

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières).

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Exercices 2020 à 2025

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 25 février 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHESE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
1 L'ORIENTATION RÉGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE : UN LEVIER EFFICACE POUR RÉÉQUILIBRER LEUR ACCUEIL SUR LE TERRITOIRE.....	16
1.1 Jusqu'en 2021, des dispositifs qui ne permettaient d'héberger que la moitié des demandeurs d'asile, en dépit de la progression importante des financements.....	16
1.1.1 Une progression dynamique de la demande d'asile depuis 2015, accompagnée par des efforts de financement importants.....	16
1.1.2 Une forte polarisation de la demande d'asile en Ile-de-France, dont les possibilités d'hébergement sont limitées	17
1.1.3 Les prémices de l'orientation régionale : un dispositif d'attribution de places complexe, qui s'appuyait sur des centres d'hébergement spécifiques	18
1.1.3.1 Un système d'attribution de places partagé entre le niveau central et le niveau local, pour répondre aux besoins franciliens de mise à l'abri	18
1.1.3.2 La mise en place dès 2015 de centres dédiés à l'accueil temporaire des personnes demandant l'asile ou souhaitant le faire	19
1.2 L'orientation régionale : un levier récent pour héberger davantage de demandeurs d'asile et rééquilibrer leur présence sur le territoire	20
1.2.1 Un mécanisme de répartition régionale dont les bases ont été posées en 2015, et qui n'a été mis en œuvre qu'en 2021	20
1.2.1.1 Un principe de répartition des places sur l'ensemble du territoire national posé en 2015, et acté par la loi de 2018.....	20
1.2.1.2 Une mise en œuvre effective en 2021, à la faveur de nouvelles opportunités de gestion du parc d'hébergement	21
1.2.1.3 La définition des cibles de répartition des demandeurs d'asile par région : des modalités de calcul associant des critères sociaux et économiques	22
1.2.2 Le développement de centres d'accueil et d'examen des situations : des maillons essentiels du processus de l'orientation régionale	26
1.2.2.1 L'évolution des missions des centres d'accueil et d'examen des situations en régions	26
1.2.2.2 Des créations de places en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) conformes aux besoins.....	26

1.3 Un pilotage de l'orientation des demandeurs et de la clé de répartition régionale dont les paramètres sont peu lisibles	28
1.3.1 Des indicateurs de pilotage utilisés de façon partielle	28
1.3.2 L'ajustement du nombre d'orientations régionales par l'office français de l'immigration et de l'intégration.....	28
1.3.3 L'absence d'actualisation par la direction générale des étrangers en France de la clé de répartition entre les régions	29
1.4 Une mise en œuvre réussie au plan opérationnel de l'orientation des demandeurs d'asile de l'Ile-de-France vers les régions	30
1.4.1 Des guichets uniques franciliens aux centres régionaux : un parcours correctement défini et organisé	30
1.4.1.1 Une proposition précoce d'orientation en guichet unique, qui a été correctement définie	30
1.4.1.2 Le séjour temporaire en centres d'accueil et d'examen régionaux.....	33
1.4.2 Des dépenses directement liées à l'orientation régionale difficiles à estimer	33
1.5 Une répartition géographique plus équilibrée de la prise en charge des demandeurs d'asile éligibles, aux effets difficiles à quantifier en matière de présence à la rue ou de qualité de l'accueil	35
1.5.1 Une répartition des demandeurs d'asile après orientation régionale désormais plus proche de la cible fixée par le schéma national, des écarts résiduels peu justifiés	36
1.5.1.1 Un effet de rééquilibrage géographique de la demande d'asile initiale.....	37
1.5.1.2 Un résultat opérationnel qui rapproche la prise en charge des demandeurs d'asile des cibles fixées par le schéma national.....	38
1.5.1.3 Une montée en charge progressive et régulière du dispositif, mais dont l'impact est affaibli par les refus d'orientation.....	40
1.5.1.4 Une mise en œuvre hétérogène selon les régions d'accueil, des écarts à la cible résultant d'ajustements manuels peu transparents	42
1.5.2 Les effets de l'orientation régionale sur le taux des demandeurs d'asile éligibles hébergés ou la présence à la rue sont difficiles à apprécier	46
1.5.2.1 Une contribution positive de la montée en charge de l'orientation régionale sur le nombre de demandeurs d'asile éligibles hébergés, dont l'ampleur reste à établir	46
1.5.2.2 Un lien peu clair avec l'évolution de la présence à la rue en Ile-de-France	50
1.5.3 Des ajustements nécessaires dans un contexte de réduction du nombre de places dans le dispositif national d'accueil	52
1.5.3.1 En amont, une meilleure prise en compte des attaches des demandeurs d'asile	52
1.5.3.2 Pendant la phase d'accueil, les difficultés résultant de la faible modularité du parc d'accueil en centre d'accueil et d'évaluation des situations	52
1.5.3.3 En aval du centre d'accueil et d'évaluation des situations : l'absence de données disponibles sur les trajectoires de demandeurs d'asile orientés.....	52
2 LES SAS RÉGIONAUX : UN DISPOSITIF PERTINENT DANS SON PRINCIPE MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE OPTIMISÉ DANS SA MISE EN ŒUVRE.....	55
2.1 Un dispositif destiné à réduire la présence des personnes à la rue en Ile-de-France et à améliorer la prise en charge de ces publics	55

2.1.1 Un dispositif permettant d'apporter une réponse plus structurée que précédemment	55
2.1.2 Un dispositif ayant vocation à accueillir tout type de personnes à la rue, mais recevant dans les faits surtout des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale	57
2.1.3 Un parcours de la rue à la sortie de sas devant permettre un diagnostic social et administratif des personnes	59
2.1.3.1 L'amont des sas : une orientation qui se fait par plusieurs canaux.....	59
2.1.3.2 Un séjour en sas qui doit permettre de procéder à une évaluation de la situation sociale, sanitaire et administrative des personnes et donner lieu à une proposition d'hébergement	62
2.2 Un dispositif géré et financé par l'État.....	64
2.2.1 Un dispositif faisant intervenir plusieurs services de l'État.....	64
2.2.2 Un dispositif cofinancé par les ministères de l'intérieur et du logement	65
2.2.2.1 Une enveloppe budgétaire d'ampleur limitée.....	65
2.2.2.2 Un coût par place et par jour légèrement supérieur au coût cible.....	66
2.2.2.3 Une gestion des sas rendue plus rigide par le caractère annuel des subventions versées aux opérateurs.....	66
2.3 Un dispositif caractérisé par une sous-utilisation et un suivi insuffisant des bénéficiaires après leur accueil	67
2.3.1 Un dispositif qui doit être davantage mobilisé.....	67
2.3.2 La pression des sorties de sas sur l'hébergement d'urgence et la difficulté à mesurer le phénomène de retour à la rue	70
2.3.2.1 La sortie des sas : une pression croissante sur l'hébergement d'urgence	70
2.3.2.2 L'impossibilité, en l'état des données disponibles, de quantifier le nombre de personnes qui retournent à la rue après un passage en sas	71
LISTE DES ABREVIATIONS	73
ANNEXE	74
Annexe n° 1. Analyse des résultats opérationnels de l'orientation régionale par rapport aux cibles définies par le SNADAR, 2021 - 2024	75

PROCÉDURES ET MÉTHODES

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.

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.

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, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

La cinquième chambre a établi ce rapport à partir d'entretiens organisés avec la direction générale des étrangers en France (DGEF), la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), la préfecture de région Ile-de-France, la préfecture de région Nouvelle-Aquitaine, la préfecture de région Pays de la Loire et la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes. Des questionnaires ont été envoyés aux différents acteurs. La Cour a également procédé à l'examen des notes, rapports, documents internes relatifs à l'objet de ce rapport.

*
**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 25 février 2026, par la cinquième chambre, présidée par M. Oseredczuk, président de section, conseiller maître, et composée de MM. Berthomier, Grévoul et Maquart, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Robert, conseiller référendaire, Mmes Debuys et Cotis, conseillères référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Jérôme Rivoisy, conseiller maître. La Première présidente en a approuvé la publication.

*
**

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.

SYNTHESE

À la suite de la crise migratoire débutée au printemps 2015 et d'un afflux de migrants sur le territoire français, le déséquilibre entre leur présence très concentrée en Ile-de-France et la capacité d'hébergement de cette région a entraîné une augmentation de la présence à la rue et des campements en Ile-de-France.

Les pouvoirs publics ont progressivement mis en œuvre des dispositifs visant à améliorer de manière structurelle la capacité de réponse à cette situation, considérant qu'il s'agissait d'une tendance de fond. En particulier, deux dispositifs ont cherché à corriger ce déséquilibre géographique en visant le « desserrement de la plaque parisienne », avec le double objectif d'améliorer la qualité de la prise en charge de ces personnes et de réduire la présence à la rue.

L'orientation régionale : un levier efficace pour assurer un accueil équilibré des demandeurs d'asile sur le territoire national

En 2020, l'Ile-de-France enregistrait 46 % des demandes d'asile, alors qu'elle ne comptait que 19 % des possibilités d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) dans lequel sont censés être hébergés les demandeurs d'asile pendant la phase d'examen de leur demande de protection. Ce déséquilibre aboutissait à ce que moins de la moitié des demandeurs d'asile puissent être hébergés. La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée avait pourtant posé les principes de l'orientation régionale, c'est-à-dire la possibilité d'orienter un demandeur d'asile vers un hébergement dans une autre région si la part des demandeurs d'asile résidant dans la région où la demande est faite initialement excède la part fixée pour cette région par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SNADAR) et ses capacités d'accueil. Ce dernier détermine la répartition des places d'hébergement pour demandeurs d'asile entre les régions, ainsi que la part des demandeurs d'asile accueillis dans celles-ci.

Le déploiement effectif de l'orientation régionale est intervenu en 2021. Pour définir les objectifs de pourcentage d'accueil de demandeurs d'asile dans chaque région, des critères économiques et de population ont été retenus. Sur la base de cette clef de répartition, il est apparu que seule l'Ile-de-France accueillait plus de demandeurs d'asile qu'elle ne devait, et que la région Hauts-de-France avaient d'ores et déjà atteint ses objectifs d'accueil. Toutes les autres régions ont donc été mobilisées pour contribuer à l'hébergement des demandeurs d'asile franciliens.

Concrètement, lors de leur passage au guichet unique (GUDA), les demandeurs d'asile franciliens sont dirigés aléatoirement par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) vers une place d'hébergement dans un centre d'accueil et d'examen des situations (CAES) en région, pour une durée d'un mois. À l'issue de leur séjour en CAES, l'OFII leur attribue une place d'hébergement dans une structure du dispositif national d'accueil (DNA) dans le même ressort territorial, le cas échéant en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), pour le temps plus long nécessaire à l'examen de sa demande au fond.

Le demandeur a la possibilité de refuser l'orientation régionale, sans que cela ait un impact sur la procédure d'obtention de la protection internationale. En revanche, cette décision entraîne, sauf exception, la suspension ou le refus d'octroi des conditions matérielles d'accueil, qui incluent l'allocation dont bénéficient, sous certaines conditions, les demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande (aide aux demandeurs d'asile, ADA) et l'accès à une place d'hébergement.

Cette orientation régionale a été correctement définie et organisée. Cependant, les proportions d'accueil par territoire, dont les modalités de calcul reposent sur des indicateurs anciens, n'ont pas été revues depuis 2021, alors que le schéma a été prolongé jusqu'en 2027. Actualiser la répartition territoriale des places d'accueil en fonction de l'évolution des indicateurs qui la sous-tendent permettrait de conserver un caractère objectif à cette répartition en lissant les éventuels à-coups qui proviendraient de mises à jour trop espacées dans le temps.

D'un point de vue budgétaire, les seuls coûts attachés directement au mécanisme d'orientation relèvent du transport des demandeurs d'asile. Même en y agrégeant le fonctionnement des CAES en région (50 M€ en 2024), ils demeurent limités au regard des dépenses d'hébergement pour l'ensemble des structures dédiées aux demandeurs d'asile (961,9 M€ en 2024).

En termes de résultats, l'orientation régionale a permis de fortement rapprocher la répartition régionale des demandeurs d'asile sur le territoire national (hors territoires ultra marins et Corse) de la clef de répartition définie comme objectif par le SNADAR. Globalement, l'écart par rapport à la clef de répartition cible était proche de 20 % en 2021, contre seulement 5 % en 2024. En 2021, le dispositif a permis d'orienter près de 14 000 personnes (27 000 orientations auraient été nécessaires pour atteindre la cible) et en 2024, près de 18 000 orientations ont été réalisées (contre 22 000 nécessaires pour atteindre la cible).

Pour autant, certaines régions se situent toujours très en deçà des objectifs d'accueil tandis que d'autres les ont dépassés, et ces écarts peinent à être justifiés. Le pilotage du dispositif doit donc être amélioré pour faire converger aussi étroitement que possible les régions vers leur objectif d'accueil tel que fixé dans le SNADAR. En outre, une situation particulière est observée dans les Hauts-de-France, avec une forte présence de demandeurs d'asile, largement supérieure à la cible définie par le SNADAR. La région est certes exemptée d'accueil de demandeurs issus d'Ile-de-France, mais n'a pas encore bénéficié de la possibilité que soit activé en sa faveur le même dispositif d'orientation régionale qu'en Ile-de-France, afin de réduire le volume de demandeurs d'asile qu'elle prend en charge en les orientant vers d'autres régions.

Les effets du dispositif sur la proportion de demandeurs d'asile hébergés ou la présence à la rue sont en revanche difficiles à établir, bien qu'une évolution favorable ait pu être observée s'agissant de la part des demandeurs d'asile hébergés à partir de 2021. Cette évolution est due en partie à l'augmentation en parallèle du nombre de places dans le DNA et aux mesures visant à améliorer leur disponibilité. Quant à la contribution favorable de l'orientation régionale en tant que telle, il est difficile de l'apprécier : si le dispositif a accru la capacité à proposer un hébergement aux personnes éligibles, il a également contribué à l'attrition du nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier, le refus d'orientation faisant perdre le droit aux conditions matérielles d'accueil et donc à être hébergé.

Les sas régionaux : un dispositif pertinent dans son principe mais dont la mise en œuvre peut encore être optimisée

La préfecture de région Ile-de-France (PRIF) organise depuis 2015 des opérations de mise à l'abri afin d'éviter la constitution de campements de grande ampleur à Paris, essentiellement constitués de migrants. L'Ile-de-France ne pouvant absorber seule la prise en charge et l'hébergement de ces publics, une répartition de ces personnes sur le territoire français a été progressivement organisée.

Jusqu'en 2023, le processus de répartition était peu structuré : des places en région étaient régulièrement sollicitées auprès des préfets de région par le ministre de l'intérieur, mais leur nombre dépendait de la volonté et de la capacité de chaque préfet de région à héberger les personnes, ce qui rendait les opérations de mises à l'abri complexes à mettre en œuvre.

Mis en place en 2023, les sas régionaux sont des centres d'hébergement temporaire dont l'objet est de faciliter les opérations de mise à l'abri de la préfecture de région Ile-de-France. Au nombre de dix et implantés dans chacune des régions métropolitaines, à l'exception des Hauts-de-France, de l'Ile-de-France et de la Corse, ces sas, d'une capacité de cinquante places chacun, doivent permettre d'accueillir puis d'orienter vers une solution plus pérenne, les personnes évacuées des campements d'Ile-de-France, quel que soit leur statut administratif (demandeur d'asile, bénéficiaire de la protection internationale, titulaire d'un titre de séjour, étranger en situation irrégulière, etc.), dès lors qu'elles sont volontaires. Un calendrier de mobilisation des sas étant établi en début de chaque année, la préfecture de région Ile-de-France devait ainsi disposer d'une meilleure visibilité sur les capacités d'hébergement à sa disposition chaque semaine et donc mieux anticiper l'organisation de ses opérations de mise à l'abri.

Financé par l'État sur deux programmes budgétaires relevant du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement (programmes 303 et 177), pour un coût annuel d'environ 8 M€ par an, le dispositif a été conçu et est aujourd'hui géré par plusieurs services de l'État (DGEF, DIHAL, préfecture de région Ile-de-France, préfectures de région et services déconcentrés de l'État). Les opérateurs gestionnaires des sas, retenus à l'issue d'appels à projets régionaux, sont financés par des subventions annuelles.

Il est encore tôt pour établir un bilan définitif des sas, mais le dispositif constitue indéniablement un progrès. Il a, depuis sa création, permis de réduire la pression exercée sur le parc d'hébergement francilien, dans une logique de solidarité nationale, et de mettre à l'abri temporairement plus de 8 000 personnes (à fin octobre 2025) en leur offrant une prise en charge sanitaire, sociale et administrative, dont ils n'auraient probablement pas pu bénéficier, ou plus tardivement.

Du point de vue du fonctionnement administratif, le dispositif des sas a permis une meilleure organisation des services de l'État. Il a notamment donné à la préfecture de la région Ile-de-France la possibilité d'anticiper davantage ses opérations de mise à l'abri en lui octroyant une plus grande visibilité sur les capacités d'hébergement à sa disposition et a permis de réduire le temps passé à la coordination entre les services de l'État. Il lui a offert une forme d'« assurance » quant à la disponibilité de places pour pouvoir mettre en œuvre rapidement, si nécessaire, des opérations de résorption de campements.

Le dispositif doit cependant encore être optimisé. Le caractère annuel des conventions de financement offre une visibilité insuffisante aux opérateurs et les prive de la possibilité de conduire des opérations qui nécessiteraient un engagement financier sur plusieurs années

(travaux immobiliers, mise en place d'une politique des ressources humaines, etc.). Il est donc recommandé de mettre en place des conventions de financement pluriannuelles.

Surtout, le dispositif est, depuis sa création, et en particulier depuis 2024, insuffisamment mobilisé, notamment du fait de l'inadaptation de certains locaux à la réalité des publics. La Cour recommande donc d'adapter davantage le parc aux besoins, ce qui sera facilité par la mise en place d'un conventionnement permettant un financement pluriannuel.

Il apparaît enfin nécessaire de mettre en place un suivi administratif de la situation en termes d'hébergement des personnes ayant été accueillies en sas, afin de mesurer le phénomène de « retour à la rue », notamment en Ile-de-France.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (OFII, DGEF) : Étendre la mise en œuvre du dispositif d'orientation régionale des demandeurs d'asile à la région des Hauts-de-France pour y réduire le nombre de demandeurs d'asile accueillis, dans le respect des cibles définies par le SNADAR. Échéance : 2026.

Recommandation n° 2. (OFII) : Piloter les orientations régionales de manière à atteindre les cibles en matière d'accueil des demandeurs d'asile en régions définies par le SNADAR. Échéance : 2026.

Recommandation n° 3. (DGEF, DIHAL) : Mettre en place des conventions pluriannuelles de financement des opérateurs gestionnaires des sas. Échéance : 2027.

Recommandation n° 4. (DGEF, DIHAL) : Afin d'augmenter le taux d'occupation des sas, adapter la configuration du parc pour une meilleure adéquation aux besoins. Échéance : 2027.

Recommandation n° 5. (DGEF, DIHAL) : Mettre en place un suivi statistique de la situation d'hébergement des personnes ayant transité par les sas, au-delà de leur première orientation à leur sortie. Échéance : 2026.

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

INTRODUCTION

Entre 2014 et 2024, la demande d'asile déposée à l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a fortement progressé, passant de 45 500 à plus de 130 000, après une phase de repli en 2020 et 2021 due à la crise du Covid. Or la demande d'asile et l'accueil des demandeurs d'asile, pendant la période d'examen de leur demande d'asile, sont caractérisées par un déséquilibre géographique très fort entre demandes et offres d'hébergement.

En 2020, 46 % des demandes d'asile ont été réalisées en Ile-de-France, qui ne dispose que de 19 % des capacités d'hébergement dans les centres dédiés. Ce déséquilibre a entraîné de grandes difficultés, en particulier la dégradation des conditions d'accueil, avec un faible taux de demandeurs d'asile hébergés et une augmentation importante de la présence à la rue de ces personnes, très représentées dans les campements de fortune installés sur la voie publique en région parisienne.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont progressivement mis en œuvre des dispositifs visant à améliorer de manière structurelle la réponse à ce besoin en forte croissance.

Le premier dispositif déployé pour atteindre cet objectif de rééquilibrage est l'orientation régionale des demandeurs d'asile, parfois aussi appelée orientation directive des demandeurs d'asile. Ce dispositif prend la suite d'initiatives antérieures qui, quoique moins structurées et non systématiques, l'ont en quelque sorte préfiguré : dès 2006, des mécanismes de péréquation nationale pour l'accueil des demandeurs d'asile avaient été mis en place ; en 2015, la loi du 9 juillet relative à la réforme du droit d'asile a créé un schéma national des demandeurs fixant la répartition des places d'hébergements sur le territoire et en octobre 2015, les premières opérations de démantèlement de la « jungle » de Calais avec transfert de personnes vers d'autres régions ont été mises en œuvre.

Mais c'est la loi du 10 septembre 2018 qui a véritablement posé les principes de l'orientation régionale, c'est-à-dire la possibilité d'orienter un demandeur d'asile vers une autre région si la part des demandeurs d'asile résidant dans la région où la demande est faite initialement excède la part fixée pour cette région par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et ses capacités d'accueil.

Le déploiement effectif de l'orientation est intervenu en 2021, avec l'élaboration du schéma national des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (SNADAR), qui a défini la clé de répartition des demandeurs d'asile dans chaque région du territoire métropolitain. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a été chargée de mettre en œuvre l'orientation sur le plan opérationnel.

Depuis 2021, les personnes qui demandent l'asile en région parisienne se voient donc presque systématiquement proposer, après examen de leur situation et évaluation de leur vulnérabilité, un accueil en région au moment de leur demande dans l'un des guichets uniques de demande d'asile francilien. En cas de refus de l'orientation régionale, les demandeurs d'asile

n'ont, sauf exception, plus droit aux conditions matérielles d'accueil pendant la durée d'examen de leur demande. Ces conditions sont constituées d'une part de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) destinée aux demandeurs d'asile ayant peu de ressources, et d'autre part d'une place d'hébergement dans le dispositif national d'accueil (DNA). Elles représentent un enjeu financier significatif pour l'État, dont le financement s'est élevé à plus d'1,3 Md€ (367,1 M€ pour l'allocation, et 961,9 M€ pour les centres d'hébergement des demandeurs d'asile)¹.

À compter de 2023, l'orientation régionale a été complétée par la mise en place de centres d'hébergement temporaire en région, les sas, destinés à accueillir des personnes issues des campements de fortune de la région parisienne, qu'ils soient ou non des demandeurs d'asile. Considérant en effet que les personnes présentes dans les campements franciliens, très majoritairement des migrants placés dans des situations administratives diverses, ne pouvaient toutes être prises en charge en région parisienne, il a été demandé aux dix régions métropolitaines autres que l'Ile-de-France, les Hauts-de-France et la Corse, d'accueillir à des échéances fixées à l'avance des cohortes de personnes issues des campements évacués, selon une logique similaire de solidarité nationale et de meilleure répartition sur le territoire de l'effort de prise en charge. Dix sas régionaux répartis sur le territoire ont ainsi été créés avec pour vocation l'accueil des personnes acceptant une proposition d'hébergement temporaire en région.

Le rapport présente successivement une analyse de ces deux dispositifs inspirés par une logique commune de meilleure répartition territoriale et par l'objectif de réduction de la présence à la rue des personnes migrantes en Ile-de-France. Ils se distinguent néanmoins par les modalités de leur mise en œuvre, les acteurs chargés de celle-ci mais également les publics visés, qui ne sont que partiellement les mêmes.

La première partie du rapport expose les observations relatives à l'orientation régionale des demandeurs d'asile, la seconde celles relatives aux sas régionaux.

¹ Source : rapport annuel de performance de la mission *Immigration Asile Intégration*, en 2024

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

1 L'ORIENTATION RÉGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE : UN LEVIER EFFICACE POUR RÉÉQUILIBRER LEUR ACCUEIL SUR LE TERRITOIRE

En réponse à la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile depuis 2015, le financement des politiques de l'asile entre 2015 et 2020 a largement progressé. Cependant, la polarisation en Ile-de-France de la demande d'asile a induit des déséquilibres entre les territoires, et limité les possibilités d'hébergement des personnes, malgré les moyens engagés. À partir de 2021, le mécanisme d'orientation régionale, qui dirige les demandeurs d'asile franciliens vers des centres d'hébergement en région, a constitué un levier efficace pour mieux les répartir sur les territoires.

1.1 Jusqu'en 2021, des dispositifs qui ne permettaient d'héberger que la moitié des demandeurs d'asile, en dépit de la progression importante des financements

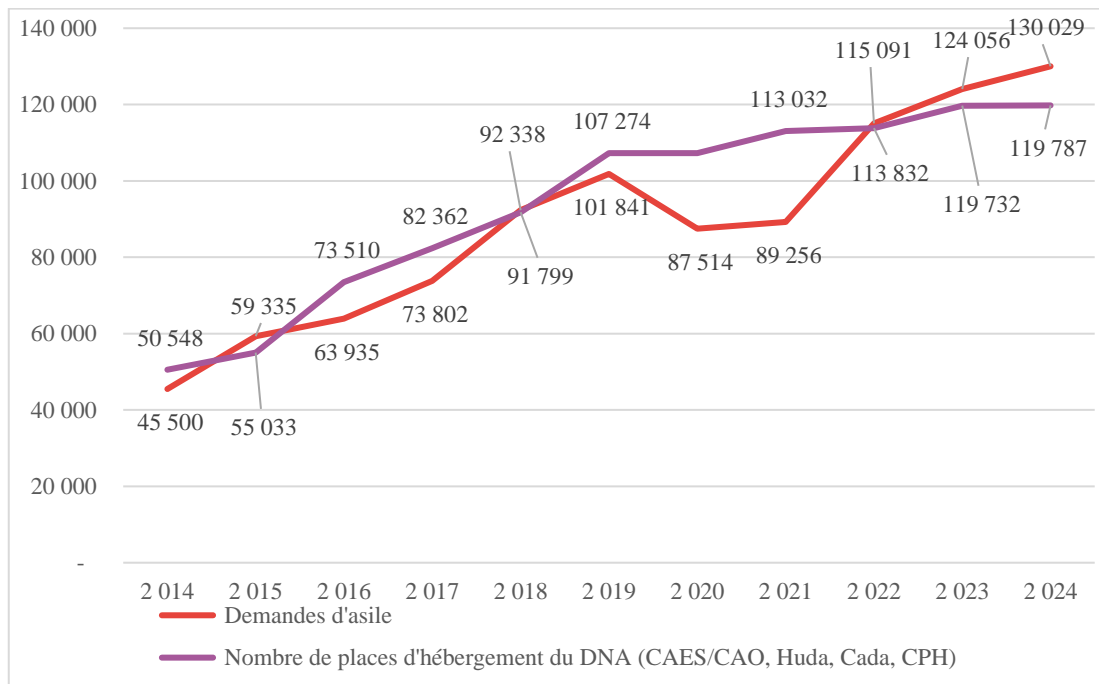
1.1.1 Une progression dynamique de la demande d'asile depuis 2015, accompagnée par des efforts de financement importants

Depuis 2015, la France connaît une dynamique très forte de la demande d'asile. Cette année-là, 59 335 premières demandes ont été déposées à l'office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), soit une augmentation de 30 % par rapport à 2014. Les demandes ont continué à progresser rapidement, pour s'établir à plus de 119 000 demandes en 2024.

En réaction, l'État a déployé des moyens conséquents, notamment pour augmenter les capacités du parc d'hébergement dans le dispositif national d'accueil (DNA), dédié aux demandeurs d'asile. L'hébergement constitue en effet un élément des conditions matérielles d'accueil prévues par la directive européenne du 26 juin 2013². Entre 2015 et 2024, le nombre de places d'hébergement est ainsi passé de 50 548 à 119 787.

² Ces conditions matérielles d'accueil, selon [la directive européenne du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale](#), recouvrent le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'une allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière.

Graphique n° 1 : évolution des premières demandes déposées à l'OFPRA et des places d'hébergement autorisées en loi de finances initiale



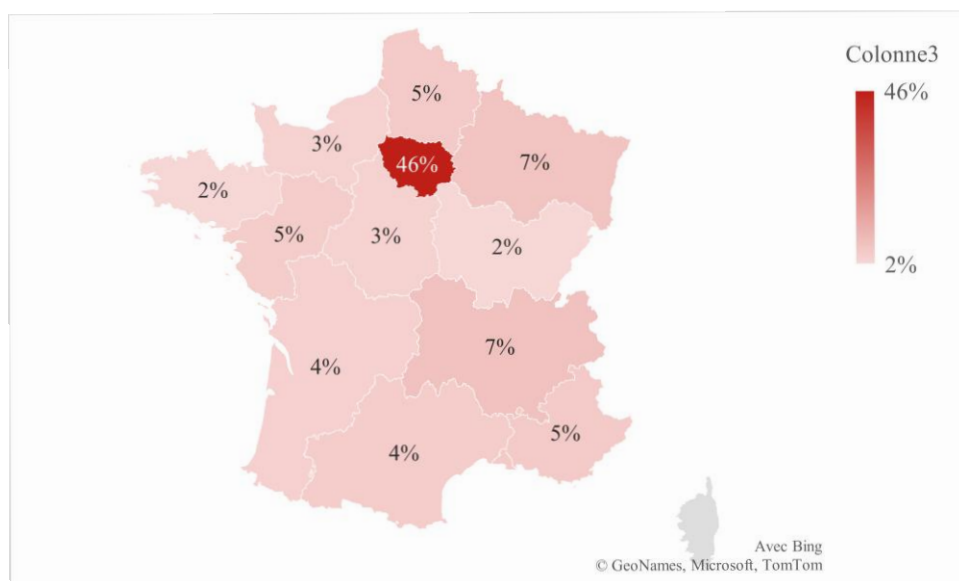
Source : Cour des comptes, d'après l'OFPRA (rapports annuels d'activité) et la DGEF

La mission *Immigration* du budget de l'État finance les politiques de l'asile, principalement l'hébergement et l'allocation précitée. Ses crédits de paiement exécutés ont évolué de 677,5 M€ en 2015 à 2,2 Md€ en 2024, traduisant les efforts importants déployés pour faire face à la situation.

1.1.2 Une forte polarisation de la demande d'asile en Ile-de-France, dont les possibilités d'hébergement sont limitées

L'Ile-de-France exerce une attractivité importante sur les demandeurs d'asile, qui y déposent massivement leur dossier, et souhaitent a priori s'y maintenir, du fait de regroupements communautaires, ou des perspectives d'emplois. Ainsi en 2020, près de 46 % des demandes y ont été déposées, alors que la région ne dispose que de 19 % des places nationales dans le dispositif d'hébergement dédié. En dehors de la région capitale, les autres territoires ont attiré entre 1,4 % (Guadeloupe/Réunion/Saint-Barthélemy) et 7,3 % (Auvergne-Rhône-Alpes) des demandes.

Graphique n° 2 : répartition par région métropolitaine des demandes d'asile en 2020



Note de lecture : En 2020, 93 % des demandes d'asile ont été enregistrées dans un guichet unique de métropole, dont 46 % en Ile-de-France. Les demandes déposées dans tous les outremer, qui ne sont pas présentées dans le graphique, ont représenté 7 % du total, dont 3 % pour la seule Guyane.
Source : Cour des comptes, d'après le rapport annuel de l'OFII 2020

Ce déséquilibre avait un effet sur l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Malgré les moyens déployés, seulement 48 % des demandeurs d'asile pouvant y prétendre étaient hébergés dans le dispositif national d'accueil en 2019, avec de fortes disparités territoriales. Ainsi, à la fin de cette même année, seuls 28,5 % des demandeurs d'asile bénéficiaient d'un hébergement en Ile-de-France, contre 42,2 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 88,3 % en Bourgogne-France-Comté.

1.1.3 Les prémices de l'orientation régionale : un dispositif d'attribution de places complexe, qui s'appuyait sur des centres d'hébergement spécifiques

1.1.3.1 Un système d'attribution de places partagé entre le niveau central et le niveau local, pour répondre aux besoins franciliens de mise à l'abri

Les politiques de l'asile, de la compétence de l'État, sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur. Elle définit les règles applicables en cette matière, conçoit les dispositifs, anime le réseau des acteurs de l'asile notamment les préfetures, et pilote les créations de places d'hébergement dans le cadre du dispositif national d'accueil.

La DGEF s'appuie sur l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public administratif placé sous sa tutelle, pour réaliser les missions d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Cet opérateur dispose de services centraux qui

assurent l'animation, le pilotage et le contrôle d'un réseau national de 31 directions territoriales, et de sept représentations à l'étranger.

Jusqu'en 2019, il existait plusieurs dispositifs d'attribution de place d'hébergement :

- des orientations au niveau local, décidées par les directions territoriales de l'OFII, qui assurent l'attribution de 70 % des places au sein de leur parc d'hébergement local,
- des orientations au niveau national, décidées par le siège de l'OFII qui gère les 30 % de places restantes dans chacun des parcs locaux d'hébergement,
- un système parallèle de « *gel de places* », ou encore de « *remontée de places* », organisé en région, au sein des 70 % de places gérées localement, pour y accueillir des demandeurs d'asile en provenance d'Ile-de-France, dans le cadre d'opérations exceptionnelles de mise à l'abri.

Ces dispositifs, complexes, généraient une vacance frictionnelle au sein du parc d'hébergement, du fait du gel temporaire de places, ou de difficultés d'appariement entre les places disponibles et les profils des personnes (familles, individus isolés).

Selon l'analyse du ministère de l'intérieur, le cumul de ces différents facteurs favorisait la constitution de campements en Ile-de-France. Les familles et les personnes vulnérables bénéficiaient en priorité des places d'hébergement, tandis que les personnes isolées demeuraient à la rue, afin de bénéficier d'une orientation dans le cadre d'opérations de mise à l'abri.

1.1.3.2 La mise en place dès 2015 de centres dédiés à l'accueil temporaire des personnes demandant l'asile ou souhaitant le faire

Pour orienter effectivement en région les demandeurs d'asile, il était nécessaire de mailler le territoire national avec des structures d'hébergement permettant de les accueillir rapidement. Jusqu'en 2020, deux types de centres pouvaient théoriquement remplir ces missions : les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES).

Les CAO ont été initialement conçus en 2015 pour traiter en urgence la crise dite « *des migrants de Calais* »³. À partir de 2016, ces centres ont accueilli, de façon temporaire (trois à quatre mois) les personnes souhaitant déposer une demande d'asile ou engagées dans une procédure, issues d'évacuations de campements franciliens. En 2017, le parc comprenait 381 sites, pour 10 000 places. Ces dernières ont progressivement été transformées en places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, dans une logique de rationalisation des dispositifs.

Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) avaient quant à eux ouvert à partir de 2017 en région Hauts-de-France, également pour mettre à l'abri les migrants de Calais. En fin d'année 2017, une information du ministère de l'intérieur demandait aux préfets de

³ L'année 2015 a été marquée par l'entrée sur le sol européen de plus d'un million de personnes, principalement depuis la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak, qui a été communément nommée « crise de l'asile ». A Calais, le nombre de personnes cherchant à rejoindre illégalement le Royaume-Uni a considérablement augmenté, pour approcher les 10 000, générant des tensions sur le territoire national.

région et de département d'expérimenter le déploiement de 200 places de CAES dans chaque région (hors Corse, outre-mer et Ile-de-France), sans tenir compte des spécificités locales en matière de capacité d'accueil. Il était prévu que l'Ile-de-France développe des centres en proportion de ses besoins propres.

Il s'agissait de procéder sans délai à l'analyse des situations administratives, à un suivi des publics dès le début de leur prise en charge et à une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement. La durée d'accueil ne devait pas excéder un mois. L'information ministérielle de 2017 ciblait comme public bénéficiaire des CAES les migrants qui souhaitaient demander l'asile, identifiés par le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), par les structures de premier accueil des demandeurs d'asile ou lors d'opérations d'évacuations de campements, ou à défaut, d'autres demandeurs d'asile en besoin immédiat d'hébergement. Afin de simplifier les démarches des personnes concernées, les gestionnaires des centres pouvaient réserver directement un rendez-vous en guichet unique pour l'enregistrement de la demande d'asile.

1.2 L'orientation régionale : un levier récent pour héberger davantage de demandeurs d'asile et rééquilibrer leur présence sur le territoire

1.2.1 Un mécanisme de répartition régionale dont les bases ont été posées en 2015, et qui n'a été mis en œuvre qu'en 2021

1.2.1.1 Un principe de répartition des places sur l'ensemble du territoire national posé en 2015, et acté par la loi de 2018

Les conséquences du déséquilibre entre la région Ile-de-France et les autres, en termes de capacité d'hébergement et d'accompagnement des personnes, ont été identifiées dès 2015. Ainsi, dans la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, un nouvel outil de programmation pour l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile avait été prévu, avec le schéma national d'accueil. Ce dernier devait fixer pour la première fois la répartition des places d'hébergement sur le territoire national, arrêté par le ministre de l'intérieur.

La répartition du nombre de places par région a ainsi été définie par un [arrêté de décembre 2015](#) applicable deux ans. Cet arrêté comportait un état des lieux du nombre de places d'hébergement au 1^{er} janvier 2015, et son évolution projetée d'ici à 2017, par région. Il a été par la suite actualisé grâce à des instructions publiées en fin d'année pour l'année suivante, qui indiquaient l'état projeté du parc, en nombre de places, par région et par type de structure d'hébergement.

La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée a posé les principes de l'orientation régionale. Désormais, le schéma national devait déterminer, non plus seulement la répartition des lieux d'hébergement dans les régions, mais aussi la part des demandeurs d'asile accueillis dans celles-ci.

En outre, lorsque la part des demandeurs d'asile résidant dans une région excédait celle fixée, la personne pouvait être orientée vers une autre région où elle était tenue de résider le temps de l'examen de sa demande. Enfin, la loi prévoyait la possibilité de refuser ou retirer⁴ le versement de l'allocation financière et le droit à une place d'hébergement, en cas de refus d'orientation ou de départ de la région sans motif légitime.

Deux mécanismes distincts d'orientation directive, mis en œuvre par l'OFII, existent alors sur le territoire :

- l'orientation régionale, sujet de la présente enquête, concerne les demandeurs d'asile enregistrés en Ile-de-France dirigés vers les hébergements dans les régions ;
- l'orientation locale consiste à proposer une place d'hébergement située dans le ressort de la direction territoriale de l'OFII en région, sur son propre parc. Des orientations interrégionales peuvent également être décidées si aucune place adaptée à la situation d'un demandeur n'est disponible ou en cas de besoin d'orientation vers une place spécialisées (places réservées aux femmes victimes de violence ou de traite des êtres humains, etc.).

1.2.1.2 Une mise en œuvre effective en 2021, à la faveur de nouvelles opportunités de gestion du parc d'hébergement

L'instruction du ministre de l'intérieur du 31 décembre 2018, qui a tenu lieu de schéma national d'accueil⁵, prévoyait une mise en œuvre progressive de l'orientation régionale au cours de l'année 2019, « afin de s'assurer de l'acceptabilité de cette mesure tant par les élus locaux et les associations ». Un comité de pilotage avec les services des préfetures et de l'OFII devait suivre sa mise en œuvre et une évaluation à mi-parcours était prévue. L'instruction annonçait la publication prochaine, pour les années 2019 et 2020, et pour chaque région, de la part des demandeurs d'asile accueillis et du nombre de nouvelles places créées.

Il a fallu attendre la fin de l'année 2020 pour définir les parts cibles de répartition par région, et le déploiement effectif de l'orientation régionale. Ce décalage temporel s'explique, outre les difficultés de fonctionnement liées à la pandémie, par le manque de places disponibles pour envisager l'hébergement de demandeurs franciliens de façon systématique.

Au printemps 2020, le sujet a cependant été remis à l'ordre du jour par le ministère de l'intérieur, à la faveur de nouvelles possibilités de gestion issues de la crise sanitaire.

Tout d'abord, l'année 2020 a enregistré un recul de 14 % par rapport à l'année précédente des premières demandes d'asile déposées à l'OFPRA, du fait des différents confinements et des difficultés à voyager. Le nombre de places d'hébergement dans le dispositif national d'accueil s'est maintenu en revanche à un haut niveau, ce qui offrait plus d'opportunités de gestion de places. De façon concomitante, le nombre de campements franciliens a diminué, libérant ainsi les places occupées en région.

Ensuite, lors de la crise sanitaire, il est apparu nécessaire d'assurer la continuité de l'hébergement des demandeurs d'asile, tout en limitant les déplacements entre les régions.

⁴ Ces dispositions n'ont pas été appliquées avant le déploiement effectif du mécanisme d'orientation, en 2021.

⁵ CE, 31 décembre 2019, Cimade : le Conseil d'État considère que cette circulaire, attaquée par la Cimade, tient lieu de schéma national. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039728724>

Toutes les places du dispositif national d'accueil ont alors été réattribuées au niveau local, c'est-à-dire gérées directement par les directions territoriales de l'OFII. La DGEF a alors constaté une augmentation significative du taux d'occupation du parc d'hébergement, qui est passé de 95 % à 98 %. Seules les places réservées aux publics les plus vulnérables ont continué à être attribuées par la direction centrale de l'office : la gestion déconcentrée du dispositif national d'accueil est devenue la règle.

Finalement, le 18 décembre 2020, un document intitulé « *schéma national des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés 2021-2023* » (SNADAR) a été publié par le ministère de l'intérieur.

1.2.1.3 La définition des cibles de répartition des demandeurs d'asile par région : des modalités de calcul associant des critères sociaux et économiques

Le schéma national 2021-2023 s'articule autour de deux exigences majeures : mieux héberger et mieux accompagner les bénéficiaires. Il constitue une feuille de route pluriannuelle et détaille notamment le dispositif d'orientation régionale dans ses principes, ses modalités et son calendrier de déploiement.

Il précise que l'orientation régionale est fondée sur la mise en place de cibles de répartition des demandeurs d'asile par région, qui s'inspire du système allemand dit « clé de Königstein » (cf encadré *infra*), et qui représente la principale innovation par rapport aux textes précédents.

Les modalités de calcul pour assurer le rééquilibrage national ne sont toutefois pas détaillées. Il y est seulement question de cibles d'accueil dans chacune des régions, définies conformément à [un décret du 14 décembre 2018](#), aux termes duquel « *la répartition tient compte des caractéristiques démographiques, économiques et sociales ainsi que des capacités d'accueil de chaque région* ».

Plusieurs paramètres sont également énumérés, au titre des indicateurs qui déterminent la cible de répartition par région, tels que la population, le produit intérieur brut par habitant, le taux de chômage, et les capacités régionales au sein du dispositif national d'accueil, sans plus de précisions sur les modalités concrètes de calcul retenues (et notamment la pondération de ces critères). La soutenabilité du dispositif devait reposer sur des paramètres régulièrement actualisés pour offrir de la visibilité (clé de répartition lisible et évolution des flux conformes).

Interrogée sur la pondération de chacun de ces critères, et sur les formules qui ont permis d'aboutir aux cibles d'accueil par région, la DGEF a indiqué que la clef a tenu compte de deux critères principaux :

- la part de la population régionale de 2017, par rapport au total national, pour 50 % ;
- la part des capacités régionales d'accueil par rapport au total des places du dispositif national d'accueil, pour 50 %.

Ces deux critères ont été modulés par d'autres indicateurs, afin de tenir compte des conditions sociales et économiques des régions :

- le produit intérieur brut régional par habitant, par rapport au national, qui influence positivement la contribution de l'accueil des demandeurs (pondération de 4 %) ;

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

- le taux de chômage de 2019, par rapport à la moyenne nationale, qui joue négativement sur la contribution d'accueil (pondération de 7,3 %).

En l'absence de transmission par la DGEF de ses tableaux pour définir les cibles de répartition des demandeurs d'asile par région, il n'a pas été possible de vérifier si les pondérations utilisées sont bien conformes à celles indiquées ci-dessus. Les données transmises permettent cependant de constater :

- la diminution notable de la clé retenue dans trois régions, grâce à l'indicateur sur le taux de chômage : Hauts-de-France, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- l'augmentation de la part d'accueil de plus de 20 % dans les régions Ile-de-France et Pays-de-la-Loire, grâce à l'indicateur sur le produit intérieur brut.

Tableau n° 1 : répartition régionale des demandeurs d'asile retenue dans le SNADAR 2021-2023

<i>Régions</i>	<i>Clé de base (moyenne population et capacité d'accueil)</i>	<i>Répartition retenue (clé de base+ critères PIB et chômage)</i>	<i>Évolution entre la clé de base et la répartition retenue</i>
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	12,5 %	13 %	4 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	5,1 %	5 %	-2 %
<i>Bretagne</i>	4,7 %	5 %	6,4 %
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	4,0 %	4 %	0 %
<i>Grand Est</i>	11,4 %	11 %	-3,5 %
<i>Hauts-de-France</i>	7,7 %	5 %	-35,1 %
<i>Ile-de-France</i>	19,1 %	23 %	20,4 %
<i>Normandie</i>	5,2 %	5 %	-3,8 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	8,8 %	9 %	2,3 %
<i>Occitanie</i>	8,4 %	7%	-16,7 %
<i>Pays-de-la-Loire</i>	5,8 %	7 %	20,7 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	7,2 %	6 %	-16,7 %

Source : DGEF

Dans le schéma national, un tableau précise le nombre de demandes d'asile déposées par région et par mois, pour un total de 10 959 demandes, sur la base d'une moyenne mensuelle des flux entre septembre 2019 et janvier 2020. En regard de ce total, une cible finale de 2 500 orientations mensuelles (30 000 orientations annuelles donc) de demandeurs d'asile franciliens était indiquée.

Seule la région Ile-de-France était considérée comme excédentaire, avec une proportion d'accueil de 46 % (5 017 demandes, en prenant comme total les 10 959 demandes) et une cible de 23 % (2521 demandes). La région Hauts-de-France, avec une proportion et une cible d'accueil identiques (5 %), était exemptée de l'effort et deux régions étaient considérées comme proches de leur cible (Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les huit autres régions métropolitaines étaient quant à elles déclarées déficitaires. Au final, toutes les régions, à l'exception des Hauts-de-France, ont été mobilisées pour accueillir les demandeurs franciliens.

Tableau n° 2 : part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région avant et après rééquilibrage cible

	Part régionale d'accueil des demandeurs d'asile avant rééquilibrage*	Statut de la région	Part régionale des demandeurs d'asile cible, après rééquilibrage
<i>Ile-de-France</i>	46 %	Excédentaire	23 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	9 %	Déficitaire	13 %
<i>Grand-Est</i>	9 %	Déficitaire	11 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	4 %	Déficitaire	9 %
<i>Occitanie</i>	5 %	Déficitaire	7 %
<i>Pays-de-la-Loire</i>	7 %	Proche cible	7 %
<i>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	6 %	Proche cible	6 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	2 %	Déficitaire	5 %
<i>Bretagne</i>	2 %	Déficitaire	5 %
<i>Hauts-de-France</i>	5 %	Cible atteinte	5 %
<i>Normandie</i>	3 %	Déficitaire	5 %
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	3 %	Déficitaire	4 %
Total	100 %		100 %

* : Sur la base d'une moyenne des demandes d'asile déposées en préfecture entre septembre 2019 et janvier 2020

Source : Cour des comptes, d'après le SNADAR 2021-2023 et l'arrêté du 13 mai 2022

En complément de ce qui est indiqué dans le schéma national, les cibles de l'orientation régionale ont été établies par deux arrêtés du ministre de l'intérieur publiés en 2021. Ceux-ci ont été annulés par le Conseil d'État à la fin de cette même année, à la suite du recours formé par plusieurs associations de défense des étrangers⁶. Le principe de rééquilibrage au profit de l'Ile-de-France n'a toutefois pas été remis en question dans cette décision.

Un nouvel arrêté, en date du [13 mai 2022](#), a finalement fixé dans un premier tableau un total de 113 832 places d'hébergement dans le dispositif national d'accueil au 1^{er} janvier 2022, y compris en outre-mer : 103 914 places pour les demandeurs d'asile (dont 103 550 places en métropole) et 9 918 pour les réfugiés en situation de vulnérabilité, qui ne peuvent accéder au

⁶ <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-12-21/450551>

logement dans le droit commun. Pour chaque région, un nombre de places est défini, en respectant cette distinction. Un second tableau fixe quant à lui la cible de rééquilibrage, représentant la répartition régionale des demandeurs d'asile « accueillis » et non hébergés, dans chaque région métropolitaine uniquement, selon la même proportion que le SNADAR 2021-2023.

L'Ile-de-France est la région qui présente le différentiel le plus important : avec 19 816 places dans le dispositif national d'accueil, elle dispose de 19 % des places totales (103 550) pour les demandeurs d'asile, quand la part cible d'accueil, selon la clef de répartition du SNADAR, est de 23 %.

Le système allemand de répartition géographique des demandeurs d'asile et la clef de Königstein

Le système allemand d'accueil des demandeurs d'asile repose sur un dispositif de répartition des personnes concernées entre les Länder qui s'appuie sur un outil élaboré et utilisé depuis 1949 appelé clef de Königstein.

Cette clef de répartition diffère sur deux points de celle qui a été élaborée en France plus récemment.

D'une part, son mode de calcul repose sur des indicateurs moins nombreux et sensiblement différents : le nombre d'habitants de chaque Land d'une part, pour un tiers de la clef, et les recettes fiscales du Land d'autre part pour les deux autres tiers. En France, si le nombre d'habitants est aussi un indicateur mobilisé pour calculer la clef de répartition prévue dans le SNADAR, l'autre critère principalement mobilisé est la capacité d'accueil sur le territoire. Le PIB par habitant et le taux de chômage de la région sont également utilisés, de manière secondaire. Si ces indicateurs de second rang ne sont si éloignés en termes de logique sous-jacente de ceux retenus en Allemagne, les deux cherchant à apprécier la capacité d'accueil du territoire à travers des indicateurs reflétant son dynamisme économique, le choix allemand tient plus explicitement compte de la richesse fiscale de la collectivité d'accueil. Ce choix est lié au caractère fédéral de l'organisation administrative allemande et au rôle des Länder dans le processus d'accueil des demandeurs d'asile, puisque ce sont eux qui en ont la responsabilité, quand celle-ci est restée une compétence de l'État en France, en partie déléguée à un opérateur national, l'OFII.

L'autre différence tient à la fréquence de révision de l'outil, qui est annuelle en Allemagne, alors que la clef de répartition inscrite dans le SNADAR en 2021 n'a jusqu'à présent pas été révisée depuis, alors même que le schéma prévoyait bien un mécanisme de révision pluriannuel.

Source : L'organisation des systèmes d'accueil des exilés en France et en Allemagne. Entretien avec Camille Gardesse, Christine Lelévrier et Christine Barwick dans Migration et société, n°188, avril-juin 2022.

1.2.2 Le développement de centres d'accueil et d'examen des situations : des maillons essentiels du processus de l'orientation régionale

1.2.2.1 L'évolution des missions des centres d'accueil et d'examen des situations en régions

Pour accompagner la mise en place de l'orientation régionale, les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) ont évolué progressivement. De façon cohérente, la DGEF a décidé d'homogénéiser leur fonctionnement, qui pouvait varier de façon importante d'un territoire à l'autre.

Un cahier des charges a ainsi été publié en janvier 2021, pour indiquer leur nouvelle vocation de dispositif de premier niveau de prise en charge, pour une durée de séjour d'un mois maximum. Ce cahier indique que les entrées en CAES sont réalisées « *en réponse aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile orientés localement, en réponse aux besoins de prise en charge immédiate de public relevant de l'asile et dont la situation a été signalée à l'OFII (...), dans le cadre du mécanisme d'orientation régionale* ».

En théorie, les CAES ne sont donc pas dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile franciliens. Dans les faits, et comme cela sera explicité ultérieurement, même si ces centres ont pu accueillir d'autres publics, ils ont été mobilisés principalement pour l'orientation régionale.

1.2.2.2 Des créations de places en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) conformes aux besoins

L'insuffisance du nombre de places disponibles en région avait été identifiée par la DGEF comme un obstacle majeur au déploiement de l'orientation régionale. En conséquence, le SNADAR annonçait la création de 1 500 places en CAES, à ajouter aux 1 822 places existantes (hors Ile-de-France et Hauts-de-France). Au global, il était donc envisagé de disposer de 3 322 places pour accueillir au plus 2 500 demandeurs franciliens chaque mois, soit 30 000 personnes par an.

Dans les faits, les créations de places ont excédé l'objectif fixé, avec +2 090 places en 2024 par rapport à 2020, ce qui a porté la capacité d'accueil global (hors Hauts-de-France et Ile-de-France) à 3 912. En outre, le nombre de demandeurs d'asile franciliens effectivement accueillis en région a été, en moyenne entre 2021 et 2024, de 17 229 (avec un pic en 2023 de 20 578), loin de la cible de 30 000 orientations annuelles. Il faut cependant préciser que cette cible a été revue à la baisse par l'OFII, pour tenir compte de la diminution générale de la demande d'asile. Ainsi, l'OFII a indiqué avoir retenu la cible de 1 500 orientations mensuelles depuis 2025.

Enfin, l'orientation régionale s'est aussi appuyée sur la création de places dans l'ensemble des structures d'hébergement du dispositif national d'accueil, et notamment dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), qui sont censés héberger les personnes pendant plusieurs mois, à l'issue de leur séjour en CAES. Il s'agissait évidemment de desserrer la pression sur la plaque parisienne non seulement pendant la phase d'examen de la situation en CAES, mais aussi pendant la phase, plus longue, d'examen au fond de leur demande. Les

nouvelles capacités hors Ile-de-France et Hauts-de-France effectivement réalisées ont excédé les objectifs annoncés dans le SNADAR 2021-2023 : +5 213 places au lieu de +3 000 places.

Ces différentes données pourraient laisser croire, à première vue, à un surdimensionnement du dispositif dans les CAES. Cependant, d'autres paramètres peuvent justifier un volant supplémentaire de places.

D'une part, et même si cela est resté marginal, les CAES ont toujours pu héberger d'autres populations que les demandeurs d'asile franciliens. D'autre part, la durée de séjour est limitée à un mois en théorie, mais peut cependant s'allonger, en fonction des possibilités de sortie vers des structures d'hébergement du dispositif national d'accueil. Par ailleurs, si l'on excepte l'année de mise en œuvre de l'orientation régionale, les services de l'OFII ont bien proposé des orientations à plus de 30 000 personnes chaque année (avec un pic à plus de 36 000 demandeurs en 2023). Au final, les créations de places ont effectivement permis au mécanisme d'être mis en œuvre de façon fluide.

Tableau n° 3 : évolution du nombre de places en CAES entre 2020 et 2024

<i>Région</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020/2024
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	204	254	254	330	410	101 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	60	110	130	215	185	208 %
<i>Bretagne</i>	110	192	220	288	300	173 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	76	97	142	183	186	145 %
<i>Grand Est</i>	370	614	620	770	820	122 %
<i>Hauts-de-France</i>	420	645	970	1 015	1 015	142 %
<i>Île-de-France</i>	700	391	866	716	700	0 %
<i>Normandie</i>	200	250	275	305	305	53 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	202	325	378	477	522	158 %
<i>Occitanie</i>	200	285	300	434	420	110 %
<i>Pays-de-la-Loire</i>	200	254	313	361	384	92 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	200	280	280	380	380	90 %
Total	2 942	3 697	4 748	5 474	5 627	91 %
Total hors Ile-de-France et Hauts-de-France	1 822	2 661	2 912	3 743	3 912	115 %

Source : OFII

1.3 Un pilotage de l'orientation des demandeurs et de la clé de répartition régionale dont les paramètres sont peu lisibles

1.3.1 Des indicateurs de pilotage utilisés de façon partielle

Dans le schéma national d'accueil, des indicateurs étaient cités, pour permettre à l'OFII de piloter spécifiquement l'orientation régionale : nombres mensuels de personnes orientées depuis les régions excédentaires, de refus d'orientation, de personnes exemptées au titre de situations spécifiques, durée moyenne de séjour et taux d'occupation en CAES, délai moyen régional de l'orientation vers une place d'hébergement en aval du CAES. L'augmentation des places en CADA, qui accueillent les demandeurs après la phase d'examen de leur situation en CAES, est réputée avoir permis, par la suite, l'hébergement des demandeurs dans le même ressort territorial ; la question du pilotage s'est donc concentrée sur les indicateurs relatifs aux CAES.

Ces différents indicateurs apparaissent en effet pertinents, en ce qu'ils permettent de suivre le processus d'orientation pendant tout son déroulement, en amont et en aval des CAES. En revanche, aucun chiffre ne leur était associé dans le SNADAR 2021-2023. Il n'était pas précisé non plus comment ces indicateurs étaient considérés pour faire évoluer à la hausse ou la baisse les flux de personnes orientées.

Une grande partie de ces indicateurs est suivie mensuellement par l'OFII, qui a pu les transmettre dans le cadre de cette instruction (cf. *infra*) et ces bilans statistiques sont également transmis à la DGEF.

Cependant, l'OFII a précisé que les taux d'occupation en CAES, les durées moyennes de séjour et le délai moyen régional vers une place d'hébergement en aval du CAES ne peuvent pas être produits, du fait de la pluralité des publics accueillis. En effet, les places peuvent également être mobilisées par les préfets dans le cadre d'opérations urgentes de mise à l'abri, dont les bénéficiaires, non comptabilisés dans le système d'information de l'OFII, ne sont pas automatiquement éligibles à une orientation en aval vers les places du dispositif national d'accueil.

Il n'est donc pas possible techniquement à l'OFII de comptabiliser ces publics, et d'affiner les statistiques d'occupation dans les CAES uniquement sur les orientations régionales : ces indicateurs n'auraient pas dû être retenus initialement dans le SNADAR.

1.3.2 L'ajustement du nombre d'orientations régionales par l'office français de l'immigration et de l'intégration

D'un point de vue technique, l'OFII procède aux orientations dans les centres grâce à son système informatique, DNA-NG, dans lequel toutes les places de CAES financées sont recensées. La mise en œuvre de l'orientation régionale a nécessité l'adaptation de l'outil, à la suite d'ateliers d'expression des besoins réunissant l'OFII et la DGEF.

Un certain nombre de données a été retenu, pour permettre la sélection aléatoire, qui se rattachent :

- aux centres d'accueil et d'examen (liste des centres, nombre de places disponible pour l'orientation régionale, centres dédiés aux personnes en procédure Dublin),
- aux régions (régions dans lesquelles les demandeurs sont enregistrés en guichet unique, nombre d'orientations régionales à réaliser par semaine pour chaque région),
- aux familles (familles enregistrées en guichet unique, nombre de personnes composant chaque famille, type de procédure de chaque membre de la famille).

Interrogée sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la cible d'orientations mensuelles, l'OFII a indiqué que l'objectif mensuel de 2 500 orientations était divisé par quatre pour obtenir l'orientation à proposer chaque semaine. En conséquence, l'office au niveau central procède à un suivi hebdomadaire, qui lui permet d'ajuster ces chiffres au plus près des besoins des situations locales. Ainsi, dans les situations d'indisponibilité exceptionnelle dans les CAES, l'orientation peut être suspendue dans le centre en question.

Il est en effet pertinent que les services centraux de l'OFII interviennent dans la gestion des flux d'orientation, pour les calibrer au mieux en fonction des réalités de terrain, par exemple pour tenir compte de l'indisponibilité temporaire de certaines places. Cependant, comme on le verra *infra*, cette intervention manuelle s'effectue selon des modalités relativement opaques.

1.3.3 L'absence d'actualisation par la direction générale des étrangers en France de la clé de répartition entre les régions

[L'article R. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile \(CESEDA\)](#) dispose que le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés fixe, tous les deux ans, la part des demandeurs d'asile devant résider dans chaque région. Les cibles de répartition, définies par l'arrêté du 13 mai 2022, auraient donc dû être actualisées en 2024. La DGEF avait ainsi engagé des travaux pour la période 2024-2027, en étudiant au moins deux options :

- l'utilisation des critères précédents (population, capacité d'accueil, PIB, taux de chômage). Cette option aboutissait à des écarts avec la clé de 2021-2023 compris entre +1 points, et -1 point selon les régions ;
- l'utilisation de nouveaux critères (taux de vacance du logement social, taux de personnes percevant le pécule additionnel...) et de nouvelles pondérations pour le taux de chômage (5 %) et pour le PIB (6 %). Cette option aboutissait à une répartition légèrement en écart par rapport au SNADAR 2021-2023, de l'ordre de +1,3 point à -1 point, selon les régions.

Selon la DGEF, dans le cadre du cycle annuel de préparation du projet de loi de finances pour 2025, il est apparu au printemps 2024 que les contraintes budgétaires conduiraient à un important plan d'économies entraînant des fermetures de places d'hébergement. Les incertitudes sur ce plan ont persisté au cours de l'été, en raison de la démission du Gouvernement à la suite des élections législatives anticipées, puis à l'automne en raison de l'absence d'adoption du projet de loi de finances dans les délais habituels. En outre, le Pacte européen pour la migration et l'asile, adopté en juin 2024 et qui refond en profondeur les règles d'attribution des conditions matérielles d'accueil, était susceptible de modifier les conditions de mise en œuvre de l'orientation régionale.

Au final, il n'y a pas eu de document d'orientation comparable à celui des années 2021-2023 : un arrêté, pris le 9 janvier 2025, a reconduit pour deux ans les dispositions prises dans les mêmes formes pour la répartition des demandeurs d'asile dans chaque région.

Le contexte national et européen peut en effet expliquer la difficulté à actualiser le SNADAR en 2024. Cependant, la clé de répartition du schéma national 2021-2023 s'est appuyée sur des indicateurs sociaux et économiques dont certains remontent à 2017 et 2019. Afin d'éviter de fortes variations, à terme, dans les proportions de demandeurs d'asile à accueillir par les régions, le renouvellement des bases de calcul lors de chaque nouvel exercice de programmation devrait être envisagé.

1.4 Une mise en œuvre réussie au plan opérationnel de l'orientation des demandeurs d'asile de l'Ile-de-France vers les régions

1.4.1 Des guichets uniques franciliens aux centres régionaux : un parcours correctement défini et organisé

1.4.1.1 Une proposition précoce d'orientation en guichet unique, qui a été correctement définie

Dans le processus d'orientation régionale, proposé dans le cadre du parcours du demandeur d'asile, ce sont les directions territoriales de l'OFII qui sont mobilisées, même si les services du siège conservent un rôle centralisateur.

Pour mémoire, le parcours du demandeur est rythmé par plusieurs étapes, précisément définies. En Ile-de-France, la personne doit en premier lieu joindre une plateforme téléphonique, afin de se voir attribuer un rendez-vous dans une structure de premier accueil des demandeurs d'asile. Gérée par l'OFII et constituée de douze écoutants parlant plus de 18 langues, son activité fait l'objet d'un suivi et d'un relevé statistique quotidien et de bilans mensuels. Les rendez-vous sont attribués dans la structure de premier accueil la plus proche du lieu d'hébergement de la personne, dans un délai inférieur à deux jours. Cette phase, qui n'existe pas dans les autres régions, a été mise en œuvre pour éviter la formation de longues files d'attente devant ces structures, et les perturbations sur l'espace public qui pouvaient en découler.

La personne doit ensuite se rendre dans une structure de premier accueil pour toute première demande ou réexamen d'une demande antérieure. Un entretien individuel est organisé, pendant lequel un rendez-vous est défini en guichet unique des demandeurs d'asile sous trois jours (ou 10 jours en cas d'affluence), grâce à un calendrier partagé.

En Ile-de-France, il existe un guichet unique par département, qui rassemble en un même lieu des agents de la préfecture et des agents de l'OFII. Ces derniers ont des missions différentes et conservent leur hiérarchie, en l'occurrence les services de la préfecture de département et la direction territoriale de l'OFII.

Les agents de l'OFII, dénommés « auditeurs asile », quant à eux, conduisent un entretien afin d'analyser la situation et les besoins du demandeur, au cours duquel sera formulée l'orientation régionale. L'OFII a produit un guide, qui témoigne de sa volonté d'encadrer ce moment particulier, décomposé en plusieurs étapes distinctes.

Après la première phase d'accueil du demandeur au cours de laquelle il peut être fait appel à un traducteur, l'entretien de vulnérabilité doit se dérouler pour identifier ses conditions de vie et adapter sa prise en charge. Plusieurs articles du CESEDA ([L. 522-1](#) à [L. 522-5](#)) évoquent cette évaluation, qui doit être réalisée par les auditeurs formés spécifiquement à cette fin. La vulnérabilité doit ainsi être appréciée de manière objective, à l'aide d'une grille normée de questions. Lors de cette étape, plusieurs points doivent être passés en revue : le parcours de la personne avant d'arriver en France, la nature de son hébergement (par des tiers ; par la famille ; de façon stable ou précaire) et la situation personnelle (sans pour autant poser une question directe sur l'état de santé).

Puis, l'auditeur OFII propose aux demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil (CMA), en procédure nationale ou relevant du règlement Dublin, une offre de prise en charge. Les demandeurs sont par principe bénéficiaires de ces CMA, mais il existe plusieurs motifs de refus ou de cessation⁷. Au moment du rendez-vous en guichet unique, deux situations peuvent constituer un motif de refus du bénéfice : la présentation d'une demande de réexamen de la demande d'asile après un refus, ou le dépôt d'une demande d'asile hors délai.

Lorsque le demandeur d'asile déclare un besoin d'hébergement, une orientation lui est alors automatiquement proposée vers un centre d'accueil et d'examen des situations en région. La situation de vulnérabilité, définie précédemment au cours de l'entretien, ne constitue pas un frein à l'orientation régionale, mais doit être prise en considération et faire l'objet d'une adaptation de l'hébergement. Le demandeur ne peut pas exprimer de préférence pour le territoire, qui est proposé de façon aléatoire grâce au logiciel métier de l'OFII, le dispositif national d'accueil nouvelle génération (DNA-NG).

Il existe quelques exceptions à ce principe d'orientation régionale automatique et aléatoire. Tout d'abord, certains publics peuvent en être exemptés, notamment lorsqu'ils justifient d'une impossibilité de mobilité géographique (femmes enceintes, personnes qui justifient d'un suivi médical pour lesquelles un déplacement est contre-indiqué), qu'ils sont hébergés chez des membres de la famille proche ou que leur conjoint dispose d'un emploi stable en Ile-de-France. Enfin, pour les personnes dont la demande relève d'un autre État, l'orientation n'est pas être aléatoire, mais une attention particulière doit être portée pour attribuer une place en CAES à proximité d'un pôle régional Dublin (PRD).

Le centre d'accueil proposé en région dépend de la clé de répartition définie dans le SNADAR, et dès que la cible définie sur une base hebdomadaire est atteinte, l'algorithme ne génère plus d'orientations régionales. Seules des orientations dans le parc d'hébergement francilien, en CADA ou en Huda principalement, sont alors prononcées. Les CAES en Ile-de-France sont quant à eux mobilisés pour des accueils spécifiques, qui ne sont pas traités au niveau

⁷ [Les articles L.551-15 et L.551.16 du CESEDA](#) indiquent les motifs de refus (refus de la région d'orientation, refus de la proposition d'hébergement, demande de réexamen, demande hors délai) et de suspension (départ de la région d'orientation, du lieu d'hébergement, dissimulation des ressources financières, informations mensongères, présentation de plusieurs demandes sous des identités différentes) des CMA.

des guichets uniques, mais directement par la préfecture de région Ile-de-France pour ses besoins d'opération de mise à l'abri.

Pour faciliter l'acceptabilité de l'orientation, le guide d'entretien précité à l'attention des auditeurs asile de l'OFII propose d'évoquer la qualité de l'accompagnement en région.

Si l'orientation régionale est acceptée, les auditeurs asile remettent au demandeur au cours du même entretien une notification de présentation dans le centre d'accueil en région, ainsi qu'un billet de train pour s'y rendre dans un délai de deux à cinq jours ouvrés. À partir de cette étape, la direction territoriale francilienne se dessaisit du dossier du demandeur, pour le transférer dans l'outil informatique à la direction territoriale régionale d'accueil. En outre, l'information est assurée par les services centraux de l'OFII, qui transmettent chaque jour la liste des demandeurs franciliens orientés à l'ensemble des directions territoriales ainsi qu'aux préfectures. Celles-ci se chargent ensuite de contacter les opérateurs de CAES. Le demandeur dispose d'un délai de cinq jours pour se rendre dans le CAES, sans quoi ses conditions matérielles d'accueil sont suspendues.

Le demandeur d'asile peut refuser l'orientation régionale, sans aucune incidence sur le traitement de son dossier par l'OFPPA. Cependant, selon [l'article L. 551-15 du CESEDA en vigueur du 1^{er} mai 2021 au 28 janvier 2024](#), son refus ouvrirait la possibilité (évoquée comme telle dans le SNADAR 2021-2023) de refuser les conditions matérielles d'accueil, faculté appliquée dans les faits par l'OFII⁸.

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, quant à elle, a modifié le code précité, pour introduire l'obligation de mettre fin à ces conditions matérielles d'accueil en cas de refus ([article L. 551-15 modifié](#)). Cependant, le décret n° 52024-809 a atténué ce principe, en indiquant que la décision « prend en compte la situation particulière et la vulnérabilité de la personne concernée ». En pratique, d'après l'OFII, il n'y a donc pas eu d'évolution dans l'application des dispositions relatives aux refus d'hébergement. Interrogé sur la proportion de personnes qu'il considère vulnérables, l'OFII a indiqué ne pas tenir de statistiques à ce sujet. L'office suit toutefois le taux d'exemption de l'orientation régionale, qui recouvre davantage de situations que celle de la vulnérabilité (cf. *supra* sur les possibilités d'exemption). Ce taux a progressé de 1,4 % en 2021 à 7,4 % en 2024 (cf. infra, tableau n° 9). Comme cela sera examiné plus précisément infra, le taux de refus d'orientation varie fortement en fonction des nationalités, et a progressé pendant la période sous revue, pour s'établir à 35,3 % en 2024. Dans l'hypothèse d'un refus de l'orientation régionale, la personne est alors dirigée vers la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, qui pourra le domicilier et assurer son accompagnement social, juridique et administratif.

Au final, positionner la proposition d'orientation régionale de façon précoce, lors du passage du demandeur en guichet unique, apparaît pertinent au plan opérationnel. Le processus a été défini précisément par l'OFII, et expliqué aux auditeurs asile, en première ligne avec les demandeurs. Dans les faits, lors de l'instruction, il a été possible d'assister à plusieurs entretiens, qui ont suivi fidèlement le déroulé figurant dans le guide d'entretien.

⁸ Le guide d'entretien précité demandait d'ailleurs aux auditeurs asile d'« *indiquer que refuser l'hébergement entraîne automatiquement un refus des aides proposées par l'Ofii, y compris l'aide financière* ».

1.4.1.2 Le séjour temporaire en centres d'accueil et d'examen régionaux

Le cahier des charges de 2021 sur les CAES déjà mentionné précise leurs missions : l'accueil et l'hébergement pour une durée fixée à un mois, la domiciliation, la réalisation d'un diagnostic social et sanitaire, le signalement des vulnérabilités à l'OFII, l'orientation en lien avec l'OFII, vers une solution d'hébergement à l'issue de la durée de séjour, et l'accompagnement dans la démarche de demande d'asile. Dans un délai de 21 jours après le passage en guichet unique, la personne doit envoyer à l'OFPRA le formulaire de demande d'asile. Elle sera par la suite convoquée à un entretien, et reçue par un officier de protection. En cas de décision favorable, le demandeur obtient donc le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire. En cas de décision de rejet, la personne peut formuler un recours devant la cour nationale de la demande d'asile, ou demander à l'OFPRA un réexamen de son dossier, en cas d'élément nouveau.

Pour réaliser ces différentes missions, un taux d'encadrement minimum par le personnel du centre d'un équivalent temps plein travaillé pour quinze personnes hébergées est indiqué. D'un point de vue matériel, les opérateurs sont en charge de négocier avec les bailleurs ou propriétaires, soit dans le parc social, soit dans le parc privé. Les hébergements meublés peuvent être tous regroupés dans un même lieu, ou dans des appartements ou maisons en diffus, accessibles en transport en commun. Les personnes accueillies bénéficient d'une surface minimum pour leur hébergement, en chambre partagée ou individuelle.

L'articulation des responsabilités sur les territoires pour la gestion du centre, qui est d'ailleurs la même dans les autres structures du dispositif national d'accueil, est également rappelée par le cahier des charges. Ainsi, trois acteurs doivent coordonner leur action :

- la direction territoriale de l'OFII est responsable du demandeur dès son orientation depuis l'Ile-de-France, et chargée de lui attribuer une place d'hébergement à sa sortie du CAES ;
- le gestionnaire des hébergements, qui a le plus souvent une forme associative, permet l'accueil et l'accompagnement administratif, juridique et social des demandeurs pendant la durée de leur séjour ;
- les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité du préfet, autorisent la création de places, financent le gestionnaire d'hébergement et le contrôlent.

Dans le cadre des visites effectuées lors de l'instruction, il n'a pas été relevé de difficultés majeures de coordination de ces différents acteurs.

1.4.2 Des dépenses directement liées à l'orientation régionale difficiles à estimer

Il est délicat d'estimer les dépenses relatives au mécanisme d'orientation régionale, qui n'a pas bénéficié d'un budget particulier. Interrogé, l'OFII a indiqué qu'elles pourraient être envisagées sous l'angle des frais consacrés aux transports (billets de train) des demandeurs d'asile franciliens vers les territoires. Ces coûts ont varié en fonction des années, et se sont établis à moins de 2,5 M€ en 2024.

Tableau n° 4 : Dépenses de transport des demandeurs d'asile

	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020/2024
<i>Coûts liés au transport</i>	1 787 739 €	1 947 001 €	3 250 360 €	2 486 419 €	39%

Source : OFII

En outre, une place d'hébergement en région est systématiquement proposée par l'OFII en même temps que l'orientation. Par extension, les dépenses consacrées aux centres d'accueil et d'examen des situations pourraient donc également être attachées au mécanisme d'orientation.

Les estimations réalisées font apparaître des dépenses pour les CAES dédiés à l'orientation régionale en progression de 188 % entre 2020 et 2024, pour 50,8 M€ en 2024. Ce montant est limité, rapporté aux dépenses engagées pour l'ensemble du dispositif national d'accueil, de 961,9 M€ en 2024 d'après le rapport annuel de performance de la mission *Immigration* de cette même année.

Plusieurs points sont à prendre en considération, concernant la robustesse d'une estimation de ces dépenses. Tout d'abord, d'un point de vue général, les places d'hébergement des demandeurs d'asile pour l'ensemble du dispositif national d'accueil (toutes structures confondues) ont augmenté de plus de 12 000 places entre 2020 et 2024. Un rapport récent de la Cour traite de la question spécifique de l'hébergement, et retrace les efforts engagés en ce sens⁹.

Cette progression démontre l'engagement de l'État pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs. Elle conduit à penser que les financements des CAES auraient augmenté même sans la mise en œuvre de l'orientation régionale.

En outre, les CAES ont toujours pu accueillir d'autres publics que les demandeurs franciliens, ce qui n'est pas pris en compte dans le calcul présenté, par manque de données disponibles. Il n'est donc pas possible de distinguer les coûts attachés aux seuls demandeurs d'asile franciliens dans ces centres.

Enfin, la DGEF a fait valoir que des économies ont pu également être réalisées sur le coût de l'hébergement en CAES, sans toutefois fournir une estimation en ce sens, et en reconnaissant les limites de son raisonnement. Selon elle, l'hébergement dans le dispositif national d'accueil en région serait moins coûteux qu'en Ile-de-France, et engendrerait donc des économies. Cependant, cette méthodologie ne prendrait pas en considération les situations de saturation des structures franciliennes, et en conséquence, le versement du montant additionnel de l'allocation aux demandeurs d'asile non hébergés.

Tableau n° 5 : évolution des financements des centres d'accueil et d'examen des situations

	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020/2024
<i>Crédits de paiement exécutés (M€)</i>	28,5	35,5	43,6	60,8	73,1	156 %

⁹ Cour des comptes, [Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement](#), octobre 2024.

	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020/2024
<i>Places ouvertes sur l'ensemble du territoire</i>	2942	3697	4748	5474	5627	91 %
<i>Places ouvertes hors Ile-de-France et Hauts-de-France</i>	1822	2661	2912	3743	3912	115 %
<i>*Estimation des crédits de paiement exécutés hors Ile-de-France et Hauts-de-France (M€)</i>	17,6	25,5	26,7	41,5	50,8	188 %

**Pour estimer les dépenses dans les CAES de région, un coût par place a d'abord été calculé avec l'ensemble des places nationales, puis rapporté aux seules places hors Ile-de-France et Hauts-de-France.*

Source : rapports annuels de performance 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 de la mission Immigration, asile et intégration

Cette analyse ne prend pas en compte le coût de création des nouvelles places en CADA dans les régions pour accueillir les demandeurs en aval des CAES.

1.5 Une répartition géographique plus équilibrée de la prise en charge des demandeurs d'asile éligibles, aux effets difficiles à quantifier en matière de présence à la rue ou de qualité de l'accueil

L'appréciation des résultats de la mise en œuvre de l'orientation régionale peut s'appuyer sur deux approches complémentaires.

En premier lieu, sur le plan opérationnel, il s'agit de vérifier si le dispositif a permis de se rapprocher voire d'atteindre la clef de répartition prévu dans le SNADAR en termes de répartition de l'accueil effectif des demandeurs d'asile éligibles sur le territoire. En second lieu, la mesure de l'efficacité du dispositif doit conduire à estimer l'atteinte des objectifs finaux qui lui étaient assignés, à savoir l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile mesurée de manière simplifiée par l'évolution de leur taux d'hébergement, et le recul de la présence à la rue.

Précisions méthodologiques sur l'appréciation des résultats de la mise en œuvre du dispositif à partir de l'utilisation des données de l'OFII

L'ensemble des travaux présentés dans la partie 1.5.1 (tableaux 8 et 11) et dans l'annexe n°1 (23 à 26) reposent sur une méthode d'analyse des données transmises par l'OFII qui n'est pas entièrement partagée par l'opérateur. En effet, pour apprécier l'efficacité du dispositif, les rapporteurs ont considéré que les personnes orientées effectivement étaient celles qui non seulement avaient accepté la proposition d'orientation formulée par l'agent de l'OFII en GUDA francilien, sans tenir compte des personnes qui la refusent, mais aussi qui avaient été effectivement accueillies en régions dans leur CAES d'affectation, sans tenir compte de celles qui, bien qu'ayant accepté la proposition d'orientation, ne se sont jamais présentées en régions. L'OFII ne tient pas compte de ce dernier phénomène d'évaporation partiel et ne décompte pas dans ses calculs les personnes orientées qui ont accepté la proposition d'orientation mais ne se sont jamais présentées en régions.

L'écart entre les deux méthodes de calcul, sans être nul, ne modifie pas le sens général des constats réalisés. Ainsi par exemple, en 2024, sur les 50 586 personnes qui se sont présentées dans les GUDA franciliens (40,6 % du total des demandes d'asile au niveau national), 31 387 se sont vu proposer une orientation, 19 752 l'ont acceptée (chiffre retenu par l'OFII pour apprécier le résultat de l'orientation régionale) et 17 939 se sont effectivement présentées en CAES (chiffre retenu par les rapporteurs). La différence entre les deux points de mesure représente 9 % des orientations acceptées et moins de 6 % des orientations proposées.

1.5.1 Une répartition des demandeurs d'asile après orientation régionale désormais plus proche de la cible fixée par le schéma national, des écarts résiduels peu justifiés

Avant la mise en place de l'orientation directive, la répartition des demandes d'asile enregistrées dans les guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) franciliens est caractérisée par un très fort déséquilibre (cf. tableau n° 6). La région Ile-de-France, avec plus de 50 % de la demande d'asile nationale pour seulement 19 % des capacités d'accueil dans le DNA, est très largement sursollicitée par rapport aux autres régions. Symétriquement, dans la plupart des autres régions, le niveau de la demande d'asile est éloigné de la cible fixée par le SNADAR, avec des déficits supérieurs à 25 % dans sept régions (et même dépassant les 50 % dans trois régions : les deux régions du grand ouest et la Bourgogne-Franche-Comté). Seules les Hauts-de-France accusent un déficit moins significatif (-13,4 %) par rapport à la clef définie par le SNADAR, et la région Paca est au-delà de l'objectif.

Tableau n° 6 : nombre de demandes d'asile déposées en GUDA par région, avant orientation directive

Régions	2 021		2022		2023		2 024		Cibles SNADAR	écart à la cible en % en 2021	écart à la cible en % en 2024
Auvergne-Rhône-Alpes	8 015	8,3%	11 426	8,7%	12 403	9,0%	12 504	10,0%	13%	-36,3%	-22,7%

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Régions	2 021		2022		2023		2 024		Cibles SNADAR	écart à la cible en % en 2021	écart à la cible en % en 2024
Bourgogne-Franche-Comté	1 935	2,0%	2 478	1,9%	2 800	2,0%	3 581	2,9%	5%	-60,0%	-42,5%
Bretagne	2 258	2,3%	3 953	3,0%	4 138	3,0%	4 107	3,3%	5%	-53,3%	-34,0%
Centre-Val de Loire	2 149	2,2%	3 194	2,4%	4 436	3,2%	3 751	3,0%	4%	-44,5%	-24,7%
Grand-Est	7 110	7,3%	11 423	8,7%	11 964	8,7%	11 536	9,3%	11%	-33,2%	-15,8%
Hauts-de-France	4 187	4,3%	6 333	4,8%	7 376	5,4%	8 166	6,6%	5%	-13,4%	31,2%
Île-de-France	49 340	51,0%	63 196	48,1%	61 943	45,0%	50 586	40,6%	23%	121,7%	76,7%
Normandie	2 822	2,9%	4 159	3,2%	4 927	3,6%	4 778	3,8%	5%	-41,7%	-23,2%
Nouvelle-Aquitaine	3 522	3,6%	5 744	4,4%	6 410	4,7%	6 160	4,9%	9%	-59,6%	-45,0%
Occitanie	5 001	5,2%	6 093	4,6%	6 348	4,6%	6 450	5,2%	7%	-26,2%	-26,0%
Pays-de-la-Loire	4 397	4,5%	5 611	4,3%	6 820	5,0%	6 270	5,0%	7,0%	-35,1%	-28,1%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 012	6,2%	7 722	5,9%	8 148	5,9%	6 611	5,3%	6%	3,6%	-11,5%
Total	96 748		131 332		137 713		124 500		100%	<i>so</i>	<i>so</i>

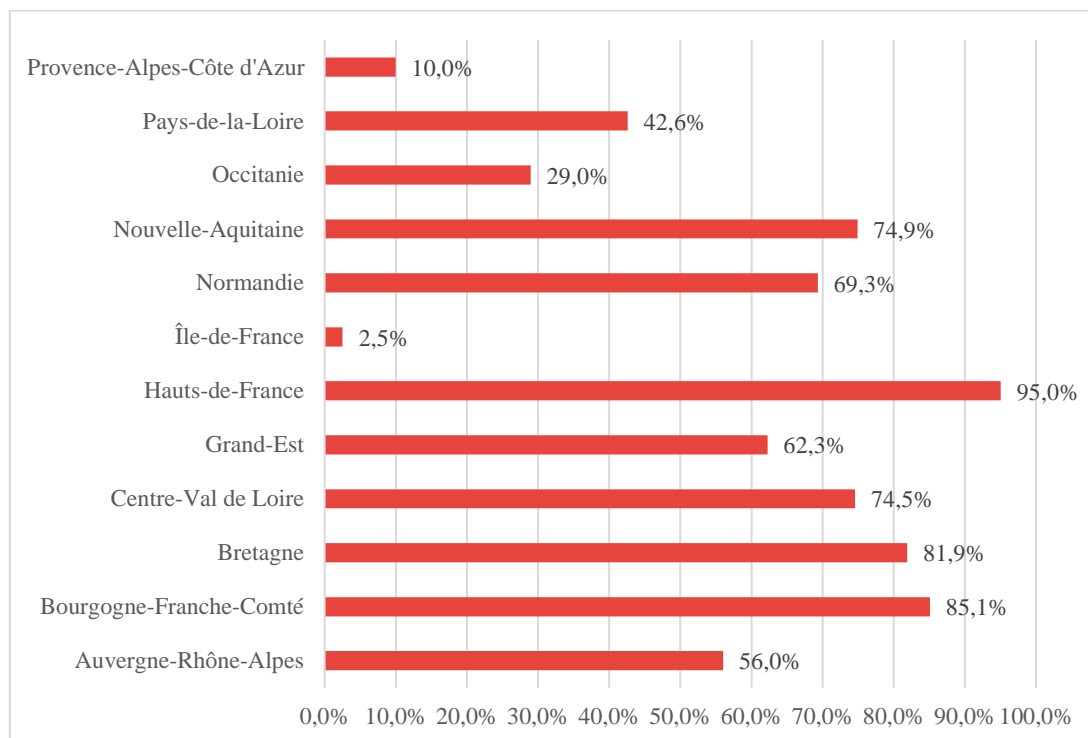
Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

1.5.1.1 Un effet de rééquilibrage géographique de la demande d'asile initiale

La mise en œuvre de l'orientation directive semble avoir produit un effet sur les demandes d'asile en GUDA puisqu'au terme de quatre années de mise en œuvre, celles-ci ont convergé et se sont rapprochées de la cible définie par le SNADAR, avant même la prise en compte de l'orientation. Toutes les régions de ce point de vue progressent vers la cible à l'exception de l'Occitanie qui reste stable, et plus aucune d'entre elles ne se situe au-delà de 50 % de déficit par rapport à la cible. Le déficit moyen non pondéré (c'est-à-dire la moyenne arithmétique des écarts à la cible en pourcentage) passe de 36,3 % en 2021 à 22 % en 2024.

Cette évolution est intervenue dans un contexte de forte augmentation de la demande d'asile entre 2021 et 2024, de 28,7 % au niveau national, mais avec une augmentation très contrastée entre régions : elle a progressé de plus de 60 % dans sept régions, et de seulement 2,5 % en Ile-de-France. Sans qu'il soit possible de l'établir rigoureusement, cette évolution semble attester que l'un des premiers effets de la mise en place de l'orientation régionale a été d'inciter une partie des demandeurs d'asile à formuler leur demande en région plutôt qu'en Ile-de-France.

Graphique n° 3 : évolution de la demande d'asile en GUDA avant mise en œuvre de l'orientation régionale entre 2021 et 2024



Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

1.5.1.2 Un résultat opérationnel qui rapproche la prise en charge des demandeurs d'asile des cibles fixées par le schéma national

Le second résultat opérationnel de l'orientation régionale se lit directement dans les chiffres de l'accueil des demandeurs d'asile après mise en œuvre du dispositif sur la même période (cf. tableau n°7 infra). Ils permettent de constater une forte inflexion et une progression continue sur toute la période vers la cible fixée par le SNADAR. En effet, en début de période, un déficit est constaté dans huit des dix régions concernées par la mise en place du dispositif. Cet écart est compris entre -13,8 % et -36,8 %. Dans deux régions, un excédent est constaté après mise en œuvre de l'orientation, en Occitanie (+1,9 %) et dans la région Provence-Alpes-Côte-D'azur (+10,9 %).

Au terme de la période de montée en puissance de l'orientation régionale, en 2024, les écarts se sont considérablement réduits. Seules deux régions hors Ile-de-France affichent un déficit supérieur à 20 %, pour trois régions il est compris entre 10 % et 20 % et quatre régions affichent même un excédent par rapport à la cible, compris entre 3,7 % et 4,9 %. Quant à la région Ile-de-France, la situation s'y est nettement améliorée car elle est passée de 36,7 % de la demande d'asile après orientation à 26,2 %, très proche des 23 % définis par le SNADAR.

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Tableau n° 7 : nombre de demandeurs d'asile par région, après orientation directive

Régions	2 021		2022		2023		2 024		Cibles SNADAR	écart à la cible en % en 2021	écart à la cible en % en 2024
Auvergne-Rhône-Alpes	10 286	10,6%	14 104	10,7%	15 535	11,3%	14 492	11,6%	13%	-18,2%	-10,5%
Bourgogne-Franche-Comté	3 676	3,8%	4 325	3,3%	5 042	3,7%	5 483	4,4%	5%	-24,0%	-11,9%
Bretagne	3 507	3,6%	5 513	4,2%	6 013	4,4%	5 759	4,6%	5%	-27,5%	-7,5%
Centre-Val de Loire	3 155	3,3%	4 324	3,3%	5 914	4,3%	5 505	4,4%	4%	-18,5%	10,5%
Grand-Est	8 694	9,0%	13 595	10,4%	14 806	10,8%	14 206	11,4%	11%	-18,3%	3,7%
Hauts-de-France	4 187	4,3%	6 333	4,8%	7 376	5,4%	8 166	6,6%	5%	-13,4%	31,2%
Île-de-France	35 462	36,7%	46 676	35,5%	41 365	30,0%	32 647	26,2%	23%	59,4%	14,0%
Normandie	4 172	4,3%	5 810	4,4%	6 978	5,1%	6 530	5,2%	5%	-13,8%	4,9%
Nouvelle-Aquitaine	5 507	5,7%	8 179	6,2%	9 394	6,8%	8 844	7,1%	9%	-36,8%	-21,1%
Occitanie	6 899	7,1%	8 350	6,4%	8 687	6,3%	8 342	6,7%	7%	1,9%	-4,3%
Pays-de-la-Loire	4 763	4,9%	6 024	4,6%	7 412	5,4%	6 774	5,4%	7,0%	-29,7%	-22,3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 440	6,7%	8 099	6,2%	9 191	6,7%	7 752	6,2%	6%	10,9%	3,8%
Total	96 748		131 332		137 713		124 500		100%	<i>so</i>	<i>so</i>

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

La situation observée en région Hauts-de-France mérite une mention particulière puisque la demande d'asile y a quasiment doublé entre 2021 et 2024, et qu'elle est passée d'un déficit par rapport à la cible du SNADAR à un excédent de plus de 30 % en fin de période, la seule dans ce cas-là avec la région Ile-de-France. Ce constat plaide pour que la région des Hauts-de-France puisse également bénéficier du dispositif, comme la région Ile-de-France, ce que prévoit bien le SNADAR qui ne l'a pas réservé à une seule région. Le ministère de l'intérieur a confirmé que la Région des Hauts-de-France pouvait bénéficier du dispositif d'orientation régionale et indiqué que cette option serait étudiée en concertation avec la préfecture des Hauts-de-France.

Recommandation n° 1. (OFII, DGEF) : Étendre la mise en œuvre du dispositif d'orientation régionale des demandeurs d'asile à la région des Hauts-de-France pour y

réduire le nombre de demandeurs d'asile accueillis, dans le respect des cibles définies par le SNADAR. Échéance : 2026.

1.5.1.3 Une montée en charge progressive et régulière du dispositif, mais dont l'impact est affaibli par les refus d'orientation

Le dispositif est monté en charge de manière continue. En flux, entre 2021 et 2024, et comme le montre le tableau n° 8 ci-dessous, le nombre de propositions d'orientation est passé de 20 696 (soit 21,4 % du total des demandes) à 31 387 (25,2 %), soit 1 725 par mois en 2021 à 2 616 par mois en 2024.

Le nombre d'orientations acceptées et surtout celles effectives est évidemment inférieures à celui des orientations proposées. Ces dernières, qui permettent de mesurer la réalité de l'efficacité du dispositif et de sa bonne mise en œuvre, sont passées de 13 878 en 2021 (14,3 % de la demande d'asile et 1 157 par mois) à 17 939 en 2024 (14,4 % de la demande d'asile et 1 495 par mois). Les orientations régionales représentent donc de manière assez stable entre 12,6 % et 14,9 % de la demande d'asile totale.

Tableau n° 8 : orientation régionale proposées/acceptées/effectives, en nombre et part du total des demandes d'asile, en moyenne mensuelle

	2021		2022		2023		2024	
Orientations Régionales proposées	20 696	21,4 %	29 254	22,3 %	36 787	26,7 %	31 387	25,2 %
<i>en moyenne mensuelle</i>	1 725		2 438		3 066		2 616	
Orientations régionales acceptées	16 728	17,3 %	19 378	14,8 %	23 506	17,1 %	19 752	15,9 %
<i>en moyenne mensuelle</i>	1 394		1 615		1 959		1 646	
Orientations régionales effectives	13 878	14,3 %	16 520	12,6 %	20 578	14,9 %	17 939	14,4 %
<i>en moyenne mensuelle</i>	1 157		1 377		1 715		1 495	

Note de lecture : les orientations régionales effectives sont celles qui ont été acceptées en GUDA francilien et qui ont abouti à un accueil effectif dans le CAES de destination

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

Cette croissance des orientations est cependant tempérée par un niveau élevé des taux de refus des orientations proposées. Le taux cumulé de refus, d'exemption et de non présentation des personnes à qui une orientation régionale a été proposée est stable depuis 2022 à un niveau supérieur à 40 % (cf. tableau n°9).

Tableau n° 9 : taux d'acceptation et d'orientation régionale effectives, taux de refus et de non présentation

	2021	2022	2023	2024
<i>OR acceptées / proposée</i>	80,8%	66,2%	63,9%	62,9%
<i>OR effectives / proposées</i>	67,1%	56,5%	55,9%	57,2%
<i>Taux de refus</i>	17,8%	29,10%	29,70%	29,40%
<i>Taux d'exemption</i>	1,4 %	4,7 %	6,4 %	7,7 %

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

	2021	2022	2023	2024
<i>Taux de refus + exemption + non présentation</i>	32,9%	43,5%	44,1%	42,8%

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

Passée une première année de découverte du dispositif, le taux de refus a augmenté dès la deuxième année pour se stabiliser ensuite un peu en-dessous de 45 %.

Les demandeurs détenteurs de certaines nationalités refusent plus systématiquement les propositions d'orientation régionale que d'autres, et leur part est restée stable sur les années considérées. L'évolution du taux de refus n'a donc pas été affectée par une modification de la répartition par nationalité des demandeurs ; mais plutôt par une hausse générale de ces taux de refus y compris parmi les nationalités les plus opposées. Les quatre nationalités qui refusent le plus systématiquement l'orientation régionale représentaient en 2021 30 % des propositions et 58 % des refus, avec un taux de refus moyen de 37 % contre 19 % pour l'ensemble des demandeurs d'asile. En 2024, ces quatre nationalités comptaient pour 27 % des demandes avec un taux de refus moyen de 44 %.

Tableau n° 10 : taux de refus des orientations pour le top 4 des nationalités qui refusent le plus la proposition / total des DA

	2021			2022		
	Proposition	Refus	Taux refus	Proposition	Refus	Taux refus
<i>Ss total top 4</i>	6 171	2 312	37,5 %	11 093	6 379	57,5 %
Total DA	20 696	3 968	19,2 %	29 254	9 876	33,8 %
<i>DA hors top 4</i>	14 525	1 656	11,4 %	18 161	3 497	19,3 %
<i>Ss total / total, en %</i>	29,8 %	58,3 %	so	37,9 %	64,6 %	so

	2023			2024		
	Proposition	refus	Taux refus	Proposition	refus	Taux refus
<i>Ss total top 4</i>	11 774	6 428	54,6%	8 362	5 087	60,8%
Total DA	36 787	13 281	36,1%	31 387	11 635	37,1%
<i>DA hors top 4</i>	25 013	6 853	27,4%	23 025	6 548	28,4%
<i>Ss total / total, en %</i>	32,0%	48,4 %	so	26,6%	43,7%	so

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

Ce taux de refus élevé explique en partie l'évolution favorable du taux d'hébergement des demandeurs d'asile (calculé sur le nombre d'entre eux qui sont éligibles, ce qui exclut les personnes ayant refusé l'orientation directive) -voir *infra* -, ainsi que celle des montants annuels d'ADA versés.

1.5.1.4 Une mise en œuvre hétérogène selon les régions d'accueil, des écarts à la cible résultant d'ajustements manuels peu transparents

1.5.1.4.1 Des différences importantes de mise en œuvre du dispositif entre les régions

L'analyse des données de flux par région montre une importante dispersion dans la mise en œuvre du dispositif (cf. tableaux n° 23 à 26, annexe n° 1). Les écarts à la cible sont en effet plus significatifs dans certaines régions. Si l'on applique pour chaque année la clef de répartition définie par le SNADAR au nombre total de demandes et qu'on la compare au résultat effectif après mise en place de l'orientation directive, deux constats s'imposent.

D'une part, entre 2021 et 2024, le progrès vers la cible est régulier puisque le taux des demandeurs d'asile effectivement accueillis rapporté à la cible en pourcentage passe de 82,6 % à 94,5 % en moyenne au niveau national.

D'autre part, en 2024, quatre régions ont un résultat supérieur et six régions ont un résultat inférieur à la cible définie par le SNADAR. Ces différences entre région se comprennent de manière encore plus précise en analysant les écarts entre les flux d'orientations directives effectués par rapport à ce que l'atteinte parfaite de la cible aurait requis. Les six régions qui n'ont pas atteint leur cible ont en effet réalisé un volume d'accueil de personnes orientées compris entre 20,6 % et 78 % de l'objectif. Les trois régions qui accusent les déficits les plus significatifs en volume sont la Nouvelle-Aquitaine (-2 361 personnes), les Pays-de-la-Loire (1 941 personnes) et la région Auvergne-Rhône-Alpes (-1 693 personnes).

1.5.1.4.2 Des écarts sans explication satisfaisante

En 2024 par exemple, la région des Pays de la Loire aurait dû accueillir 2 445 demandeurs d'asile orientés. Elle n'en a accueilli en réalité que 504, soit 20,6 % de son objectif pour atteindre la cible SNADAR. Deux autres régions sont significativement éloignées de leur cible, la région Auvergne-Rhône-Alpes et la région Nouvelle-Aquitaine. À l'inverse, la région Centre-Val-de-Loire aurait dû accueillir 1 229 demandeurs d'asile orientés cette année-là et elle en a accueilli en fait 1 754 : elle a réalisé sa cible d'orientation régionale à hauteur de 142 %.

Ces constats sont doublement surprenants. Le choix des destinations proposées aux demandeurs d'asile orientés, dans les guichets uniques franciliens, est censé résulter d'un processus informatisé automatique et aléatoire, guidé par le seul objectif de tendre vers la répartition définie dans la clef inscrite au SNADAR, qui n'est donc pas supposé conduire à un déséquilibre de mise en œuvre du dispositif entre les régions. En outre, des régions ont accueilli plus de demandeurs d'asile que ce que la cible fixée dans le SNADAR exigeait, ce qui est également un résultat peu intuitif.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour répondre à ce double questionnement.

La première pourrait résider dans un différentiel d'attractivité entre les régions, qui entraînerait des taux d'évaporation (correspondant à l'attrition observée entre le nombre de personnes ayant accepté la proposition d'orientation en GUDA et le nombre de personnes se présentant effectivement dans son CAES de destination) plus ou moins élevés. Le refus ou l'acceptation étant recueillis avant l'indication de la région d'affectation, leur attractivité relative ne peut jouer que sur ce taux d'évaporation et non sur le taux de refus.

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Or les différences de taux d'évaporation ne sont pas assez significatives pour expliquer les écarts observés. Pour reprendre l'exercice 2024 et les régions déjà citées en exemple, dans les Pays de la Loire l'écart à la cible est de 1 940 demandeurs d'asile, et le nombre de demandeur d'asile ayant accepté l'orientation mais qui ne s'est pas présenté en CAES est de seulement 64.

Tableau n° 11 : objectifs d'orientations régionales à réaliser, effectives, écarts à la cible et niveau d'évaporation, pour 2024

Régions	OR à réaliser pour atteindre la cible	OR effectives	Écart à la cible en flux	Écart en % / cible en flux	Dont évaporation	Évaporation / écart à la cible en %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	3 681	1 988	1 693	46,0%	185	10,9%
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	2 644	1 902	742	28,1%	194	26,1%
<i>Bretagne</i>	2 118	1 652	466	22,0%	183	39,3%
<i>Centre-Val de Loire</i>	1 229	1 754	-525	-42,7%	168	-32,0%
<i>Grand-Est</i>	2 159	2 670	-511	-23,7%	293	-57,3%
<i>Hauts-de-France</i>	-1 941	0	-1 941	100,0%	0	0,0%
<i>Île-de-France</i>	-21 951	-17 939	-4 012	18,3%	0	0,0%
<i>Normandie</i>	1 447	1 752	-305	-21,1%	165	-54,1%
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	5 045	2 684	2 361	46,8%	252	10,7%
<i>Occitanie</i>	2 265	1 892	373	16,5%	154	41,3%
<i>Pays-de-la-Loire</i>	2 445	504	1 941	79,4%	64	3,3%
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	859	1 141	-282	-32,8%	155	-55,0%
Total	0	17 939			1 813	

Source : Cour des comptes, d'après données OFII

Si cette seule hypothèse ne permet pas d'expliquer les résultats observés, il faut donc en rechercher les causes non dans le comportement des demandeurs d'asile lié à l'attractivité de leur région d'affectation, mais plutôt dans la mise en œuvre du processus.

La deuxième explication envisageable pourrait donc être l'inadéquation entre la répartition des places en CAES par rapport aux besoins nés de la mise en œuvre du processus d'orientation régionale. Cette piste est néanmoins invalidée par l'examen de la répartition des places en CAES et des besoins pour l'année 2024.

Tableau n° 12 : répartition des places en CAES et estimation des besoins (OR cibles / mois) en 2024

Région	Places en CAES	OR cible / mois	OR effectues / mois
Auvergne-Rhône-Alpes	410	307	166
Bourgogne-Franche-Comté	185	220	159
Bretagne	300	177	138
Centre-Val de Loire	186	102	146
Grand Est	820	180	223
Normandie	305	121	146
Nouvelle-Aquitaine	522	420	224
Occitanie	420	189	158
Pays-de-la-Loire	384	204	42
Provence-Alpes-Côte d'Azur	380	72	95
Total	5 627	1 829	1 495

Source : Cour des comptes, d'après données OFII

Une autre explication pourrait résulter du paramétrage de l'outil informatique, qui intégrerait des éléments de contrainte rendant le choix de destination moins aléatoire qu'attendu, en tenant compte par exemple de contraintes d'accueil ou de disponibilité dans les CAES. L'OFII a néanmoins clairement indiqué que cette hypothèse n'était pas recevable car les places en CAES sont réputées être toujours disponibles au stade du traitement informatisé automatique.

L'OFII a ainsi indiqué que les écarts observés résultent de la mise en œuvre manuelle par sa direction de l'asile. Celui-ci est censé permettre de tenir compte de contraintes locales rendant indisponibles un certain nombre de places en CAES, notamment pour des raisons sanitaires (présence de gale, tuberculose, puces de lit). Cette justification ne peut néanmoins expliquer à elle seule le niveau des écarts observés. Ce réglage manuel serait également justifié par les difficultés d'orientation vers le second niveau d'hébergement (HUDA, CADA, PRAHDA), en aval des CAES, notamment dans les régions confrontées à de forts taux de présence indue. Pour autant, les données ne permettent pas de valider entièrement cette explication :

Tableau n° 13 : écart des OR effectives par rapport aux cibles SNADAR et taux de présence indue dans le DNA, pour l'année 2024

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectues / cible	en %	Taux présence indue
Auvergne-Rhône-Alpes	3 132	5 500	-2 368	56,9%	16,1%
Bourgogne-Franche-Comté	2 242	4 086	-1 844	54,9%	9,6%

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectués / cible	en %	Taux présence indue
Bretagne	1 875	2 748	-873	68,2%	18,2%
Centre-Val de Loire	1 478	1 073	405	137,8%	9,0%
Grand-Est	2 842	3 184	-342	89,2%	10,8%
Hauts-de-France	0	-490	490	0,0%	13,2%
Île-de-France	-20 578	-30 269	9 691	68,0%	28,5%
Normandie	2 051	1 959	92	104,7%	12,7%
Nouvelle-Aquitaine	2 984	5 984	-3 000	49,9%	16,9%
Occitanie	2 339	3 292	-953	71,1%	19,8%
Pays-de-la-Loire	592	2 820	-2 228	21,0%	25,6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 043	115	928	908,7%	21,9%
Total	20 578	30 269	-9 691	68,0%	17,5%

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'OFII

Le tableau ci-dessus montre que pour l'année 2024, trois des quatre régions les plus concernées par cette problématique du fait de l'écart à la cible SNADAR sont certes très touchées par le phénomène de présence indue dans le DNA (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Pays-de-la-Loire). Mais à l'inverse, la région Bourgogne-Franche-Comté, également très concernée, a un taux de présence indue dans le DNA faible, et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, avec un taux de présence indue très élevée, dépasse très largement sa cible SNADAR. Les déterminants de l'intervention manuelle restent donc peu compréhensibles et les écarts à la cible mal justifiés.

Au final, le pilotage du processus d'orientation doit être amélioré pour mieux assurer le respect des cibles du SNADAR en limitant les écarts à la seule gestion des indisponibilités de locaux pour des raisons sanitaires.

Recommandation n° 2. (OFII) : Piloter les orientations régionales de manière à atteindre les cibles en matière d'accueil des demandeurs d'asile en régions définies par le SNADAR. Échéance : 2026.

1.5.2 Les effets de l'orientation régionale sur le taux des demandeurs d'asile éligibles hébergés ou la présence à la rue sont difficiles à apprécier

Les objectifs du dispositif d'orientation régionale sont d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, d'une part en augmentant le taux d'hébergement des demandeurs d'asile, d'autre part en réduisant leur présence à la rue.

1.5.2.1 Une contribution positive de la montée en charge de l'orientation régionale sur le nombre de demandeurs d'asile éligibles hébergés, dont l'ampleur reste à établir

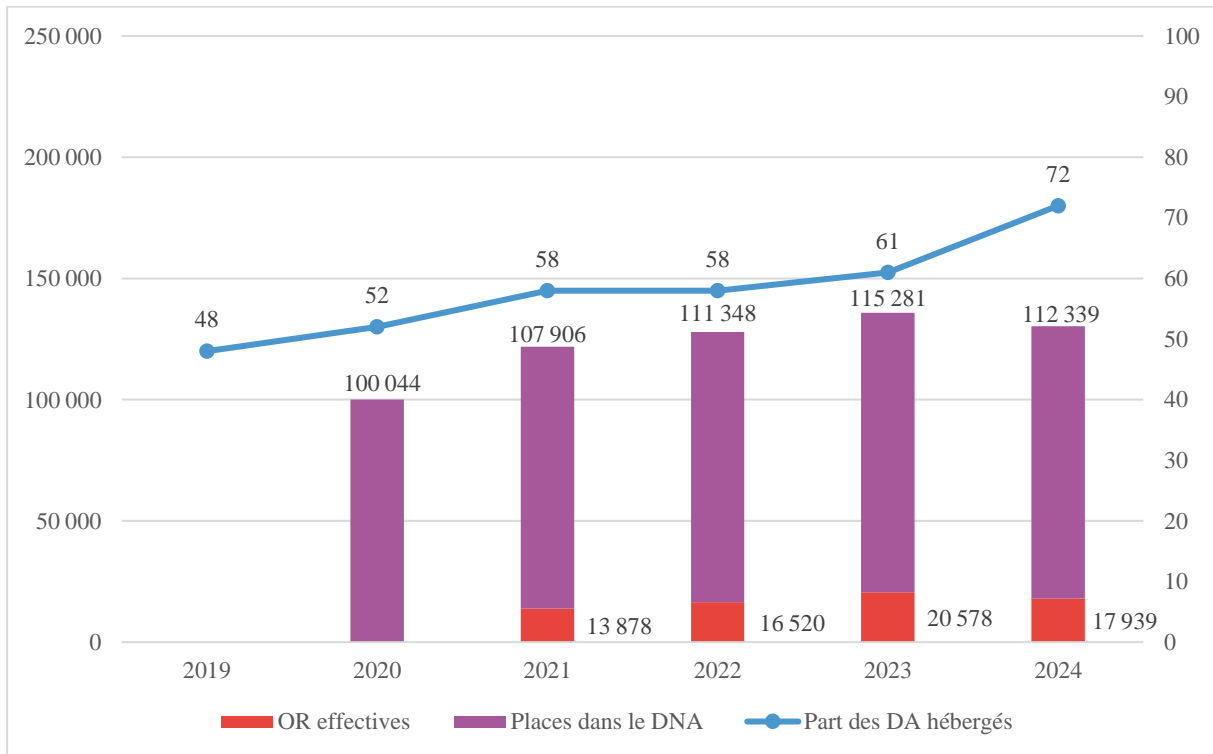
1.5.2.1.1 Une amélioration très sensible du taux d'hébergement dans un contexte de hausse des places disponibles et des demandes

Sur la période examinée, le taux de demandeurs d'asile hébergés par rapport aux personnes éligibles¹⁰ s'est très nettement amélioré : il est passé, de 2019 à 2024, de 48 % à 72 %. Cette phase d'amélioration très nette a néanmoins démarré avant la mise en place de l'orientation régionale : elle a d'abord été rendue possible par le contexte de la baisse des flux de demandes d'asile liée au covid-19 en 2020 et 2021, puis cette tendance s'est prolongée, notamment sous l'effet de l'augmentation très dynamique des capacités d'accueil dans le DNA par ailleurs sur la même période¹¹.

¹⁰ Les demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil sont censés être hébergés par l'OFII le temps de l'examen de leur demande d'asile. Tous ne peuvent pas être tous pris en charge par l'OFII, faute de place adaptée (ceux qui ne le sont pas perçoivent le « pécule additionnel », soit 7,4 € par adulte et par jour, pour pouvoir se loger). L'indicateur du taux de demandeurs d'asile hébergés est calculé en rapportant le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure au 31 décembre hébergés dans le DNA au nombre de demandeurs d'asile ayant bénéficié des conditions matérielles d'accueil parmi ceux ayant formulé une première demande en GUDA dans le courant de l'année écoulé (du 1^{er} janvier au 31 décembre). Voir données du tableau n° 19.

¹¹ Selon la DGEF, « l'orientation directive des demandeurs d'asile sur le territoire, combinée à la création de 26 000 places d'hébergement entre 2017 et 2024, a permis de faire progresser la part des demandeurs d'asile [éligibles] hébergés de 50 à plus de 70 % . »

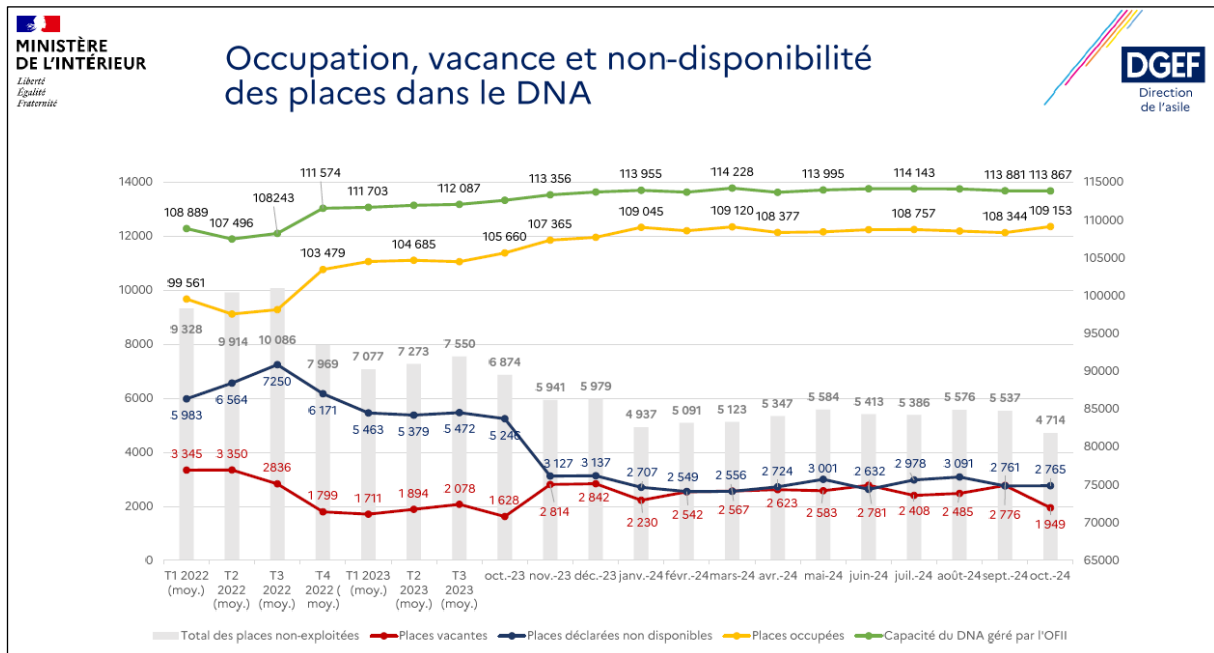
Graphique n° 4 : pourcentage des demandeurs d'asile hébergés, places dans le DNA, personnes orientées, évolution 2019 – 2024



Sources : Cour des comptes, d'après données OFII (les données relatives aux orientations régionales effectives pour l'année 2025 ne sont pas disponibles à la date de rédaction du présent rapport).

En outre, l'optimisation de l'utilisation du DNA, résultat des efforts de l'opérateur entre le premier trimestre 2022 et 2024, représente un gain en termes de capacité de l'équivalent d'environ 4 000 places sur la période (cf. graphique n° 5 ci-dessus). Au total, sur la période, la capacité d'accueil dans le DNA a été augmentée de 13 000 places soit environ 13%. Mais dans le même temps, le nombre de demandes en GUDA a quant à lui bondi de plus de 25%, ne serait-ce qu'entre 2021 et 2024 (voir ci-dessous); toutes n'ouvrant pas droit aux conditions matérielles d'accueil. Il est tentant dans ce contexte de relier l'augmentation observée à la montée en charge de l'orientation directive.

Graphique n° 5 : évolution de la disponibilité des places dans le DNA entre 2022 et 2024



Source : DGEF, présentation en comité stratégique de suivi de la mise en œuvre du SNADAR, décembre 2024

Ainsi, l'amélioration du taux d'hébergement des demandeurs éligible résulte pour partie de l'augmentation du nombre de solutions d'hébergement, pour autant que celle-ci ait été supérieure à l'augmentation du nombre de personnes éligibles à héberger ; quant à l'effet de l'orientation régionale, il est ambivalent.

1.5.2.1.2 Une contribution ambivalente de l'orientation régionale à l'amélioration de la situation

Comme le montre le tableau ci-après, en valeur absolue, le nombre de demandeurs d'asile hébergés au 31/12 passe de 42 000 à 65 000 entre 2021 et 2024, soit une augmentation de 53 %, quand le nombre de demandeurs d'asile ne progresse que de 29 % sur la même période, soit une évolution encourageante.

Le taux d'hébergement est calculé par l'OFII en rapportant le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure au 31 décembre hébergés dans le DNA, au nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil à la même date.

Tableau n° 14 : évolution du taux d'hébergement des demandeurs d'asile

	2021	2022	2023	2024
<i>Premières demandes déposées en GUDA (du 1^{er}/01 au 31/12)</i>	96 748	131 332	137 713	124 500
<i>DA sous procédure bénéficiaires de l'ADA parmi les premières demandes (du 1^{er}/01 au 31/12)</i>	86 896	98 737	99 338	88 956
<i>DA sous procédure hébergés dans le DNA (au 31/12)</i>	42 152	57 938	61 446	64 497
<i>Taux d'hébergement (/ bénéficiaires de l'ADA)</i>	49 %	59 %	62 %	73 %
<i>Taux d'hébergement (/ premières demandes)</i>	44 %	44 %	45 %	52 %
<i>évolution des DA hébergés au 31/12</i>		15 786	3 508	3 051
<i>évolution des DA hébergés au 31/12 en %</i>		37,5 %	6,1 %	5,0 %
<i>évolution des DA hébergés 2021-2024, en %</i>				53,0 %
<i>évolution des DA bénéficiaires de l'ADA 2021 – 2024, en %</i>				2,4 %
<i>évolution des premières demandes déposées, 2021-2024, en %</i>				28,7 %

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

L'indicateur de taux d'hébergement soulève ainsi deux limites. D'une part, il rapporte une donnée de stock (le nombre de demandeurs d'asile hébergés au 31/12 de l'exercice) à une donnée de flux (le nombre de demandeurs d'asile bénéficiant de l'ADA parmi ceux ayant fait leur première demande sur l'exercice écoulé du 1^{er} janvier au 31 décembre, cf. note de bas de page n°12). Il est donc nécessaire que l'OFII construise un indicateur rapportant deux données de flux (nombre de demandeurs d'asile ayant déposé une première demande en GUDA et ayant été hébergés dans le DNA en année N¹² sur le nombre de demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil ayant déposé une première demande en GUDA en année N) pour disposer d'une information plus exacte sur le taux d'hébergement.

Surtout, comme déjà évoqué, le taux actuel ne considère au dénominateur que les personnes éligibles, ce qui est compréhensible puisque la politique publique consiste à héberger le public qui remplit les conditions fixées par la loi ; cependant, pour bien apprécier son évolution, il est nécessaire de prendre en compte l'évolution restrictive du public éligible liée aux refus des propositions d'orientation.

À cet égard, le calcul du taux des demandeurs d'asile hébergés rapporté à l'ensemble des premières demandes (sans déduction des personnes qui ne bénéficient pas de l'ADA)¹³, montre une réalité très différente : ce ratio est stable sur la période allant de 2021 à 2023 (autour de 44 %) et s'améliore un peu en 2024 (52 %). Sous cet angle, l'essentiel de la progression du

¹² La notion de « personne hébergée en année N » présente elle aussi des limites puisqu'elle ne permet pas de prendre en compte la durée de l'hébergement

¹³ Cet indicateur pourrait faire l'objet de la même critique que celle formulée à l'endroit de celui établi par l'OFII, puisqu'il rapporte également une donnée de stock à une donnée de flux.

taux d'hébergement paraît résulter du resserrement des conditions matérielles d'accueil lié à la mise en place de l'orientation directive et au grand nombre des refus ; l'orientation directive et l'évolution relative du nombre de places par rapport au nombre de personnes éligibles expliquant, dans des proportions relatives non connues, l'amélioration de l'hébergement dans le DNA des personnes éligibles. Autrement dit, alors que la demande d'asile a cru fortement entre 2021 et 2024 (d'environ 28 000 personnes), le nombre de personnes éligibles aux conditions matérielles d'accueil n'a pratiquement pas varié : celles qui le sont s'avèrent plus fréquemment hébergées (environ 22 000 personnes de plus le sont désormais par an), mais celles qui ne le sont pas (et ne peuvent donc prétendre à l'hébergement ni à la perception de l'ADA) sont beaucoup plus nombreuses.

En ne considérant que les personnes éligibles dans le DNA, l'effet de l'orientation directive est par construction positif : d'une part, l'ouverture de places en CAES en régions représente autant de solutions d'hébergement supplémentaires : pour l'année 2024 et en partant de l'hypothèse que l'ensemble des 3 912 places de CAES en régions (hors Île-de-France et Hauts-de-France) accueillent des demandeurs d'asile orientés, la part des demandeurs d'asile hébergés en CAES au 31/12 serait de 6 %.

Tableau n° 15 : Personnes en CAES dans le total des personnes hébergées

	2021	2022	2023	2024
<i>DA hébergés dans le DNA au 31/12</i>	42 152	57 938	61 446	64 497
<i>Places en CAES</i>	2 661	2 912	3 743	3 912
<i>Part des places en CAES</i>	6 %	5 %	6 %	6 %

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

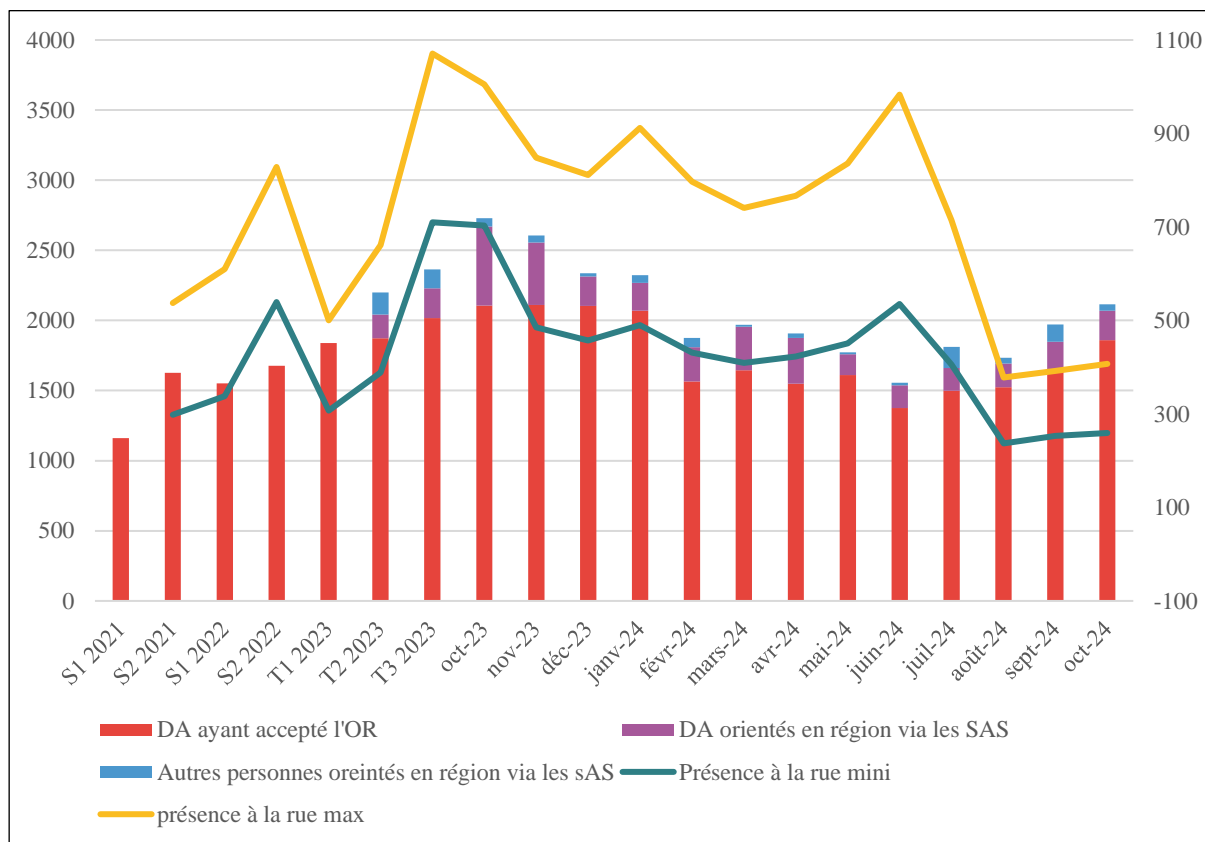
D'autre part, l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire l'orientation régionale, la création de places de CAES puis de CADA dans les mêmes régions en cohérence avec les objectifs définis par la clef de répartition inscrite dans le SNADAR, ont par construction permis d'accueillir plus aisément, dans les jours qui suivent leur demande déposée en GUDA francilien, ceux d'entre eux qui ont accepté l'orientation régionale, permettant l'amélioration de leur taux d'hébergement.

1.5.2.2 Un lien peu clair avec l'évolution de la présence à la rue en Ile-de-France

Le deuxième objectif assigné au dispositif était de contribuer à la réduction de la présence à la rue des demandeurs d'asile, qui constitue une proportion importante des personnes identifiées au sein des campements de la plaque francilienne.

Les données de présence à la rue de demandeurs d'asile sont établies par des associations, sur la base de maraudes. Elles ne permettent cependant pas d'isoler spécifiquement, au sein des publics à la rue, les demandeurs d'asile, et encore moins selon qu'ils sont éligibles ou non aux CMA.

Graphique n° 6 : nombre d'orientations régionales et d'accueil en sas régionaux et présence à la rue en IDF, 2021-2024



Source : DGEF, présentation en comité stratégique de suivi de la mise en œuvre du SNADAR, décembre 2024

L'orientation directive a un effet ambivalent sur la présence à la rue. Certes, elle accroît la capacité du DNA dans son ensemble à héberger les personnes qui l'acceptent, qui bénéficient d'une place garantie en régions, alors que le DNA francilien était saturé. Mais elle prive en contrepartie de l'accès au DNA francilien ceux qui la refusent, les renvoyant vers un hébergement d'urgence très sollicité, et donc pour une partie d'entre eux, à la rue. Tout dépend donc de la capacité du parc d'hébergement francilien de droit commun à absorber les personnes ayant refusé l'orientation directive. Cet hébergement étant lui-même saturé, on peut supposer que cet effet négatif éventuel ne compense probablement pas l'effet positif auprès des personnes ayant accepté l'orientation.

Dans la mesure où, au surplus, les données de présence à la rue ne permettent pas d'isoler les demandeurs d'asile, il n'est pas possible de tirer une conclusion du graphique n° 6 ci-dessus qui présente l'évolution entre le premier semestre 2021 et octobre 2024 des orientations régionales, de l'accueil en sas et de la présence à la rue en Ile-de-France, et donc de documenter un éventuel effet favorable du dispositif d'orientation régionale sur celle-ci.

1.5.3 Des ajustements nécessaires dans un contexte de réduction du nombre de places dans le dispositif national d'accueil

1.5.3.1 En amont, une meilleure prise en compte des attaches des demandeurs d'asile

Le processus de répartition aléatoire qui est mis en œuvre par le dispositif permet de faire une proposition rapide et aléatoire aux demandeurs d'asile qui en acceptent le principe, ce qui est à la fois un gage d'impartialité et d'efficacité.

Pour autant, dans la perspective de l'intégration de moyen et long terme des futurs réfugiés dans leur région d'accueil, il pourrait être envisagé de davantage tenir compte des attaches déclarées par les demandeurs, en imaginant un dispositif qui intègre, dans l'algorithme, une préférence pour la région d'accueil dans laquelle les personnes déclarent des attaches personnelles ou plus simplement pour laquelle ils expriment une préférence, et qu'en second rang, dans l'hypothèse où la satisfaction de cette demande ne serait pas compatible avec l'objectif visant à atteindre la clef définie par le SNADAR, en tenant compte de ces préférences, l'algorithme d'affectation reprenne sa logique purement aléatoire.

1.5.3.2 Pendant la phase d'accueil, les difficultés résultant de la faible modularité du parc d'accueil en centre d'accueil et d'évaluation des situations

L'insuffisante modularité des parcs d'accueil en CAES ne permet pas toujours d'accueillir certains publics, qui étaient peu présents à la mise en place du dispositif, et qui le sont davantage aujourd'hui. Il s'agit en particulier des femmes seules ou des familles, qui ne peuvent pas être accueillies dans certains centres faute de place adaptées dans le parc, davantage configuré pour l'accueil des hommes seuls, qui constituaient l'essentiel de la demande d'asile en 2021 et en 2022. Une attention particulière devrait être portée à cette problématique dans les services déconcentrés de l'État qui gèrent les relations contractuelles avec les opérateurs et qui pilotent les phases d'appel à projet, en lien avec l'OFII.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité dans le contexte de la réduction du nombre de places dans le DNA entamée en 2025 pour des raisons budgétaires. Cette évolution doit inciter l'ensemble des acteurs à améliorer encore le niveau de disponibilité du DNA et la gestion dynamique des flux sortants de personnes accueillies, pour réduire au maximum les niveaux d'indisponibilité, de vacances de places et de présences indues dans le DNA.

1.5.3.3 En aval du centre d'accueil et d'évaluation des situations : l'absence de données disponibles sur les trajectoires de demandeurs d'asile orientés

Le suivi spécifique des demandeurs depuis l'Ile-de-France n'est plus assuré après leur arrivée en CAES : dès leur orientation, ils dépendent désormais des directions territoriales de l'OFII. À l'issue de leur séjour en CAES, l'OFII a indiqué qu'ils étaient cependant prioritairement orientés vers des hébergements de plus longue durée dans la même région, en fonction de la disponibilité des places.

Le dispositif d'orientation régionale a pour vocation de desserrer la pression sur les capacités d'accueil dans le DNA en Ile-de-France et dans les régions où celle-ci est élevée. Les demandeurs franciliens, orientés en région le temps de l'examen de leur demande, entrent dans le droit commun¹⁴ une fois obtenu le statut de réfugié. Ils peuvent donc librement retourner en Ile-de-France, ou s'établir dans leur région d'accueil. Les demandeurs définitivement déboutés sont quant à eux considérés comme des étrangers résidant en France sans titre de séjour. Ils devront quitter les structures du DNA : seul l'hébergement d'urgence de droit commun leur est désormais accessible.

Qu'ils obtiennent la protection internationale, ou qu'ils soient déboutés de leur demande, leur prise en charge relève de politiques publiques distinctes, lesquelles peuvent également connaître des formes de saturation en Ile-de-France, mais qu'il n'appartenait pas à l'orientation régionale de traiter.

Dès lors, il n'existe pas de suivi de leur parcours au-delà de l'orientation régionale. Des données seraient néanmoins utiles pour mieux comprendre l'intérêt de l'orientation régionale pour mieux répartir les flux au-delà de l'étape que constitue l'instruction de la demande d'asile. La DGEF a évoqué une étude portant sur un échantillon de 100 demandeurs d'asile orientés entre avril et juin 2021. Il apparaît que 80 % de ceux qui ont obtenu le statut de réfugié étaient toujours domiciliés dans la région d'orientation au moment de leur dernière démarche connue liée à leur titre de séjour. Il semble qu'il s'agisse de la seule étude menée sur le sujet. Ce type de travaux pourrait être utilement mené de nouveau et étendu.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2021, un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SNADAR) a défini pour chaque région, en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques et de population, un pourcentage d'accueil des demandeurs d'asile.

L'orientation régionale, qui consiste à proposer aux demandeurs d'asile franciliens un accueil vers les dix autres régions, de façon aléatoire (les Hauts-de-France ont été exemptées du mécanisme), est le dispositif mis en œuvre depuis 2021 dans le cadre du SNADAR pour atteindre les cibles régionales d'accueil qu'il a définies. Cette offre de prise en charge s'accompagne systématiquement de l'octroi d'une place d'hébergement dans un centre d'accueil et d'examen des situations, et un refus d'orientation par le demandeur n'a aucun impact sur l'examen du dossier par l'OFPRA. En revanche, ce refus entraîne la suspension ou la perte des conditions matérielles d'accueil (proposition d'hébergement et versement de l'allocation spécifique).

Sur la période de mise en œuvre du dispositif examinée dans le présent rapport, entre 2021 et 2024, la répartition géographique des demandeurs d'asile pris en charge sur le territoire s'est sensiblement rapprochée des cibles définies par le SNADAR. Globalement, l'écart moyen par rapport à la clef de répartition était proche de 20 % en 2021, contre seulement 5 % en 2024. En 2021, le dispositif a permis d'orienter près de 14 000 personnes (sur 27 000 orientations qui auraient été nécessaires pour atteindre la clef de répartition cible)

¹⁴ Les réfugiés particulièrement vulnérables pourront être hébergés pour une durée limitée en centre provisoire d'hébergement (CPH), avant de retrouver les dispositifs de droit commun en matière de logement.

et en 2024, près de 18 000 orientations ont été réalisées (contre 22 000 nécessaires pour atteindre la clef de répartition cible).

Un certain nombre de régions ont atteint voire dépassé les objectifs d'accueil qui leur étaient assignés par le SNADAR, d'autres en revanche sont encore très en deçà. Selon l'OFII, cette situation résulterait d'un pilotage manuel du dispositif pour tenir compte de l'indisponibilité de places en CAES ou des difficultés constatées dans certaines régions en aval des CAES, difficultés liées à la persistance de taux de présence induite élevés dans le DNA, mais ces explications peinent à rendre compte de l'ampleur des écarts. Quelles qu'en soient les raisons, les écarts observés entre régions doivent être réduits et les objectifs définis par le SNADAR mieux respectés. Le pilotage du dispositif doit donc être amélioré pour atteindre l'objectif d'accueil fixé dans le SNADAR, sous réserve d'écarts objectivement motivés par l'indisponibilité temporaire de places en raison d'incidents.

Le cas particulier des Hauts de France, qui se rapproche sensiblement de la réalité de l'Ile-de-France avec un nombre de demandeurs d'asile sur le territoire très largement excédentaire par rapport à la cible fixée par le SNADAR, (1,6 points au-dessus de la cible définie par le SNADAR qui est de 5 %, soit 1900 personnes), justifie que le mécanisme de l'orientation régionale puisse être étendu aux demandeurs d'asile qui se présentent dans cette région, afin qu'ils puissent être répartis dans d'autres régions françaises, sur le modèle de ce qui est appliqué pour l'Ile-de-France. Cette possibilité était prévue dès l'origine et l'administration assure vouloir la concrétiser.

Si l'orientation directive explique vraisemblablement pour une part l'amélioration du taux d'hébergement des demandeurs éligibles, ne serait-ce que par la création de places de CAES, elle exerce néanmoins des effets ambivalents (avec une hausse des demandeurs non éligibles à l'hébergement), et son impact sur la présence à la rue des demandeurs d'asile est impossible à établir.

2 LES SAS RÉGIONAUX : UN DISPOSITIF PERTINENT DANS SON PRINCIPE MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE OPTIMISÉ DANS SA MISE EN ŒUVRE

Mis en place en 2023, les sas ont pour objet de réduire la présence à la rue des migrants en Ile-de-France. Parfois évoqué dans le débat public comme lié à la tenue des jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024, le dispositif des sas n'a été en tout état de cause qu'une composante des opérations de mise à l'abri de personnes à la rue en région parisienne avant et pendant les JOP, celle-ci ayant reposé également sur d'autres dispositifs de répartition au sein même de l'Ile-de-France¹⁵ ; par ailleurs, le dispositif des sas a été pérennisé au-delà de cet événement.

Financés par l'État sur deux programmes budgétaires relevant du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, les sas doivent permettre une prise en charge sociale, sanitaire et administrative des personnes concernées.

2.1 Un dispositif destiné à réduire la présence des personnes à la rue en Ile-de-France et à améliorer la prise en charge de ces publics

2.1.1 Un dispositif permettant d'apporter une réponse plus structurée que précédemment

La préfecture de la région Ile-de-France (PRIF) organise depuis 2015 des opérations de mise à l'abri afin d'éviter la constitution de campements de migrants de grande ampleur à Paris. L'Ile-de-France ne pouvant absorber seule la prise en charge et l'hébergement de ces publics, une répartition de ces personnes sur le territoire français a été progressivement organisée.

Jusqu'à la mise en place des sas régionaux en 2023, cette répartition était peu structurée : des places en région étaient régulièrement sollicitées auprès des préfets de région, mais leur nombre dépendait de la capacité de chaque préfet de région à héberger les personnes dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) ou des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), ce qui rendait les opérations de mise à l'abri complexes à mettre en œuvre.

Mis en place par une circulaire en date du 13 mars 2023¹⁶ cosignée par le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de la ville et du logement, le dispositif des sas régionaux a vocation à apporter une réponse plus structurée à cette problématique. Comme le prévoit cette circulaire, les sas régionaux sont des centres d'hébergement temporaire destinés à accueillir les personnes prises en charges lors des opérations de mise à l'abri en Ile-de-France. Ces sas sont

¹⁵ Pendant les JOP, des sites ad hoc, qualifiés de « sites tampons », ont été mis en place dans les départements franciliens afin de pouvoir mobiliser rapidement des places d'hébergement. Ces sites n'ont pas été pérennisés après les JOP. Leur mise en place ne fait pas l'objet de la présente enquête.

¹⁶ Circulaire du 13 mars 2023 relative aux lignes directrices pour la prise en charge administrative et l'orientation des personnes mises à l'abri au sein de sas d'accueil temporaires. NOR : IOMK2305900J

au nombre de dix et ont été implantés dans chacune des régions métropolitaines (cf. tableau n° 16), à l'exception des Hauts de-France, de l'Ile-de-France et de la Corse¹⁷. Chaque sas dispose d'une capacité théorique de cinquante places. Ils ne peuvent être constitués d'hébergements « en diffus »¹⁸.

Le nombre de places mobilisées dans chaque sas chaque semaine est connu à l'avance afin de permettre à la PRIF de disposer d'une meilleure visibilité sur les capacités d'hébergement à sa disposition chaque semaine et afin de réduire le temps passé à la coordination entre les services de l'État. Un calendrier de mobilisation des sas régionaux organisant une alternance entre ceux-ci, est ainsi établi en début d'année pour la totalité de l'année civile. Trois sas, donc théoriquement 150 places, sont en principe mobilisés chaque semaine. En pratique cependant, ce calendrier peut être modifié pour tenir compte de l'ampleur des opérations de mise à l'abri conduites ou d'événements imprévus survenus dans la gestion des sas.

¹⁷ Conformément à la circulaire précitée, les sas ont été implantés dans des zones desservies par des transports en commun, à proximité d'un guichet unique pour demandeurs d'asile et d'un pôle régional Dublin afin de faciliter, le cas échéant, le traitement des situations administratives qui en relèvent.

¹⁸ L'hébergement « en diffus » est un mode d'hébergement non collectif et dispersé dans le parc de logements ordinaires.

Tableau n° 16 : localisation des sas dans les dix régions d'accueil

<i>Régions</i>	<i>Localisation du sas</i>
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	Lyon
<i>Bourgogne-France-Comté</i>	Besançon
<i>Bretagne</i>	Montgermont
<i>Centre Val de Loire</i>	Le Subdray ¹⁹
<i>Grand Est</i>	Geispolsheim
<i>Normandie</i>	Rouen
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Talence
<i>Occitanie</i>	Toulouse
<i>Pays-de-la-Loire</i>	Beaucouzé
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	Marseille

Source : direction générale des étrangers en France

2.1.2 Un dispositif ayant vocation à accueillir tout type de personnes à la rue, mais recevant dans les faits surtout des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale

Les sas sont, sur le plan juridique, des centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)²⁰. À la différence des CAES situés en région, mobilisés dans le cadre de l'orientation régionale et destinés à accueillir les demandeurs d'asile d'Ile-de-France bénéficiant des conditions matérielles d'accueil (CMA) (cf. partie 1), les sas régionaux ont vocation à permettre la mise à l'abri de tout type de publics à la rue, dès lors que ces personnes sont volontaires : les demandeurs d'asile ou les personnes souhaitant déposer une demande d'asile, les bénéficiaires de la protection internationale, les personnes en situation régulière au regard du droit au séjour, les personnes dont la situation au regard du droit au séjour n'est pas qualifiée et les personnes en séjour irrégulier, qu'elles aient ou non introduit une demande de titre de séjour ou d'admission exceptionnelle au séjour, peuvent aussi y être accueillies. Les personnes de nationalité française peuvent également théoriquement être hébergées en sas.

Dans les faits (cf. graphique n° 7 ci-dessous), les personnes accueillies en sas entre la mise en place du dispositif en 2023 et fin juillet 2025 sont pour une grande partie des

¹⁹ Initialement établi à Olivet, près d'Orléans, le sas a été déménagé au Subdray au printemps 2025.

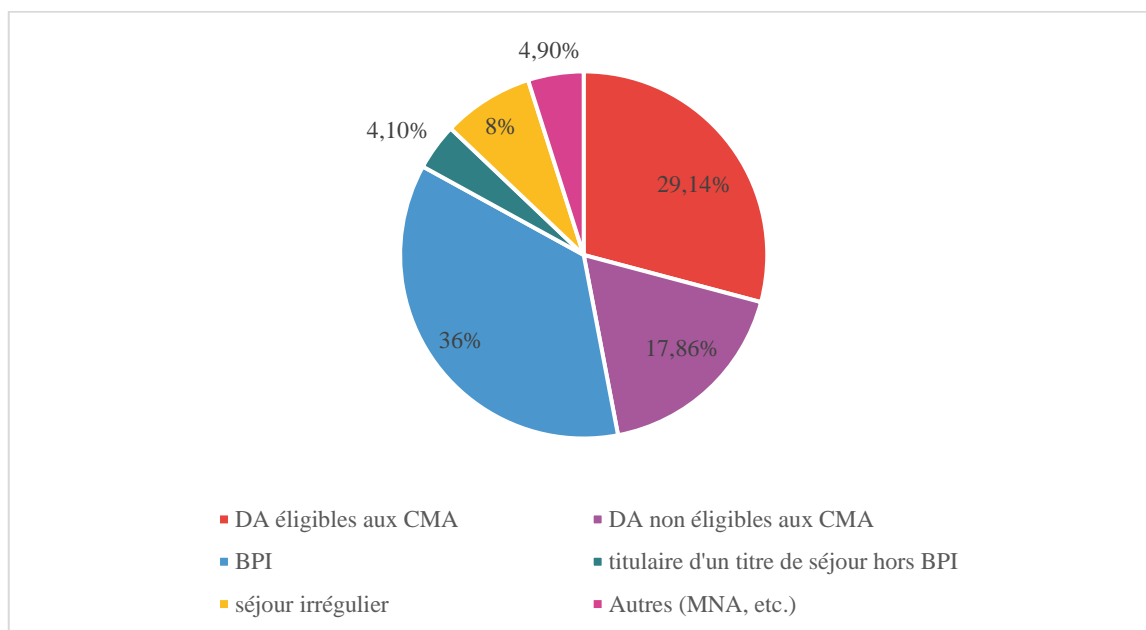
²⁰ Ils relèvent de la catégorie juridique des établissements déclarés mentionnés au 2° de l'article L. 552-1 du code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

demandeurs d'asile (47 %) ²¹. Une part significative de ceux-ci (38 % d'entre eux, soit près de 18 % du total des personnes accueillies en sas) n'est pas éligible aux conditions matérielles d'accueil (personnes faisant une demande de réexamen). Une autre partie des personnes hébergées est constituée de bénéficiaires de la protection internationale (36 %).

Les personnes en situation irrégulière n'ayant pas encore introduit une demande de titre de séjour et les personnes dont la situation au regard du droit au séjour n'est pas qualifiée sont très minoritaires (8 %).

Les sas ont par ailleurs progressivement été amenés à prendre en charge de nouveaux publics pour lesquels il est malaisé de trouver des hébergements en aval et qui posent donc de nouveaux défis en termes de fluidité du dispositif, notamment les personnes déboutées de la demande d'asile sortant du DNA francilien et les personnes se déclarant mineures et ayant introduit un recours devant le juge des enfants. Les sas ont ainsi accueilli des ressortissants ukrainiens en 2025 : mi-septembre 2025, 105 d'entre eux étaient logés dans cinq sas. Les solutions de sortie pour ces ressortissants sont contraintes et seules quelques orientations vers le parc d'hébergement dédié, saturé dans un contexte de réduction de ce parc, peuvent être réalisées.

Graphique n° 7 : répartition des personnes accueillies en sas entre 2023 et juillet 2025, selon leur situation administrative



Source : données de la direction générale des étrangers en France

²¹ Ceux-ci ont, pour une part significative d'entre eux, déposé une demande d'asile à leur arrivée en région, ce qui explique qu'il ne leur ait pas été proposé d'orientation régionale.

2.1.3 Un parcours de la rue à la sortie de sas devant permettre un diagnostic social et administratif des personnes

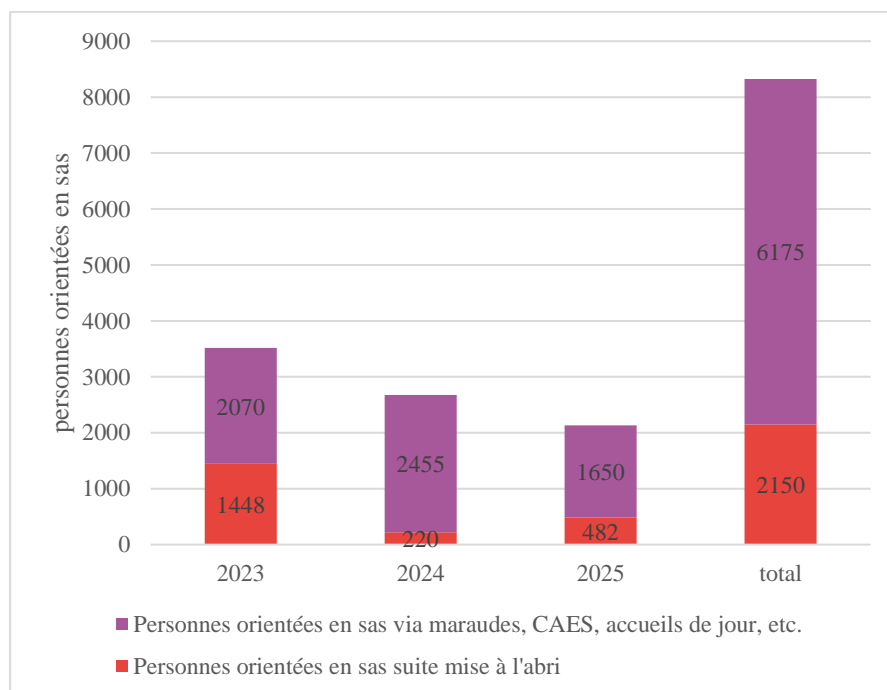
2.1.3.1 L'amont des sas : une orientation qui se fait par plusieurs canaux

2.1.3.1.1 Les lieux depuis lesquels l'orientation vers les sas est effectuée

La circulaire du 13 mars 2023 prévoyait l'utilisation des sas pour l'accueil des personnes évacuées des campements d'Ile-de-France, dans le cadre d'opérations de mise à l'abri.

Dans les faits, entre 2023 et fin octobre 2025 (cf. graphique n° 8), les sas ont principalement (à 74 %) accueilli des personnes orientées depuis les maraudes, accueils de jour ou sorties de CAES ou du DNA francilien (parce qu'en présence induite), et secondairement les personnes orientées dans le cadre d'opérations de mise à l'abri (26 %). Si en 2023, 41 % des personnes accueillies en sas y ont été orientées à l'issue d'opérations de mise à l'abri, ce taux était de seulement 8 % en 2024.

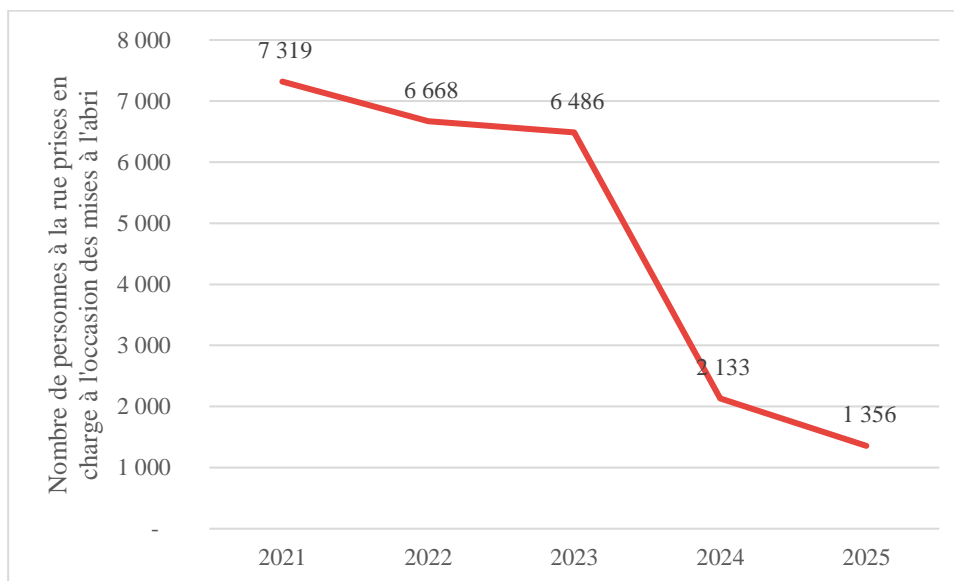
Graphique n° 8 : répartition des personnes orientées en sas régional selon l'origine de l'orientation



Source : données de la préfecture de région Ile-de-France

Cette baisse, entre 2023 et 2024, de la part des personnes issues de mises à l'abri dans le total des personnes accueillies en sas s'explique notamment par une diminution globale du nombre de personnes prises en charge à l'issue des opérations de mise à l'abri (cf. graphique n° 9).

Graphique n° 9 : évolution du nombre de personnes à la rue prises en charge à l'issue des opérations de mise à l'abri depuis 2021



Source : préfecture de région Ile-de-France

2.1.3.1.2 L'information en amont des sas

Que ce soit dans le cadre des opérations de mise à l'abri ou à l'occasion de maraudes ou de passages en accueil de jour, l'information des personnes constitue un élément déterminant pour garantir leur adhésion.

Lors des opérations de mise à l'abri, les équipes de la PRIF, de la maraude de l'opérateur France Terre d'asile et de la ville de Paris présentent oralement les sas au public présent sur le campement. Les équipes sur place peuvent également s'appuyer sur un document d'une page, élaboré en français et en anglais, afin de présenter le dispositif.

Elles proposent des places dans les sas en affectant directement les personnes vers les centres mobilisés cette semaine-là. Il n'est ainsi généralement pas possible pour les personnes de choisir le sas mobilisé. Néanmoins, pour des raisons opérationnelles, il peut arriver que plusieurs sas soient proposés simultanément.

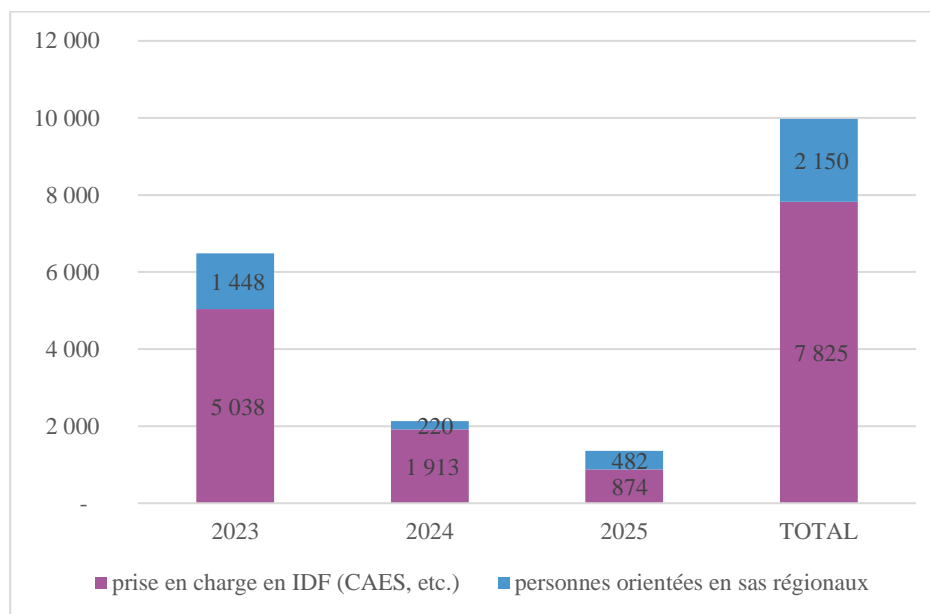
Les personnes qui acceptent l'orientation en sas régional y sont conduites en car.

Les personnes qui refusent l'orientation en sas peuvent se voir proposer une place d'hébergement en Ile-de-France, dans la limite des places disponibles, en particulier lorsqu'une raison médicale le justifie ou lorsque la personne a déjà un emploi en Ile-de-France, sans toutefois que ces critères dérogatoires pour le maintien en Ile-de-France soient d'application systématique.

Entre 2023 et fin octobre 2025 (cf. graphique n° 10), seulement 22 % des personnes prises en charge dans le cadre des opérations de mise à l'abri ont été orientées en sas, la majorité des personnes prises en charge ayant été orientée en Ile-de-France, vers des CAES ou vers des structures *ad hoc* ou encore dans des structures d'hébergement d'urgence généraliste.

Cette situation s'explique par le fait qu'une partie des personnes dans les campements sont implantées de longue date en Ile-de-France et y ont des attaches, voire y exercent un emploi, et ne souhaitent donc pas être orientées en région. Elle illustre aussi la difficulté à convaincre les personnes en campement, lors des opérations de mise à l'abri, d'accepter l'orientation en sas régional, compte tenu du laps de temps réduit dont disposent les travailleurs sociaux pour expliquer le dispositif.

Graphique n° 10 : nombre de personnes prises en charge à la suite d'opérations de mise à l'abri, selon leur destination



Source : données de la préfecture de région Ile-de-France

En dehors des opérations de mise à l'abri, les équipes de la maraude de France terre d'asile se rendent régulièrement sur les campements afin de proposer des places en sas aux personnes volontaires. Les travailleurs sociaux en accueils de jour et en CAES peuvent également présenter les sas au public accueilli ou hébergé et faire remonter aux équipes de la PRIF des personnes volontaires à une orientation.

Chaque semaine, la PRIF communique aux différents partenaires associatifs le calendrier de destination des sas régionaux de la semaine suivante. Selon le nombre de places disponibles et la typologie de ces places, un ou plusieurs sas peuvent être proposés au public.

Pour les personnes orientées en dehors des opérations de mise à l'abri, un pré-diagnostic social est réalisé (situation administrative déclarée, vulnérabilités, etc.). Ces informations sont remontées à la PRIF, qui fait ensuite le lien avec les régions partenaires d'accueil afin de faciliter la prise en charge à l'arrivée²². En cas de vulnérabilité identifiée, la PRIF doit transmettre cette information aux sas en amont de l'orientation, afin d'éviter une rupture dans le parcours de soins.

²² En cas de vulnérabilité importante (pathologie chronique avec suivi en Ile-de-France, femmes enceintes de plus de six mois), une place en Ile-de-France est proposée prioritairement.

Le départ en sas se fait de manière hebdomadaire, généralement en car, depuis un centre d'hébergement situé dans le XIX^{ème} arrondissement de Paris. Les personnes volontaires se rendent sur place la veille du départ. Dans l'éventualité où peu de personnes seraient orientées vers un sas, un transfert en train est possible.

2.1.3.2 Un séjour en sas qui doit permettre de procéder à une évaluation de la situation sociale, sanitaire et administrative des personnes et donner lieu à une proposition d'hébergement

L'accueil et l'hébergement des personnes en sas ne peut dépasser une durée de trois semaines. Cette durée relativement courte doit permettre d'assurer la fluidité du dispositif par les rotations nombreuses qu'elle autorise, tout en laissant le temps nécessaire aux services de l'État pour trouver une solution d'hébergement. En pratique, la durée de séjour n'est pas mesurée de manière précise, ni au niveau national, ni au niveau régional.

Pendant ce laps de temps, une évaluation sociale (par les travailleurs sociaux des sas), sanitaire (notamment par les permanences d'accès aux soins de santé dédiées aux personnes pouvant difficilement accéder aux soins de santé du fait notamment de l'absence de protection sociale ou de conditions de vie difficiles) et administrative des personnes accueillies (par les services préfectoraux) est conduite.

En fonction du résultat de cette évaluation, une orientation vers le dispositif approprié est proposée à la personne. Cette orientation relève des services déconcentrés de l'État avec l'appui en fonction des cas, de l'OFII ou du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

2.1.3.2.1 Un diagnostic social et sanitaire

Le séjour en sas doit permettre d'engager les démarches d'ouverture des droits sociaux et de réaliser un diagnostic social de la personne. Les travailleurs sociaux peuvent, le cas échéant, faire appel à des services d'interprétariat.

Sur un plan sanitaire, ce séjour permet d'informer les personnes sur le fonctionnement du système de santé et de veiller à la diffusion des règles de prévention. Il permet également d'assurer la mise en relation avec des professionnels de santé, grâce à la présence sur place de personnel infirmier (mis à disposition par les agences régionales de santé) ou par la mise en relation avec des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ou des associations réalisant des opérations de dépistage.

2.1.3.2.2 Un examen des situations administratives

La circulaire du 13 mars 2023 prévoit qu'un examen de premier niveau de la situation administrative des personnes prises en charge est réalisé lors du séjour en sas. Celui-ci consiste à qualifier la situation administrative des personnes selon les catégories suivantes :

- personnes souhaitant déposer une demande d'asile ;
- demandeurs d'asile déjà enregistrés ;

- bénéficiaires de la protection internationale ;
- personnes en situation régulière au regard du droit au séjour ;
- personnes dont la situation au regard du séjour n'est pas qualifiée ;
- personnes en séjour irrégulier, qu'elles aient ou non introduit une demande de titre de séjour ou d'admission exceptionnelle au séjour.

La circulaire précitée prévoit qu'une information des personnes prises en charge en sas sur leurs droits sera effectuée au plus tôt à leur arrivée. Elle vise notamment à permettre aux personnes d'être informées sur leur droit à faire une demande d'asile et à bénéficier des conditions matérielles d'accueil lorsqu'elles sont éligibles, à solliciter un examen de leur situation au regard du droit au séjour et enfin, à la possibilité en tout état de cause de bénéficier d'une aide au retour volontaire.

Pour les personnes qui le souhaitent, l'examen de leur situation au regard du droit au séjour doit être réalisé par les préfetures de manière prioritaire et accélérée : selon les termes de la circulaire précitée, « *un examen anticipé, assorti de la réalisation des consultations sécuritaires conformément aux instructions applicables, devra être mis en œuvre au plus tôt, et si possible dès l'arrivée dans le sas* ».

Pour ces personnes, la circulaire précitée prévoit qu'un formulaire leur soit remis afin de s'assurer de leur volonté de bénéficier de cet examen. L'explicitation du consentement paraît en effet nécessaire au regard des conséquences attachées à l'examen du droit au séjour. À ce jour, ce formulaire n'a pas été diffusé aux préfetures concernées. Dans sa réponse à la Cour des comptes, le ministère de l'intérieur s'engage à ce que cette diffusion soit effectuée au premier semestre 2026.

2.1.3.2.3 L'orientation vers un hébergement

La circulaire du 13 mars 2023 prévoit qu'à l'issue de la qualification de premier niveau de la situation administrative des personnes, celles-ci soient orientées vers le type d'hébergement correspondant à leur situation, impérativement dans un délai de trois semaines :

- les demandeurs d'asile et les personnes souhaitant demander l'asile doivent être orientés vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) par l'OFII ;
- les bénéficiaires de la protection internationale peuvent être orientés vers des centres provisoires d'hébergement (CPH) sur décision de l'OFII ou vers un hébergement de droit commun à défaut ;
- les personnes en situation irrégulière qui ont manifesté leur souhait de bénéficier de l'aide au retour volontaire doivent être orientées vers un dispositif de préparation au retour (DPAR) ;
- les personnes ne correspondant à aucune des situations mentionnées ci-dessus, ne faisant pas l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) exécutoire et souhaitant introduire une demande d'examen de leur droit au séjour doivent être orientées vers l'hébergement d'urgence généraliste. Il en est de même des personnes ayant introduit une demande d'asile mais qui ne peuvent prétendre au bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Ces personnes bénéficient donc d'une voie d'accès prioritaire à l'hébergement d'urgence local par rapport aux autres publics à la rue, même si elles ne présentent pas les critères de vulnérabilité établis localement pour l'accès à l'hébergement d'urgence. Il revient aux préfets du département d'implantation du sas

d'accueil temporaire d'identifier, avec l'appui du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), les places d'hébergement d'urgence généraliste, soit dans le département, soit en l'absence d'autres solutions, dans un autre département, dans le cadre d'une coordination régionale.

La circulaire prévoit enfin que la situation des personnes prises en charge en sas qui ne relèvent d'aucune des situations ci-dessus et qui n'ont pas manifesté le souhait de bénéficier d'un appui à un retour volontaire dans leur pays d'origine, devra faire l'objet d'une analyse par les SIAO pour l'accès à l'hébergement d'urgence, dans le cadre des conditions de droit commun.

Les personnes faisant l'objet d'une OQTF, soit dès le passage en sas, soit à la suite de l'examen du droit au séjour sollicité en sas, sont considérées comme devant faire l'objet d'un éloignement, après examen actualisé de chaque situation. Cet examen actualisé doit conduire, si la mesure d'éloignement est confirmée, à l'édition d'une nouvelle OQTF, possiblement assortie de mesures d'exécution, dès lors que le délai de départ volontaire qui avait été accordé est expiré.

2.2 Un dispositif géré et financé par l'État

2.2.1 Un dispositif faisant intervenir plusieurs services de l'État

La politique de l'hébergement d'urgence relevant de l'État, le dispositif des sas a été conçu et est aujourd'hui géré par les services de l'État. Quatre acteurs interviennent principalement dans la conception, le pilotage et la mise en œuvre du dispositif.

Deux directions d'administration centrales – la direction générale des étrangers en France (DGEF) relevant du ministère de l'intérieur et la délégation interministérielle à l'hébergement et de l'accès au logement (DIHAL) relevant du ministère chargé de la ville et du logement – ont conçu le dispositif et sont aujourd'hui chargées de sa mise en œuvre. Sa gestion opérationnelle est assurée par la DGEF. La DIHAL intervient plus particulièrement sur les enjeux liés à l'orientation vers l'hébergement généraliste et le logement. Ces deux directions organisent des réunions hebdomadaires de coordination avec les services de l'État concernés (PRIF et correspondants régionaux issus du secrétariat général pour les affaires régionales ou de la direction de la migration et de l'intégration des préfetures, selon les régions).

La PRIF, à l'origine du dispositif, a participé à la conception du dispositif aux côtés de la DGEF et de la DIHAL et contribue aujourd'hui à sa mise en œuvre. Elle identifie les personnes volontaires à une orientation avec l'appui de ses partenaires associatifs (maraudes de terrain, accueils de jour, notamment) et lors des mises à l'abri qu'elle organise. Elle procède également concrètement aux orientations (réservation des bus, des accompagnateurs, etc.) et fait le lien avec les régions d'accueil pour assurer de bonnes conditions de prises en charge.

Les préfetures de région ont été, dans un premier temps, mobilisées pour sélectionner les organismes gestionnaires, à l'issue d'une phase d'appels à projets passés au niveau régional (sur le fondement d'un cahier des charges établi par la DGEF et la DIHAL). Elles assurent le suivi précis des situations administratives, des orientations et de la rotation des places. Elles

sont par ailleurs chargées de la coordination des acteurs locaux, au travers de comités de pilotage régionaux, qui associent, au-delà des préfetures de région, les préfetures de département, les DREETS et les directeurs territoriaux de l'OFII du territoire, auxquels peuvent également être associés les opérateurs gestionnaires des sas.

Les opérateurs gestionnaires des sas²³, la plupart associatifs, assurent la gestion opérationnelle des structures et notamment l'hébergement des personnes, procèdent à l'évaluation sociale et sanitaire en lien avec leurs partenaires locaux le cas échéant, ainsi qu'à l'accompagnement dans l'ouverture des droits sociaux et dans les démarches juridiques en vue de l'examen des situations administratives par les services de l'État.

Les communes et intercommunalités n'interviennent pas directement dans la gestion des sas. Elles constituent en revanche, dans les faits, des interlocuteurs de premier rang des préfetures dans la mesure où elles sont garantes de l'acceptabilité des projets d'implantation locaux. Si l'implantation des sas régionaux s'est effectuée dans certaines régions sans difficultés, dans d'autres régions des oppositions locales existent, exprimées ou relayées notamment par des maires ou des parlementaires. Ces difficultés d'acceptation peuvent conduire l'autorité préfectorale à relocaliser les sas dans une autre commune, voire un autre département de la région, comme ce fut le cas du sas d'Olivet, dans le Loiret, relocalisé au Subdray, dans le Cher, au printemps 2025.

2.2.2 Un dispositif cofinancé par les ministères de l'intérieur et du logement

2.2.2.1 Une enveloppe budgétaire d'ampleur limitée

La DGEF et la DIHAL cofinancent à parts égales le dispositif au travers du programme budgétaire 303 (immigration et asile), qui relève du ministère de l'intérieur, et du programme 177 (hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables), qui relève du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

L'enveloppe consacrée aux sas en loi de finances initiale s'établissait à 7,6 M€ en 2024 et en 2025²⁴, en additionnant les crédits des deux programmes budgétaires concernés. Cette budgétisation est cohérente avec le haut de la fourchette cible, soit 40 euros par nuit par personne²⁵.

En exécution, et sur la seule année pleine de déploiement du dispositif (2024), les dépenses allouées aux sas se sont élevées à 7,7 M€, soit un montant très proche des crédits inscrits en loi de finances initiale.

²³ ADOMA, ADSSEA, Aurore, COALLIA, Diaconat protestant, FTDA, IMANIS, SOLIHA.

²⁴ Les crédits attachés à ce dispositif n'étaient pas inscrits en loi de finances initiales pour 2023.

²⁵ 40 euros x 50 places x 365 jours x 10 régions = 7,3 M€.

Tableau n° 17 : crédits budgétaires consacrés aux sas, en loi de finance initiale et en exécution, depuis 2023

		2023	2024	2025
<i>LFI</i>	303	-	3,8 M€	3,8 M€
	177	-	3,8 M€	3,8 M€
	Total	-	7,6 M€	7,6 M€
<i>Exécuté</i>	303	2,6 M€	3,9 M€	-
	177	2,6 M€	3,8 M€	-
	Total	5,2 M€	7,7 M€	-

Source : documents budgétaires (PAP et RAP)

2.2.2.2 Un coût par place et par jour légèrement supérieur au coût cible

Le coût cible par place et par jour a été fixé dans une fourchette comprise entre 25 et 40 euros par l'instruction aux préfets du 24 janvier 2023. Il est supérieur au coût cible pour les CAES, fixé à 25 euros par place et par jour, afin, selon la DGEF, de tenir compte du fait que le coût du foncier peut être élevé dans les localités, parfois des métropoles, où sont implantés les sas. Les taux d'encadrement prévus dans les cahiers des charges des CAES et des sas régionaux étant identiques, la différence de coût cible ne s'explique pas, en revanche, par des différences dans l'intensité de l'encadrement.

En exécution, au premier semestre 2025, le coût par place par jour atteignait 42 euros²⁶, soit un montant légèrement plus élevé que la borne haute de la fourchette cible²⁷. Ce dépassement s'explique, selon la DGEF, par le coût élevé du foncier à proximité des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et des pôles régionaux Dublin (PRD), ainsi que par les difficultés locales d'acceptabilité qui ont pu conduire à retenir des solutions alternatives, parfois plus coûteuses que les projets initialement envisagés.

En dehors du loyer (lorsque les sas sont situés sur des emprises n'appartenant pas aux organismes gestionnaires), les deux principaux postes de dépenses sont constitués des dépenses de personnel et des frais de gardiennage qui peuvent représenter en cumulé plus de la moitié des dépenses des structures.

2.2.2.3 Une gestion des sas rendue plus rigide par le caractère annuel des subventions versées aux opérateurs

Les organismes gestionnaires des sas sont financés par des subventions, dont les modalités sont prévues dans des conventions annuelles.

²⁶ Source : DIHAL

²⁷ Il s'agit ici du coût de mise à disposition d'une place, occupée ou non.

Le caractère annuel des conventions rend plus difficile la gestion des sas à moyen terme par les opérateurs. La gestion des ressources humaines s'en trouve affectée (impossibilité de recruter en CDI, difficulté à stabiliser les équipes), de même que la réalisation d'investissements immobiliers (impossibilité de financer de l'investissement par une subvention) ou la conclusion de baux pour une durée supérieure à l'année. Elle peut même aboutir à renchérir les coûts de gestion (impossibilité de négocier des contrats pluriannuels potentiellement plus avantageux financièrement). Pour l'administration, cela complique le pilotage du parc.

Aussi, tout en veillant à préserver une gestion flexible des sas dans un contexte budgétaire extrêmement contraint et dans le respect du principe d'annualité budgétaire, la Cour préconise de mettre en place un conventionnement pluriannuel avec les opérateurs gestionnaires de sas²⁸ permettant de donner plus de visibilité financière aux opérateurs et d'en renforcer le pilotage par l'administration. Cette recommandation s'inscrit dans le prolongement des recommandations de la Cour formulées dans le rapport sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, visant à transformer les places d'hébergement d'urgence en places d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et à engager pour 2025 une démarche de conventionnement triennal généralisée des établissements de l'hébergement d'urgence généraliste.

Le ministère de l'intérieur approuve cette recommandation et indique que celle-ci sera concrétisée par la proposition de l'inscription des autorisations d'engagement correspondantes par les responsables des programmes 303 et 177 au projet de loi de finances pour 2027.

Recommandation n° 3. (DGEF, DIHAL) : Mettre en place des conventions pluriannuelles de financement des opérateurs gestionnaires des sas. Échéance : 2027.
--

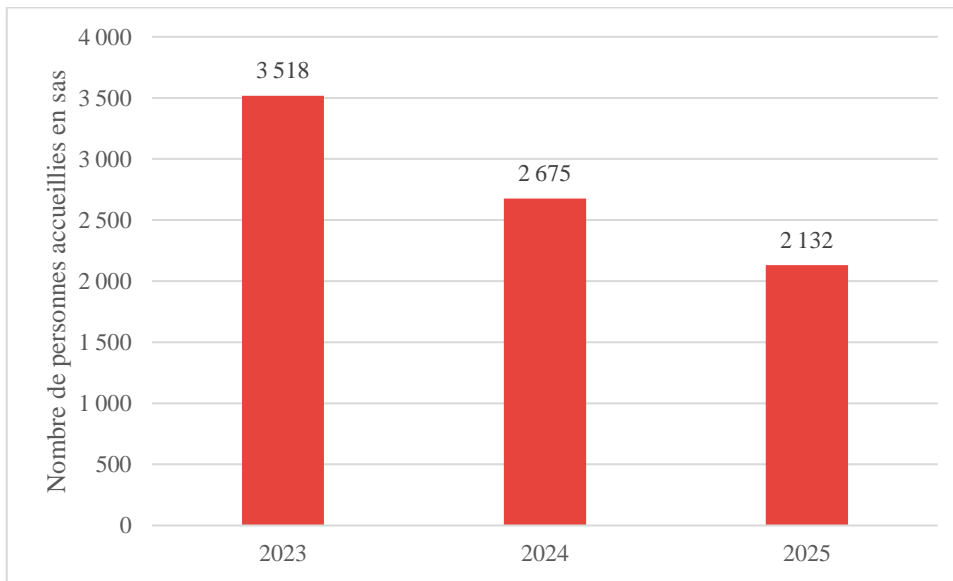
2.3 Un dispositif caractérisé par une sous-utilisation et un suivi insuffisant des bénéficiaires après leur accueil

2.3.1 Un dispositif qui doit être davantage mobilisé

Le nombre de personnes accueillies en sas depuis la création du dispositif jusque fin octobre 2025 s'élevait à 8 325 (cf. graphique n° 11). Le nombre de personnes accueillies dans le dispositif a baissé entre 2023 et 2024. Il s'est ensuite stabilisé en 2024 et 2025 autour de 2 600 personnes accueillies par an (3 518 en 2023, 2 675 en 2024, 2 132 sur les dix premiers mois de l'année 2025, soit environ 2 600 personnes en 2025 si la tendance observée se prolongeait).

²⁸ Recommandations n° 7 et n° 8 du rapport sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, 2024.

Graphique n° 11 : nombre de personnes orientées en sas entre 2023 et octobre 2025



Source : préfecture de région Ile-de-France

Les administrations chargées du pilotage du dispositif ne mesurent pas le taux d'occupation des sas, ni par sas, ni de manière agrégée au niveau national, ne l'ayant pas retenu comme un indicateur de pilotage. La Cour a donc réalisé une estimation de ce taux d'occupation en rapportant le nombre de personnes accueillies en sas depuis la création du dispositif au nombre de places théoriquement disponibles²⁹. Il apparaît que le taux d'occupation ainsi calculé est faible en moyenne depuis 2023, se situant à 37 %. En conséquence, le coût journalier d'une place effectivement occupée est élevé (environ 140 €³⁰ au premier semestre 2025 selon les estimations de la Cour). Il faut cependant noter que le nombre de places réellement disponibles est sans doute sensiblement inférieur au nombre de places théoriquement disponibles étant donné que la durée de séjour dépasse en pratique fréquemment trois semaines, en particulier dans les situations où une solution de sortie de sas est difficile à trouver (familles nombreuses, personnes en situation de handicap, etc.). Cette évaluation tend donc vraisemblablement à sous-estimer le taux d'occupation par rapport à ce qu'il est réellement.

À défaut d'être en mesure de calculer de manière rigoureuse le taux d'occupation des sas, il est possible de se référer à la manière dont la préfecture de région Ile-de-France (PRIF) pourvoit les places qui lui sont offertes par les préfectures de région, celles-ci pouvant être en nombre inférieur au nombre de places prévu dans le calendrier initial, compte tenu de l'indisponibilité de certaines places (durée de séjour supérieure aux trois semaines théoriques, problèmes parasitaires, travaux, etc.). Selon les chiffres fournis par la PRIF, 78 % des places

²⁹ Le nombre de places théoriquement disponibles a été calculé de la manière suivante : 500 places disponibles chaque jour x 31 mois de fonctionnement du dispositif au 1^{er} novembre 2025 x 30 jours / 21 jours (21 jours correspondant au nombre de jours maximum théoriquement passés dans le dispositif).

³⁰ Coût calculé en rapportant le coût journalier d'une place en sas au premier semestre 2025 fourni par la DIHAL (i.e. 42 €) au taux d'occupation sur les six premiers mois de l'année 2025 selon le mode de calcul explicité plus haut (i.e. 30 %).

ont été effectivement mobilisées en 2023, 49 % en 2024 et 65 % en 2025, soit en moyenne 64 % pour les trois années d'existence du dispositif.

Plusieurs facteurs sont mis en avant par la PRIF pour expliquer que seule une partie des places offertes ait pu être mobilisée dans la réalité.

D'abord, le nombre de places réellement mobilisables pour chaque sas n'est connu que trois jours ouvrés avant chaque orientation, ce qui limite la possibilité pour la PRIF d'anticiper les opérations de mise à l'abri et les orientations depuis les accueils de jour, les CAES, le DNA ou les maraudes.

Ensuite, la moitié des sas sont configurés selon des répartitions fixes entre types de publics (personnes isolées, familles), ce qui explique que certaines places ne puissent être affectées puisque ne correspondant pas aux besoins. Ainsi, à titre illustratif, à l'occasion de la mise à l'abri d'une cohorte de 39 personnes, il a été indiqué à la PRIF que le sas ne pouvait accueillir les personnes que selon l'une des trois configurations prédéfinies suivantes (soit 39 personnes en famille, soit 28 personnes seules, soit 20 personnes seules et 19 personnes en famille), ce qui a, de fait, limité le nombre de places effectivement mobilisées. Ceci soulève la question de la modularité insuffisante des certains sas.

En outre, certains sas sont considérés comme moins attractifs, notamment ceux les moins accessibles en transport depuis Paris ; cet argument soulève cependant la question de l'adéquation des locaux et des implantations choisies.

Enfin, la PRIF fait valoir que les personnes à la rue en Ile-de-France sont pour beaucoup insérées professionnellement et ne souhaitent donc pas être orientées en région. Les bénéficiaires de la protection internationale à la rue (que leur situation administrative autorise donc à travailler) représentaient ainsi près de 50 % des personnes présentes dans des campements en 2025³¹, selon la PRIF. Cet argument tend plutôt à suggérer que le dimensionnement des sas serait excessif par rapport au volume du public à accueillir.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire de faire évoluer la configuration matérielle des sas afin de renforcer leur caractère modulable et leur capacité à s'adapter à la composition des cohortes accueillies (familles, personnes seules). Il convient également d'améliorer la carte des implantations pour limiter la part des centres peu attractifs. Cette adaptation du bâti et des implantations serait facilitée si le financement des sas était, à l'avenir, assuré sur une base pluriannuelle.

En complément, d'autres leviers pourraient être activés afin d'augmenter le nombre d'orientations réalisées par la PRIF :

- Il serait utile que les préfetures de région informent la PRIF du nombre de places disponibles plus précocement pour lui permettre de mieux anticiper ses opérations de mise à l'abri et ses orientations depuis les CAES, le DNA et les accueils de jour ;
- La PRIF, avec l'appui de la DGEF et de la DIHAL, gagnerait à promouvoir les débouchés professionnels en région, en particulier dans les métiers en tension, pour inciter davantage les personnes dont la situation administrative les autorise à travailler, à accepter une orientation en sas ;

³¹ Ce chiffre correspond au nombre de BPI en emploi orientés en CAES (886) sur l'ensemble des personnes prises en charge (1 788) lors des opérations de mises à l'abri en 2025.

- La PRIF et les associations d'aide aux migrants pourraient améliorer l'information sur les sas en amont des opérations de mise à l'abri, notamment à l'occasion des maraudes.

Recommandation n° 4. (DGEF, DIHAL) : Afin d'augmenter le taux d'occupation des sas, adapter la configuration du parc pour une meilleure adéquation aux besoins. Échéance : 2027.

2.3.2 La pression des sorties de sas sur l'hébergement d'urgence et la difficulté à mesurer le phénomène de retour à la rue

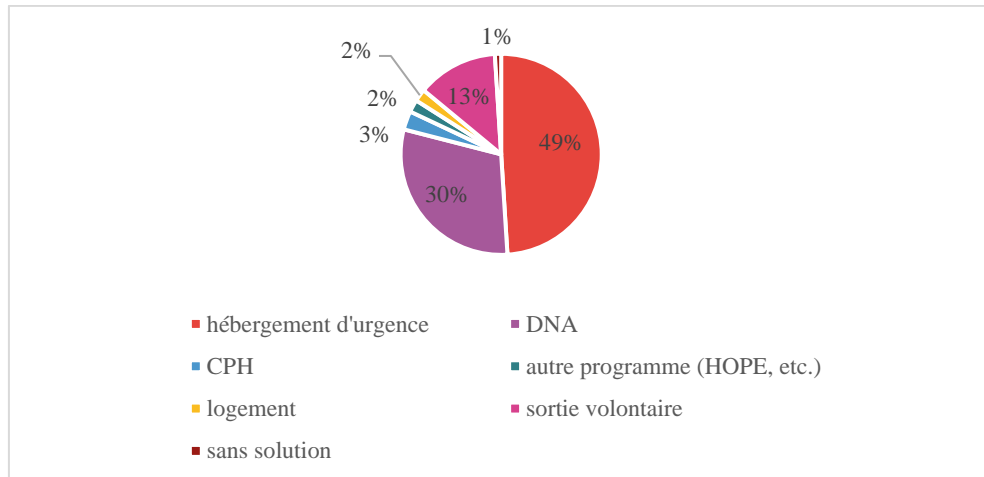
2.3.2.1 La sortie des sas : une pression croissante sur l'hébergement d'urgence

Le suivi statistique mis en place en application de la circulaire du 13 mars 2023 renseigne uniquement sur la première orientation en sortie de sas. La foire aux questions (FAQ) du 16 mai 2023 élaborée par la DGEF précise en effet que, sur le volet relatif à l'hébergement, « *le suivi par cohorte prend fin à l'issue de l'orientation de premier niveau depuis le sas* ».

Il ressort des chiffres transmis par le ministère de l'intérieur qu'entre la mise en place des sas en 2023 et fin juillet 2025, près de la moitié des personnes accueillies en sas (49 %) a été hébergée dans l'hébergement d'urgence localement en sortie de sas. Cela s'explique par la part importante de BPI accueillis en sas, dont la plupart n'a pu être hébergée dans des centres provisoires d'hébergement (CPH), ainsi que par le fait qu'une part importante des demandeurs d'asile n'est pas éligible aux conditions matérielles d'accueil et ne peut donc pas être logée dans le DNA. Le DNA constitue l'autre principale destination d'accueil en aval des sas (cf. graphique n° 12).

L'augmentation du nombre de personnes sortant de sas en hébergement d'urgence généraliste produit un effet d'éviction vis-à-vis des publics à la rue localement, en raison de leur caractère prioritaire. Les services de l'État en région rencontrés par la Cour dans le cadre de cette enquête ont ainsi unanimement mis en avant le fait qu'une part très significative, mais non quantifiée précisément, des personnes orientées vers l'hébergement d'urgence en sortie de sas ne respectaient pas les critères de vulnérabilité fixés régionalement pour l'accès prioritaire à ce type d'hébergement.

Graphique n° 12 : répartition des personnes accueillies en sas entre 2023 et fin juillet 2025 selon le type d'hébergement proposé en sortie de dispositif



Source : Direction générale des étrangers en France

2.3.2.2 L'impossibilité, en l'état des données disponibles, de quantifier le nombre de personnes qui retournent à la rue après un passage en sas

Selon les différents acteurs associatifs rencontrés dans le cadre de cette enquête, une partie des personnes accueillies en sas retournerait à la rue, souvent en Ile-de-France, quelques jours ou quelques semaines après leur séjour en sas. Ainsi le collectif des associations pour le logement, dans un rapport publié le 2 juillet 2025, estime que « *de nombreuses personnes concernées reviennent en Île-de-France et cela ne permet aucunement de répondre aux objectifs de désengorgement avancés initialement* », imputant cette situation au fait qu'il existerait une inadéquation entre les besoins des personnes ayant séjourné en sas et les caractéristiques des structures d'hébergement proposées en sortie du dispositif³².

Trois types de personnes sont plus particulièrement susceptibles de regagner la rue en Ile-de-France après un séjour en sas : i) les personnes sorties volontairement des sas en cours de séjour, ii) les personnes sans solution d'hébergement en sortie de sas, iii) les personnes logées dans l'hébergement d'urgence en sortie de sas et qui en sont sorties après quelques jours ou quelques semaines. Ces dernières ne sont pas comptabilisées parmi les personnes sans solution d'hébergement puisqu'elles ont bénéficié d'un hébergement directement en sortie de sas.

Il n'a pas été possible, dans le cadre de ce contrôle, de mesurer l'ampleur de ce phénomène compte tenu de l'absence de données disponibles au-delà de la première orientation en sortie de sas. La Cour recommande de mettre en place un suivi dans le temps de la situation d'hébergement des personnes accueillies en sas. La DGEF a indiqué se rapprocher de la DIHAL afin de mettre en œuvre cette recommandation.

³² « *La situation des demandeurs d'asile sans CMA (et une majeure partie des BPI) est également particulière car ils ne sont orientés que vers de l'hébergement d'urgence non-pérenne et/ou vers des territoires ruraux ou semi-ruraux ne convenant pas à leurs besoins (éloignement des réseaux associatifs et des structures médico-sociales, de l'emploi, des transports...).* »

Recommandation n° 5. (DGEF, DIHAL) : Mettre en place un suivi statistique de la situation d'hébergement des personnes ayant transité par les sas, au-delà de leur première orientation à leur sortie. Échéance : 2026.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Mis en place par une circulaire du 13 mars 2023, le dispositif des sas régionaux a vocation à apporter une réponse plus structurée que celle qui préexistait à la problématique de la répartition sur le territoire national des migrants présents dans les campements d'Ile-de-France. S'il est encore tôt pour établir un bilan définitif des sas, ceux-ci ayant été déployés à partir de mars 2023, il demeure cependant possible de formuler de premiers éléments d'appréciation du dispositif.

Les sas ont permis, depuis leur création, de réduire la pression exercée sur le parc d'hébergement francilien, dans une perspective de solidarité nationale, et de mettre à l'abri temporairement plus de 8 000 personnes (à fin octobre 2025) en leur offrant une prise en charge sanitaire, sociale et administrative, dont ils n'auraient probablement pas pu bénéficier sinon. Du point de vue du fonctionnement administratif, le dispositif des sas a permis une meilleure organisation des services de l'État. Il a notamment donné à la PRIF la possibilité d'anticiper davantage ses opérations de mise à l'abri en lui donnant une plus grande visibilité sur les capacités d'hébergement à sa disposition et a permis de réduire le temps passé à la coordination entre les services de l'État. Il lui apporte ainsi une forme d'assurance, relativement coûteuse, de disposer de places réservées pour pouvoir mettre en œuvre des opérations de mise à l'abri si nécessaire.

Le dispositif peut cependant être amélioré sur plusieurs points.

Il convient en premier lieu de mettre en place un financement pluriannuel des opérateurs gestionnaires des sas afin de leur donner davantage de visibilité et de renforcer leur pilotage.

La Cour appelle également à augmenter le taux d'occupation des sas. Il est, à cet effet, nécessaire de faire évoluer l'implantation et la configuration des sites afin d'en renforcer l'attractivité et leur capacité à s'adapter à la composition des cohortes accueillies.

Enfin, et afin d'objectiver le phénomène de « retour à la rue » mis en avant par de nombreux responsables associatifs, et ainsi de pouvoir mieux appréhender l'intérêt du dispositif pour leur prise en charge, il conviendrait de mettre en place un suivi administratif de la situation des personnes ayant été accueillies en sas au regard de l'hébergement, au-delà de leur première orientation à sa sortie.

Liste des abréviations

ADA	Allocation pour demandeur d'asile
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
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CMA.....	Conditions matérielles d'accueil
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH.....	Centre provisoire d'hébergement
CRA	Centre de rétention administrative
DNA	Dispositif national d'accueil
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DPAR	Dispositif de préparation au retour
DREETS.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
ESSMS	Établissements et services sociaux et médico sociaux
GUDA	Guichet unique pour demandeurs d'asile
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
HOPE	Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi des personnes réfugiées
JOP.....	Jeux olympiques et paralympiques
OFII.....	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA.....	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PRAHDA	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asilePRIF Préfecture de Paris et d'Ile-de-France
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNADAR	Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés
SPADA.....	Structure de premier accueil des demandeurs d'asile

ANNEXE

Annexe n° 1.	Analyse des résultats opérationnels de l'orientation régionale par rapport aux cibles définies par le SNADAR, 2021 - 2024.....	75
--------------	---	----

Annexe n° 1. Analyse des résultats opérationnels de l'orientation régionale par rapport aux cibles définies par le SNADAR, 2021 - 2024

Tableau n° 18 : Résultats de l'orientation régionale, écart par rapport à la cible en %, en 2021

Régions	Nb de 1 ^{er} demandes déposées en GUDA		Demandeurs accueillis après OR		Cibles SNADAR	Cible SNADAR appliquée au total DA	Écart à la cible en nbr	DA effective après OR / cible
Auvergne-Rhône-Alpes	8 015	8,3%	10 286	10,6%	13,0%	12 577	-2 291	81,8%
Bourgogne-Franche-Comté	1 935	2,0%	3 676	3,8%	5,0%	4 837	-1 161	76,0%
Bretagne	2 258	2,3%	3 507	3,6%	5,0%	4 837	-1 330	72,5%
Centre-Val de Loire	2 149	2,2%	3 155	3,3%	4,0%	3 870	-715	81,5%
Grand-Est	7 110	7,3%	8 694	9,0%	11,0%	10 642	-1 948	81,7%
Hauts-de-France	4 187	4,3%	4 187	4,3%	5,0%	4 837	-650	86,6%
Île-de-France	49 340	51,0%	35 462	36,7%	23,0%	22 252	13 210	159,4%
Normandie	2 822	2,9%	4 172	4,3%	5,0%	4 837	-665	86,2%
Nouvelle-Aquitaine	3 522	3,6%	5 507	5,7%	9,0%	8 707	-3 200	63,2%
Occitanie	5 001	5,2%	6 899	7,1%	7,0%	6 772	127	101,9%
Pays-de-la-Loire	4 397	4,5%	4 763	4,9%	7,0%	6 772	-2 009	70,3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 012	6,2%	6 440	6,7%	6,0%	5 805	635	110,9%
Total	96 748	100,0%	96 748	100,0%	100,0%	96 748	0	100,0%
En moyenne :							-1 256	82,6%

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectues / cible	en %
Auvergne-Rhône-Alpes	2 271	4 562	-2 291	49,8%
Bourgogne-Franche-Comté	1 741	2 902	-1 161	60,0%
Bretagne	1 249	2 579	-1 330	48,4%
Centre-Val de Loire	1 006	1 721	-715	58,5%
Grand-Est	1 584	3 532	-1 948	44,8%
Hauts-de-France	0	650	-650	0,0%
Île-de-France	-13 878	-27 088	13 210	51,2%
Normandie	1 350	2 015	-665	67,0%
Nouvelle-Aquitaine	1 985	5 185	-3 200	38,3%
Occitanie	1 898	1 771	127	107,1%
Pays-de-la-Loire	366	2 375	-2 009	15,4%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	428	-207	635	-206,6%
Total	13 878	27 088	-13 210	51,2%

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Tableau n° 19 : Résultats de l'orientation régionale, écart par rapport à la cible en %, en 2022

Régions	Nb de 1 ^{er} demandes déposées en GUDA		Demandeurs accueillis après OR		Cibles SNADAR	Cible SNADAR appliquée au total DA	Écart à la cible en nbr	DA effective après OR / cible
Auvergne-Rhône-Alpes	11 426	8,7%	14 561	11,1%	13,0%	17 073	-2 969	82,6%
Bourgogne-Franche-Comté	2 478	1,9%	4 662	3,5%	5,0%	6 567	-2 242	65,9%
Bretagne	3 953	3,0%	5 772	4,4%	5,0%	6 567	-1 054	84,0%
Centre-Val de Loire	3 194	2,4%	4 537	3,5%	4,0%	5 253	-929	82,3%
Grand-Est	11 423	8,7%	13 952	10,6%	11,0%	14 447	-852	94,1%
Hauts-de-France	6 333	4,8%	6 333	4,8%	5,0%	6 567	-234	96,4%
Île-de-France	63 196	48,1%	43 818	33,4%	23,0%	30 206	16 470	154,5%
Normandie	4 159	3,2%	6 070	4,6%	5,0%	6 567	-757	88,5%
Nouvelle-Aquitaine	5 744	4,4%	8 587	6,5%	9,0%	11 820	-3 641	69,2%
Occitanie	6 093	4,6%	8 710	6,6%	7,0%	9 193	-843	90,8%
Pays-de-la-Loire	5 611	4,3%	6 119	4,7%	7,0%	9 193	-3 169	65,5%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7 722	5,9%	8 211	6,3%	6,0%	7 880	219	102,8%
Total	131 332	100,0%	131 332	100,0%	100,0%	131 332	0	100,0%
En moyenne :							-1 624	82,6%

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectues / cible	en %
Auvergne-Rhône-Alpes	2 678	5 647	-2 969	47,4%
Bourgogne-Franche-Comté	1 847	4 089	-2 242	45,2%
Bretagne	1 560	2 614	-1 054	59,7%
Centre-Val de Loire	1 130	2 059	-929	54,9%
Grand-Est	2 172	3 024	-852	71,8%
Hauts-de-France	0	234	-234	0,0%
Île-de-France	-16 520	-32 990	16 470	50,1%
Normandie	1 651	2 408	-757	68,6%
Nouvelle-Aquitaine	2 435	6 076	-3 641	40,1%
Occitanie	2 257	3 100	-843	72,8%
Pays-de-la-Loire	413	3 582	-3 169	11,5%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	377	158	219	238,7%
Total	16 520	32 990	-16 470	50,1%

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Tableau n° 20 : Résultats de l'orientation régionale, écart par rapport à la cible en %, en 2023

Régions	Nb de 1 ^{er} demandes déposées en GUDA		Demandeurs accueillis après OR		Cibles SNADAR	Cible SNADAR appliquée au total DA	Écart à la cible en nbr	DA effective après OR / cible
Auvergne-Rhône-Alpes	12 403	9,0%	16 010	11,6%	13,0%	17 903	-2 368	86,8%
Bourgogne-Franche-Comté	2 800	2,0%	5 345	3,9%	5,0%	6 886	-1 844	73,2%
Bretagne	4 138	3,0%	6 300	4,6%	5,0%	6 886	-873	87,3%
Centre-Val de Loire	4 436	3,2%	6 063	4,4%	4,0%	5 509	405	107,4%
Grand-Est	11 964	8,7%	15 179	11,0%	11,0%	15 148	-342	97,7%
Hauts-de-France	7 376	5,4%	7 376	5,4%	5,0%	6 886	490	107,1%
Île-de-France	61 943	45,0%	38 437	27,9%	23,0%	31 674	9 691	130,6%
Normandie	4 927	3,6%	7 224	5,2%	5,0%	6 886	92	101,3%
Nouvelle-Aquitaine	6 410	4,7%	9 820	7,1%	9,0%	12 394	-3 000	75,8%
Occitanie	6 348	4,6%	9 090	6,6%	7,0%	9 640	-953	90,1%
Pays-de-la-Loire	6 820	5,0%	7 491	5,4%	7,0%	9 640	-2 228	76,9%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8 148	5,9%	9 378	6,8%	6,0%	8 263	928	111,2%
Total	137 713	100,0%	137 713	100,0%	100,0%	137 713	0	100,0%
En moyenne :							-1 018	90,8%

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectues / cible	en %
Auvergne-Rhône-Alpes	3 132	5 500	-2 368	56,9%
Bourgogne-Franche-Comté	2 242	4 086	-1 844	54,9%
Bretagne	1 875	2 748	-873	68,2%
Centre-Val de Loire	1 478	1 073	405	137,8%
Grand-Est	2 842	3 184	-342	89,2%
Hauts-de-France	0	-490	490	0,0%
Île-de-France	-20 578	-30 269	9 691	68,0%
Normandie	2 051	1 959	92	104,7%
Nouvelle-Aquitaine	2 984	5 984	-3 000	49,9%
Occitanie	2 339	3 292	-953	71,1%
Pays-de-la-Loire	592	2 820	-2 228	21,0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 043	115	928	908,7%
Total	20 578	30 269	-9 691	68,0%

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII

LES MECANISMES DE REPARTITION DES MIGRANTS SUR LE TERRITOIRE : L'ORIENTATION REGIONALE DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES SAS REGIONAUX

Tableau n° 21 : Résultats de l'orientation régionale, écart par rapport à la cible en %, en 2024

Régions	Nb de 1 ^{er} demandes déposées en GUDA		Demandeurs accueillis après OR		Cibles SNADAR	Cible SNADAR appliquée au total DA	Écart à la cible en nbr	DA effective après OR / cible
Auvergne-Rhône-Alpes	12 504	10,0%	14 492	11,6%	13,0%	16 185	-1 693	89,5%
Bourgogne-Franche-Comté	3 581	2,9%	5 483	4,4%	5,0%	6 225	-742	88,1%
Bretagne	4 107	3,3%	5 759	4,6%	5,0%	6 225	-466	92,5%
Centre-Val de Loire	3 751	3,0%	5 505	4,4%	4,0%	4 980	525	110,5%
Grand-Est	11 536	9,3%	14 206	11,4%	11,0%	13 695	511	103,7%
Hauts-de-France	8 166	6,6%	8 166	6,6%	5,0%	6 225	1 941	131,2%
Île-de-France	50 586	40,6%	32 647	26,2%	23,0%	28 635	4 012	114,0%
Normandie	4 778	3,8%	6 530	5,2%	5,0%	6 225	305	104,9%
Nouvelle-Aquitaine	6 160	4,9%	8 844	7,1%	9,0%	11 205	-2 361	78,9%
Occitanie	6 450	5,2%	8 342	6,7%	7,0%	8 715	-373	95,7%
Pays-de-la-Loire	6 270	5,0%	6 774	5,4%	7,0%	8 715	-1 941	77,7%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 611	5,3%	7 752	6,2%	6,0%	7 470	282	103,8%
Total	124 500	100,0%	124 500	100,0%	100,0%	124 500	0	100,0%
En moyenne :							-595	94,5%

Régions	OR effectués	OR cibles	écarts OR effectues / cible	en %
Auvergne-Rhône-Alpes	1 988	3 681	-1 693	54,0%
Bourgogne-Franche-Comté	1 902	2 644	-742	71,9%
Bretagne	1 652	2 118	-466	78,0%
Centre-Val de Loire	1 754	1 229	525	142,7%
Grand-Est	2 670	2 159	511	123,7%
Hauts-de-France	0	-1 941	1 941	0,0%
Île-de-France	-17 939	-21 951	4 012	81,7%
Normandie	1 752	1 447	305	121,1%
Nouvelle-Aquitaine	2 684	5 045	-2 361	53,2%
Occitanie	1 892	2 265	-373	83,5%
Pays-de-la-Loire	504	2 445	-1 941	20,6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 141	859	282	132,8%
Total	17 939	21 951	-4 012	81,7%

Sources : Cour des comptes, d'après données OFII