

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

L'ACCUEIL ET LA PRISE
EN CHARGE PAR L'ÉTAT
DES RÉFUGIÉS D'UKRAINE
EN FRANCE EN 2022

Audit flash

Février 2023

**RÉPONSES
DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES
CONCERNÉS**

**Réponse reçue
à la date de la publication (28/02/2023)**

Réponse de la Première ministre	4
---------------------------------------	---

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Par courrier en date du 20 janvier 2022, vous avez bien voulu m'adresser l'« audit flash » portant sur l'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022. Les recommandations du projet d'audit, dont je partage de nombreux constats, appellent des observations et des précisions de ma part.

La Cour souligne à juste titre la réponse forte de l'État et de ses partenaires face à la crise provoquée par l'afflux massif de réfugiés en provenance d'Ukraine consécutivement à l'invasion du pays par la Russie.

Je rappelle que la France, qui assurait alors la présidence du Conseil de l'Union européenne, a pris une part importante dans la préparation de la décision du Conseil justice et affaires intérieures des 3 et 4 mars 2022 consistant à activer, pour la première fois de son histoire, le dispositif de la protection temporaire prévu par la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001.

Comme la Cour l'a relevé, une coordination interministérielle réactive et efficace, adossée à un élan de solidarité important au sein de la société française, a permis de faire immédiatement face au défi opérationnel de l'accueil de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés, en dehors du cadre du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile. Cette décision a permis de déployer tout le potentiel de la protection temporaire au bénéfice des déplacés d'Ukraine, tout en préservant les capacités et le fonctionnement du DNA.

Sous l'impulsion d'une cellule interministérielle de crise, dont la présidence a été déléguée au ministre de l'intérieur et des outre-mer, un important effort interministériel a été produit afin de définir une stratégie nationale pour l'accueil des déplacés d'Ukraine. Cette stratégie en quatre piliers a été validée le 9 mars 2022 sous l'égide du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN), moins d'une semaine après la décision du Conseil européen.

La mise en œuvre de la stratégie nationale d'accueil a permis d'accorder le statut de la protection temporaire à 86 285 déplacés d'Ukraine majeurs en 2022 et à leur ouvrir de nombreux droits (prestations sociales, santé, éducation, formation, travail), qui ont facilité leur insertion au sein de la société française.

Il convient de souligner l'engagement des collectivités locales et des associations de solidarité dans l'accueil des réfugiés, qui a permis l'orientation et l'accompagnement social des bénéficiaires de la protection temporaire dès leur arrivée sur le territoire national. On relèvera enfin la

collecte record des organismes de solidarité auprès des particuliers, qui a permis l'acheminement d'une aide humanitaire significative et un effort de solidarité important en direction du peuple ukrainien.

Un an après le déclenchement de la guerre en Ukraine, la stratégie nationale d'accueil des déplacés d'Ukraine doit évoluer et s'adapter, comme le relève la Cour, à « l'inscription dans la durée du conflit ».

Dans cette perspective, je signerai prochainement une instruction interministérielle qui proposera des orientations pluriannuelles pour l'accueil et l'insertion des déplacés d'Ukraine, pour la période du premier cycle de la protection temporaire prévue par la décision du Conseil européen. Cette stratégie pluriannuelle 2023-2025 permettra aux services de l'État et à ses partenaires de travailler avec davantage d'anticipation et de prévisibilité afin de faciliter l'autonomisation des déplacés d'Ukraine durant leur séjour en France. Une connaissance plus fine des perspectives individuelles des bénéficiaires de la protection temporaire permettra également d'anticiper les mesures de sorties du dispositif de la protection temporaire. Un effort prospectif sera conduit en ce sens par les services de l'État.

1) Encadrement de l'hébergement citoyen en cas de financement par l'État

Plus de 40 % des bénéficiaires de la protection temporaire accueillis en France sont actuellement hébergés en dehors de tout cadre institutionnel et ne sont par conséquent pas accompagnés par les pouvoirs publics. Les 60 % restants se répartissent au sein de trois dispositifs complémentaires. 27 000 personnes bénéficient d'un logement individuel, 18 000 sont accueillis dans un hébergement collectif provisoire à la charge de l'État et près de 12 000 sont accueillis dans le cadre de l'hébergement citoyen conventionné.

Dès le début de la crise, une stratégie d'accès au logement a été mise en œuvre en direction des bénéficiaires de la protection temporaire. Le Gouvernement a ouvert le droit aux allocations logement afin de solvabiliser les ménages qui ont pu également bénéficier d'une aide de 200 euros intitulée « différentiel de loyer » afin de pallier la faiblesse de leurs ressources. La mobilisation de l'intermédiation locative (IML), exceptionnellement étendue au parc social, a permis d'accroître la captation de logements au profit des ménages ukrainiens. Sur l'impulsion de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), de nombreux organismes tels que la Croix-Rouge française ainsi que des entreprises privées ont soutenu l'ameublement et l'équipement des logements mobilisés pour l'accueil des réfugiés d'Ukraine.

Dans un contexte national tendu concernant l'accès des ménages précaires au logement individuel, conjugué à une forte concentration des déplacés dans les grandes métropoles, j'ai acté au mois de juin 2022 un « plan villes moyennes » visant à orienter les déplacés d'Ukraine vers les zones détendues du territoire en matière de logement. Accompagné d'une campagne de communication intitulée « Toute la France vous accueille », le « plan ville moyenne » a permis d'éviter une concurrence des publics pour l'accès au logement. À la fin de l'année 2022, 80 % des 8 500 logements occupés par des ménages ukrainiens se situaient dans une ville de moins de 100 000 habitants. Il est important de souligner enfin que la moitié des logements captés par les préfets dans les départements appartiennent au parc privé, ce qui a permis d'éviter une ponction trop importante sur le parc social.

Si la politique d'accès au logement a connu des progrès importants depuis l'été 2022, le rythme de captation de logements supplémentaires progresse désormais plus lentement. Cette situation nécessite le maintien d'un parc d'hébergement collectif provisoire de 20 000 places et le soutien à l'hébergement citoyen, qui demeure un complément indispensable.

Soutenu à titre expérimental depuis 2017 dans le cadre du dispositif « Cohabitations solidaires », l'hébergement citoyen a connu une spectaculaire progression lors de la crise des déplacés d'Ukraine. On estime en effet qu'environ 20 000 bénéficiaires de la protection temporaire ont été accueillis dans le cadre de l'hébergement citoyen, parmi lesquels 12 000 dans le cadre de l'hébergement citoyen conventionné, c'est-à-dire accompagnés par les services de l'État et ses partenaires. Afin de mieux encadrer cette pratique, le Gouvernement a mis en place dès le 22 mars 2022 un corpus de règles relatives à l'hébergement citoyen chez les particuliers, prévoyant notamment l'intervention systématique d'une association spécialisée dans l'accompagnement des publics vulnérables.

Afin de préserver les capacités offertes par l'hébergement citoyen, le décret n° 2022-1441 du 17 novembre 2022 a mis en place, à titre expérimental, un dispositif de soutien financier pour les familles hébergeant des ménages ukrainiens dans le cadre de l'hébergement citoyen conventionné. La mesure de soutien financier est soumise à plusieurs contrôles de l'agence de services et de paiements (ASP) qui assure la gestion administrative et financière du dispositif, conformément à la convention conclue à cet effet avec l'État.

L'aide financière est attribuée aux demandeurs disposant d'une attestation délivrée par une association référencée ou financée par l'État, par une collectivité territoriale ou un établissement public local compétent. Les SIRET et SIREN des associations sont contrôlés par l'ASP, ainsi que les pièces d'identité, les attestations de domiciliation, les relevés d'identité bancaire et les autorisations provisoires de séjour (APS) des demandeurs. Ces contrôles permettent d'écarter le risque de financement de logements non vérifiés et dont la qualité et la sécurité ne seraient pas garanties. La mesure de soutien financier doit faire l'objet d'une mission d'expertise qui sera chargée d'évaluer l'opportunité de sa pérennisation et de son extension à d'autres publics que les bénéficiaires de la protection temporaire (bénéficiaires de la protection internationale, demandeurs d'asile).

La Cour indique que certains cas d'hébergement citoyen sont encore mal connus des services de l'État. Je partage pleinement ce constat. Un certain nombre de situations ont en effet pour origine des initiatives personnelles non déclarées auprès de l'administration. Notre connaissance des modalités de l'hébergement citoyen « spontané » devra ainsi progresser au cours de l'année 2023, à la faveur des renouvellements des APS et des cartes allocation pour demandeur d'asile (ADA des bénéficiaires) de la protection temporaire.

2) Visibilité du financement budgétaire en faveur des réfugiés ukrainiens pour l'année 2023 et disponibilité des crédits

Comme l'a relevé la Cour, l'absence d'inscription de crédits dans la loi de finance pour 2023 pour l'accueil et la prise en charge des déplacés d'Ukraine a soulevé un certain nombre de difficultés à l'automne 2022, lorsqu'il s'est agi de reconduire les conventions d'hébergements collectif avec les hôteliers et les centres d'accueil, ainsi qu'avec les associations chargées de l'accompagnement social des déplacés d'Ukraine dans les départements. Les services déconcentrés de l'État, fortement mobilisés pour l'accueil des déplacés depuis le printemps 2022, ont également pu craindre, à un moment donné, la suppression des renforts ponctuels mis en œuvre au printemps 2022 au sein des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et des directions territoriales de l'OFII.

La CIC-décision du 17 novembre 2022 a acté le financement en 2023, pour une période de six mois, de 20 000 places d'hébergement collectif via le programme 303 du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Elle a par ailleurs renouvelé les renforts en ETP pour les DDETS et les directions territoriales de l'OFII. Elle n'a en revanche pas pris de décision pour ce qui concerne les crédits de soutien à l'accès au logement du programme 177 et devrait le faire prochainement.

Un bilan du fonctionnement du dispositif d'accueil mis en œuvre lors du premier semestre 2023 permettra d'ajuster les moyens nécessaires pour le second semestre 2023, tant pour les besoins de l'hébergement collectif que pour le soutien au logement et les renforts humains des services déconcentrés de l'État qui assurent la gestion quotidienne de la crise dans les départements.

La circulaire interministérielle qui sera prochainement diffusée fixera un cap pluriannuel aux services de l'État pour les politiques d'accueil, d'insertion et d'intégration des bénéficiaires de la protection temporaire.

3) Anticipation et clarification des conditions de fin de prise en charge des bénéficiaires de la protection temporaire

Dans le cadre de la mise en œuvre du « plan villes moyennes » au mois de juin 2022, les services de l'État ont été parfois confrontés à des difficultés et notamment à des refus de réorientation de la part de certaines familles ukrainiennes.

Confrontés à la saturation des dispositifs d'hébergement et de logement dans plusieurs départements des régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, les services de l'État ont été conduits à définir une doctrine de fin de prise en charge pour les familles refusant les propositions d'hébergement ou de logement dans le cadre d'opérations de réorientation dictées par l'urgence. La CIC décision du 17 novembre 2022 a ainsi acté le principe d'une notification de fin de prise en charge en hébergement collectif aux bénéficiaires de la protection temporaire ayant préalablement refusé deux propositions de relogement.

Il est utile de préciser que la fin de prise en charge ne concerne que l'hébergement collectif soutenu par le programme 303 et ne remet pas en cause les autres droits des bénéficiaires de la protection temporaire, en particulier la perception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ou les prestations sociales de la caisse d'allocations familiales. Dans les faits, le recours au dispositif de fin de prise en charge pour les ménages ayant refusé deux offres de relogement est resté limité. On recense en effet 108 notifications pour toute la France, chiffre qui témoigne de la qualité du travail de pédagogie et d'accompagnement social réalisé en amont auprès des bénéficiaires de la protection temporaire.

Un important travail a également été réalisé par l'OFII concernant le renouvellement de l'ADA, dans un contexte qui a vu près de 20 000 bénéficiaires de la protection temporaire accéder à l'emploi. La prise en compte des ressources des déplacés ayant accès à l'emploi a entraîné le recalcul du montant de l'ADA pour de nombreux foyers ukrainiens. Pour un certain nombre de bénéficiaires de la protection temporaire, le recalcul des ressources du foyer a entraîné la suspension du versement de l'ADA

L'adaptation de notre dispositif national d'accueil prévoit également la mise en place progressive d'une participation financière des bénéficiaires de la protection temporaire à leur hébergement, lorsque la situation des ménages le permet. Alors que le code de l'action sociale des familles prévoit (article L. 345-1) une participation financière des usagers à leur hébergement en fonction de leurs ressources et que ce principe est appliqué dans le DNA pour les demandeurs d'asile, rien n'est prévu pour les bénéficiaires de la protection temporaire. En dépit de l'absence de cadre juridique, l'équité entre les différents publics hébergés par l'État justifie aujourd'hui la mise en œuvre d'une participation financière des bénéficiaires de la protection temporaire à leur hébergement lorsque cela est justifié.

L'étape de la fin de la protection temporaire n'a pas encore été abordée à ce stade par les instances communautaires. La décision du Conseil européen permet toutefois de prolonger le dispositif de la protection temporaire jusqu'au mois de mars 2025. Cette perspective lointaine doit être toutefois anticipée. C'est la raison pour laquelle l'instruction interministérielle que je signerai prochainement proposera des orientations pluriannuelles aux services de l'État.

Des scénarii d'anticipation devront être préparés afin notamment d'éviter un report massif des bénéficiaires de la protection temporaire vers le DNA à la fin du dispositif et pour accompagner par ailleurs le changement de statut des bénéficiaires de la protection temporaire qui ne souhaiteront pas rentrer en Ukraine à l'issue de la crise dont l'horizon demeure aujourd'hui encore très incertain.