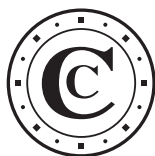


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

AUDIT FLASH

Février 2023

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
10	I - L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS : DES SOLUTIONS INNOVANTES
10	A - Une gestion réactive de la crise dès mars 2022
11	B - Le statut de la protection temporaire mis en place pour la première fois
13	C - Une mobilisation forte des services de l'État
14	D - Des lieux d'accueil aux formes diverses
16	II - L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT DES PERSONNES ACCUEILLIES : DES RÉPONSES SPÉCIFIQUES
16	A - Une garantie d'hébergement réelle
17	B - Le renfort indispensable de l'hébergement citoyen
18	C - La difficile transition vers un logement pérenne
18	III - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : UNE OFFRE ÉTENDUE
19	A - L'octroi aux bénéficiaires de la protection temporaire de l'allocation pour demandeur d'asile dans des conditions exceptionnellement favorables
20	B - Un accompagnement social et administratif large
22	C - La mobilisation pour la scolarisation et l'insertion dans l'enseignement supérieur
24	D - Un dispositif d'insertion professionnelle volontariste
25	IV - L'INSCRIPTION DE LA CRISE DANS LA DURÉE : DES QUESTIONS EN SUSPENS
25	A - L'enjeu d'une relocalisation territoriale des bénéficiaires de la protection temporaire
27	B - L'encadrement nécessaire de l'hébergement citoyen indemnisé
27	C - Un accompagnement vers l'emploi à renforcer
28	D - Une visibilité du financement du dispositif en faveur des déplacés d'Ukraine non assurée pour 2023
31	RÉPONSE DE L'ADMINISTRATION CONCERNÉE

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

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

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

*

**

Le présent audit flash a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

1. La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Ils s'est ainsi attaché à mesurer et évaluer la réactivité des services de l'État face à l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine. Il ne saurait par conséquent constituer un contrôle des comptes ou de la régularité de l'utilisation des crédits alloués, ni résumer l'ensemble des actions menées par d'autres entités, telles que les collectivités territoriales ou les associations.

*
**

Le présent contrôle a été notifié le 29 septembre 2022 au secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer, ainsi qu'au secrétaire général des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, qui ont été destinataires de questionnaires. Des entretiens ont également été menés avec plusieurs associations et dix préfectures ayant contribué à l'accueil des réfugiés.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibérée le 6 janvier 2023 par la Cinquième chambre présidée par Mme Catherine Démier et composée de MM. Emmanuel Suard, Philippe-Pierre Cabourdin et Arnaud Oseredczuk et de Mmes Corinne Soussia, Marie-Ange Mattei et Isabelle Latournarie-Willems, conseillères et conseillers maîtres, et de MM. Michel Lalande et Stéphane Keïta, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Jérôme Rivoisy, conseiller maître, MM. Guillaume Lacroix et Michel Anrijs, conseillers référendaires, et Mme Emmanuelle Faure, conseillère référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre rapporteur, M. Philippe Hayez, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé le 17 janvier 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Carine Camby, rapporteure générale du comité, M. Gilles Andréani, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci et Mme Véronique Hamayon, et M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre, M. Christian Michaut, M. Bernard Lejeune, M. Frédéric Advielle, Mmes Marie-Aimée Gaspari et Valérie Renet présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Louis Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

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

SYNTHÈSE

Une réaction immédiate des pouvoirs publics

Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, fin février 2022, la France a accueilli, au total un peu moins de 115 000 personnes, principalement des femmes et des enfants. Dès la décision européenne du 4 mars 2022 d'accorder pour la première fois aux réfugiés ukrainiens le statut dit de la protection temporaire, les pouvoirs publics se sont mobilisés sur la base d'une estimation initiale portant sur 100 000 personnes susceptibles de trouver refuge sur le territoire national. Grâce à une coordination interministérielle assurée au sein d'une cellule de crise réunie dès le 9 mars, un relais opérationnel immédiat par les préfetures et l'intervention d'associations et de collectivités locales a permis de prendre en compte dans des conditions satisfaisantes les premières arrivées.

Au cours des trois premiers mois, les arrivées se sont concentrées sur les métropoles et les territoires frontaliers de l'est de la France, où plus de 80 000 personnes ont été accueillies. Dans les principales métropoles, des lieux d'accueils ont été proposés dans des formats parfois inédits. Qu'il s'agisse d'un hall du parc des expositions de Paris, de la mobilisation d'un ferry de 1 600 places à Marseille, ou de nombreux sites ouverts par les services de l'État, les collectivités ou encore les associations, ces lieux ont permis une réponse véritablement mutualisée et une première mise à l'abri des réfugiés.

Des réponses massives et spécifiques pour l'hébergement et le logement

Principalement centré sur les métropoles, l'hébergement a constitué un défi de taille pour ces zones tendues, déjà saturées par l'accueil ou la mise à l'abri d'autres publics précaires. Plus de 87 000 places ont été néanmoins créées, dont près de 60 000 demeureraient actives à la fin de l'année 2022. Dans ce cadre, l'hébergement collectif (accueil de première urgence, nuitées hôtelières ou assimilées) directement financé par l'État a représenté un tiers des réponses, pour un coût unitaire représentant presque le double de celui des dispositifs offerts aux demandeurs d'asile classiques. Ce coût a tenu à l'urgence des mises à l'abri et à l'incertitude pesant sur la durée du conflit. L'hébergement citoyen, porté par une mobilisation sans précédent des Français, a été essentiel, représentant plus de 40 % des solutions d'hébergement. Cette modalité nouvelle appelle plusieurs clarifications en matière d'encadrement, d'accompagnement et de pérennité que le décret du 17 novembre 2022 prévoyant l'indemnisation des hébergeurs n'apporte pas véritablement.

Enfin, si les propositions de logement pérenne progressent depuis l'automne, elles demeurent difficiles à mettre en œuvre du fait, là encore, des incertitudes liées à la durée du conflit mais aussi de la situation économique des réfugiés.

Un accès aux droits élargi

Le statut de la protection temporaire, qui suppose l'octroi d'un « asile » de courte durée sans souhait d'une installation durable, ouvre des droits supplémentaires à ses bénéficiaires par rapport à un demandeur d'asile de droit commun, notamment en

matière d'allocations familiales, de logement, de santé, de scolarisation ou d'accès à l'emploi. Dans ce cadre, tout l'enjeu d'un accueil efficace repose sur la rapidité de la délivrance des titres de séjour, qui conditionnent l'ouverture de ces droits. La mise en place de sas d'accueil, devenus de véritables plateformes (*hubs*) dans les métropoles principalement concernées, a répondu à cette nécessité. En décembre 2022, 85 000 autorisations de séjour demeuraient actives et 45 000 allocations pour demandeurs d'asile avaient été versées. À cette même période, 10 599 ménages étaient allocataires des prestations familiales ou de logement, 107 000 personnes bénéficiaient d'une couverture santé et 19 000 enfants étaient encore scolarisés.

Des enjeux liés à l'inscription dans la durée du conflit

À la fin de l'année 2022, le flux de personnes déplacées d'Ukraine vers la France continuait de croître à un rythme de 2 000 à 4 000 réfugiés par mois. Le maintien sur le territoire de ceux-ci dans un contexte d'incertitude et la possibilité d'une nouvelle vague provoquée par l'évolution du conflit soulèvent de nombreuses questions sur la soutenabilité des dispositifs d'accueil mis en place et suggèrent des inflexions à leur apporter.

La capacité humaine et financière à maintenir une prise en charge dans la durée est ainsi en question. Il convient également de prévoir les conditions de sortie du statut de la protection temporaire, dispositif communautaire, d'une durée d'un an et limitée à trois ans au maximum.

La stabilisation de l'offre d'hébergement citoyen ou la capacité à maintenir une indemnisation des hébergeurs ne sont à ce jour pas garanties. Parallèlement, le desserrement de la contrainte en matière d'hébergement et de logement pesant sur les métropoles, notamment Paris, demeure un enjeu fort depuis l'été 2022. Cette situation appelle la mise en place d'une meilleure répartition territoriale que l'État tente de promouvoir auprès des personnes déplacées. Un accompagnement accru vers l'emploi sera nécessaire pour faciliter l'accès au logement.

Enfin, au plan budgétaire, et alors que 400 M€ de crédits avaient été débloqués par l'État au début de la crise, les seuls coûts de l'hébergement et des allocations pour demandeur d'asile (Ada) versées ont dépassé cette enveloppe, la dépense représentant 471 M€ en 2022. Au total, l'ensemble des dispositifs d'aide devrait avoir atteint environ 634 M€ sur l'ensemble de l'année 2022. La Cour n'a pas procédé à l'occasion de cette enquête à un contrôle de la gestion et de la régularité de ces crédits.

Dans ce cadre, l'absence d'inscription de crédits dans la loi de finances pour 2023 prive l'ensemble des intervenants de la visibilité nécessaire pour organiser les moyens d'agir.

RECOMMANDATIONS

• **Recommandation 1**

Mieux encadrer l'hébergement citoyen en cas de financement par l'Etat (*Première ministre*).

• **Recommandation 2**

Assurer la visibilité du financement budgétaire en faveur des réfugiés ukrainiens pour l'année 2023 et prévoir les crédits nécessaires. (*Première ministre*).

• **Recommandation 3**

Anticiper et clarifier les conditions de fin de prise en charge des bénéficiaires de la protection temporaire (*Première ministre*).

INTRODUCTION

En septembre 2022, plus de 7,1 M de ressortissants ukrainiens avaient quitté leur pays depuis le début de la guerre, dont 4 M ont bénéficié de la protection temporaire ou d'un système de protection analogue en Europe.

En France, la réponse institutionnelle a été rapide. Dès le 9 mars 2022, une cellule interministérielle de crise (CIC) Ukraine, placée sous l'autorité du Premier ministre et animée par le ministre de l'intérieur, a été activée. Cette cellule s'est concentrée en priorité sur l'accueil des personnes fuyant le conflit en coordonnant l'action de l'ensemble des acteurs concernés : services centraux et déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, opérateurs, associations, citoyens.

Les conditions de mise en œuvre de la protection temporaire ont été rapidement définies dans le cadre d'une instruction interministérielle du 10 mars 2022, complétée par une autre le 22 mars 2022 pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire.

Au plan opérationnel, la mise en œuvre a été confiée aux préfetures et aux services déconcentrés de l'État, dans lesquels des cellules de crise régionales et départementales ont été activées dès le début du mois de mars, soit moins de huit jours après le déclenchement de la guerre, comme la Cour l'a vérifié dans neuf départements.

Cette réactivité n'a pas été sans prix : l'ensemble des dépenses engagées par l'État et la Sécurité sociale pour la protection temporaire des Ukrainiens devrait s'élever à environ 634 M€ pour l'année 2022.

Répartition des déplacés ukrainiens en Europe

Les arrivées d'Ukraine se sont majoritairement concentrées sur les pays limitrophes : 6 300 000 personnes en Pologne, 1 200 000 en Roumanie, 1 000 000 en Hongrie, 800 000 en Slovaquie, 500 000 en Moldavie.

Parmi les États membres de l'Union européenne, l'Allemagne (400 000 personnes), la République tchèque (270 000 personnes), l'Autriche (260 000 personnes), l'Italie (100 000 personnes) et l'Espagne (100 000 personnes) ont été les pays qui ont majoritairement accueilli les déplacés. La France se situe seulement au 4^e rang des pays européens non limitrophes par le nombre de personnes accueillies (près de 115 000 personnes en cumulé).

4,2 millions de personnes seraient retournées en Ukraine depuis le début du conflit, sans que ce nombre soit fiable.

Le conflit présente en effet une caractéristique particulière : les familles déplacées d'Ukraine recherchent une mise à l'abri mais ne sont pas en rupture avec leurs autorités nationales. Elles peuvent ainsi circuler librement, non seulement au sein des États de l'Union, mais également en direction de leur pays d'origine, ce qui rend leur dénombrement particulièrement complexe.

3. Échantillon de dix préfetures : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hérault, Moselle, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Rhône, Paris (préfeture de région Île-de-France et préfeture de police) et Seine-Saint-Denis.

I - L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS : DES SOLUTIONS INNOVANTES

A - Une gestion réactive de la crise dès mars 2022

La majorité des déplacés d'Ukraine sont arrivés en France ou ont transité par la France – vers l'Espagne et le Portugal principalement – de manière spontanée et autonome, et ce n'est que très ponctuellement qu'ont été organisés des transferts⁴. Les arrivées ont eu lieu principalement par voie routière (43,3 %), aérienne (29,3 %) et ferroviaire (12,5 %).

Les personnes déplacées ont d'abord été comptabilisées dans les gares et aéroports parisiens et dans plusieurs points de passage terrestres. Les flux d'arrivée se sont majoritairement concentrés en Île-de-France,

en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), en Auvergne-Rhône-Alpes et en Grand Est. Les lieux d'implantation ont découlé des lieux d'arrivée ou des liens préexistants avec des compatriotes déjà présents sur le territoire – notamment dans les Alpes-Maritimes – ou ont résulté de mises en relation spontanées.

La comptabilisation des flux d'arrivée est fondée sur le nombre de personnes bénéficiaires d'une autorisation provisoire de séjour⁵ (APS) et de l'allocation pour demandeurs d'asile (Ada). Fin décembre 2022, le nombre d'APS délivrées atteignait un volume d'un peu plus de 86 000 autorisations et 45 000 ménages environ bénéficiaient de l'Ada, soit un peu plus de 82 000 personnes.

La difficile comptabilisation du nombre de déplacés ukrainiens

Le dénombrement précis des bénéficiaires de la protection temporaire est difficile dans la mesure où ceux-ci se déplacent librement sur le territoire national et dans l'Union européenne, mais également vers leur pays d'origine. Ainsi, les chiffres varient chaque mois du fait des entrées et des sorties.

Les unités de mesure des données peuvent également varier. Les deux principales sont l'allocation pour demandeur d'asile (Ada) et l'autorisation provisoire de séjour (APS). L'Ada est accordée à raison d'une carte par ménage. Les chiffres de personnes couvertes peuvent varier selon la composition, les revenus et les mouvements de membres de la famille. Par conséquent, ces données ne correspondent pas exactement aux déplacés présents sur le territoire. Certains d'entre eux n'ont pas demandé l'Ada ou bien n'en ont pas bénéficié durant une période parce qu'ils travaillaient. L'APS, quant à elle, n'est délivrée qu'aux seuls adultes. Néanmoins, par exception, des APS ont pu être délivrées à des mineurs dans des situations d'isolement.

Enfin, certaines données sont arrêtées à des dates différentes, rendant difficile leur comparabilité et leur mise en cohérence.

Près de 115 000 personnes ont été accueillies en France de manière cumulée depuis le début du conflit. Fin décembre, 86 000 APS étaient encore en vigueur et 45 000 Ada étaient versées.

4. Opérations organisées pour des enfants ukrainiens relevant de soins et d'un suivi médical avec leurs familles proches et pour des blessés de guerre.

5. La protection temporaire s'accompagne de la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité de six mois, renouvelable dans la limite de trois ans, assortie d'une autorisation de travail.

Les flux d'arrivées ont été importants au cours des premiers mois de la crise : plus des deux tiers des réfugiés bénéficiant de l'Ada ont été enregistrés entre mars et avril 2022. Depuis le mois de mai, les enregistrements se sont poursuivis à un rythme moins soutenu.

Le conflit se prolongeant, l'évolution des flux qui en résultent ne repose que sur des

hypothèses. À ce jour, les services de l'État projettent un accueil mensuel de 2 000 à 4 000 personnes supplémentaires. En fin d'année 2022, les arrivées se poursuivaient à un rythme relativement soutenu : 4 681 entrées constatées au niveau de l'Ada en septembre, 3 483 en octobre et 3 098 en novembre.

Les déplacés d'Ukraine sont principalement des femmes et des enfants

La connaissance des déplacés d'Ukraine demeure parcellaire. Sur la base des éléments partagés par les préfectures rencontrées, les déplacés sont arrivés en France avec les membres proches de leur famille, avec peu de biens matériels et, le cas échéant, leurs animaux de compagnie.

Les personnes déplacées sont majoritairement des femmes (75 % des adultes) et des enfants (30 % des personnes accueillies).

Selon la Caisse nationale d'allocations familiales, cette population est même essentiellement composée de femmes isolées avec enfants, qui « sont dans une situation ambivalente car elles souhaitent revenir au pays et ne savent pas pour combien de temps elles resteront en France ». Ceci peut expliquer la raison pour laquelle ce public engage peu de démarches pour demander des prestations sociales (fin 2022, 15 200 foyers étaient couverts par des aides, soit environ 20 % des bénéficiaires de la protection temporaire).

Plusieurs préfectures se saisissent de l'opportunité du renouvellement des APS pour adresser un questionnaire aux bénéficiaires permettant de mieux connaître leur situation (sociale, professionnelle, familiale) et leurs besoins à moyen terme.

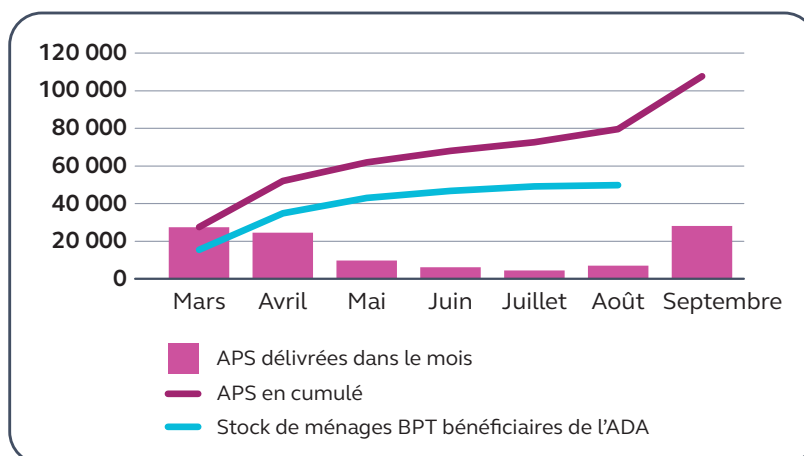
B - Le statut de la protection temporaire mis en place pour la première fois

Le Conseil européen a décidé le 4 mars 2022 d'activer la protection temporaire au profit des ressortissants ukrainiens, ce qui leur a ouvert un droit au séjour sur le territoire des différents États membres pour trois ans au maximum. Conformément à l'article L. 581-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), cette protection ne préjuge pas de la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et ne fait pas obstacle à l'introduction d'une demande d'asile.

Ce dispositif n'anticipe pas une installation durable en France et n'implique pas d'enjeu d'intégration. Les personnes déplacées d'Ukraine disposent d'une autorisation provisoire de séjour (APS) valable six mois portant la mention « bénéficiaire de la protection temporaire », dont la délivrance ne relève pas de la procédure d'asile de droit commun.

Par comparaison, les Afghans arrivés en France depuis l'été 2021 par des moyens mis en place par l'État, dans le cadre de la mission Apagan, n'ont pas bénéficié de la protection temporaire. Ils ont relevé de la procédure d'asile avec un souhait d'installation, leur retour vers le pays d'origine étant peu probable.

Graphique n° 1 : nombre d'APS délivrées par mois et cumul jusqu'en septembre 2022



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEF

La situation incertaine des déplacés d'Ukraine relevant d'une autre nationalité

La protection temporaire est également ouverte aux ressortissants des pays tiers qui résidaient régulièrement en Ukraine sur la base d'un titre de séjour permanent et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays dans des conditions sûres et stables, ainsi qu'aux ressortissants des pays tiers ou apatrides qui bénéficient d'une protection internationale ou nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022. Les membres de familles de ces personnes sont également concernés.

S'agissant des étudiants ressortissants d'États tiers à l'Ukraine, qui y suivaient leurs études et n'ont pas été rapatriés dans leur pays d'origine, au regard des conclusions arrêtées par le Conseil européen, plusieurs pays européens ont accepté de faire bénéficier ces étudiants de cette protection.

En France, les étudiants ressortissants de pays tiers ayant introduit une demande de protection temporaire avant le 17 juin 2022 et ayant fait, dans un premier temps, l'objet d'un refus d'APS, se sont vu remettre, concomitamment à la notification de l'arrêté de refus, une APS d'une durée d'un mois, délai devant permettre un examen complet de la situation de l'étranger souhaitant solliciter une carte de séjour temporaire « étudiant ». Compte tenu d'un certain nombre de situations où ce délai n'avait pas pu permettre d'apporter tous les justificatifs requis, il a été décidé d'accorder un délai supplémentaire à ces publics pour solliciter une carte de séjour temporaire « étudiant », jusqu'au 31 octobre 2022⁶. Selon la direction générale des étrangers en France (DGEF), une majorité des étudiants concernés a été rapatriée dans leur pays d'origine à l'initiative de leurs États d'appartenance.

6. Pour bénéficier de ce titre, les requérants devaient apporter un justificatif d'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur et y suivre une formation qualifiante. Ils devaient également justifier de ressources mensuelles d'un montant minimal de 615 €. Les étudiants ressortissants d'États tiers déplacés d'Ukraine et arrivés en France après le 17 juin sont soumis au droit commun. Au 15 novembre 2022, les données disponibles faisaient état, pour 531 demandes de titre « étudiant », de 156 acceptations, 28 rejets et 343 demandes en cours d'instruction.

C - Une mobilisation forte des services de l'État

La coordination de ce dispositif a été assurée par la cellule interministérielle de crise Ukraine (CIC Ukraine), activée dès le 9 mars 2022. Elle s'est organisée pour assurer un pilotage autant stratégique qu'opérationnel.

Dès son installation, cette cellule a permis de faire évoluer rapidement les dispositifs de droit commun existant par l'adoption de plusieurs décrets et instructions pour compléter le Ceseda et formaliser la stratégie d'accueil autour des quatre piliers de l'hébergement, de l'accès aux droits et aux soins, de l'insertion professionnelle et de la scolarisation.

Dès le mois de mars 2022, ces textes ont couvert l'ensemble des publics (adultes, mineurs, étudiants, personnes en situation de handicap) et ont pourvu aux besoins des personnes déplacées (ouverture des droits, accès à l'hébergement et au logement, droit au travail, insertion professionnelle, formation linguistique).

Les autorités ont organisé l'information, l'orientation des personnes concernées par une large communication sur de multiples supports, notamment en langue ukrainienne auprès des partenaires locaux (élus locaux, espaces France services, associations, etc.).

La CIC a contribué à faciliter le partage d'information des actions menées par les services de l'État et l'ensemble des acteurs :

elle a organisé des points de situation réguliers⁷ ainsi que des tableaux de bord diffusés à l'ensemble des parties prenantes centrales et territoriales, permettant de consolider à un rythme soutenu (quotidien jusqu'au 14 juillet 2022) les données disponibles. Dans ce cadre, des choix structurants d'organisation ont été opérés, notamment pour :

- coordonner et associer le plus grand nombre des parties prenantes de premier rang⁸, ainsi que les autres partenaires de gestion de cette crise (collectivités, associations, entreprises et fédérations professionnelles) afin de couvrir un spectre large des acteurs impliqués ;
- confier aux préfetures la dimension opérationnelle de gestion de la crise, ce qui a conduit à la création d'un pôle territorial au sein de la CIC, destiné à décliner des outils au profit des services déconcentrés de l'État et des partenaires locaux (boîte fonctionnelle, questionnaire en ligne, FAQ) ;
- impulser des actions sans se substituer à l'action des administrations compétentes.

La CIC-Ukraine s'est appuyée sur un noyau de collaborateurs permanents, sur quelques renforts ponctuels de courte durée et sur un réseau d'experts ministériels mobilisés au fil de l'eau par les ministères partenaires. Cette organisation souple a permis de maintenir la structure de la CIC dans un format réduit et de conserver un fonctionnement très agile.

7. Sous forme de notes, courriels ou briefings oraux aux membres du Gouvernement, cabinets ministériels, administrations, etc.

8. Les cabinets (Présidence de la République, Première ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, etc.), les administrations (direction générale des étrangers en France, délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Santé, etc.) et les opérateurs (Office français de l'immigration et de l'intégration, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Caisse nationale des allocations familiales, Pôle emploi).

L'approche déconcentrée de gestion de la crise, assurée par les préfets de département, a facilité le partenariat territorial de l'ensemble des acteurs. Les précédentes crises (sanitaires et migratoires) ont aussi permis de capitaliser sur leurs enseignements et la nécessité reconnue d'agir de manière transversale et coopérative et d'investir sur un travail de proximité avec les acteurs locaux pour garantir la continuité des actions de l'État. La CIC-Ukraine a laissé les préfetures interagir avec les collectivités territoriales de leur ressort. La qualité de cette relation a été variable selon les territoires.

La CIC a, par ailleurs, assuré l'animation des relations avec les grandes associations de solidarité, avec les autorités diplomatiques et consulaires ukrainiennes et avec les associations franco-ukrainiennes, qui se sont impliquées localement pour l'accueil des déplacés.

L'avenir de la CIC-Ukraine n'est pas encore déterminé⁹. Alors que s'achève le premier cycle de la crise des déplacés, un autre fonctionnement est nécessaire pour organiser l'accueil des déplacés dans la durée, c'est-à-dire à l'horizon de la fin du dispositif de protection temporaire des déplacés, prévue par le cadre européen et législatif au plus tard en mars 2025, date butoir de la protection temporaire.

D - Des lieux d'accueil aux formes diverses

L'accueil des réfugiés ukrainiens a concerné des populations d'origine géographique proche et dont l'acheminement vers la France ne reposait ni sur des ponts aériens comme après la chute de Kaboul en Afghanistan (été 2021), ni sur des trajets longs avec regroupements intermédiaires comme pour la guerre en Syrie (années 2010), ce qui avait permis dans ces deux derniers cas

d'anticiper l'ampleur du phénomène.

C'est dans un contexte d'arrivées possiblement soudaines et dans un volume inconnu que l'État a dû s'organiser. Dès la fin février 2022, les réseaux consulaires ukrainiens ont sollicité les préfetures des grandes métropoles, les collectivités et les acteurs associatifs spécialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile, tels que France Terre d'Asile ou encore Forum Réfugiés à Lyon. Dès le début de la crise, les premiers accueils ont ainsi été réalisés dans le cadre d'organisations bien souvent conventionnées oralement par les pouvoirs publics.

Par exemple, France Terre d'Asile, en lien avec la préfeture d'Île-de-France et la préfeture de police de Paris, a fait preuve de réactivité : dès les premières heures, cette association a mis en place un premier sas d'accueil, dit « de la rue des Cheminots ». Outre un premier accompagnement social, ce lieu a rapidement permis l'installation des services de l'État pour le suivi et l'octroi des titres de séjour et droits afférents.

À l'image de ce lieu, les préfetures ont mis en place des sas d'accueil dont l'organisation a été encadrée¹⁰. Plus de 80 sites ont été ainsi ouverts entre mars et août 2022. Les arrivées se sont principalement concentrées sur les grandes métropoles (Paris, Strasbourg, Lyon, Marseille et Nice) et sur des territoires frontaliers, tels que la Moselle. Dans ces métropoles, les sas d'accueil ont pris la forme de plateformes (« hubs »), qui ont permis de regrouper en un seul lieu le premier accueil, le diagnostic social et de santé, l'émission de titres de séjour, les formalités pour l'obtention des droits, le premier hébergement et les premières aides¹¹, ainsi que l'orientation vers des hébergements ou logements de moyen terme.

9. La CIC a recommandé le maintien d'une organisation interministérielle, soit sous la forme d'une mission ou d'une délégation dédiée pour la durée de la crise, soit au sein d'une administration centrale à vocation interministérielle (Dihal, DGEF, délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés).

10. Instruction ministérielle du 22 mars 2022.

11. Notamment des chèques pour l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et l'habitat d'une valeur de 250 € par adulte, remis par la Croix Rouge.

Ces lieux uniques ont pris des formes diverses. Un hall du parc des expositions de Paris, où plusieurs centaines de personnes affluaient chaque jour (1 000 arrivées en moyenne par jour au plus fort de la crise), a été ainsi entièrement consacré au premier accueil dès le début du mois de mars 2022. À Marseille, fin mars, un ferry de la compagnie Corsica Linea a été mobilisé par le ministère de l'intérieur pour accueillir un peu plus de 800 personnes au total. Ces lieux ont permis des coopérations inédites entre acteurs associatifs et humanitaires, bénévoles, collectivités (centres communaux d'action sociale), ministère de l'intérieur, Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), agences régionales de santé (ARS), caisses d'allocations familiales, services de l'éducation nationale et de Pôle emploi, notamment.

Le coût de ces « hubs » et sites d'hébergement de grande urgence a été élevé par comparaison à celui de l'hébergement d'urgence habituel, allant de 41 € par jour et par place à la porte de Versailles à Paris (440 places) à 71 € par jour et par place à Marseille¹² (1 600 places¹³),

mais il intègre une offre plus étendue. Avec le ralentissement des arrivées, plusieurs sites ont fermé. Une soixantaine d'accueils de jour demeuraient actifs fin septembre 2022. À Paris, où l'on constate désormais une moyenne de 50 arrivées par jour, l'accueil est organisé dans une structure modulaire sur un site privé dédié à l'organisation d'événements, boulevard de la Villette dans le 19^{ème} arrondissement. L'esprit d'unicité de lieu reste identique, même si certains acteurs ne sont plus présents, comme l'Ofii. À Marseille, où l'on recense dix nouvelles arrivées par jour en moyenne, le ferry a été libéré fin juin 2022 pour laisser la place à un accueil social situé en ville sans autre présence que l'association mandatée par l'État. Ce lieu est ouvert tous les jours, un numéro spécial d'appel permet de le joindre et des astreintes sont mises en place pour récupérer les personnes déplacées d'Ukraine 24 h/24 partout en ville. Un établissement hôtelier est mobilisé intégralement par ailleurs pour assurer le premier hébergement de grande urgence.

Photo n° 1 : structure d'accueil de Paris



Source : Cour des comptes. Photos des rapporteurs de la Cour des comptes, libres de droit d'usage. Escale Ukraine du boulevard de la Villette à Paris - novembre 2022

12 Ces coûts intègrent les frais d'accompagnement social et de restauration.

13. Dont il a fallu régler aussi les places inoccupées à hauteur de 39 € par jour.

II - L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT DES PERSONNES ACCUEILLIES : DES RÉPONSES SPÉCIFIQUES

La CIC a demandé aux préfetures d'organiser au sein des sas d'accueil, la délivrance des titres de séjour et la proposition de solutions d'hébergement et de logement. L'hébergement est une solution provisoire visant à répondre à des besoins immédiats dans l'attente d'un logement durable et adapté. Le logement est une solution durable pour laquelle l'occupant dispose d'un titre d'occupation (ex : bail).

Afin de ne pas désorganiser les dispositifs existants d'accueil d'urgence (115, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, etc.) et ceux de l'accueil¹⁴ des demandeurs d'asile, un parc d'hébergement et de logement spécifique a été mobilisé en urgence. Il s'est appuyé sur des dispositifs préexistants que sont les conventionnements hôteliers, l'intermédiation locative et l'hébergement citoyen, dont les modalités, les ambitions et les impacts financiers ont été adaptés à la crise. L'hébergement et le logement ont été un enjeu majeur.

Les mesures prises en matière d'hébergement ont permis la création de 32 000 places d'hébergement temporaire entre mars et juillet 2022.

Au 25 août 2022, l'État recensait 87 825 places disponibles (hébergements collectifs, logements des collectivités, logements sociaux, hébergement citoyen et mobilisation du parc privé). Fin septembre, plus de 57 000 personnes étaient hébergées ou logées.

A - Une garantie d'hébergement réelle

L'hébergement collectif (hébergement de première urgence de type dortoirs et mobilisation de nuitées hôtelières) représentait 26 % des places occupées fin septembre contre 32 % fin août. La mobilisation de ces logements dits *ad hoc* a reposé sur les préfetures et leurs réseaux associatifs et ne devait en aucun cas empiéter sur les dispositifs sociaux de mise à l'abri dits de droit commun (115, accueil des demandeurs d'asile), souvent déjà saturés.

Si le plan de mise à l'abri lié à la covid avait déjà permis aux préfetures de répondre à une crise d'envergure, la gestion de la crise ukrainienne a été d'une autre ampleur. Ainsi, sur le territoire francilien, qui compte chaque jour près de 50 000 nuitées hôtelières de mise à l'abri (sans compter les places de centre d'hébergement d'urgence ou de centre d'hébergement et de réinsertion sociale - CHRS), plus de 7 000 places ont été créées spécifiquement. Plus de 2 200 l'ont également été à Marseille, près de 1 300 à Lyon et plus de 500 places dans les Alpes-Maritimes (soit un nombre supérieur aux nuitées de droit commun de Nice¹⁵).

Sur la période, le coût par place et par jour s'est élevé à 38 € en moyenne nationale, là où la mise à l'abri de droit commun en nuitée hôtelière est en moyenne inférieure à 20 € et à 18 € dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Des conventions types avec les établissements hôteliers ou de vacances ont été élaborées par le ministère de l'intérieur

14. 121 554 demandes d'asile (mineurs compris) ont été formulées en guichet unique des demandeurs d'asile (Guda) en 2021, ce qui a représenté une hausse de 30,3 % par rapport à 2020, sans atteindre le nombre de demandes déposées en 2019 (151 283). En 2022, le nombre de demandes d'asile est à nouveau en augmentation. Le chiffre de 2019, pic de demandes d'asile suite à la crise syrienne, pourrait être atteint. Par ailleurs, le taux d'occupation dans le dispositif national d'accueil (DNA) a atteint 97,5 % en septembre 2022.

15. La préfeture des Alpes-Maritimes a, dans certains cas, conditionné l'accès au logement à la participation à des formations à la langue française et à une contribution financière de 20 % du coût de l'hébergement.

avec des plafonds allant de 30 € à 75 € par nuit selon la gamme de l'établissement. La durée limitée de ces conventions (maximum de trois mois) n'a pas facilité la négociation financière ni la stabilité du système sur la période, par ailleurs fortement soumis à la saisonnalité de la disponibilité des chambres au regard des enjeux touristiques.

B - Le renfort indispensable de l'hébergement citoyen

L'hébergement citoyen s'est développé depuis plusieurs années dans le cadre de l'accueil des demandeurs d'asile. Il repose sur l'engagement d'hébergeurs volontaires, qui se signalent auprès du tissu associatif développant cette offre inclusive d'accueil. Les interventions des associations sont diverses : repérage des hébergeurs, pédagogie et évaluation de leur capacité à héberger, mise en rapport avec les demandeurs d'asile et suivi de la cohabitation.

Face à la crise ukrainienne, le gouvernement a fait appel à l'engagement volontaire pour contribuer à l'accueil : propositions de bénévolat, de traduction ou encore d'hébergement ont été recueillies dans le cadre d'une plateforme en ligne. L'État recensait 35 600 offres début avril 2022 et 44 000 offres fin août pour près de 21 000 personnes ainsi hébergées à la même date, soit 43 % des solutions d'hébergement. À la mi-octobre 2022, 20 231 logements vérifiés étaient recensés pour 12 918 personnes logées contre plus de 23 000 fin septembre.

Cette solution d'hébergement conduit à dresser deux constats.

D'une part, un nombre non mesurable de ces hébergements s'est organisé sans intermédiaires, aux abords des gares ou sur les réseaux sociaux, sans qu'un contrôle soit possible. La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) estimait en mai 2022 que 50 000 personnes étaient hébergées dans ce cadre informel. Ainsi, la réalité de l'hébergement citoyen en nombre comme en qualité demeure aujourd'hui mal connue des services de l'État et des associations.

D'autre part, ce type d'hébergement ne garantit pas une solution d'accueil de moyen terme. Une première vague de ruptures d'hébergement citoyen a été constatée par les préfetures avant la période estivale et à l'approche de l'hiver. Dans une période d'alourdissement des coûts de l'énergie, notamment, d'autres ruptures, sans compter celles liées aux difficultés inhérentes à une longue cohabitation, risquent de se produire.

L'instruction de la Première ministre du 22 juin 2022 a anticipé le besoin de conforter l'hébergement citoyen, alors même que la charge de l'accueil à domicile n'a fait l'objet d'aucune prise en compte en début de crise. Par décret du 17 novembre 2022, le gouvernement a établi une indemnisation de 150 € par mois (5 € par jour au-delà du troisième mois) allouée aux personnes ayant accueilli ou s'engageant à accueillir des personnes déplacées d'Ukraine plus de trois mois avant le 31 décembre 2022.

C - La difficile transition vers un logement pérenne

Dès le début de la crise, l'installation des personnes déplacées dans un logement indépendant pour une période de moyen et long terme a été un objectif prioritaire. La mobilisation des acteurs sociaux du logement (hors du contingent de logements destiné aux publics prioritaires) comme du parc privé au travers de l'intermédiation locative¹⁶ a été encouragée, en fixant un objectif de 7 500 logements indépendants à mobiliser avant la fin juin 2022.

Fin décembre 2022, 8 500 logements étaient occupés par plus de 27 000 personnes. Dans ce cadre, 4 250 logements du parc social ont été mobilisés (principalement des logements vacants ainsi que des logements vides du fait d'opérations de réhabilitation) et accueillent plus de 13 400 personnes.

4 280 logements du parc privé ont été mis à disposition, dont un peu plus de la moitié

par des propriétaires particuliers. Les autres proviennent des collectivités ou de personnes morales disposant de logements. Au total, 13 000 personnes déplacées ont pu être accueillies dans des logements pérennes.

Le Gouvernement a mis en place une aide de 2 200 € par place créée et par an pour les associations intervenant au titre de l'intermédiation locative, ainsi qu'une aide non systématique de 200 € pour faciliter le paiement du loyer, si les aides de la caisse d'allocations familiales (Caf) et la rémunération d'un emploi n'y pourvoient pas.

Dans les faits, cette mobilisation s'est révélée complexe. D'une part, l'incertitude quant à la durée du conflit limite la capacité d'engagement que représente la signature de baux. D'autre part, les difficultés liées à la situation économique des bénéficiaires rend l'accès au logement particulièrement complexe. Plusieurs associations agréées concédaient fin novembre que la mobilisation de logements ne faisait que débiter, comme le montrent les données nationales.

III - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : UNE OFFRE ÉTENDUE

Outre la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour sur le territoire français d'une durée de six mois, les droits attachés à la protection temporaire sont les suivants :

- le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (Ada) ;
- l'accès aux droits sociaux et aux soins ;
- la scolarisation des enfants mineurs ;
- l'autorisation d'exercer une activité professionnelle.

Enfin, un volet transversal d'accompagnement social a été prévu pour informer, accompagner les bénéficiaires de la protection temporaire dans leurs démarches administratives et s'assurer, le cas échéant, que l'hébergement citoyen se déroule dans de bonnes conditions. Cet accompagnement se traduit également par une ouverture des offres de formations linguistiques organisées par l'Ofii.

16. Instruction du 4 juin 2018 prévoyant, dans le cadre du plan « logement d'abord », la possibilité pour des propriétaires privés de proposer leur logement ou pour des associations agréées (article L. 365-4 du CCH) de procéder à des locations privées pour loger des personnes en difficulté au logement. Ces dispositifs garantissent le paiement du loyer, la remise en état du logement, le cas échéant, et peuvent donner lieu à des avantages fiscaux.

Un traitement massif et inédit des titres et droits de la protection temporaire

Des guichets réservés à l'examen de ces demandes ont été mis en place dans les sas d'accueil (« hubs ») ainsi que dans toutes les préfectures avec une prise en charge directe des personnes se présentant spontanément, et ce, contrairement aux autres démarches des étrangers en préfecture, qui passe par un mécanisme de prise de rendez-vous. Les opérations de demande de l'Ada auprès de l'Ofii étaient réalisées dans ce même sas au début de la crise après l'instruction de l'APS.

La documentation a été préparée en langue ukrainienne pour l'ensemble des démarches. Des sessions d'information à destination des partenaires locaux identifiés ont été organisées pour qu'ils soient en mesure d'orienter les demandeurs vers la préfecture et éventuellement de fournir une aide à la constitution du dossier.

En Île-de-France, si l'instruction des demandes d'APS « protection temporaire » déposées par les personnes fuyant le conflit en Ukraine est réalisée par le préfet du département de résidence ou d'hébergement, dans un souci d'efficacité et de rapidité, la préfecture de police a délivré les APS pour le compte des autres préfectures de la région, indépendamment du lieu d'hébergement des personnes déplacées.

A - L'octroi aux bénéficiaires de la protection temporaire de l'allocation pour demandeur d'asile dans des conditions exceptionnellement favorables

Les détenteurs de la protection temporaire bénéficient de l'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) pendant la durée de leur protection temporaire dans les mêmes conditions que les demandeurs d'asile. Son montant est fixé selon un barème identique à celui des demandeurs d'asile qui prend en compte la composition familiale et les ressources du ménage¹⁷. L'allocation est versée mensuellement au moyen d'une carte de paiement délivrée au titulaire d'une APS.

À l'inverse des demandeurs d'asile, les déplacés d'Ukraine ont bénéficié à titre exceptionnel du montant additionnel de l'Ada (dit « pécule »). Or, le Ceseda prévoit que ce montant additionnel ne doit être versé qu'aux personnes qui n'ont pas accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit. Cette décision a été prise pour des raisons de rapidité de mise en œuvre alors que le système d'informations de l'Ofii nécessitait une évolution pour intégrer les bénéficiaires de la protection temporaire et le caractère gratuit ou non de leur hébergement ou du logement. Ce montant additionnel n'est plus attribué aux déplacés hébergés ou logés à titre gratuit depuis le 1^{er} octobre 2022. La fin de son versement marque le retour à l'application du régime de droit commun de l'Ada pour les bénéficiaires de la protection temporaire.

17. Le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer, entre 6,80 € (une personne) et 44,80 € (dix personnes) par jour. Un montant additionnel (pécule) de 7,40 € par jour est versé si le demandeur n'a pas bénéficié gratuitement d'un hébergement alors qu'il en a fait la demande. Le coût mensuel moyen par individu, tel que constaté pour le mois de mars, s'élève à 326 € (651 € par ménage).

Fin décembre 2022, 45 000 ménages bénéficiaires de la protection temporaire, soit 82 000 personnes, bénéficiaient de l'Ada. Par comparaison, 100 000 ménages parmi l'ensemble des demandeurs d'asile en étaient bénéficiaires à la même période.

Compte tenu des flux importants des déplacés, les équipes de l'Ofi ont été renforcées afin d'accompagner la montée en puissance des guichets uniques de délivrance et de garantir l'octroi sans délai de la carte de paiement. Les bénéficiaires de la protection temporaire titulaires d'une autorisation provisoire de séjour ont, par ailleurs, bénéficié de l'allocation de subsistance dans des délais beaucoup plus brefs que pour les demandeurs d'asile.

Pour les Ukrainiens dans l'attente de l'attribution de l'Ada, la Croix-Rouge française a mis en place un dispositif de soutien financier en coopération avec les ministères sociaux appelé chèques d'accompagnement personnalisés (Cap)¹⁸. Début octobre 2022, 546 357 Cap avaient été distribués au profit de 14 078 foyers concernant 25 743 bénéficiaires. Ils ont principalement été financés par l'usage de dons effectués au profit de la Croix Rouge. Le budget de l'État a contribué à ce financement à hauteur de 1,1 M€ (représentant moins de 20 % du coût du dispositif).

B - Un accompagnement social et administratif large

Des conventions conclues avec les opérateurs chargés de l'accueil et de l'hébergement des personnes déplacées ont prévu la couverture des missions relevant de l'accompagnement sanitaire, social et administratif.

Les opérateurs effectuent ainsi les premiers diagnostics sociaux, recensent les situations administratives et les éventuels liens familiaux et sociaux des personnes en France. Ils identifient les situations de vulnérabilité donnant lieu à des hébergements spécifiques. Ils accompagnent les protégés temporaires dans les démarches administratives et répondent aux besoins de première nécessité des personnes accueillies (kits d'hygiène, restauration trois fois par jour ou aide alimentaire, aide vestimentaire, matériel de puériculture). En coordination avec l'opérateur chargé de l'hébergement, ils assurent la préparation des personnes accueillies vers un hébergement ou un logement pérenne, en lien avec l'administration.

Ainsi, du 4 mai au 5 octobre 2022, France Terre d'Asile a reçu 1 367 ménages sur les points d'accueil. Ces entretiens ont donné lieu à des actions et orientations dans les domaines suivants : 365 aides Solidarité transport, 74 accompagnements relatifs à l'Ada, 25 aides alimentaires d'urgence, 189 démarches auprès des Caf, 170 orientations vers des cours de français, 150 actions relatives à l'emploi et la formation, 19 informations et orientations sur la reconnaissance des diplômes, 70 aides à la scolarisation, 62 orientations « Santé/Psy », 140 accompagnements relatifs à l'assurance maladie.

1 - Un panier de droits sociaux variés

Dès la publication de la circulaire interministérielle du 10 mars 2022, les déplacés se sont vu ouvrir les droits aux aides personnelles au logement (APL). Par la suite, le ministre des solidarités et de la santé les

18. Cette aide était de 250 € par adulte et 50 € par enfant de moins de 12 ans.

a rendus éligibles à six autres prestations : allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial (ASF), allocation d'éducation pour enfant handicapé (AEEH), allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant et prime à la naissance¹⁹. Les aides personnelles au logement (APL) et les allocations familiales sont normalement

réservées aux personnes étrangères qui possèdent un titre de séjour en cours de validité, ce qui n'est pas le cas des demandeurs d'asile.

Au-delà, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a pris en charge des frais d'accueil en crèche des enfants déplacés d'Ukraine pour 2022.

Tableau n° 1 : nombre de foyers couverts par des prestations versées par le réseau des Caf²⁰

	Mai 2022	Juin 2022	Juillet 2022	Août 2022	Sept 2022	Oct 2022	Nov 2022	Déc 2022
Nombre de foyers couverts	1 448	2 413	5 573	8 737	8 686	11 002	10 599	15 208

Source : Cour des comptes à partir des données de la Cnaf

En qualité de tête de réseau de la branche Famille, la Cnaf a informé les Caf sur les conditions d'ouverture des droits à ce public particulier. Elle a mis en place des visioconférences pour recueillir les interrogations et signalements venant des Caf, tout en mettant à leur disposition des documents utiles (imprimés Cerfa, demande aide logement, déclaration de ressource traduits en ukrainien, plaquette d'information sur l'aide au logement et vidéos de présentation d'une crèche, centre de loisirs, centre social sous-titrées en ukrainien).

En novembre 2022, 15 200 foyers avaient bénéficié d'une prestation versée par la branche famille. Parmi eux, 9 032 bénéficiaient des prestations familiales et 5 818 des allocations de logement pour un montant moyen de droits de 239 €.

2 - Un accès aux soins rapide

La protection universelle maladie (PUMa) et la complémentaire santé solidaire (CSS) ont été accordées sans application du délai de carence²¹ pour l'accès aux soins médicaux aux personnes ayant obtenu le bénéfice de la protection temporaire²².

19. Les bénéficiaires de la protection temporaire ne sont pas éligibles au RSA, à la prime d'activité (PA), allocations qui requièrent une résidence préalable de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Néanmoins, conformément aux dispositifs du CASF, ils sont éligibles aux RSA et à la PA majorés (dès lors qu'ils en respectent les conditions prévues aux articles L. 262-4 et L. 262-9 du CASF ainsi qu'aux articles L. 842-2 et L. 842-7 du CSS). Peu de bénéficiaires de la protection temporaire sont concernés par cette mesure. En novembre, 37 foyers seulement bénéficiaient du RSA et 10 de la prime d'activité.

20. La branche Famille ne dispose pas de données précisant la nationalité de ses bénéficiaires. Une codification spécifique pour suivre les familles ukrainiennes, entraînant un traitement manuel, a été mise en place. Les évaluations doivent donc être prises avec précaution.

21. Les demandeurs d'asile ont droit à la PUMa et la complémentaire santé solidaire (CSS) à compter d'un délai de trois mois de résidence ininterrompue sur le territoire français. En attendant d'être affilié à cette PUMa, le migrant peut bénéficier de soins urgents qui visent à empêcher la propagation d'une maladie, qui concernent les femmes enceintes ou les nouveau-nés, ou qui permettent de soigner le demandeur dont le pronostic vital est engagé.

22. Les personnes en attente, n'ayant reçu qu'une APS limitée à un mois dans l'attente de la fin de l'instruction de leur demande, bénéficient d'une prise en charge dérogatoire ne requérant pas le dépôt d'une demande d'aide médicale d'État.

Ces dernières se sont vues ainsi délivrer une attestation de droits à l'assurance maladie et la CSS leur permettant de bénéficier de soins intégralement pris en charge par l'assurance maladie et sans avoir à en avancer les frais. Les droits sont ouverts rétroactivement à compter de la date d'arrivée sur le territoire, pour un an, quelle que soit l'évolution de la situation professionnelle.

Au 30 septembre 2022, 107 000 personnes étaient affiliées à la protection universelle maladie (PUMa), dont 35 000 mineurs et 72 000 majeurs.

Les enjeux de santé ont été cruciaux dès le début de la crise : parmi les premiers réfugiés, figuraient notamment des personnes atteintes des pathologies engendrées à la suite de l'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl en 1986. Un second enjeu réside désormais dans le suivi des pathologies mentales liées aux traumatismes de la guerre et de l'exode.

C - La mobilisation pour la scolarisation et l'insertion dans l'enseignement supérieur

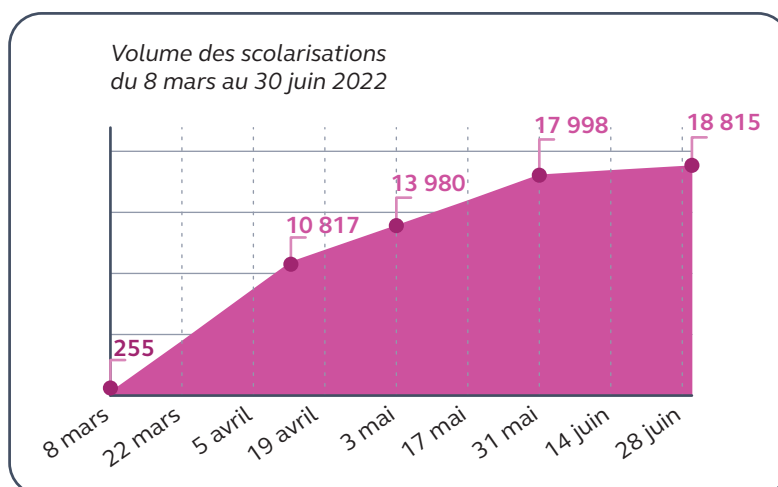
Une grande partie des enfants ukrainiens ont pu être scolarisés conformément au code de l'éducation. 19 236 élèves²³ bénéficiaires de la protection temporaire sont ainsi inscrits dans les établissements de l'éducation nationale pour l'année scolaire 2022-2023.

Les services de l'éducation nationale se sont mobilisés, aux côtés des préfetures, pour scolariser les enfants ukrainiens le plus rapidement possible, dès leur arrivée dans les unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants. Il n'a pas été nécessaire d'en créer de nouvelles, dans la mesure où le nombre d'élèves allophones a diminué depuis le début de la crise sanitaire.

Le maintien d'un lien avec la scolarisation ukrainienne, par l'intermédiaire d'une plateforme numérique, est organisée par le ministère ukrainien de l'éducation en accord avec l'éducation nationale française. Ce lien doit être assuré au sein de l'établissement scolaire et, dans la mesure du possible, sur le temps périscolaire. Le coût moyen par élève des seuls dispositifs spécifiques est évalué à environ 2 650 €.

23. À la mi-novembre 2022, 54 % des élèves ukrainiens étaient scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires, 33 % au collège et 13 % au lycée.

Graphique n° 2 : nombre d'élèves inscrits dans les établissements de l'éducation nationale



Source : CIC Ukraine

Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a mobilisé le programme « Pause » pour venir en aide aux chercheurs, y compris les doctorants déplacés d'Ukraine, accordant une aide financière d'urgence permettant de financer le séjour de quelques chercheurs ukrainiens et de leurs familles. Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) ont été appelés à accorder une attention particulière aux étudiants ukrainiens présents dans les cités universitaires. Ainsi, des places disponibles jusqu'à la rentrée 2022, dans la limite des capacités d'accueil existantes, ont pu être mobilisées de même que des aides

financières²⁴. Les étudiants sous protection temporaire pourront bénéficier des APL. 1 266 étudiants ukrainiens sont ainsi inscrits dans l'enseignement supérieur français.

L'effort de scolarisation des enfants a fortement mobilisé les services du ministère de l'éducation nationale pour faciliter un accueil en classe en cours d'année scolaire 2021-2022 (plus de 18 000 enfants inscrits) puis effectuer les inscriptions de la rentrée de septembre 2022 (19 236 enfants scolarisés, dont 55 % dans les cycles maternelle et élémentaire). Il pourrait être appelé à aller au-delà de l'année scolaire 2022-2023.

24. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont droit aux bourses sur critères sociaux sous réserve de respecter les conditions prévues par la réglementation (notamment inscription en France dans une formation habilitée à recevoir des boursiers). Le repas en restaurant universitaire à 1 € a été mis en place pour ces étudiants et les Crous ont pu verser des aides d'urgence après évaluation sociale par les services sociaux (pouvant aller jusqu'à 500 €, et ce, avec une évaluation sociale simplifiée, sans examen préalable de la commission sociale)..

D - Un dispositif d'insertion professionnelle volontariste

Une différence significative entre le statut de bénéficiaire de la protection temporaire et celui de demandeur d'asile réside dans la possibilité de travailler sans délai²⁵ et de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Le ministère du travail, avec le service public de l'emploi (SPE), a engagé une démarche « d'aller vers » pour identifier les personnes souhaitant travailler, définir les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle. Afin d'identifier les besoins, les souhaits, les diplômes et

compétences, Pôle emploi a élaboré un court questionnaire en français et en ukrainien à la demande de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

La mise en place d'un « point emploi » dans les sas d'accueil (« hubs ») a permis de délivrer un premier niveau d'informations sur l'accompagnement vers l'emploi par le SPE. Dans le même temps, le Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises a centralisé l'ensemble des engagements des entreprises et des besoins exprimés en matière d'emploi sur la plateforme *lesentreprises-sengagent.gouv.fr*.

L'apprentissage du français, un enjeu prégnant

Une offre linguistique de premier niveau est constituée par les ateliers sociolinguistiques (environ 700 ateliers sur le territoire pour développer l'autonomie sociale des adultes migrants), les ateliers « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (1 190 ateliers proposés aux parents allophones dans les écoles et collèges, visant l'apprentissage du français, la compréhension des valeurs de la République) et des offres numériques. Un recensement à la mi-octobre 2022 laissait apparaître que plus de 4 500 personnes auraient bénéficié de cette offre.

Par ailleurs, l'offre de français généraliste de l'Ofii mise en place pour les contrats d'intégration républicaine a été ouverte aux bénéficiaires de la protection temporaire²⁶. Cette offre a été calibrée pour permettre la réalisation de 15 000 parcours de formation, soit 10 % du montant des marchés actuels de l'Ofii. Toutefois, début novembre 2022, seuls 4 397 diagnostics avaient été réalisés et 2 547 personnes étaient entrées en formation.

Le SPE a également mis en place des formations linguistiques à visée professionnelle financées par Pôle emploi et les conseils régionaux.

Enfin, des cours de langue ont été mis en place dans les structures d'hébergement par les associations chargées de l'accompagnement social, par des universités ou des collectivités territoriales.

Alors que certains déplacés se sédentarisent et se mettent en situation de rechercher un emploi, l'enjeu linguistique devient prégnant. Une communication sur les dispositifs existants et la coordination seront accentuées par un plan d'action en trois temps reposant sur le niveau départemental (recenser les dispositifs mobilisables et les capacités disponibles, informer les acteurs de l'accompagnement et coordonner les interventions en mobilisant l'instance de concertation locale la plus adaptée).

25. Les demandeurs d'asile ont interdiction de travailler au cours des six premiers mois qui suivent l'enregistrement de leur demande par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

26. Offre comprenant une évaluation du niveau de langue puis une formation linguistique de 100 heures ou 200 heures vers le niveau A1 ainsi que d'une formation de 100 heures vers les niveaux A2 ou B1.

IV - L'INSCRIPTION DE LA CRISE DANS LA DURÉE : DES QUESTIONS EN SUSPENS

Après avoir su mettre en place une réaction d'urgence, le Gouvernement est désormais confronté à une difficulté nouvelle : l'incertitude se prolongeant sur la durée du conflit, et avec elle sur le nombre de réfugiés appelés à demeurer en France ou à la rejoindre, il doit désormais adapter des dispositifs conçus comme temporaires à une inscription dans un temps plus long, alors même que leur public ne manifeste pas nécessairement davantage de projet d'installation pérenne.

de l'hébergement hôtelier vont devoir être réévalués, tant au plan financier qu'opérationnel. Dans les territoires où l'offre d'hébergement et de logement est la plus contrainte, l'option d'une mise à contribution aux frais associés des personnes accueillies serait envisagée dès lors qu'elles disposent de ressources suffisantes (revenus tirés d'un emploi, par exemple) comme c'est d'ores et déjà le cas dans les Alpes-Maritimes. Cette mesure est à l'étude par la DGEF et la Dihal.

A - L'enjeu d'une relocalisation territoriale des bénéficiaires de la protection temporaire

L'accueil des personnes déplacées d'Ukraine s'inscrivant dans la durée, les enjeux

L'épineux impératif du « desserrement » géographique

Face à la concentration des personnes déplacées sur les grandes métropoles de quelques régions, l'État a imposé une solidarité territoriale, notamment en faveur des régions Île-de-France et PACA. Ainsi, une orientation des personnes accueillies sur le territoire francilien est mise en place en direction des régions Normandie, Centre-Val-de-Loire, Bretagne, Pays-de-la-Loire et Grand Est. Il en a été de même depuis PACA vers Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie. Cette disposition nécessaire n'est pas sans poser plusieurs types de difficultés.

Pour certaines régions déjà fortement concernées par l'arrivée de personnes déplacées, cet accueil supplémentaire accroît les difficultés déjà existantes dans le cadre d'un desserrement infra régional entre métropoles et départements voisins comme Lyon et Auvergne-Rhône-Alpes. Il en va de même pour les territoires touristiques, dont les capacités d'accueil varient avec la saisonnalité. La solidarité territoriale a néanmoins joué puisque plus de 6 000 personnes ont quitté le territoire francilien depuis le début de la crise et que des départements ruraux tels que les Hautes-Pyrénées ont pu offrir près de 500 places d'hébergement collectif pour soulager la région PACA (en mobilisant en particulier le parc hôtelier exceptionnellement vaste et disponible de Lourdes).

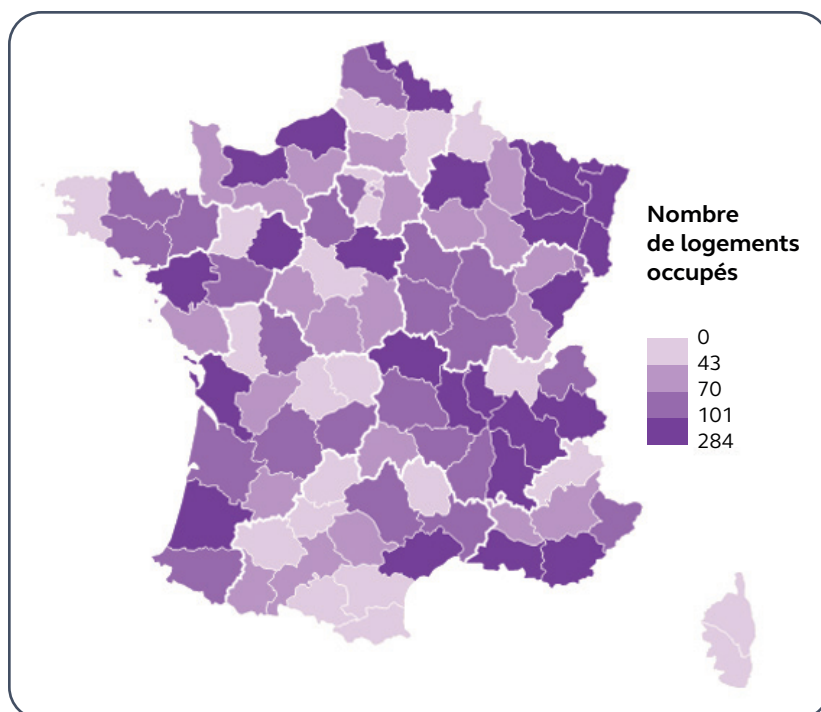
D'autres difficultés ont trait à des considérations humaines. L'orientation géographique vers les villes moyennes n'est pas souhaitée par une population attachée à rester dans des métropoles perçues comme mieux adaptées à ses attentes et besoins. Des efforts de pédagogie et de communication sont mis en œuvre par l'État et les associations afin de mieux accompagner et convaincre les personnes déplacées d'Ukraine des avantages réels propres à ces nouvelles installations. Des critères familiaux, sociaux, éducatifs et de santé ont été mis en place pour assurer une forme d'égalité.

Néanmoins, face à des difficultés persistantes, l'instruction de la Première ministre de juin 2022 a prévu que le refus de deux solutions de logement entraîne la fin de la prise en charge (au risque de venir surcharger l'hébergement de droit commun).

Les réorientations territoriales, déjà réalisées en 2022, pourraient également s'imposer davantage en 2023 et seraient de nature à favoriser une installation pérenne de qualité des familles accueillies. Un recours plus systématique aux transferts vers des régions

et départements disposant d'une offre de logements de qualité hors des zones tendues devra être ainsi développé. L'intermédiation locative en sera un levier incontournable, pour peu que ce dernier soit véritablement suivi et encouragé par l'État.

Carte n° 1 : répartition nationale des logements occupés dans le cadre de la crise ukrainienne



Source : Dihal au 7 novembre 2022

La mise en œuvre de ces transferts implique toutefois, pour être réussie et bien acceptée, qu'elle intervienne désormais dès l'arrivée des personnes déplacées d'Ukraine, hors les cas de grande vulnérabilité ou de regroupement familial qui justifieraient un maintien dans les grandes métropoles.

Parallèlement, une mise en œuvre systématique et un contrôle régulier de la règle du double refus prévue par circulaire devront être opérés. En complément, un effort accru de pédagogie (mettant en évidence les avantages résultant d'un changement de lieu de vie) et de responsabilisation des bénéficiaires de droits, dans une logique de droits et devoirs, devra être encouragé.

B - L'encadrement nécessaire de l'hébergement citoyen indemnisé

Le rôle positif joué par le dispositif d'hébergement citoyen est indiscutable.

Néanmoins, sa réalité en nombre comme en qualité demeure aujourd'hui mal connue des services de l'État et des associations. En outre, des interrogations quant à son usage ne sont pas toutes levées, telles que la possibilité de s'assurer dans l'urgence de la qualité réelle des hébergements et des hébergeurs, ou d'accompagner les hébergés comme les hébergeurs sur les obligations liées à une cohabitation de longue durée.

La mise en place d'une mesure de soutien financier en novembre 2022 suscite elle aussi plusieurs questionnements.

D'une part, en l'absence de contrôle, cette indemnisation pourrait contribuer à financer des logements non vérifiés qui ont permis des

hébergements spontanés, et dont la qualité, la sécurité de l'accueil comme celles de la cohabitation ne sont pas garanties.

D'autre part, cette aide n'est conditionnée à ce stade par aucun accompagnement spécifique, qui permet pourtant, lorsque celui-ci est mis en œuvre de façon professionnelle, de sécuriser des hébergements de qualité à moyen et long terme en limitant les échecs prématurés, au profit des personnes hébergées comme de celles qui les accueillent. Enfin, si l'indemnisation prévue à ce stade pour 2022 devait devenir la règle et s'adresser exclusivement aux hébergeurs des réfugiés ukrainiens, elle pourrait constituer une rupture d'égalité avec les hébergeurs de demandeurs d'asile et en réduire l'intérêt pour l'avenir.

En conséquence, si l'hébergement citoyen devient une forme d'accueil complémentaire d'urgence face aux crises et *a fortiori* s'il est indemnisé, il conviendrait, sans remettre en cause la libre initiative et en s'appuyant sur les associations les mieux à même d'en garantir la viabilité, de donner un cadre à cette forme d'hébergement pour pouvoir la mobiliser à l'avenir dans les meilleures conditions.

C - Un accompagnement vers l'emploi à renforcer

Le dispositif d'insertion professionnelle connaît des résultats modestes. Depuis le mois de mars, seuls 11 916 bénéficiaires de la protection temporaire sont inscrits à Pôle emploi, dont 2 820 inscrits en formation.

Sur cette même période, 12 893 personnes nées en Ukraine ont été salariées au moins une heure dans le mois sans avoir été salariées avant mars 2022, dont 75 % de femmes et 27 % dans le secteur de l'hébergement-restauration ; cette donnée permet une approximation du nombre de réfugiés ayant travaillé²⁷, à rapporter aux 85 000 adultes arrivés sur le territoire national.

Si, dans une optique de séjour bref, l'accès à l'emploi peut revêtir une importance secondaire, il n'en va pas de même dans le cadre d'un séjour d'un an. Dans cette hypothèse, il devient souhaitable d'opérer une transition de l'hébergement vers le logement, et d'une allocation minimale couvrant les besoins d'urgence vers des revenus plus substantiels. L'accès à l'emploi apparaît dès lors déterminant.

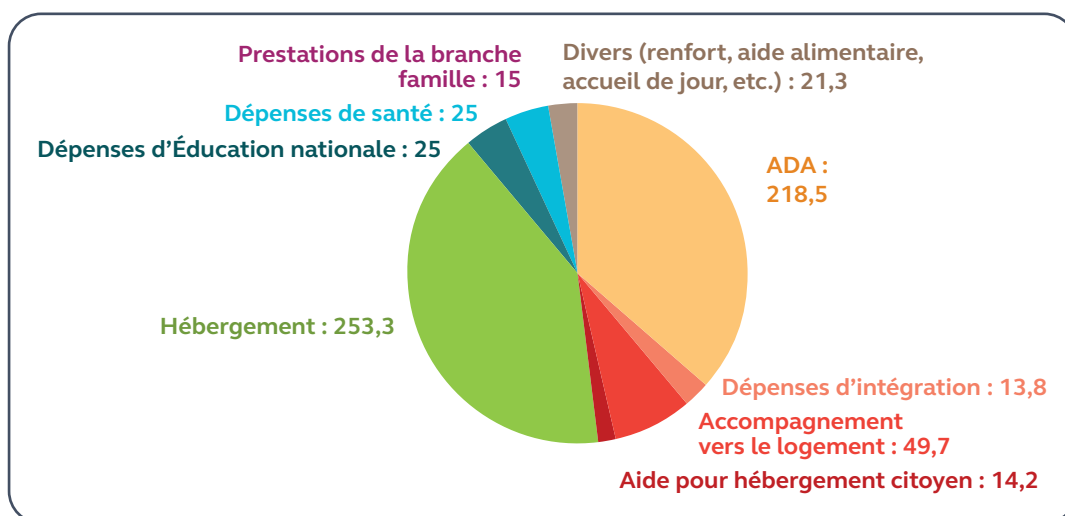
Toutefois, pour améliorer les résultats mitigés observés à ce stade en matière d'insertion dans l'emploi, il importe de lever les principaux

freins rencontrés par les personnes déplacées d'Ukraine, tout en prenant en compte le fait que l'absence de projet d'installation durable est à lui seul un frein difficile à surmonter. À ce titre, il convient de renforcer prioritairement l'apprentissage du français en systématisant les formations de préparation à l'emploi sur la base des offres proposées par des employeurs en attente de main d'œuvre, en les combinant avec des solutions de garde d'enfants, puisque les femmes accompagnées de mineurs sont majoritaires au sein de la population accueillie.

D - Une visibilité du financement du dispositif en faveur des déplacés d'Ukraine non assurée pour 2023

La prévision de l'ensemble des dépenses engagées par l'État et la Sécurité sociale pour la protection temporaire des Ukrainiens devrait s'élever à environ 634 M€ pour l'année 2022.

Graphique n° 3 : répartition des dépenses de l'accueil et de la prise en charge des bénéficiaires de la protection temporaire (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données CIC, DGEF, Dihal, Cnaf, Cnamts

Nota : les chiffres relatifs aux dépenses de l'éducation nationale, de la branche famille, de la branche maladie ne constituent que des approximations.

27. Qui peut comporter, faute d'information, des personnes arrivées en France avant le démarrage du conflit.

Les crédits du décret d'avance à hauteur de 400 M€ ne suffiront donc pas pour couvrir ces dépenses au regard de la prévision de dépenses pour 2022²⁸. Ces montants n'incluent pas les demandes du ministère chargé de l'éducation nationale ni celles du MESRI ni les dépenses indirectes concernant l'accès aux transports publics.

Si les missions *Immigration, Asile et Intégration* (dépenses d'Ada, d'hébergement et d'intégration) et *Cohésion des Territoires* (dépenses sur l'accès au logement, l'hébergement citoyen et les APL) sont les principales contributrices de cet accueil, de nombreuses autres missions y concourent de manière limitée. Les dépenses les plus significatives sont constituées de l'allocation versée aux bénéficiaires de la protection temporaire (218,46 M€) et des prises en charge d'hébergement (253,27 M€). À ces dépenses, s'ajoutera le financement de l'intermédiation locative pour 49,7 M€ et l'hébergement citoyen pour 14,2 M€ selon le nombre de familles accueillantes : aux 4 000 familles ayant déjà une convention avec l'État au travers d'associations pourraient s'ajouter entre 5 000 à 10 000 familles non conventionnées mais éligibles à cette aide.

L'évaluation globale prend également en compte les renforts en personnels contractuels et vacataires – soit l'équivalent de 221 ETP - recrutés par la DGEF, les préfectures, et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) pour l'accueil, la prise en charge et le traitement des dossiers des déplacés, pour un coût total de 8,7 M€ en masse salariale.

À ces dépenses sur le budget de l'État, s'ajoutent des moyens prévisionnels dans le champ de la Sécurité sociale difficiles à estimer. Les dépenses de santé pourraient atteindre 25 M€ et les prestations versées par la branche famille 15 M€ compte tenu des premiers éléments fournis.

La loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022 ne prévoit pourtant aucun crédit pour financer les actions en faveur des publics ukrainiens accueillis, en particulier sur les missions *Immigration, Asile et Intégration* et *Cohésion des territoires*. Si les besoins sont difficiles à prévoir précisément, tant en matière d'hébergement que d'accompagnement, ils n'en demeurent pas moins incontestables, compte tenu de la prolongation du conflit en 2023.

À ce défaut de sincérité budgétaire de la part de l'État s'ajoute une absence de visibilité quant au financement des dispositifs, porteuse de risques pour certains des intervenants, notamment les associations.

Un premier risque serait de peser de manière excessive sur la trésorerie de ces opérateurs privés mobilisés aux côtés des services de l'État dans le cadre de cette crise. Fortement sollicitée pendant de nombreux mois en 2022 (jusqu'à des remboursements intervenus en toute fin d'année), la trésorerie de ces opérateurs, dont les marges de manœuvre sont inégales selon leur taille et leur champ d'intervention, ne saurait être à nouveau activée dans des proportions comparables, sauf à mettre certains d'entre eux en difficulté financière.

28. Le décret d'avance n° 2022-512 du 7 avril 2022, ratifié par la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, a ouvert 300 M€ de crédits sur le programme 303 et 100 M€ sur le programme 177.

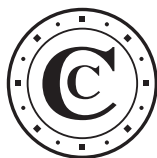
29. Voir également le rapport spécial du 6 octobre 2022 de Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre sur la mission *Immigration, asile et intégration* fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023.

Ce défaut de visibilité quant au financement des actions pour 2023 pourrait également induire un risque d'affaiblissement de la relation de confiance entre partenaires, pourtant indispensable à la qualité de la réponse apportée aux prochains développements de cette crise ou d'une éventuelle nouvelle crise migratoire.

L'accueil des réfugiés d'Ukraine a été caractérisé par la réaction immédiate et la forte mobilisation des services de l'État dans la gestion de la crise. La mise en place, pour la première fois, du statut de protection temporaire a été rapide et efficace. Ce statut autorise le bénéfice d'aides et des droits afférents, que ne reçoivent pas les demandeurs d'asile classiques. Toutefois, cet avantage est d'une durée limitée en raison de la décision

du Conseil européen d'ouvrir ce droit dans un premier temps pour un an (jusqu'au 4 mars 2023) et pour trois ans au maximum (jusqu'au 4 mars 2025), s'il subsiste des raisons de la maintenir.

Ce dispositif n'anticipe pas à ce jour les conséquences d'une éventuelle fin de la prise en charge des bénéficiaires de la protection temporaire, pas plus que des dispositions spécifiques de transition avant un éventuel retour vers l'Ukraine. Même si cette compétence relève au premier chef du Conseil européen, il serait souhaitable, en dépit de toutes les incertitudes liées à la durée du conflit, qu'une réflexion soit engagée sur les conditions d'expiration de ce statut en mars 2025.



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Février 2023
