

**Circulaire DPM/ACI 3 n° 2003-605 du 19 décembre 2003 relative à la
déconcentration de la programmation des ouvertures de places de CADA au
niveau régional et de la gestion des admissions en CADA**

PM 2 24
984

NOR : SANN0330772C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Références :

Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés (publiée par le décret n° 54-1055 du 10/10/1954) ;
Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés ;
Directive européenne, 2003/9/CE, du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ;
Code de l'action sociale et des familles : article L. 111-2 ;
Loi n° 75-535 relative aux institutions médicales et médico-sociales, modifiée par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
Décret n° 2001-5763 du juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des CHRS ;
Circulaire n° 92-37 DLPAJ/DPM du 14 décembre 1992 ;
Circulaire DPM n° 99-399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil (DNA) ;
Circulaire MES/DPM/CI 3/2000/170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).
Texte modifié : circulaire DPM/CI3/99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le DNA des réfugiés et demandeurs d'asile.

Le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales) ; Monsieur le directeur de l'office des migrations internationales Au cours de ces dernières années la demande d'asile a connu en France une croissance considérable passant de 22 000 demandes en 1998 à 83 000 en 2002, asile conventionnel et asile territorial confondus, chiffre auquel il convient d'ajouter les mineurs.

Pour répondre à cette situation, le gouvernement a décidé de procéder à une réforme du droit d'asile qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2004.

La nouvelle législation tend à simplifier et à rationaliser les procédures, à assurer une meilleure protection aux demandeurs d'asile mais aussi à mieux coordonner l'action des différents ministères impliqués dans la mise en oeuvre de la politique de l'asile.

La prise en charge sociale des demandeurs d'asile représente un élément essentiel de cette politique.

Pour répondre à la très forte augmentation de la demande d'hébergement, un effort sans précédent a pu être effectué grâce à votre appui pour développer les capacités des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). C'est ainsi que votre médiation auprès des

collectivités locales concernées et le soutien technique des services déconcentrés du ministère des affaires sociales ont permis de passer de 3 588 places en 1998 à 11 500 places de CADA au 30 juin 2003.

L'augmentation de ces capacités d'hébergement s'est poursuivie avec la création de 1 000 places supplémentaires dans le courant du 2e semestre 2003, par anticipation sur la gestion 2004.

Par ailleurs cet effort de création s'est réalisé dans le respect de la volonté politique d'une répartition plus équilibrée des places de CADA sur le territoire métropolitain qui s'est traduite par des objectifs régionaux de création de places. Les préfets de région, pilotes de la mise en oeuvre de ces objectifs, ont réalisé un rééquilibrage significatif des places. En effet la quasi-totalité du territoire est actuellement pourvue de places de CADA, à l'exception de 2 départements qui en seront dotés prochainement.

Répondre à la demande d'hébergement des demandeurs d'asile requiert à la fois de réduire les délais d'instruction des dossiers - objectif fixé par la nouvelle loi - et ce, en particulier, pour restituer sa fluidité au dispositif national d'accueil, de poursuivre encore le développement de l'offre pérenne d'hébergement, démarche en bonne voie, mais aussi de veiller à l'efficacité des procédures de rapprochement de l'offre et de la demande d'hébergement.

Il s'agit d'améliorer le mode de régulation du dispositif national d'accueil en assurant une meilleure prise en compte des spécificités locales.

Tel est l'objet de la présente circulaire qui organise la déconcentration de plusieurs procédures (programmation des ouvertures de places en CADA, gestion des admissions, répartition des places entre les départements) tout en maintenant une nécessaire capacité de régulation du dispositif à l'échelon national.

L'Office des migrations internationales (OMI), qui sera chargé à compter du 1er janvier 2004 de l'animation et de la coordination du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, sera votre interlocuteur privilégié pour la mise en oeuvre de ces instructions.

I. - LES PRINCIPES DE LA DÉCONCENTRATION APPLICABLES AUX CADA

1. Programmation des ouvertures de places au niveau régional

En 2002 et 2003, dans le cadre de la poursuite du plan pluriannuel de développement du dispositif pérenne d'accueil spécialisé et afin d'organiser une répartition harmonieuse des implantations sur l'ensemble du territoire, des objectifs quantifiés de créations de places de CADA ont été fixés aux préfets de régions. La région constitue en effet l'échelon territorial pertinent pour programmer et impulser le développement des capacités d'hébergement, dans le cadre des schémas départementaux et régionaux d'organisation sociale et médico-sociale, en tenant compte des spécificités locales (pression de la demande d'hébergement en CADA ; capacités locales de l'offre d'hébergement - spécialisée et généraliste -, position des élus locaux et des collectivités territoriales, partenaires associatifs susceptibles d'être mobilisés...). C'est pourquoi cette méthode de programmation par objectifs, qui a donné des résultats très satisfaisants en termes de rééquilibrage territorial des capacités d'accueil en CADA, continuera d'être appliquée pour l'avenir, ce qui implique, bien entendu, une concertation entre les responsables régionaux et départementaux pour dégager les solutions les mieux adaptées au regard des possibilités de financement accordées.

2. Détermination du nombre de places en CADA à la disposition des instances déconcentrées

Désormais 70 % des places en CADA sont attribuées de manière déconcentrée. Pour la détermination du nombre de places laissées à la disposition de chaque région, il est fait application par la DPM d'une clé de répartition fondée sur les critères suivants :

- la capacité globale d'hébergement en CADA et AUDA au 30 juin 2003, diminuée de la réserve constituée au niveau national (cf. 1,5), soit 70 % de la capacité nationale de places de CADA et AUDA. Il est précisé que ce chiffre n'intègre pas les capacités d'hébergement de la région Rhône-Alpes (voir point II-1 infra) ;
- l'application à ce chiffre du taux du flux régional de la demande d'asile conventionnel communiqué par l'OFPRA : cet indicateur, quoique non exhaustif, est significatif de la pression de la demande d'hébergement susceptible de s'exercer localement. La référence adoptée est celle des taux régionaux des flux des demandes observés (colonne 2 du tableau joint en annexe) sur la période janvier-octobre 2003 (soit 10 mois).

En conséquence les admissions prononcées localement deviennent désormais la règle, dans le strict respect de l'enveloppe globale attribuée à chaque région (colonne 4 du tableau). Vous trouverez dans le tableau joint en annexe le nombre de places ainsi disponibles pour votre région en 2004. Ce nombre sera révisé chaque année en fonction des données communiquées par l'OFPRA.

A partir de 2004 les statistiques disponibles prendront en compte, après la réforme du droit d'asile, l'ensemble des demandes, qu'il s'agisse d'asile conventionnel ou de protection subsidiaire. Ces éléments seront retenus pour actualiser en 2005 le tableau de répartition des places de CADA.

1.3. Répartition des places entre les départements

Les admissions sont décidées dans le cadre d'une mutualisation des places de CADA disponibles dans la région, les DRASS étant chargées, sous l'autorité du préfet de région, d'une mission d'organisation et de mise en oeuvre d'une solidarité interdépartementale tenant compte des besoins et capacités contributives de chacun des départements.

Dans le respect du nombre global de places allouées à la région, elles procèdent, le cas échéant, aux ajustements nécessaires pour assurer au mieux l'adéquation entre l'offre et la demande d'hébergement au plus près des besoins et des capacités du territoire (les variations infrarégionales doivent donc se compenser et rester compatibles avec l'enveloppe globale régionale). Cette fonction d'ajustement peut conduire les DRASS à opérer des arbitrages dans des situations particulièrement difficiles.

1.4. Compétences des DDASS en matière d'admission

Les attributions des commissions départementales d'admission instaurées par la circulaire DPM du 8 juillet 1999 et confirmées par le décret du 3 juillet 2001 sus-visé (article 5) ne sont pas remises en cause. Ces instances, chargées d'émettre un avis sur les décisions d'admissions prononcées localement, procèdent dans ce cadre à la hiérarchisation des demandes d'hébergement enregistrées localement, dans le respect des critères juridiques et des priorités sociales d'admission actuellement applicables.

Les DDASS organisent le recensement et l'instruction de ces demandes d'hébergement, ainsi que la mise en place des commissions locales d'admission dans les départements qui n'en sont pas encore pourvus mais disposent néanmoins de places de CADA.

Les DDASS informent en temps réel et simultanément la DRASS concernée et le secrétariat

de la commission nationale d'admission (l'OMI à compter du 1er janvier 2004) des admissions opérées dans le département

Les modalités de cette information vous seront communiquées dans les meilleurs délais. Ces nouvelles dispositions ne remettent pas en cause le dispositif spécifique d'admission prévu pour Paris dont la situation très particulière a conduit au terme de concertations interdépartementales organisées au niveau régional à mettre en place en fin d'année 2002 une commission régionale d'admission qui est chargée de proposer les admissions des candidats.

1.5. Maintien d'une capacité de régulation du dispositif à l'échelon central

La mission de péréquation et de solidarité nationale confiée à la commission nationale d'admission (CNA) est confirmée. Sa capacité de régulation, qui permet une répartition plus équilibrée des admissions sur l'ensemble du territoire national, repose sur la constitution d'une réserve de places de CADA relevant d'une gestion centralisée. Cette réserve nationale correspond au tiers de la capacité globale d'hébergement en CADA. Elle permet à la CNA de prononcer, à titre subsidiaire, des admissions dans le DNA pour répondre à des demandes d'hébergement signalées qui n'auraient pu être satisfaites au niveau régional, compte tenu de la très forte concentration des besoins sur quelques départements particulièrement sollicités, notamment Paris qui représente à lui seul plus de 20 % de la demande d'asile en France, ou encore pour gérer des situations exceptionnelles.

L'efficacité de cette mission de péréquation nationale requiert toutefois une articulation sans faille entre la commission nationale et les services déconcentrés désormais investis d'une compétence de principe en matière d'admission dans le DNA. C'est pourquoi les modalités de transmission des informations utiles à l'activité de la CNA comme à la coordination du dispositif national d'accueil (DNA) doivent être formalisées et normalisées. Elles seront portées à votre connaissance dans les prochains jours en même temps que les coordonnées de vos correspondants à l'OMI pour la gestion du DNA.

II. - MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Un groupe de travail associant des représentants des DRASS et des DDASS aux services de la DPM a été constitué au dernier trimestre 2002 pour faire des propositions d'évolution des modalités d'admission dans le DNA. Ses travaux ont inspiré les orientations retenues dans la présente circulaire. Il poursuivra son activité avec un mandat et une configuration renouvelés (association de l'OMI). Il aura en effet pour mission d'assurer le suivi de la mise en oeuvre de ces nouvelles modalités de gestion du DNA et d'évaluer les résultats de son application. Il proposera toute amélioration jugée utile à l'efficacité globale du dispositif. Ses analyses et préconisations vous seront restituées.

J'apprécierais les suggestions et les propositions d'amélioration du dispositif qu'il vous apparaîtrait souhaitable de transmettre au groupe de travail.

1. Cas particulier de la région Rhône-Alpes

La région Rhône-Alpes n'est pas concernée par l'application de cette circulaire dans la mesure où il a été convenu qu'à titre expérimental cette région disposerait désormais du pouvoir d'admission sur la totalité des places de CADA situées sur son territoire.

2. Calendrier de mise en oeuvre

Ces nouveaux principes de régulation du DNA seront appliqués à compter du 1er janvier 2004, sur la base des quotas régionaux précisés en annexe.

Une période d'expérimentation de six mois permettra d'évaluer les effets attendus de cette réforme et d'y apporter, le cas échéant, les correctifs nécessaires pour une pleine efficacité du dispositif.

Les quotas régionaux feront l'objet d'une révision annuelle, conformément à l'évolution de la demande d'asile constatée par l'OFPRA.

Il est rappelé qu'à compter du 1er janvier 2004 l'Office des migrations internationales est chargé de l'animation et de la coordination du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. A ce titre l'Office assurera le secrétariat de la commission nationale d'admission en lieu et place de l'association France terre d'asile et sera chargé de l'application de ces instructions au niveau national.

Les préfets de région, chargés de la mise en oeuvre de cette nouvelle procédure, ont toute latitude pour organiser au mieux, en concertation avec les préfets des départements, la programmation et la gestion des places de CADA.

Vous pouvez éventuellement être amenés, si vous le jugez opportun, à créer une instance régionale s'inspirant de l'expérience menée en Ile-de-France tendant à assurer une meilleure solidarité entre les départements.

Vous voudrez bien me rendre compte de l'application qui sera faite de ces dispositions, des difficultés éventuellement rencontrées, et des initiatives originales qu'il vous aura paru nécessaire de prendre, de telle sorte que puisse être assurée ensuite la mutualisation des expériences et des bonnes pratiques.

Pour le ministre des affaires sociales,
du travail et de la solidarité :
Le directeur de la population
et des migrations,
J. Gaeremynck

Tableau des répartitions régionales et nationale des places de CADA et AUDA* basé sur une déconcentration régionale des places de cada et auda à hauteur de 70 % de la capacité nationale et sur une répartition régionale (hors région Rhône-Alpes**) tenant compte de la pression régionale de la demande d'asile

[1]
[2]
[3]
[4]
[5]

RÉGIONS	DEMANDE D'ASILE SUR les dix premiers mois de l'année 2003	POURCENTAGE du flux régional de la demande d'asile conventionnel sur la période considérée	TOTAL Capacité CADA au 30 juin 2003	QUOTAS RÉGIONAUX appliqués à 70 % du nombre national de places CADA et AUDA	QUOTA CNA (30 %)
----------------	--	---	--	--	-------------------------

Alsace	1 098	2,83	548	221	327
Aquitaine	437	1,13	529	88	441
Auvergne	230	0,59	272	46	226
Basse-Normandie	662	1,71	329	133	196
Bourgogne	399	1,03	826	80	746
Bretagne	575	1,48	429	116	313
Centre	1 965	5,07	698	395	303
Champagne-Ardenne	341	0,88	427	69	358
Franche-Comté	290	0,75	320	58	262
Haute-Normandie	1 460	3,77	380	293	87
Ile-de-France**	22 465	57,97	2 537	4 513	- 1 976
Languedoc-Rousillon	414	1,07	341	83	258
Limousin	377	0,97	189	76	113
Lorraine	678	1,75	510	136	374
Midi-Pyrénées	1 033	2,67	609	208	401
Nord - Pas-de-Calais	1 465	3,78	140	294	- 154
Pays-de-la-Loire	1 171	3,02	645	235	410
Picardie	1 124	2,90	426	226	200
Poitou-Charentes	280	0,72	241	56	185
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 292	5,91	726	460	266
Total	38 756	100,00	11 122	7 785	3 337

*AUDA : c'est-à-dire les places conventionnées au niveau national avec la SONACOTRA pour le desserement de Paris.

**La région Rhône-Alpes faisant de son côté une expérimentation.

Pour information, le total national de demandes d'asile est de 42 368 sur la période considérée ;

38 756 = les régions concernées par la circulaire.