022, la certification n'était ouverte qu'au niveau A1 et à l'issue de la formation linguistique. Depuis le 1^{er} janvier 2022, elle est incluse dans le marché de positionnement linguistique mais continue de ne concerner qu'une petite partie des stagiaires, proposés par leurs formateurs (12 % des stagiaires pour le niveau A1 et 22 % pour le niveau A2). L'Ofii souligne la croissance constatée en 2023 et le taux de réussite très positif (89 %) mais rappelle qu'il s'agit d'une prestation basée sur le volontariat des signataires. Il rappelle également que l'enveloppe destinée à la certification est limitée et ne permettrait pas de certifier la totalité des signataires ni même la fraction des signataires orientés en formation linguistique. En tout état de cause, l'implication de l'Ofii dans la certification sera à réévaluer avec la réforme en cours (voir *infra*).

2 - Les formations civiques : une évaluation à développer

Les formations civiques ne débouchent pas sur une certification, ni sur une évaluation quantitative. Il est donc difficile de mesurer leur impact, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'indicateurs de performance du programme 104. On peut souligner que le taux d'assiduité est stable et élevé depuis qu'il est mesuré par l'Ofii (2022), autour de 95 % sur les quatre journées. En outre, un travail a été mené par l'Ofii pour réduire les délais de convocation d'organisation des quatre journées pour se rapprocher des délais ambitieux fixés par le cahier des clauses particulières.

Tableau n° 19 : les délais des formations civiques (2022-2023)

	2022	2023	Rappel CCTP
<i>Entrée en formation</i>	67 jours	60 jours	30 jours
<i>Durée J1-J4</i>	72 jours	48 jours	49 à 57 jours
Total	139 jours	108 jours	3 mois

Source : réponses de l'Ofii

Une difficulté se situe dans le délai qui s'écoule entre la convocation et l'organisation de la première journée ; il résulte notamment de la difficulté à trouver les interprètes pour ces formations.

En effet, 65 % des stagiaires bénéficient d'un interprète. Ce pourcentage élevé résulte du choix qui a été fait de positionner les formations civiques dans le mois suivant la signature du Cir, et donc avant que les étrangers aient pu bénéficier d'une formation linguistique suffisante. Ce délai est un point d'attention pour l'Ofii, qui fait l'objet d'une évaluation systématique lors des audits, avec des taux de prestations à revoir très élevés (41 % en 2023). En outre, il a été relevé des cas d'interprètes en désaccord avec la formation, qui faisaient le choix de ne pas la traduire précisément ou d'en remanier le contenu.

Les prestataires font remplir un questionnaire de satisfaction aux stagiaires, qui n'est pas transmis à l'Ofii ou à la DGEF. L'enquête Elipa 2 (voir *infra*) indique que la majorité des signataires (63 %) connaissait certaines valeurs de la République à l'issue des deux journées de formation du Cir 2018 et que 15 % les connaissaient toutes. Il n'existe pas d'étude plus récente permettant d'évaluer l'impact du doublement des journées de formations civiques.

3 - Une évaluation des effets du contrat d'intégration à actualiser

Le département des statistiques, des études et de la documentation de la DGEF a procédé à deux enquêtes longitudinales sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa), la première réalisée entre 2010 et 2013 et la seconde entre 2019 et 2022. L'enquête Elipa 2 est représentative des 59 300 primo-arrivants qui ont obtenu en 2018 un premier titre de séjour d'au moins un an et qui, pour 47 % d'entre eux, avaient signé un contrat d'intégration républicaine ou s'apprêtaient à le faire. Il s'agit donc d'une étude antérieure à la mise en œuvre du dispositif renforcé en 2019.

Sans mesurer véritablement l'efficacité des formations linguistiques, cette enquête fait ressortir plusieurs éléments :

- un certain nombre de signataires faibles en français (moins de 40 % de réussite aux examens) n'ont pas eu de formation linguistique prescrite ; l'enquête estime que cela peut s'expliquer par un biais dans la prescription (formations non prescrites dans le cas d'un diplôme élevé et d'un bon niveau à l'écrit) ;
- en ligne avec les attentes, certains signataires ayant le profil « plus de 80 % de réussite » ou « 60 à 80 % de réussite » ont bénéficié d'une formation linguistique prescrite ;
- en outre, la formation linguistique laisse de côté un certain nombre de primo-arrivants signataires du Cir qui auraient souhaité en bénéficier (27 % des personnes interrogées) ;
- enfin, l'étude observe une auto-évolution favorable de l'aisance après la formation : ainsi, trois personnes sur dix se donnent une note nulle à l'écrit et comprise entre 0 et 2 sur dix à l'oral. Après la formation, la part des personnes se donnant une note nulle n'est plus que marginale (entre 1 et 3 % de l'échantillon) tandis que la part des personnes s'attribuant une note supérieure à la moyenne à l'oral comme à l'écrit a progressé (elle s'établit à 21 % à l'écrit et 28 % à l'oral avant la formation contre 43 % et 58 % après la formation). Il convient cependant de relever qu'une part encore significative de ces primo-arrivants continue de s'auto-attribuer une note inférieure à la moyenne (57 % pour l'écrit et 42 % pour l'oral).

L'étude Elipa 2 montre par ailleurs que les signataires du contrat sont un peu plus souvent en emploi, avec 56 % des personnes en emploi en 2019 contre 53 % pour les étrangers primo-arrivants non signataires, mais l'écart semble trop réduit pour tirer une conclusion, d'autant que les chiffres fournis ne permettent pas de s'assurer que les deux populations ont des caractéristiques comparables par ailleurs.

D'autres études montrent l'absence de lien entre les formations suivies et le sentiment d'intégration à la population française. Il en est ainsi de l'étude de Mathilde Emeriau et al. de septembre 2022⁴⁷ qui conclut que :

- l'effet du contrat sur l'emploi est faible et non significatif du point de vue statistique (0,2 point de base) ;

⁴⁷ Mathilde Emeriau, Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, David Laitin, « *Welcome to France* » - *Can mandatory integration contract foster immigrant integration?*, 2022.

- l'effet sur l'intégration sociale, mesurée par la probabilité de se marier à une personne française et par le nombre de personnes françaises dans son répertoire, est également nul ;
- l'effet sur l'intégration psychologique, mesurée par le fait de se sentir étranger / connecté à la France, est positif mais très faible ; il existe une corrélation positive mais faible avec la probabilité d'être naturalisé français dans les 5 à 10 ans.

Il convient cependant de souligner que cette étude se fonde sur des cohortes de signataires du contrat remontant à la période 2003-2006, soit les premières années d'existence de ce contrat. En tout état de cause, les études approfondies dans ce domaine sont trop anciennes et devront être renouvelées.

C - Des changements majeurs dans l'organisation des formations linguistiques du contrat d'intégration républicaine en cours d'examen suite à la loi du 26 janvier 2024

Les nouvelles mesures de la loi du 26 janvier 2024 en matière d'intégration

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration comporte plusieurs volets : travail, éloignement, asile, contentieux des étrangers, et intégration. En particulier, elle modifie en profondeur les modalités d'attribution des titres de séjour pour les étrangers.

En l'état actuel du droit, l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle (en général de quatre ans) est subordonnée à la signature du Cir, à l'obligation d'assiduité à ses formations, à l'absence de rejet des valeurs de la République, combinée à une progression du niveau de langue en fin de formation (vers le niveau A1). Seules l'obtention de la carte de résident, puis la naturalisation, sont conditionnées à un niveau de langue certifié (respectivement A2 et B1).

Cela évoluera avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, qui soumet la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle à l'atteinte, dorénavant certifiée, du niveau A2, au 1^{er} janvier 2026 au plus tard. L'obtention de la carte de résident, puis la naturalisation, demeurent conditionnées à un niveau de langue certifié, qui augmente pour atteindre respectivement B1 et B2. En outre, la réussite à un examen à l'issue de la formation civique dans le cadre du Cir sera nécessaire pour la délivrance des cartes de séjour pluriannuelle et de résident. Corrélativement, les contributions des employeurs à la formation au français sont renforcées : ainsi, les actions permettant la poursuite d'un parcours linguistique dans le cadre du Cir constituent désormais un temps de travail effectif.

Compte tenu des résultats récents en matière de taux d'atteinte du niveau A1 précédemment évoqués (entre 67 et 68 %), les nouvelles exigences au niveau A2 semblent difficiles à atteindre pour une partie des étrangers dans le cadre actuel. Par ailleurs, la logique de la nouvelle loi consiste à placer l'étranger dans une situation d'obligation de résultat s'il souhaite bénéficier d'un titre de séjour long, plutôt que dans une obligation de moyens caractérisée par l'assiduité aux cours proposés ; elle fait aussi le pari d'une plus forte implication de l'employeur dans la formation linguistique de ses salariées allophones.

L'Ofii a, dans ce contexte, lancé deux marchés expérimentaux :

- en Bourgogne Franche Comté, *via* l'expérimentation d'un parcours obligatoire de 200 heures visant l'atteinte du niveau A2 (avec l'association *Fràte*), soit à l'issue du parcours de formation linguistique « classique » permettant d'approcher le niveau A1, soit dès l'orientation par la plate-forme d'accueil pour les signataires évalués en A1 et théoriquement dispensés de formation linguistique ; cette expérimentation a débuté le

1^{er} mars 2024 pour une durée de six mois et fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation renforcés; elle représente un coût de 358 k€ soit 29 % du montant du marché initial.

- en Occitanie, *via* l'expérimentation d'un parcours de formation linguistique à visée professionnelle de 400 heures avec l'association *AMS Grand sud*.

Une évolution européenne vers un niveau de langue minimal ?

À l'image de la France avant la réforme, plusieurs pays de l'Union européenne ne subordonnent pas la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel à l'atteinte d'un niveau de langue minimal (Espagne, Italie par exemple).

Un tel niveau minimal est cependant demandé en Allemagne (niveau requis dépendant du profil du demandeur et fixé par la loi), en Croatie (niveau B1 requis), Lettonie (niveau A2 requis), aux Pays-Bas (niveau B1 requis), en Pologne (niveau B1) ou encore au Portugal (niveau A2) ou en Slovénie (bases de Slovène) pour bénéficier d'un titre de séjour pluriannuel. La Suède, comme la France, a choisi de faire évoluer sa législation pour imposer un niveau de maîtrise minimal du suédois à compter de juillet 2027.

Les tests, cours et certifications sont gratuits en France, comme dans la plupart des pays de l'UE. Ce n'est pas le cas en Allemagne, qui facture 2,29 € par leçon du cursus d'intégration, à la charge du stagiaire, mais prévoit de larges exemptions si la personne est bénéficiaire d'allocations ou de minima sociaux. Il en est de même en Pologne.

Interrogée sur les évolutions possibles des parcours de formation dans le cadre des nouvelles exigences législatives, la DGEF a indiqué que « *l'augmentation du nombre d'heures de formation ne fait pas partie des pistes privilégiées, pour deux raisons principales :*

- *d'un point de vue pédagogique, les forfaits de 600 heures sont très voire trop longs au vu de l'absentéisme constaté de la part de certains publics;*
- *et eu égard au contexte budgétaire contraint ».*

La DGEF et l'Ofii étudient donc dans quelle mesure l'offre de formation linguistique, dès lors qu'elle n'est plus assortie d'une obligation d'assiduité, peut être adaptée aux besoins et aux parcours de différents bénéficiaires, notamment en fonction de leur capacité à se former de manière autonome, le cas échéant avec l'aide de leur employeur. Il s'agit aussi de faire face simultanément à une réduction du budget de l'Ofii, prévu en baisse de quelque 40 M€.

D - Le suivi lacunaire des crédits déconcentrés

Il est rendu compte de l'utilisation des crédits déconcentrés de l'action 12 du programme 104 dans le cadre d'un plan national d'évaluation (PNE). Un questionnaire est adressé chaque année aux structures bénéficiaires de ces crédits, afin qu'elles puissent faire état des actions réalisées au cours de l'année précédente ; les réponses sont consolidées par la DGEF dans un bilan annuel.

Le taux de réponse des territoires et des structures à ce questionnaire a évolué positivement au fil du temps, passant de 15 territoires sur 18 en 2019 (sans indication du taux de réponse des structures des territoires pour ceux ayant répondu), à 17 sur 18 en 2020 avec 69 % de taux de réponse, 17 sur 18 en 2021 avec 65 % de taux de réponse, 18 sur 18 et 95 % de taux de réponse en 2022. L'amélioration notable à compter de 2022 s'explique par une forme d'industrialisation des remontées, une mobilisation croissante des services déconcentrés auprès des bénéficiaires et une date de clôture plus tardive de l'exercice (septembre n+1).

Par ailleurs, la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, au sein de la direction générale des étrangers en France, procède à des visites de porteurs de projets associatifs dans le cadre de déplacements en régions (13 visites « intégration » en 2023, soit 18 % des déplacements) mais il n'y a pas d'audits des structures, en raison d'autres priorités données aux moyens disponibles en administration centrale comme en service déconcentré⁴⁸.

II - Les contrôles perfectibles des associations gestionnaires des structures d'hébergement

Il existe différentes modalités de contrôle des opérateurs, qui portent sur la vérification du service fait et l'inspection au titre des conventions de financement et des autorisations délivrées. L'activité de contrôle apparaît cependant limitée en raison des moyens consacrés, et il n'existe pas de stratégie nationale en la matière, ni de coordination dans ce domaine avec les autres acteurs.

A - L'exploitation des comptes rendus administratifs et financiers

La capacité à contrôler les structures varie selon leur nature juridique et les conditions de financement de la prestation : la prestation est d'autant plus difficile à définir précisément qu'elle est financée par subvention. Dès lors, les possibilités de contrôle sont, elles aussi, plus restreintes, quand bien même les services de l'État s'attachent à l'exercer au travers des dispositions prévues dans les conventions et relatives à l'attestation du service fait.

Pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile, qui relèvent de la catégorie des établissements et services sociaux et médico sociaux, soumis au régime de l'autorisation, des contrôles étendus peuvent être effectués dans le domaine administratif et financier. Le gestionnaire doit à cet égard s'engager à respecter les délais de présentation des documents budgétaires et comptables (article R. 314-3 du code de l'action sociale et des familles) ainsi que les règles relatives au contrôle administratif et financier (articles R. 314-56 et R. 314-62). L'autorité de tarification peut rejeter les dépenses qui sont manifestement étrangères à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de la fixation de la dotation globale de financement. Il apparaît cependant que les contrôles ont porté davantage sur les questions d'hébergement, en particulier sur les taux de présence, que sur le volet de l'accompagnement dans les centres.

Ainsi, l'État (en particulier les préfetures) et l'Ofii contrôlent avec précision les taux de présence indue dans les structures d'hébergement, grâce au suivi d'indicateurs à renseigner dans un tableau de bord mensuel adressé aux préfets. Il s'agit là d'une priorité stratégique, qui permet d'agir sur le taux de demandeurs d'asile hébergés, qui sont censés être le public cœur de cible de ces structures⁴⁹.

⁴⁸ La DGEF indique que 140,1 ETPT sont consacrés à l'intégration dans les Ddets (PP), soit une moyenne départementale de 1,4 ETPT, avec un effectif maximum de 9,67 ETPT à Paris et minimum de 0,1 ETPT en Martinique.

⁴⁹ À ce sujet, qui sort du cadre du présent rapport, ce taux, suivi dans le cadre des documents de performance budgétaire, ne s'établissait qu'à 48 % en 2019, 52 % en 2020 et 2021, 58 % en 2022. En 2023, il a progressé à 61 %, mais reste en deçà de la cible fixée à 70 %. Les autres personnes hébergées sont donc les demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié et les déboutés, en présence autorisée mais aussi en présence indue. À titre d'exemple, en 2023, le préfet de l'Aude a refusé d'octroyer à l'association France terre d'asile une partie du financement prévu pour un Cada, au motif que le taux de présence indue était supérieur à la cible prévue dans la convention passée entre l'État et l'association. Le rejet des dépenses s'est élevé à 72 735 € pour une dotation initiale de 593 545 €. Il s'agit du seul exemple fourni à ce stade et dans ce domaine par la DGEF.

Pour les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, qui relèvent du régime de la déclaration et de la subvention, le modèle de convention de fonctionnement, transmis en annexe de la circulaire du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile, indique les justificatifs à produire et les modalités de contrôle de l'exécution du projet. L'opérateur doit ainsi fournir chaque année les documents administratifs et comptables permettant de rendre compte du fonctionnement du dispositif, le compte rendu financier à la clôture de chaque exercice et son rapport d'activité. Il doit également transmettre chaque année un bilan d'étape qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre du dispositif. Des sanctions peuvent intervenir en cas d'inexécution, de modification substantielle ou de retard de l'opérateur, ainsi que des pénalités pour des taux de présence indue supérieurs aux taux cibles des réfugiés et des déboutés.

Un système de contrôle crédible doit néanmoins comporter un volet de contrôle sur place.

B - Les inspections contrôles

Le contrôle des centres d'accueil des demandeurs d'asile, des centres provisoires d'hébergement et des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, qui relèvent du volet cohésion sociale⁵⁰, est assuré par des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation en matière de cohésion sociale (MRIICE). Ces missions sont rattachées aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), et aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). L'échelon régional assure un rôle d'animation et d'appui auprès des inspecteurs situés en Ddets, qui réalisent effectivement les contrôles. Les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales ou d'autres agents formés dans ce domaine, contrôlent à cette occasion l'ensemble des prestations et activités des opérateurs : les conditions d'accueil d'un point de vue logistique, l'accompagnement des personnes hébergées, et la gestion des personnels.

Cependant, d'après l'audit des missions régionales d'inspection⁵¹, l'inspection contrôle souffre d'un champ très étendu, et de la faiblesse de ses moyens humains (55,6 ETP sur l'ensemble du territoire en fin d'année 2021) au regard du nombre d'établissements à couvrir. La DGEF a indiqué ne pas être systématiquement notifiée des missions d'enquête lancées, et avoir pris connaissance du bilan quantitatif 2023, mis à disposition par le secrétariat général des ministères sociaux. Ce dernier fait état de 35 structures contrôlées : 26 centres d'accueil des demandeurs d'asile sur 363, 5 hébergements d'urgence des demandeurs d'asile et centres d'accueil et d'examen des situations sur 298 structures et 4 centres provisoires d'hébergement sur 140. Selon leur catégorie, et en dehors des évaluations externes (cf. *ci-dessous*), elles sont donc en moyenne contrôlées une fois tous les 14 ans (Cada), tous les 75 ans (Huda et CAES), ou tous les 35 ans (CPH).

⁵⁰ Selon l'article L. 313-13 du CASE, le directeur général de l'agence régionale de santé est quant à lui compétent sur les volets santé et sanitaire, et le président du conseil départemental sur le volet dépendance de ces établissements (personnes âgées, handicapées et aide sociale à l'enfance).

⁵¹ Igas, Audit de l'organisation des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation de la cohésion sociale dans les DREETS et DDETS, avril 2023.

L'absence de stratégie et de coordination pour le déploiement des dispositifs de contrôle a également été relevée par la mission de l'Igas. Ainsi, au niveau national, le secrétariat général du ministère des affaires sociales (SGMAS) est chargé de la définition et de la mise en œuvre de la politique de contrôle dans le champ de la cohésion sociale. Le comité de pilotage national de l'inspection contrôle, animé par le SGMAS, n'associe pas la DGEF. Au niveau régional, il n'existe pas de carte des risques : les inspecteurs déterminent leur programme de contrôles en fonction d'alertes et de signalements. Enfin, leurs missions ne sont pas articulées avec celles des agences régionales de santé (ARS).

C - Les évaluations externes pour les établissements et services sociaux et médicaux sociaux (centres d'accueil des demandeurs d'asile et centre provisoire d'hébergement)

Enfin, les opérateurs des ESSMS sont soumis à un type de contrôle supplémentaire, dans le cadre de la loi du 24 juillet 2019 : l'évaluation externe (confiée à des organismes tiers), tous les cinq ans. Le préfet de département ou de région, en sa qualité d'autorité de tarification arrête le calendrier de ces évaluations quinquennales. La DGEF a initié un dialogue avec la haute autorité de la santé (HAS), qui a défini en 2022 un référentiel d'évaluation de la qualité des ESSMS.

En 2023, 23 centres d'accueil des demandeurs d'asile ont été évalués dans ce cadre en 2023, et 11 centres provisoires d'hébergement ⁵². Cependant, la DGEF ne dispose pas des données agrégées relatives aux résultats d'évaluation des structures du dispositif national d'accueil, qui sont seulement accessibles par la haute autorité de santé. Elle a exprimé le besoin d'accéder, pour les services déconcentrés et l'administration centrale, aux données sur le système d'information de la HAS (implantation des structures évaluées, bilan sur les critères impératifs, etc.), ce qui semble en effet une démarche pertinente.

D - Les perspectives d'amélioration : le déploiement en cours d'un nouveau SI, et la proposition d'audit par l'Ofii

Les modalités de contrôle apparaissent donc perfectibles. Pour les années à venir, la DGEF annonce conduire un projet de développement d'un système d'information (SI) pour le pilotage du parc d'hébergement. Ce projet, développé en lien avec les services déconcentrés également utilisateurs, doit permettre la sécurisation des procédures. Il faciliterait le contrôle financier, mais aussi le contrôle-qualité (suivi des inspections, tableaux de bords d'indicateurs de qualité et de performance, rapport d'activité numérique...). Le déploiement de cet outil apparaît particulièrement pertinent, afin de suivre l'activité des opérateurs de façon régulière, y compris pour l'activité d'accompagnement social, mais aussi de renforcer la dimension qualitative et préventive des contrôles. La DGEF a indiqué avoir engagé les travaux de cadrage avec la direction interministérielle du numérique, qui devraient aboutir d'ici juillet 2025 à une stratégie de conception et de développement de ce nouvel outil. Les premiers modules du système d'information, sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires, pourraient être livrés en 2025.

⁵² Si le rythme de contrôle devait se poursuivre à l'identique, l'obligation quinquennale ne pourrait donc pas être respectée.

En outre, il faut préciser que l'Ofii a proposé à la DGEF, en juin 2023, de constituer une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil. Chaque centre aurait été contrôlé, au moins une fois par an, par un agent d'une de ses directions territoriales. Deux axes d'audit auraient été développés : la capacité de l'opérateur à piloter ses places (aspect hébergement, concernant l'utilisation du système d'information des places, le suivi des places vacantes, les fins de prise en charge...), mais aussi qualité de l'accueil et de l'accompagnement (analyse de la conformité au cahier des chartes et aux conventions). Nécessitant des moyens supplémentaires au sein de l'Ofii, cette proposition n'a pas été suivie d'effet.

III - Les contrôles des associations gestionnaires des structures de premier accueil des demandeurs d'asile : une démarche formalisée et effectivement mise en œuvre

L'Ofii a mis en œuvre une démarche rigoureuse d'audits de ses prestataires dans le cadre du premier accueil des demandeurs d'asile. L'État a conçu des modalités innovantes d'évaluation de son programme d'accompagnement des réfugiés, mais le déploiement de celui-ci est tributaire des contraintes budgétaires.

A - Les contrôles administratifs et financiers dans le cadre des marchés

L'Ofii a prévu dans le cadre de ses marchés des obligations pour les associations gestionnaires de structures de premier accueil des demandeurs d'asile, en matière de suivi d'activité et de contrôle financier. Ainsi, les associations doivent transmettre un tableau trimestriel (publié en annexe du marché), qui recense le nombre de personnes reçues pour chacune des trois prestations (A, B, C), en distinguant les demandeurs isolés des familles. Pour l'accompagnement des demandeurs d'asile, les associations doivent notamment indiquer le nombre de rendez-vous délivrés dans le cadre du pré accueil, mais aussi le nombre de personnes qui ont bénéficié d'un accompagnement social et administratif ou d'un rendez-vous pour une aide au récit, et celles qui sont sorties du dispositif. En matière de contrôle financier, des indicateurs de fonctionnement ainsi que les pièces comptables sont à transmettre à l'Ofii, afin de justifier des dépenses de fonctionnement réalisées par les associations.

B - Les contrôles qualité sur place menés par l'Ofii

Le contrat d'objectifs et de performance (Cop) 2017-2020 mettait également l'accent sur la nécessité pour l'office de mener une action d'audit interne indépendante, notamment des opérateurs de structures de premier accueil des demandeurs d'asile et de formation civique et linguistique. La tutelle enjoignait l'Ofii de mettre en place un référentiel et une méthodologie d'évaluation des prestations, et fixait spécifiquement le nombre d'audits d'opérateurs Spada à 62 d'ici la fin du marché.

Le Cop 2020-2023 a maintenu les objectifs concernant les actions d'audit à mener. Cependant, les cibles regroupent désormais les contrôles à réaliser sur les opérateurs du contrat d'intégration républicaine et des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (240 en 2021, 275 en 2022 et 300 en 2023).

La démarche de contrôle et d'audit par l'Ofii a été initiée par une décision du 26 septembre 2016, et développée de façon rigoureuse (cf *infra*). Les audits des opérateurs s'effectuent dans le cadre du volet de contrôle métier, et prennent appui sur deux articles du marché public Spada, qui évoquent les évaluations et contrôles sur place et sur pièces. Ils doivent être réalisés par un binôme constitué d'un cadre d'une direction territoriale, et du siège de l'office (direction de l'asile ou mission audit et contrôle). Les auditeurs doivent ainsi vérifier la conformité au cahier des charges particulières des prestations et leurs modalités de réalisation, et déterminer l'efficacité et la qualité des pratiques mises en œuvre. Les aspects logistiques et de suivi administratifs sont également contrôlés.

À l'issue du contrôle, un rapport reprenant les points forts ainsi que les axes d'amélioration identifiés est adressé à l'association. Des préconisations sont également formulées, dont le suivi est assuré par la direction territoriale locale. En cas de manquement, le marché prévoit le versement de pénalités. Une prime de 10 000 € au maximum a également été prévue par le marché pour 2022-2024, pour les associations jugées particulièrement performantes par l'Ofii.

33 audits ont été réalisés en 2019, 10 en 2020 dans le cadre du marché 2019-2021. Le nombre de contrôles est donc légèrement inférieur à celui qui avait été ciblé pour les années 2019 et 2020, ce qui est expliqué par l'influence de la pandémie sur l'ouverture et l'activité des structures de premier accueil des demandeurs d'asile. Les audits ont notamment mis en évidence une insuffisance du maillage territorial dans certaines régions, des difficultés pour trouver des locaux adaptés en raison de l'opposition des collectivités territoriales, et la nécessité de clarifier les périmètres des prestations A, B et C.

Dans le cadre du nouveau marché 2022-2024, les 17 audits réalisés en 2022 font apparaître des taux de conformité aux prestations de 76 % à 94 % pour les prestations B (domiciliation et accompagnement social des demandeurs d'asile non hébergés dans le DNA) et C (accès effectif aux droits des réfugiés non pris en charge par un dispositif), ainsi que pour les aspects logistiques. La prestation A (pré-accueil, aide à l'enregistrement des demandes d'asile) apparaît en revanche comme moins performante, avec un taux de conformité de 64,7 % pour les associations auditées. En 2023, l'activité de contrôle a été renforcée avec 28 associations visitées. Les taux de conformité ont progressé largement, dans tous les champs d'audit, en s'établissant entre 89 % et 100 %. D'ici la fin de l'année 2024, 22 audits sont programmés, ce qui demeure inférieur au niveau d'audits réalisés avant la pandémie, même si l'ensemble des prestataires auront été contrôlés par les directions territoriales pendant la durée de ces nouveaux marchés.

Interrogé sur les pénalités appliquées en cas de manquement à la bonne exécution du marché, l'Ofii a indiqué que cette situation n'a eu lieu qu'une seule fois, avec un prestataire qui ne proposait que la prestation de domiciliation des demandeurs d'asile⁵³. L'office précise que les pénalités prévues dans le cas d'inexécution du marché ne peuvent intervenir qu'à la suite de la procédure contradictoire avec le prestataire, et en l'absence de mesures correctives engagées. Ce manquement au marché de 2022 a entraîné la mise en œuvre de pénalités à hauteur de 111 178,90 €. Une réfaction a également été opérée pour les parts forfaitaires 2022 et 2023 (prestations A et B et forfait immobilier) à hauteur de 34 310 €.

C - Les contrôles et l'évaluation des associations gestionnaires des plateformes *Agir* sont tributaires de leur déploiement

1 - Un programme en cours de déploiement qui ne peut encore être évalué

Le déploiement du programme *Agir*, sous forme de marchés, s'effectue lentement. L'accord-cadre national a été publié en fin d'année 2021. Il définit le cahier des charges du programme et prévoit la conclusion de marchés subséquents dans 94 départements de la métropole, qui précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations. Dans les marchés, les qualifications requises pour les personnels en charge d'accompagner les réfugiés ne sont pas précisées.

Ces marchés subséquents ont été lancés par les préfets de région, pour l'attribution dans chaque département à un seul opérateur, ou à un groupement. En fin d'année 2022, 26 départements avaient notifié leurs marchés avec des opérateurs associatifs, puis 52 départements en fin d'année 2023. Les dépenses se sont élevées à 1,65 M€ en 2022, puis 16,6 M€ (contre une prévision de 75,5 M€ en 2023). La direction générale des étrangers en France a justifié ce faible niveau de consommation par l'adaptation aux nouvelles modalités d'exécution financière des marchés subséquents et le retard observé dans les circuits de facturation et de paiement dans certains départements.

D'après les données transmises en date d'avril 2024 par la DGEF, 75 marchés subséquents ont été notifiés, et 62 sont opérationnels. Dans quatre départements d'Île-de-France (Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine), aucun opérateur n'a encore été notifié. Les derniers dispositifs devraient recevoir leurs publics début 2025.

La DGEF a conçu des modalités d'évaluation innovantes du programme *Agir*. Ainsi, des objectifs chiffrés ont été assignés aux opérateurs : un taux de sortie positive en logement pérenne de 60 % et de 80 % en emploi. Des entretiens individuels avec les réfugiés sont prévus trois mois et six mois après chaque sortie positive, afin de vérifier le caractère durable de l'intégration. En outre, la DGEF utilise l'outil « démarches simplifiées », que doivent remplir les opérateurs, dans l'attente de la mise en service du système d'information *Agir* qui permettra une publication hebdomadaire de résultats du programme.

⁵³ Les personnes étaient ensuite orientées par l'association pour le reste de leur prise en charge vers la Structures de premier accueil des demandeurs d'asile du département voisin.

Les premiers résultats d'*Agir* sont très inférieurs aux cibles fixées. Entre le lancement du programme et le 31 décembre 2023, le taux de sortie positive en emploi était en effet de 18 % et de 30 % pour un logement pérenne pour les réfugiés éligibles.

Plusieurs motifs peuvent expliquer ces résultats. Tout d'abord, au 31 décembre 2023, le programme n'était en place que depuis un an dans les premiers départements qui l'ont déployé, alors qu'*Agir* doit durer de 20 à 24 mois. Les taux calculés s'appliquent à tous les bénéficiaires quelle que soit leur ancienneté dans le programme : fin décembre 2023, seuls 3 % des bénéficiaires avaient été accompagnés depuis plus de 12 mois. D'autres indicateurs viennent atténuer ces faibles résultats. Ainsi, au sein de la file active, la part des réfugiés qui connaissent une amélioration de leur situation pour l'emploi et le logement augmente avec la durée d'accompagnement : 45 % des réfugiés accompagnés depuis au moins 12 mois accèdent à un emploi et à un logement pérennes.

En outre, les opérateurs rencontrés ont fait part de leurs difficultés à atteindre les objectifs en matière de logement, en particulier dans les territoires qui connaissent des tensions sur le marché immobilier (Île-de-France, grandes métropoles).

2 - Un déploiement sous contrainte budgétaire

Le déploiement du programme est tributaire de la poursuite de son financement. Du fait des contraintes budgétaires, la DGEF a donc fait part de nouvelles conditions d'accès au programme, pour limiter l'accroissement de la file active selon les modalités suivantes :

- de manière générale, le programme est réorienté vers la prise en charge des réfugiés les plus vulnérables, et notamment la fin des orientations des personnes qui ont déjà un emploi ou un logement pérenne,
- à compter du 1er juillet 2024, et sauf circonstances particulières, les orientations vers le programme *Agir* sont interrompues dans les départements où le programme a été déployé depuis 2022 et 2023 et qui ont atteint un niveau élevé de file active,
- afin d'assurer la généralisation du programme à l'horizon fin 2024, les orientations se poursuivront en revanche dans les départements en cours de notification et où la mise en œuvre opérationnelle débute, afin d'assurer la montée en charge progressive des nouveaux opérateurs *Agir* dans ces départements.

L'objectif poursuivi est de parvenir à une stabilisation de la file active dès 2025, suivant une valeur moyenne cible de 25 000 bénéficiaires. Ce chiffre est à rapprocher du nombre total de réfugiés éligibles à *Agir* sur une année, qui pourrait être estimé à environ 50 000 : 60 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié en 2023, auxquels il faudrait retirer les 10 000 réfugiés accompagnés dans le cadre de leurs centres provisoires d'hébergement (CPH). Le programme *Agir*, pourtant valorisé pour son caractère novateur, notamment dans les documents de performance budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* est donc largement sous contrainte budgétaire en 2024, et à court terme, ce qui ne devra pas empêcher son suivi et l'évaluation de son impact sur ses bénéficiaires, dès lors que le recul nécessaire sera atteint.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les contrôles sur les associations dans le cadre de leurs missions sont diversement exercés. Dans le domaine de l'intégration, pour les prestataires du contrat d'intégration républicaine, l'Ofii a développé une démarche d'audits rigoureuse, qui lui permet de contrôler régulièrement ses prestataires. Pour l'accompagnement en structures de premier accueil des demandeurs d'asile des demandeurs d'asile et des réfugiés non hébergés, l'Ofii a déployé la même démarche que celle appliquée à ses prestataires du Cir.

Ces contrôles peuvent conduire à relever une proportion significative de situations non conformes, mais débouchent rarement sur des pénalités, l'Ofii estimant le plus souvent que des mesures correctives ont été appliquées par la suite.

En revanche, les associations qui bénéficient des crédits d'intégration gérés par les préfetures, ne sont que contrôlées qu'occasionnellement.

Dans le champ des opérateurs d'hébergement des demandeurs d'asile, les questions de gestion et de création de places sont suivies avec attention par la DGEF et les préfetures. Le volet consacré aux prestations d'accompagnement apparaît moins prioritaire. Les opérateurs d'hébergement sont rarement contrôlés sur place, malgré les différents dispositifs prévus.

Dans le domaine de l'évaluation, la DGEF a développé une démarche intéressante en ce qui concerne le dispositif d'accompagnement global des réfugiés (Agir), dont les premiers résultats ne peuvent encore être véritablement évalués, faute de recul suffisant.

En ce qui concerne le Cir, les quelques évaluations menées pour des cohortes antérieures à la mise en œuvre des formations renforcées en 2019, sont mitigées et seront à actualiser au regard des réformes intervenues et à venir. Plus généralement, une partie du dispositif d'accompagnement, en matière linguistique, fait l'objet de réflexions en cours pour s'adapter au nouveau cadre institué par la loi du 26 janvier 2024, qui modifie profondément la logique des conditions de séjour des étrangers en France au regard des attendus en matière de maîtrise de la langue.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 4. améliorer le suivi de l'activité d'accompagnement social organisée par les gestionnaires d'hébergement, notamment dans le cadre du déploiement à venir de nouveaux systèmes d'information (ministère de l'intérieur) ;*
 - 5. au sein du programme 104, assurer la cohérence entre les formations linguistiques et civiques financées par l'action « accueil des étrangers primo-arrivants » et celles financées par l'action « intégration des étrangers primo-arrivants » (ministère de l'intérieur).*
-

Liste des abréviations

AAP.....	Appel à projet
ADA.....	Allocation pour demandeur d’asile
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AGIR.....	Accompagnement global et individualisé des réfugiés
BPI	Bénéficiaire de la protection internationale
BPT	bénéficiaire de la protection temporaire
CADA	Centre d’accueil des demandeurs d’asile
CAES	Centre d’accueil et d’examen des situations
CASF.....	Code de l’action sociale et des familles
CECRL.....	Cadre européen commun de référence pour les langues
CESEDA	Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile
CIR.....	Contrat d’intégration républicaine
CMA.....	Conditions matérielles d’accueil
CNDA	Cour nationale de la demande d’asile
CPH.....	Centre provisoire d’hébergement
CRA	Centre de rétention administrative
CTAI	Contrat territorial d’accueil et d’intégration
DDETS.....	Direction départementale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités
DREETS.....	Direction régionale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DIAIR.....	Délégation interministérielle à l’accueil et à l’intégration des réfugiés
DIAN.....	Direction de l’intégration et de l’accès à la nationalité
DHAL.....	Délégation à l’hébergement et à l’accès au logement
DNA	Dispositif national d’accueil
DREETS.....	Direction régionale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités
ESSMS	Établissements et services sociaux et médico sociaux
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GUDA	Guichet unique pour demandeurs d’asile
HAS.....	Haute autorité de la santé
HOPE	Hébergement, orientation et parcours vers l’emploi
HUDA	Hébergement d’urgence pour demandeurs d’asile
MCIA	Mission Contrôle Interne et Audit
OEPRE	Ouvrir l’école aux parents pour la réussite des parents
OFII.....	Office français de l’immigration et de l’intégration
OFPPA.....	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PADA.....	Premier accueil des demandeurs d’asile

PNE Plan national d'évaluation
PRAHDA Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
RSA Revenu de solidarité active
SAS Société par actions simplifiées
SNADAR Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés
SPADA Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
SPE service public de l'emploi

Annexes

Annexe n° 1 : lettre du premier président datée du 18 mars 2024.....	86
Annexe n° 2 : dix premières nationalités pour les premières demandes d’asile en guichet unique des demandeurs d’asile.....	88
Annexe n° 3 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 104 (en M€).....	89
Annexe n° 4 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 303 (en M€).....	90
Annexe n° 5 : caractéristiques des principales structures d’hébergement du dispositif national d’accueil	91

Annexe n° 1 : lettre du premier président datée du 18 mars 2024

Cour des comptes



Le Premier président

Le 18 MARS 2024

Monsieur le Président, *Ch. Coud,*

Par lettre du 1^{er} janvier 2024, vous avez notamment sollicité la Cour des comptes, en application de l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle effectue une enquête sur « les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration ».

Après échanges entre Mme Ciuntu, sénatrice et Mme Démier, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, qui ont permis d'exposer les travaux récents ou en cours conduits par la juridiction en la matière, le périmètre de l'enquête a pu être délimité selon les modalités suivantes.

Les résultats de l'enquête en cours d'instruction par la Cour sur le pilotage par l'État des associations mettant en œuvre l'hébergement d'urgence, tous publics confondus pourront être présentés au Sénat, s'il le souhaite, lors de sa publication prévue avant l'été 2024. Pour éviter toute redondance avec ce travail en cours, il a été décidé que la communication demandée par le Sénat accordera une attention plus particulière aux missions qui ne relèvent pas de cette thématique, telles l'accompagnement social, l'assistance sanitaire, les actions d'intégration (cours de français, etc.).

La Cour établira une carte précise des crédits accordés et exécutés à ces associations, en distinguant, au sein des différents programmes budgétaires, les actions concernées. L'opportunité de confier telle ou telle mission à des acteurs privés associatifs, plutôt qu'à un service public en tant que tel, n'entre pas dans le cadre du rapport attendu. Celui-ci pourra par ailleurs réunir de premiers éléments de comparaison internationale en la matière pour peu que cela soit pertinent.

Monsieur Claude RAYNAL
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cédex 06 Paris Cedex 07 SP

1

13, rue Cambon □ 75100 PARIS CEDEX 01 □ T +33 1 42 98 95 00 □ www.ccomptes.fr

Les financements à prendre en compte sont les crédits budgétaires octroyés par l'État au titre des programmes 104 et 303, à l'exclusion des éventuelles subventions versées le cas échéant par des collectivités locales, ou des fonds collectés par appel à la générosité publique. Ils n'incluent pas les financements du programme 177 *Hébergement des personnes vulnérables*, qui peuvent en pratique permettre l'hébergement de personnes relevant des politiques d'immigration et d'intégration. En revanche, ils incluent les financements attribués sous forme de marchés publics par des administrations ou des opérateurs qui disposent pour cela de crédits issus des programmes 303 et 104.

La Cour se prononcera également sur la manière dont l'État exerce un contrôle sur les principales associations bénéficiaires, au niveau central et à l'échelon déconcentré. La Cour s'appuiera pour cela sur les enseignements des contrôles qu'elle a déjà menés sur les trois principales associations dans le domaine de l'hébergement d'urgence, ainsi que sur son travail de synthèse en cours portant sur le pilotage par l'État des associations mettant en œuvre l'hébergement d'urgence.

Cette approche sera complétée par une enquête spécifique auprès des services centraux et déconcentrés de l'État, relative au contrôle exercé par celui-ci sur les principales associations intervenant dans le domaine de l'intégration et de l'immigration sur les thématiques autres que celles de l'hébergement. La Cour échangera avec ces associations sur la réalité de ce contrôle et procédera à quelques visites de terrain pour mieux éclairer la nature des missions réalisées, sans toutefois pouvoir se prononcer, dans le délai imparti, sur leur qualité et leur conformité aux attentes. Elle examinera en revanche les suites données par l'État aux situations de non-conformité que celui-ci est en situation de relever.

Outre l'enquête sur le pilotage par l'État des associations dans le domaine de l'hébergement d'urgence qui vous sera communiquée pour information dès sa parution. Il a, en outre, été convenu avec Mme la sénatrice que le rapport demandé vous sera remis en novembre 2024.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Arès,

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : dix premières nationalités pour les premières demandes d'asile en guichet unique des demandeurs d'asile

<i>Nationalité</i>	2019	<i>Nationalité</i>	2020	<i>Nationalité</i>	2021	<i>Nationalité</i>	2022	<i>Nationalité</i>	2023
<i>Afghane</i>	11 687	<i>Afghane</i>	9 980	<i>Afghane</i>	16 116	<i>Afghane</i>	22 529	<i>Afghane</i>	16 550
<i>Albanaise</i>	8 512	<i>Guinéenne</i>	4 660	<i>Ivoirienne</i>	6 260	<i>Bangladaise</i>	10 549	<i>Guinéenne</i>	10 512
<i>Géorgienne</i>	7 983	<i>Ivoirienne</i>	4 631	<i>Bangladaise</i>	6 231	<i>Turque</i>	9 952	<i>Turque</i>	9 806
<i>Guinéenne</i>	7 046	<i>Bangladaise</i>	4 599	<i>Guinéenne</i>	5 269	<i>Géorgienne</i>	8 867	<i>Bangladaise</i>	9 563
<i>Ivoirienne</i>	6 726	<i>Pakistanaise</i>	3 547	<i>Turque</i>	4 987	<i>Congolaise (RDC)</i>	6 724	<i>Ivoirienne</i>	9 562
<i>Bangladaise</i>	6 706	<i>Congolaise</i>	3 119	<i>Albanaise</i>	4 915	<i>Guinéenne</i>	6 175	<i>Congolaise</i>	8 813
<i>Nigériane</i>	5 721	<i>Nigérienne</i>	3 080	<i>Géorgienne</i>	4 600	<i>Ivoirienne</i>	5 864	<i>Géorgienne</i>	6 121
<i>Malienne</i>	4 870	<i>Turque</i>	3 074	<i>Pakistanaise</i>	3 735	<i>Albanaise</i>	5 650	<i>Soudanaise</i>	5 617
<i>Haïtienne</i>	4 718	<i>Albanaise</i>	1 981	<i>Nigériane</i>	3 183	<i>Pakistanaise</i>	3 746	<i>Russe</i>	4 158
<i>Pakistanaise</i>	4 608	<i>Comorienne</i>	1 826	<i>Comorienne</i>	3 167	<i>Nigériane</i>	2 777	<i>Sri-lankaise</i>	3 564
Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	138 420	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	81 531	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	104 381	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	136 724	Total des premières demandes d'asile en Guichet unique des demandeurs d'asile	145 160
<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	49,5 %		49,7 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	56,0 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	60,6 %	<i>Poids des 10 premières nationalités</i>	58,1 %

Source : statistiques du ministère de l'intérieur

Annexe n° 3 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 104 (en M€)

<i>Association</i>	<i>Départements d'intervention</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Coallia</i>	75/37/86/92	12,12	16,53	17,01	24,27	21,94	91,88
<i>France Terre d'Asile</i>	75/92	8,31	11,65	11,31	13,25	11,11	55,63
<i>Groupe sos solidarités</i>	76/34/75/91/ 30/33/78/11	5,71	6,09	6,43	7,65	9,60	35,47
<i>Forum réfugiés cosi</i>	69	4,75	6,28	5,46	7,13	7,72	31,35
<i>Aurore</i>	45/75	4,63	5,61	5,25	7,35	5,80	28,63
<i>Entraide Pierre Valdo</i>	42/69	2,12	3,91	4,50	6,24	6,40	23,16
<i>France horizon</i>	31/59/49/33/75/ 38	2,27	2,68	3,15	3,37	3,24	14,71
<i>Viltais</i>	03	1,56	2,24	2,33	3,24	4,04	13,42
<i>Cités caritas</i>	75/93/78	1,93	2,43	2,35	2,75	3,45	12,91
<i>Foyer Notre-Dame</i>	67	1,85	2,04	2,42	3,22	2,88	12,41
<i>Croix-rouge française</i>	59/75/19/80/ 72/94/21/10	1,48	2,77	1,63	2,21	2,06	10,14
<i>Alfa 3A</i>	01	1,66	1,85	1,98	2,44	1,93	9,87
<i>Association pour le dvpt des foyers</i>	94	2,15	2,17	1,70	1,44	1,56	9,03
<i>Equalis</i>	77	0,00	1,27	2,36	2,21	2,54	8,39
<i>Centre d'action sociale protestant</i>	75	1,62	1,54	1,71	1,49	1,77	8,14
<i>Total 15 principales associations</i>		52,17	69,06	69,62	88,25	86,04	365,14
<i>Taux/total dépenses associations</i>		43,6 %	46,1 %	45,7 %	48,2 %	45,7 %	46,0 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus

Annexe n° 4 : détail des crédits versés aux quinze premières associations bénéficiaires des crédits du programme 303 (en M€)

Association	Départements d'intervention	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Coallia	75/45/77/21/61/37/ 10/86/88/03/74/93	75,23	77,24	80,72	123,98	124,22	481,39
France Terre d'Asile	75/92/77	39,67	41,26	45,95	51,16	53,65	231,69
Croix-rouge française	93/94/78/75/91/90/59/ 89/39/20/97/30/72/69/ 74/51/09/86/34/71/79/ 49/13/67/37/45/21/13/ 35/29/10/45	29,97	30,85	38,35	46,52	43,67	189,36
Groupe sos solidarité	78/91/11/75/93/77/ 34/59/85/30/33	17,29	16,95	19,63	36,04	32,28	122,20
Entraide Pierre Valdo	42/43/07	9,37	9,55	11,23	23,25	25,54	78,94
France horizon	31/44/72/33/75/49/31/54	15,59	12,17	16,31	26,33	25,19	95,59
Forum réfugiés cosi	69 /19	17,34	18,27	19,65	20,09	22,32	97,67
Aurore	75/78/10/44	20,03	19,09	15,48	17,12	14,99	86,71
Mieux être et le logement des isolés	57	7,68	8,34	9,69	11,30	11,48	48,48
Alfa 3A	01	7,58	8,11	8,96	9,74	9,64	44,04
Centre d'action sociale protestant	75	4,74	6,60	6,17	10,22	9,57	37,29
Equalis	77	0,00	4,35	10,25	10,64	11,35	36,59
Alteralia	93	4,50	2,87	4,45	14,63	8,24	34,69
La vie active	62	4,97	5,85	6,70	7,68	6,86	32,05
Emmaüs Solidarité	75	8,06	5,71	5,15	6,36	4,42	29,69
Total 15 principales associations		262,01	267,20	298,67	415,05	403,44	1 646,37
Taux/total dépenses associations		49,2 %	50,2 %	52,3 %	52,9 %	51,3 %	51,3 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus

Annexe n° 5 : caractéristiques des principales structures d’hébergement du dispositif national d’accueil

<i>Structure</i>	<i>Statut juridique</i>	<i>Public</i>	<i>Durée de séjour</i>	<i>Nombre de places ouvertes en 2023</i>
<i>Centre d’accueil et d’examen des situation</i>	Dispositif d’urgence : déclaration d’ouverture auprès du préfet	Personnes qui souhaitent demander l’asile+ Demandeurs d’asile (y compris sous procédure Dublin)	1 mois maximum	5 825
<i>Centre d’accueil des demandeurs d’asile</i>	ESSMS : autorisation	Prioritairement demandeurs d’asile + Réfugiés + Déboutés	- Hébergement pendant toute l’instruction de la demande d’asile (127 jours en moyenne en 2023)	48 947
<i>Hébergement d’urgence pour demandeurs d’asile</i>	Dispositif d’urgence : déclaration d’ouverture auprès du préfet	Prioritairement demandeurs d’asile (y compris sous procédure Dublin) + Réfugiés + Déboutés	- Après l’obtention du statut de réfugié, possibilité de maintien dans l’hébergement trois mois, renouvelables une fois - Après refus de la demande d’asile, possibilité de maintien, dans l’hébergement un mois maximum	46 683
<i>Programme d’accueil et d’hébergement des demandeurs d’asile</i>	Dispositif d’urgence : déclaration d’ouverture auprès du préfet	Prioritairement demandeurs d’asile sous procédure Dublin + Réfugiés + Déboutés	- Hébergement le temps nécessaire au transfert vers l’État membre responsable de la demande - Après l’obtention du statut de réfugié, possibilité de maintien dans l’hébergement trois mois, renouvelables une fois - Après refus de la demande d’asile, possibilité de maintien, dans l’hébergement un mois maximum	5 351
<i>Centre provisoire d’hébergement</i>	ESSMS : autorisation	Réfugiés	Au moins 9 mois	10 868

Source : note d’analyse de l’exécution budgétaire 2023, Cour des comptes