

Revue organisationnelle et financière de l'Office national de l'accueil

Rapport de mission



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Inspection générale des finances

février 2026



TABLE DES MATIÈRES

A. Résumé exécutif.....	3
B. Contexte et approche de la mission	6
C. Description de l'ONA.....	9
D. Analyse du cadre legal	17
E. Gouvernance partagée et Concertation interministérielle	22
F. Analyse de la Gouvernance.....	26
G. Elaboration budgétaire	42
H. Analyse des services d'accueil aux réfugiés (DPI/BPT)	51
I. Analyse de la mise a disposition des infrastructures immobilières.....	55
J. Analyse des Ressources humaines.....	59
K. Analyse sur l'utilisation des nouvelles Technologies.....	66
L. Nécessité de faire évoluer le statut de l'ONA ?.....	72
M. Prises de positions	76
N. Conclusion.....	80
O. Annexes.....	84



Les abréviations utilisées dans ce rapport sont les suivantes :

Abréviation	Signification
ONA	Office national de l'accueil
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (précurseur de l'ONA)
DPI	Demandeur de protection internationale
BPI	Bénéficiaire de protection internationale
BPT	Bénéficiaire de protection temporaire
MFSVA	Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil
IGF	Inspection générale des finances
DGIM	Direction générale de l'immigration
CCSS	Centre commun de la sécurité sociale
CNS	Caisse nationale de santé
ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
FNS	Fonds national de solidarité
AIS	Agence immobilière sociale
ABP	Administration des Bâtiments publics
ITM	Inspection du Travail et des Mines
HCPN	Haut-Commissariat à la Protection nationale
CRL	Croix-Rouge luxembourgeoise
SFA	Service de la formation des adultes
SIA	Service de l'intégration et de l'accueil scolaires
SaMi	Service Santé Migrants
CMPA	Consultation médicale de primo-accueil
CEP	Cellule ethno-psychologique
DAPA	Dispositif d'autonomisation des primo-arrivants
PEC	Prise en charge
ROSH	Registre d'occupation des structures d'hébergement
CPA K	Centre de Primo-Accueil Kirchberg
PMO	Project Management Office
SLA	Service Level Agreement
KPI	Key Performance Indicator
GMAO	Gestion de maintenance assistée par ordinateur
SAP	Système de gestion intégré (utilisé pour la comptabilité et les RH)
TN / FMGLO	Applications internes de gestion
ONACCO	Application numérique centralisée de l'ONA
PID	Paiement immédiat direct
INAP	Institut national d'administration publique
IFEN	Institut de formation de l'Éducation nationale
CTIE	Centre des technologies de l'information de l'État
CGPO	Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État
MyRH Time	Outil de gestion du temps de travail proposé par le CGPO
PAG / PAP	Plans d'aménagement général / particulier (urbanisme)



A. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme gouvernemental 2023-2028, le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil a mandaté l'Inspection générale des finances pour conduire une revue organisationnelle et financière de l'Office national de l'accueil (ONA). La mission visait à analyser la gouvernance, le fonctionnement interne, l'utilisation des ressources, la conformité au cadre légal ainsi que la capacité opérationnelle de l'ONA dans un contexte de pressions migratoires accrues.

1. CONSTAT GÉNÉRAL

L'analyse révèle une organisation fortement mobilisée, mais confrontée à des limites structurelles persistantes. Plusieurs constats soulignent qu'au fil des années, certains mécanismes internes n'ont pas été adaptés à l'évolution rapide des missions, ce qui a créé une dépendance excessive à un pilotage centralisé et laissé plusieurs enjeux stratégiques sans cadre formel ou anticipatif.

L'audit confirme que le modèle actuel de gouvernance, de gestion interne et de pilotage ne permet plus de répondre pleinement à l'ampleur et à la complexité croissantes des missions assignées à l'ONA.

2. PRINCIPAUX CONSTATS

a. GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT STRUCTURÉE ET PEU ANTICIPATIVE.

Les orientations stratégiques sont peu formalisées et insuffisamment déclinées au sein des divisions. Le pilotage repose sur un nombre limité d'acteurs, sans délégation formelle robuste, ce qui limite la continuité managériale, crée une forte dépendance à la direction et allonge les délais décisionnels.

b. CIRCUITS DÉCISIONNELS TRÈS CENTRALISÉS

Les arbitrages demeurent concentrés au niveau central et dépendent fortement de disponibilités individuelles. Ce centralisme contribue à un risque organisationnel identifié dans la conclusion, où le manque de relais intermédiaires structurés fragilise la réactivité et la cohérence opérationnelle.

c. PLANIFICATION INSUFFISANTE DANS LA GESTION DES CRISES ET DES CAPACITÉS D'ACCUEIL.

Malgré l'engagement des équipes, les réponses demeurent majoritairement réactives. L'absence de scénarios prospectifs, de capacité tampon et de protocoles de gestion de crise formalisés expose l'ONA à un risque structurel majeur de saturation chronique.

Les tensions sur les capacités d'hébergement, dépassant régulièrement les 95 % d'occupation, limitent la marge d'action et risquent de compromettre la conformité aux futures obligations européennes.



d. MOBILISATION DIFFICILE ET LENTE DES INFRASTRUCTURES IMMOBILIÈRES.

Les structures disponibles ne peuvent être activées rapidement suite à des facteurs externes et de validations internes insuffisamment anticipées. Les priorités fluctuent, et certains retards décisionnels contribuent à prolonger l'indisponibilité de bâtiments pourtant nécessaires.

e. RESSOURCES HUMAINES SOUS FORTE PRESSION.

La stratégie RH reste insuffisamment formalisée. La proportion élevée de CDD, la rotation des équipes, la faible attractivité et les délais de recrutement limitent la stabilité de l'organisation et génèrent une perte de connaissances.

Le manque de coordination entre besoins opérationnels et arbitrages institutionnels accentue les tensions dans les équipes et limite la stabilité de l'organisation.

Ces contraintes se répercutent également sur le climat interne : la pression opérationnelle, la succession de crises et l'absence de perspectives stabilisées contribuent à une fatigue organisationnelle et à un sentiment de démotivation au sein de certaines équipes.

f. ÉCOSYSTÈME NUMÉRIQUE FRAGMENTÉ ET UNE GOUVERNANCE DES DONNÉES INSUFFISANTE.

La digitalisation progresse mais sans vision unifiée et reste non intégrée. L'absence d'un système consolidé complique le pilotage transversal. L'absence de priorisation claire au niveau stratégique a freiné l'harmonisation des outils et la consolidation des données essentielles au pilotage. Ce déficit constitue un risque opérationnel majeur, particulièrement en situation d'urgence.

g. PARTENARIATS EXTERNES UTILES MAIS HÉTÉROGÈNES.

Les conventions actuelles manquent de standards communs et de mécanismes de suivi réguliers, ce qui entraîne une qualité variable dans l'encadrement des réfugiés (DPI/BPT) assuré par les partenaires.

3. CONCLUSION STRATÉGIQUE

L'ensemble des constats montre que l'ONA fonctionne aujourd'hui à la limite de ses capacités structurelles.

L'analyse met en évidence **trois risques majeurs** :

1. **Un risque structurel de saturation chronique**, accentué par l'absence de capacité tampon et les retards d'activation immobilière.
2. **Un risque organisationnel et décisionnel**, lié à une gouvernance très centralisée, dépourvue de délégations formalisées et insuffisamment anticipative.



3. **Un risque opérationnel et numérique**, nourri par des processus manuels, des outils fragmentés et l'absence d'une gouvernance des données.

Ces risques ne relèvent pas de facteurs conjoncturels, mais traduisent les limites du modèle actuel de fonctionnement, conçu pour une organisation dont les missions et la taille étaient nettement inférieures à celles d'aujourd'hui.

Au regard de ces éléments, une évolution du statut de l'ONA vers un établissement public pourrait être une piste à considérer. Elle offrirait un cadre potentiellement plus flexible, une autonomie de gestion accrue et des leviers permettant une réactivité et une capacité d'adaptation que le cadre actuel ne permet plus de garantir pleinement.

Une telle transformation devrait dans tous les cas être accompagnée d'un **plan de transition rigoureux**, incluant :

- une gouvernance clarifiée et dotée de délégations de pouvoir suffisantes ;
- une stratégie RH consolidée ;
- un schéma directeur numérique garantissant l'interopérabilité ;
- une feuille de route triennale validée par la tutelle.

B. CONTEXTE ET APPROCHE DE LA MISSION

4. CONTEXTE

Dans le cadre du programme gouvernemental 2023-2028¹, qui prévoit une analyse approfondie du fonctionnement de l'Office national de l'accueil (ONA), le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) a, par courrier daté du 9 octobre 2024, sollicité l'Inspection générale des finances (IGF) pour la conduite d'une mission d'audit. Cette initiative s'inscrit également dans le prolongement d'une annonce émise devant la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés, dans le contexte du dossier « MALT »².

5. ENVERGURE DE LA MISSION D'AUDIT

La mission d'audit confiée à l'IGF prévoit de procéder à une évaluation globale de l'ONA, avec comme objectif d'examiner l'organisation dans son entièreté, en mettant l'accent sur la conformité aux lois et règlements en vigueur, la pertinence de la structure juridique actuelle au regard des objectifs stratégiques et opérationnels de l'administration, ainsi que l'identification des zones à risque et l'efficacité des contrôles internes.

L'audit du volet organisationnel s'articule autour de trois volets principaux.

- Le premier concerne les processus fonctionnels, avec une cartographie des activités, une évaluation de leur efficacité et de leur efficience, ainsi qu'une analyse de l'utilisation des ressources.
- Le deuxième volet porte sur la gouvernance, incluant l'analyse de la structure juridique, la conformité aux lois et règlements, la sécurité des données, la gestion quotidienne, la mise en place des structures d'hébergement pour les demandeurs de protection internationale et les bénéficiaires de protection temporaire, ainsi que la gestion des projets et des marchés publics.
- Le troisième volet est consacré à l'évaluation des risques et des contrôles internes, avec une attention particulière portée à la gestion des crises, aux plans de contingence, à la prévention des conflits d'intérêts et aux dispositifs anti-fraude.

¹ « Dans un souci de cadrer davantage le champ d'application légal et les missions de l'administration aux réalités du terrain, le Gouvernement effectuera une analyse portant sur le fonctionnement de l'ONA. » Accord de coalition p.187

² L'IGF a procédé à l'audit du projet « MALT » (Mobile Assisted Language Tool), cofinancé par l'Union européenne, dans le cadre d'un contrôle de l'utilisation des fonds européens, conformément aux obligations nationales et européennes. Cet audit s'est fondé exclusivement sur un échantillonnage aléatoire de demandes de paiement, sans qu'aucune suspicion particulière ne le motive. Les inéligibilités identifiées ont été reconnues par l'ONA et dûment corrigées dans les comptes concernés. Par ailleurs, l'audit a mis en évidence des enjeux importants en matière de gouvernance, de transparence et de gestion budgétaire.

L'audit du volet financier, quant à lui, se concentre sur l'évaluation des systèmes comptables et financiers, la conformité aux normes en vigueur, la qualité des rapports financiers, ainsi que la stratégie budgétaire et les procédures de gestion des paiements. Il comprend également une analyse approfondie des mécanismes de contrôle interne et de reporting financier.

6. APPROCHE RETENUE

L'évaluation de l'ONA a été conduite, en collaboration étroite avec KPMG, selon une approche structurée, combinant une analyse documentaire, des ateliers thématiques et des entretiens ciblés. Le déroulement précis peut être consulté dans le tableau ci-dessous. L'objectif de cette démarche est de fournir une vision globale du fonctionnement de l'administration, tout en identifiant les leviers d'optimisation à court, moyen et long terme.

Les travaux ont été menés en cinq étapes clés. Après un cadrage de la mission avec les parties prenantes, les travaux ont notamment reposé sur l'analyse approfondie de plus de 3 600 documents transmis par l'ONA. Une priorisation a permis de concentrer l'examen sur les pièces les plus structurantes et pertinentes. Cette phase a permis de préparer les ateliers thématiques (c.f. Annexe 2) avec les différentes divisions de l'ONA pour recueillir les pratiques internes. Des entretiens complémentaires ont été menés avec certaines fonctions transversales, notamment dans les domaines des finances, des ressources humaines et de la coordination. Les travaux ont été finalisés par la formulation de recommandations, suivie d'une validation du rapport par l'ONA lors d'une phase contradictoire. Cette phase a permis de présenter les constats relevés, de recueillir les prises de positions des responsables concernés et, le cas échéant, d'intégrer des éléments de clarification ou de contextualisation.

Phase	Description de la phase
Phase 1 - Préparation	<ul style="list-style-type: none"> Réunion de cadrage avec le ministère de tutelle pour valider le périmètre d'analyse, le calendrier et les résultats attendus Réunion de lancement avec toutes les personnes concernées
Phase 2 - Collecte de la documentation et préanalyse	<ul style="list-style-type: none"> Collecte des documents clés nécessaires pour bien mener l'analyse Prise de connaissance des éléments clés de la documentation fournie Préanalyse sur base de la documentation fournie par rapport aux bonnes pratiques du marché Sur base des préanalyses, préparation des ateliers thématiques
Phase 3 - Approfondissement avec les équipes du terrain	<ul style="list-style-type: none"> Ateliers thématiques pour les différents volets d'analyse avec les personnes concernées Retour d'expérience et prise en compte des idées des collaborateurs



Phase	Description de la phase
Phase 4 - Rapport d'analyse et recommandations	<ul style="list-style-type: none">• Rédaction d'un rapport intermédiaire comprenant toutes les analyses et les propositions d'actions pour répondre aux observations et potentiels d'améliorations• Définition d'une roadmap stratégique avec actions concrètes (y inclus évaluation de priorité et complexité de mise en œuvre (c.f. Annexe 3))
Phase 5 - Validation du rapport final	<ul style="list-style-type: none">• Présentation du rapport à l'ONA• Phase contradictoire• Finalisation et validation du rapport final

7. LIMITES DU RAPPORT

Le rapport final ainsi consolidé constitue une base de travail pour la mise en œuvre progressive des recommandations, dans une logique d'amélioration continue du fonctionnement de l'ONA. L'interprétation des résultats doit être nuancée par la prise en compte de certaines contraintes inhérentes à l'étude, à savoir :

L'analyse repose exclusivement sur les documents fournis et les échanges réalisés dans le cadre de la mission. Aucune donnée n'a été collectée directement auprès des bénéficiaires ou d'acteurs externes.

Les documents peuvent être incomplets, biaisés ou ne pas refléter l'intégralité des pratiques et des processus en place. Notre examen a été limité par la nature de ces documents, qui n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante ou d'une collecte de données supplémentaires. Les ateliers reposent sur des discussions de groupe, ce qui implique des biais potentiels dans les informations recueillies.

Il est aussi à noter que ni l'IGF ni KPMG n'ont eu d'entretiens avec les bénéficiaires de l'ONA, respectivement d'autres parties prenantes, et que l'évaluation se limite à l'ONA. L'évaluation ne constitue ni un audit financier ni une certification, c'est-à-dire qu'elle ne suit pas une norme professionnelle spécifique (telle que les normes d'audit ou d'assurance), ce qui implique que les travaux menés ne permettent pas d'exprimer une opinion ou une assurance raisonnable sur les états financiers ou sur tout autre élément examiné.

L'objectif est donc d'apporter un éclairage basé sur les éléments accessibles à la date de la mission, sans prétendre à une vérification exhaustive ni à une validation formelle.

Certaines limites doivent être soulignées, comme l'absence de données primaires, la couverture partielle des situations de terrain et le caractère non exhaustif de l'analyse documentaire.

Ces éléments ont été pris en compte dans la formulation des constats et des recommandations.

C. DESCRIPTION DE L'ONA

1. ORIGINES ET MISSIONS

L'ONA³ succède à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui assurait jusqu'alors à la fois des missions d'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) et des actions en matière d'intégration.

Les missions de l'ONA sont les suivantes :

- 1 Organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 18 décembre 2015⁴ relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- 2 Gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire tels que définis par la loi précitée du 18 décembre 2015⁴ ;
- 3 Collaborer avec d'autres organismes à la création et la gestion de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;
- 4 Promouvoir avec les instances compétentes la construction et l'aménagement de structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

La création de l'ONA s'inscrit dans une volonté de clarification institutionnelle, visant à distinguer les fonctions d'accueil des fonctions d'intégration. L'ONA a ainsi été chargé de l'organisation, de la gestion et du suivi des structures d'hébergement destinées aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire, conformément aux dispositions de la loi du 18 décembre 2015⁴ relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Il opère dans un environnement institutionnel impliquant de nombreux acteurs et partenaires publics, associatifs (c.f. Annexe 4), et s'inscrit dans un cadre juridique national et européen en constante évolution.

³ L'Office national de l'accueil (ONA) a été créé par la loi du 4 décembre 2019 et ses missions définies dans cette loi.

⁴ Loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et à la protection temporaire : définit les missions de l'ONA, les modalités d'accueil, les droits et obligations des personnes accueillies



L'ONA a connu une montée en charge progressive de ses missions, notamment à la suite de l'augmentation des flux migratoires observée à partir de 2022 et l'accueil massif de personnes fuyant la guerre d'agression russe en Ukraine. Cette évolution s'est traduite par une extension des capacités d'accueil, une diversification des structures gérées et un renforcement des dispositifs de coordination. En 2015, l'OLAI (précurseur de l'ONA) avait déjà connu une telle extension à la suite de la guerre en Syrie et de l'afflux massif engendré par celle-ci. L'ONA est donc cycliquement confrontée à des crises majeures qui se manifestent sur le terrain par la gestion d'afflux massifs de personnes et ce suivant les tensions et la géopolitique mondiale qui est très volatile depuis le 11 septembre 2001 et plus récemment depuis le printemps arabe initié en 2010.

La pandémie de COVID-19 en 2020 a représenté une autre phase critique, marquée par la nécessité d'assurer la continuité des missions de l'ONA dans un contexte sanitaire difficile, ce qui a limité la mise en œuvre opérationnelle de ses missions.

L'ONA assure la gestion opérationnelle des structures d'hébergement, la coordination des prestations sociales et éducatives, ainsi que la collaboration avec les partenaires institutionnels et associatifs concernés, dans des conditions qui, indépendamment de sa volonté, peuvent changer du jour au lendemain.

2. CADRE LÉGAL ET RÈGLEMENTAIRE

L'intervention de l'ONA s'appuie sur un corpus juridique articulé autour de nombreux normes internationales, européennes et nationales. Ce cadre détermine les droits et obligations des bénéficiaires, précise les modalités d'organisation des dispositifs d'accueil et fixe les responsabilités institutionnelles. Il évolue régulièrement afin de s'adapter à l'évolution des enjeux migratoires et humanitaires.

Dans le cadre de ce rapport, une attention sera également portée au Pacte européen sur la migration et l'asile (notamment la directive « Accueil » 2013/33/UE et la nouvelle directive 2024/1346) adopté en janvier 2024 et applicable à partir de juin 2026. Le Pacte s'appuie sur un ensemble de règlements et de directives fixant les normes minimales en matière d'accueil, d'hébergement et de protection des demandeurs de protection internationale. Le Pacte vise à créer un cadre commun en vue d'harmoniser les standards et procédures au niveau européen. Il prévoit des mécanismes de solidarité entre États membres, prévoit des procédures accélérées à la frontière ainsi qu'un dispositif renforcé pour la gestion des crises, tout en assurant la protection des droits fondamentaux.

Aujourd'hui la directive 2024/1346 n'étant pas encore transposée, elle ne fait pas encore partie des normes légales applicables au Luxembourg. Le cadre légal de l'ONA est actuellement constitué par :



- la Directive 2013/33 du Parlement européen et du Conseil fixant les normes relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale ;
- la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire qui transpose la Directive 2013/33 ;
- ainsi que par la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'ONA.

Le Luxembourg a, comme tous les Etats membres de l'Union européenne (UE), rédigé un « National Implementation Plan (NIP) », qui est une feuille de route nationale pour la mise en place progressive du Pacte européen sur la migration et l'asile. Ce document n'a néanmoins aucune valeur juridique et détaille tout simplement la mise en œuvre du pacte qui est sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures sous le lead de la Direction générale de l'immigration.

En outre, le Luxembourg applique également la Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil qui a été activée par la décision d'exécution 2022/38 du Conseil de l'UE du 4 mars 2022 face à l'afflux de personnes en provenance de l'Ukraine.

Récemment, une décision du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 2025 a de nouveau accordé la prolongation de la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2027.

L'exhaustivité du cadre réglementaire implique pour l'ONA une adaptation constante de ses pratiques, dans un souci de conformité et d'amélioration de la prise en charge des demandeurs de protection internationale (DPI) et des bénéficiaires de protection temporaire (BPT) dans un contexte très volatile du fait de la géopolitique ou encore la récente crise sanitaire mondiale.

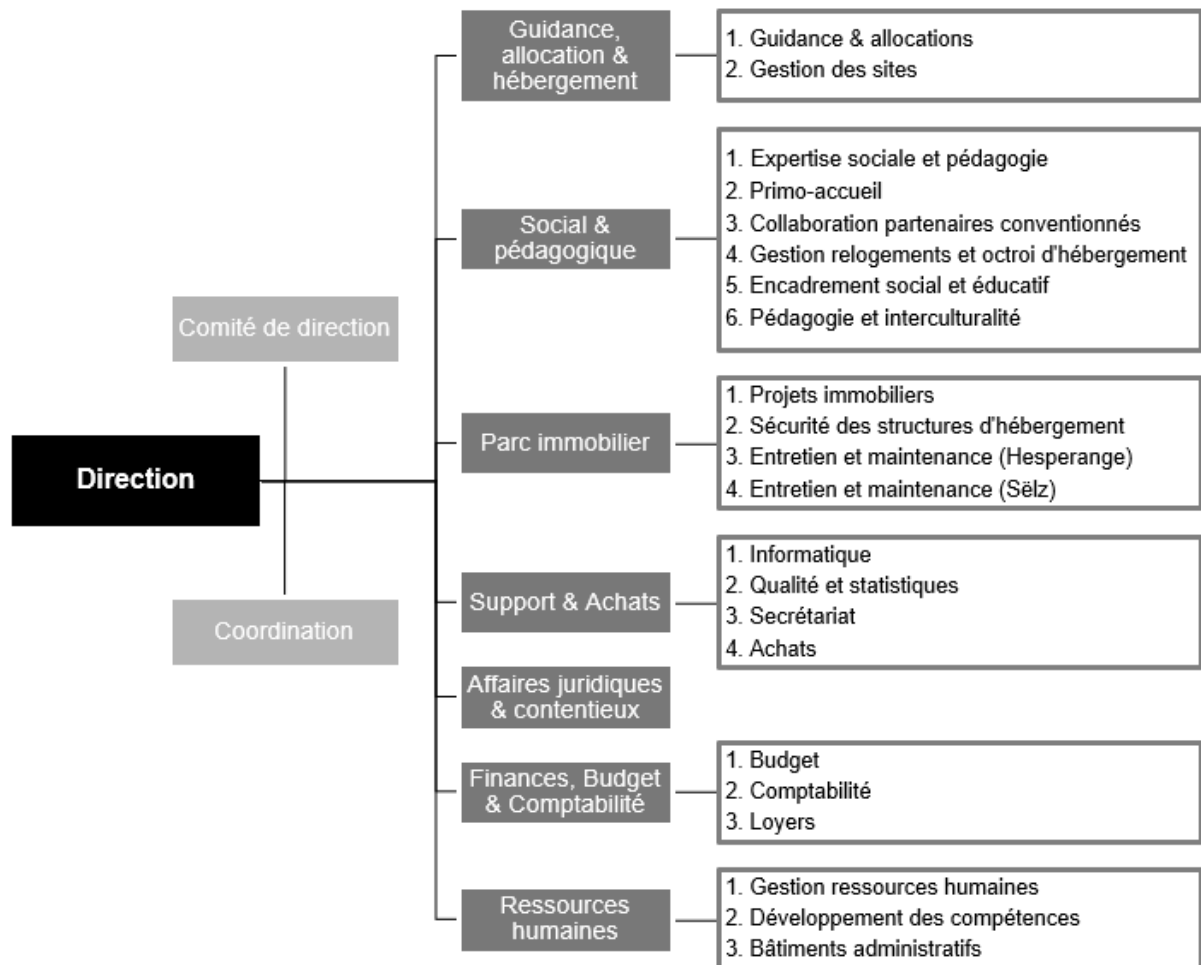
3. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'ONA

L'administration est dirigée en date du 1^{er} mai 2025 par une direction, composée d'un directeur, un adjoint au directeur et de trois attachés à la direction⁵. La direction a les services suivants sous sa responsabilité directe :

- Cellule Secrétariat de Direction
- Section Communication
- Section Relations internationales

⁵ À la date du début octobre, le poste d'adjoint au directeur demeure vacant, tandis que le 3^{ème} attaché a pris ses fonctions le 1^{er} octobre 2025.

L'organigramme se présente comme suit :



Les détails par division (incluant le nombre d'agents et les tâches principales) de l'ONA peuvent être trouvés à l'Annexe 5 du présent rapport (statut du 1^{er} mai 2025). Afin d'assurer un pilotage et une gestion des activités de l'administration, il existe deux comités principaux, lors desquels le pilotage et la gestion est assurée au sein de l'ONA à savoir le comité de direction et le comité de coordination.

a. DIRECTION

Comme défini par le 1^{er} article de la loi du 4 décembre 2019, l'ONA est dirigée par un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

b. COMITÉ DE DIRECTION

Le comité de direction regroupe le directeur avec 4 autres membres : deux attachés à la direction ainsi que le coordinateur et le coordinateur adjoint. Le secrétariat de direction, composé de 2 agents assure le secrétariat du comité de direction.

Chaque membre du comité de direction, dans son domaine d'expertise au niveau stratégique et/ou opérationnel, assure la bonne gouvernance de l'administration.

Le comité de direction a les missions suivantes :

- 1) assurer la coordination du fonctionnement de l'administration ;
- 2) assurer le flux d'information entre les niveaux politique, interministériel et opérationnel ;
- 3) piloter l'activité de l'administration, en assurer la gestion stratégique et opérationnelle ;
- 4) moderniser l'organisation de l'administration et optimiser ses activités.

Pour réaliser ces missions, le comité de direction se réunit toutes les deux semaines, et documente ses réunions via des comptes rendus partagés sur le serveur interne avec des droits d'accès limités. La communication des décisions issues de ces réunions est assurée par les membres du comité de direction selon la thématique.

c. COORDINATION

Jusqu'au 31 décembre 2024, la coordination était composée d'un coordinateur et d'un assistant de coordination.

Entre janvier et mai 2025, l'unité organisationnelle de coordination a été progressivement renforcée par un 2^{ème} assistant de coordination⁶, un chargé de suivi de partenariats et de projets et un coordinateur adjoint.

La coordination a les missions suivantes :

- 1) coordonner la mise en œuvre du Programme de travail et du macro-planning de l'administration ;
- 2) assurer la coordination, la supervision et la planification d'un ensemble de divisions ;
- 3) piloter l'activité opérationnelle, administrative et de support de l'administration dans son ensemble ;
- 4) assurer la coordination avec des partenaires externes ;
- 5) contribuer au développement du système de gouvernance de l'ONA ;
- 6) contribuer au développement d'une vision ainsi qu'à moderniser et à optimiser l'organisation, le fonctionnement, les systèmes et les services de l'administration.

La coordination organise et gère des groupes de pilotage/groupes de suivi/réunions de travail thématiques ou de concertation au sein de l'ONA. Elle est représentée dans des comités de pilotage, respectivement gère des comités de suivi avec des partenaires externes clés (notamment les partenaires conventionnés sociaux et les communes). Sur demande de la

⁶ Depuis septembre 2025, le 2^{ème} Coordinateur adjoint a rejoint l'unité.



direction, la coordination participe ensemble avec la direction et/ou des responsables de division à des réunions ministérielles et interministérielles. L'unité organisationnelle de coordination se concerta hebdomadairement pour assurer le suivi de ses activités.

d. RESPONSABLES DE DIVISION :

Les responsables de division ont les missions générales suivantes :

- superviser, planifier et gérer les activités d'un ensemble de sections ;
- encadrer les agents de la division ;
- représenter la division auprès de la hiérarchie, au sein de l'administration, auprès d'autres administrations, de partenaires et d'organisation.

Dans le cadre de la gestion par objectifs, ces missions qui se basent sur la fiche de fonction de référence applicable dans la Fonction publique, font partie du plan de travail individuel de chaque responsable de division. Les plans de travail individuels des responsables de division incluent également les responsabilités ou rôles concernant des missions spécifiques, des priorités et projets.

Pour assurer leurs missions, les responsables de division :

- Participent à la réunion mensuelle direction-responsables division et à la réunion bimensuelle coordination-responsables de division ;
- Organisent en interne régulièrement des réunions avec leurs responsables de sections et leurs agents ;
- Participent en interne à des réunions thématiques ou groupes de travail transversaux ;
- Participent aux comités externes réguliers suivant les nominations définies dans le tableau de comitologie externe partagé sur l'Intranet ;
- Participent ponctuellement sur demande de la hiérarchie à des réunions ministérielles ou interministérielles.

e. COMITÉ DE COORDINATION – RESPONSABLES DE DIVISION

La coordination se réunit toutes les 2 semaines lors de la réunion « coordination – responsables de division » avec les responsables des différentes divisions. Les responsables de division ainsi que la coordination proposent leurs points pour l'ordre du jour sur invitation de la coordination. Les réunions sont documentées systématiquement par des comptes rendus, validés par l'ensemble de participants aux réunions, ainsi qu'un tableau de suivi, tous deux partagés par mail avec l'ensemble des responsables, leurs adjoints, ainsi qu'avec les membres concernés de la coordination. Les comptes-rendus des réunions « Coordination – Responsables de division » sont intégrés aux ordres du jour, portés à la connaissance du comité de direction de l'ONA et incorporés aux rapports de ses réunions.



4. DESCRIPTION DU PARCOURS CLIENT TYPIQUE AVEC POINTS DE CONTACT

Les activités de l'Office national de l'accueil (ONA) sont multiples, mais elles convergent toutes vers un objectif commun : accueillir et encadrer les DPI et BPT qui ont droit aux conditions matérielles d'accueil suivant la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil⁷ durant la période de traitement de leur procédure de demande de protection internationale par la Direction de l'Immigration respectivement la durée de la protection temporaire accordée. Le parcours des DPI et BPT est structuré autour de plusieurs pôles d'expertise, de responsabilités et de services. Une explication détaillée est disponible dans l'annexe 6. De manière simplifiée, le parcours, tel que partagé par l'ONA, peut être illustré comme suit :

Le Centre de Primo-Accueil Kirchberg (CPA K) prend en charge les demandeurs de protection internationale (DPI) dès leur arrivée, jusqu'à leur relogement. Ce parcours inclut les démarches administratives, l'évaluation des vulnérabilités et un suivi socio-éducatif adapté.

1. Phase préparatoire et accueil au CPA K avant le passage à la Direction générale de l'immigration (DGIM)

- Garantie des besoins essentiels : remise d'un kit d'accueil (fourni par la Croix-Rouge luxembourgeoise (CRL) ou par les agents de gardiennage) comprenant un lit, des produits d'hygiène et un repas, disponible de jour comme de nuit. L'Office national de l'accueil (ONA) veille en outre à maintenir un nombre minimum de lits afin de garantir l'accueil immédiat des personnes vulnérables, notamment des familles avec enfants mineurs.
- Contrôle de l'identité à l'arrivée et vérification que les personnes souhaitent déposer une demande de protection internationale.
- Encodage des données personnelles dans le registre d'occupation de la structure d'hébergement (ROSH).
- Visite du CPA K et transmission des informations relatives à son fonctionnement.
- Organisation de navettes vers la DGIM pour dépôt officiel de la demande et obtention du « papier rose » (attestation d'introduction d'une demande de protection internationale).

2. Admission au CPA K après la DGIM

- Contrôle du « papier rose » et encodage dans le ROSH.
- Attribution d'un lit et d'une adresse de référence (ONA).

⁷ Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.



- Ouverture du dossier du DPI dans la base ONA.
- Convocation au premier entretien social (J+1).

3. Entretiens et suivi socio-éducatif

- Entretien ONA (J+1) : création du dossier social/administratif, signature de la prise en charge (PEC), détection précoce des vulnérabilités, premiers besoins médicaux, planification ouverture compte bancaire.
- Prise en charge CRL (J+2) : appui aux démarches liées à la santé (Consultation médicale de primo-accueil (CMPA) via le Service Santé Migrants (SaMi), à la scolarité (informations sur l'obligation scolaire, inscription au Service de l'intégration et de l'accueil scolaires (SIA) et aux aides sociales (orientation vers le Service de la formation des adultes (SFA)). Dépistage psychologique en fonction du/besoin(S) détecté(s) par la cellule ethno-psychologique (CEP), et un accompagnement médical, social et éducatif adapté aux besoins identifiés.
- Entretien ONA (J+14) : finalisation du dossier vulnérabilités/ressources, orientation vers le dispositif d'autonomisation des primo-arrivants (DAPA).
- Prise en charge CRL (J+15) : affinement du suivi et transmission des informations pour le relogement.

4. Fiche de relogement et sortie du CPA K

- Rédaction de la fiche de relogement sur base des informations collectées (entretiens J+1, J+2, J+14, J+15).
- Décision de relogement (responsabilité exclusive de l'ONA) vers une structure temporaire adaptée.
- Transmission intégrale du dossier à la nouvelle équipe encadrante pour assurer la continuité de la prise en charge.

Les conditions d'accueil prévues dans la loi accueil de 2015 telles que les examens médicaux pour motifs de santé publique ou portant sur des signes de persécutions ou d'atteinte grave subies, l'accès au système éducatif, l'accès à la formation professionnelle, l'accès à une occupation temporaire ne relèvent pas de la compétence de l'ONA.

Les DPI mineurs non accompagnés âgés de moins de 16,5 ans sont accueillis dans des structures de primo-accueil et d'accueil spécialisées pour mineurs sous la responsabilité de l'Office national de l'enfance (ONE) du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

D. ANALYSE DU CADRE LEGAL

1. DÉALIGNEMENT ENTRE MISSIONS LÉGALES ET ACTIVITÉS RÉALISÉES PAR L'ONA

L'Office national de l'accueil (ONA), en tant qu'administration placée aujourd'hui sous la tutelle du ministre ayant l'Accueil dans ses attributions, opère conformément aux dispositions de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil. Toutefois, une analyse des pratiques révèle des préoccupations récurrentes exprimées par les agents quant à l'écart entre les missions légales de l'ONA et ses activités, notamment dans la gestion de l'hébergement des bénéficiaires de protection internationale (BPI) au sein des structures de l'ONA.

En principe, la responsabilité légale de l'ONA à l'égard des DPI cesse dès l'obtention du statut de BPI, néanmoins leur maintien dans les structures est toléré pour une certaine durée, principalement en raison de l'absence d'alternatives de logement et du rôle social assumé par l'administration.

Toutefois, après avoir obtenu le statut de la protection internationale, le bénéficiaire de protection internationale (BPI) est orienté à l'Office social compétent et doit quitter les structures d'hébergement de l'Office national de l'accueil (ONA) dans un délai maximal de 12 mois. Durant cette période de 12 mois, une participation aux frais de logement est exigée sous forme d'une indemnité d'occupation mensuelle, calculée en fonction des revenus et de la composition familiale. Un engagement doit être signé, précisant la date de sortie ainsi que le montant de l'indemnité, et le règlement d'ordre intérieur (ROI) doit être signé et respecté à nouveau.

Ce délai maximum de 12 mois est mis à profit du BPI pour rechercher un logement personnel. Cette recherche peut s'effectuer via le marché privé (agence immobilière, internet, réseau personnel) ou par l'intermédiaire d'organismes de logement social tels que le Fonds du Logement ou la Société nationale des habitations à bon marché (SHNBM).

En effet, le titre de séjour de la protection internationale confère aux bénéficiaires de protection internationale les droits suivants : accès aux prestations sociales, aux logements, à l'éducation, aux soins de santé et à une activité salariée ou non salarié dans les mêmes conditions que les Luxembourgeois.

Selon les données de la fin du mois d'octobre, trois quarts (76.4 %) des BPI demeurent plus d'un an dans les structures après l'obtention de leur statut, tandis qu'un quart (23.6 %) trouve une solution de logement externe dans ce délai. Un rappel est ensuite adressé aux personnes concernées, permettant à 27.1 % supplémentaires de quitter les structures dans la seconde année de BPI. Il va de soi que cette situation mobilise des ressources financières sans fondement légal approprié.

Cette situation n'est pas officiellement documentée et expose l'ONA à un défi significatif, notamment en termes de capacité d'accueil et de conformité légale.

Recommandation :

D.1	Priorité : critique	Timing : > 18 mois	Complexité : faible
Revoir les activités réalisées par l'ONA et élargir les missions légales.			Responsable : Direction MFSVA

2. MISE À DISPOSITION ACCÉLÉRÉE DES TERRAINS ET IMMEUBLES

La répartition géographique des structures demeure inégale, avec une concentration autour d'un nombre limité de communes s'étant portées volontaires. L'idée d'un maillage territorial plus homogène a été évoquée. L'accord de coalition 2023-2028 de l'actuel Gouvernement prévoit la répartition des DPI : « Les DPI seront répartis équitablement à travers le pays. Toutes les communes devront participer et être solidaires en ce qui concerne l'effort de créer des structures pour DPI ». Toutefois, sa concrétisation reste incertaine en raison du principe d'autonomie communale.

Selon les responsables, même lorsque les communes expriment leur volonté de collaborer, la mobilisation effective d'un bâtiment reste souvent ralentie par les délais liés aux procédures administratives et de la dépendance de l'ONA envers différents ministères et administrations comme l'administration des Bâtiments publics (ABP) ou encore le ministère des Finances. Il a été souligné que, bien que la construction d'une structure puisse être techniquement réalisée en moins de 12 mois, les démarches actuelles peuvent entraîner un délai de plusieurs années avant sa mise en service. Ainsi, même si des bâtiments sont mis à disposition, leur mise en exploitation rapide demeure complexe dans le cadre réglementaire en vigueur, en raison du temps nécessaire pour les rendre pleinement opérationnels. Les responsables de division ont le sentiment qu'il faut être confronté à une situation de crise afin de faciliter les procédures administratives de l'Etat luxembourgeois.

Recommandation :

D.2	Priorité : critique	Timing : > 18 mois	Complexité : moyenne
Continuer à encourager les communes à mettre des terrains et immeubles à disposition de l'accueil.			Responsable : Direction Ministères concernés
D.3	Priorité : critique	Timing : > 18 mois	Complexité : moyenne
Accélérer, dans la mesure du possible, l'ensemble des procédures requises afin de mobiliser davantage de structures d'accueil.			Responsable : Direction Ministères concernés

3. STRUCTURE HIÉRARCHIQUE INADAPTÉE

La gouvernance de l'ONA, telle que définie par la loi du 4 décembre 2019, prévoit une structure hiérarchique comprenant un directeur, des fonctionnaires, ainsi que des employés et salariés de l'État. Depuis sa création et en conséquence des bouleversements géopolitiques successifs, dont notamment la guerre d'agression russe en Ukraine 2022, l'ONA a connu une évolution significative lors des dernières années, avec une augmentation de 83% des effectifs entre 2020 et 2025, soit une augmentation de 130 agents.

Cette croissance s'est accompagnée d'une dynamique parallèle d'élargissement des capacités d'hébergement, qui s'élèvent désormais à 8 254 lits (Chiffres ONA : mai 2025), soit une augmentation de 4 163 lits entre 2020 et 2025, traduisant une montée en charge soutenue du dispositif. Ce développement s'est également accompagné d'une multiplication des activités et d'une complexification des processus internes pour pouvoir faire face aux différents afflux massifs qui ont frappé l'Union européenne et intrinsèquement le Luxembourg.

Plusieurs responsables de l'ONA ont souligné les limites du cadre juridique actuellement en vigueur, qui avait été conçu pour une structure de taille plus réduite. Ce cadre ne correspond plus aux besoins d'une organisation qui a fortement évolué en termes de missions, d'effectifs et de complexité opérationnelle.

Le fonctionnement actuel, qui repose sur une direction unique (un seul directeur sans directeur adjoint formellement désigné) apparaît désormais peu adapté à la gouvernance d'un établissement de cette envergure. Selon l'ONA, le Directeur n'a officiellement aucun agent pouvant officiellement le substituer en cas d'absence. Certes, une répartition fonctionnelle des responsabilités existe entre le comité de direction, la direction, la coordination et les responsables de division, qui participent activement aux réunions entre l'ONA et le cabinet du ministère de tutelle suivant leur domaine de compétence. Il conviendrait de formaliser les responsabilités respectives entre la direction, la coordination et les divisions, afin de renforcer la lisibilité du pilotage stratégique et opérationnel.

Cependant, cette configuration limite la capacité de pilotage stratégique, fragilise la continuité managériale et ne permet pas une répartition optimale des responsabilités. Dans cette perspective, une révision du cadre légal en vue d'introduire une gouvernance élargie constituerait une évolution pertinente pour renforcer la robustesse de l'organisation et accompagner sa croissance de manière pérenne.

Recommandation :

D.4	Priorité : critique	Timing : > 18 mois	Complexité : moyenne
Adapter la gouvernance de l'ONA à sa taille actuelle, avec des responsabilités bien définies et un pilotage stratégique renforcé.			Responsable : Direction

4. FLEXIBILITÉ INSUFFISANTE

a. HORAIRES

Selon les informations fournies par la division RH, l'ONA applique les dispositions du Code de la fonction publique, avec des plages horaires autorisées allant de 6h30 à 19h30, et une présence obligatoire entre 10h00 et 11h30 ainsi qu'entre 14h30 et 15h00.

Toutefois, le travail en dehors de ces plages horaires autorisées, y compris les week-ends ou la nuit, est autorisé par le directeur après validation préalable du responsable de division. Bien que ce cadre réglementaire autorise une certaine flexibilité horaire, il ne permet pas d'aligner suffisamment les horaires de travail sur les exigences opérationnelles du secteur de l'accueil, notamment dans des contextes de crise où une plus grande réactivité est requise.

Selon la direction, actuellement, les heures de travail en dehors des plages autorisées sont comptabilisées en cas d'accord du responsable mais pas rémunérées avec une compensation spécifique, car l'ONA ne dispose pas d'une base légale qui permet l'attribution de primes (p. ex. astreintes, risque).

Le maintien d'un fonctionnement administratif classique semble inadapté à la gestion continue des crises et aux exigences d'encadrement en dehors des horaires standards.

Recommandation :

D.5	Priorité : importante	Timing : > 18 mois	Complexité : faible
Analyser les possibilités pour permettre à l'ONA plus de flexibilité au niveau du temps de travail pour tenir compte des exigences opérationnelles du secteur de l'accueil, cela surtout en temps de crise.			Responsable : Responsables division RH

b. SIGNATAIRES

Le Directeur de l'ONA ne dispose officiellement d'aucun agent habilité à assurer son remplacement intégral en cas d'absence, qu'il s'agisse d'un congé ou d'un arrêt maladie. Il existe toutefois deux attachés de direction bénéficiant du même pouvoir de signature administrative. Leur capacité de signature financière demeure cependant limitée à un montant de 125 000 €, tandis que le directeur est autorisé à signer jusqu'à 250 000 €. Malgré cette délégation partielle, certaines fonctions essentielles ne disposent aucune délégation effective. Étant soumis aux règles de la fonction publique, l'administration est également limitée au pouvoir de signature des fonctionnaires, puisque les employés de l'Etat n'ont pas la possibilité de signer des actes officiels au nom de l'ONA ou encore plus spécifiquement de l'Etat. À titre d'exemple, le coordinateur au sein de l'ONA n'a aucun droit à une délégation de signature étant donné que cette personne est sous le statut d'employé d'Etat. L'insuffisance de délégation de signature, notamment pour les fonctions opérationnelles essentielles,

engendre une dépendance excessive à sa présence, ce qui peut ralentir considérablement le fonctionnement de l'administration. Ce cadre rigide conduit à une flexibilité insuffisante, entravant la réactivité et la continuité des opérations en cas d'imprévu ou d'absence prolongée du Directeur.

Recommandation :

D.6	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Nécessité d'une réorganisation de l'organigramme de l'ONA afin de créer ou adapter une fonction de direction adjointe ou équivalente, permettant d'assurer cette délégation de manière pérenne. Cette évolution structurelle est indispensable pour garantir une continuité de service, une réactivité suffisante et une meilleure résilience de l'administration face aux imprévus.			Responsable : Direction



E. GOUVERNANCE PARTAGÉE ET CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE

1. RENFORCEMENT DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET INTERINSTITUTIONS

La mise en œuvre des missions de l'ONA nécessite une approche interministérielle afin qu'elle puisse mener à bien ses activités. Une coordination interministérielle régulière est cruciale.

Bien que, sur base des éléments à notre disposition, la concertation entre les différents ministères concernées⁸ se soit développée ces dernières années et surtout ces 12 derniers mois, la coordination interministérielle et interinstitutionnelle peut encore être accrue.

Malgré une activité soutenue (près de 80 démarches recensées en 2024 concernant la création de capacité d'accueil), le taux de concrétisation reste faible, avec seulement deux à trois projets finalisés selon les responsables de l'ONA. Jusqu'à récemment, cette faible efficacité s'explique néanmoins par une forte dépendance à l'égard de multiples interlocuteurs (Administration des bâtiments publics (ABP), administrations communales, etc.), ce qui allonge considérablement les délais de réalisation.

Conscient des défis du système d'accueil luxembourgeois, la première mesure qui a été prise afin de remédier à cette problématique s'est traduite par une volonté commune du ministère de tutelle et de l'ONA. Ces derniers ont, via la décision du Conseil de Gouvernement du 7 février 2025, travaillé à la mise en place de groupes de travail « task force » visant à renforcer la coordination.

Une « task force » dénommée « Plan pluriannuel pour le développement du réseau d'hébergement de l'ONA » a vu le jour et s'est réuni au 2^{ème} semestre 2025. L'objectif du groupe de travail est de passer en revue les efforts actuels des différents ministères concernés, de se pencher sur les différentes étapes actuellement nécessaires pour créer de la capacité d'accueil et de discuter ensemble de pistes innovantes afin de répondre aux besoins croissants du système d'accueil du Luxembourg.

Ce groupe rassemble tous les acteurs gouvernementaux clés : le ministère de la Mobilité et des Travaux publics (MMTP), le ministère des Finances (MFIN), l'administration des Bâtiments publics (ABP), le ministère des Affaires intérieures (MAI), le ministère du Logement et de l'Aménagement du Territoire, le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) et l'ONA.

Une deuxième « task force » a été créée par le même Conseil de Gouvernement du 7 février 2025 avec l'objectif principal l'étude de la mise en place d'un dispositif financier permettant

⁸ Ministère des Affaires intérieures, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, Ministère de Travail, Ministère des Finances, Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.



de soutenir les familles d'accueil de BPT et de DPI. Le MFSVA et le MFIN se sont déjà réunis à deux reprises dans ce cadre, et les travaux sont actuellement en cours.

2. RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS ÉTATIQUES

Bien qu'un nombre important d'acteurs soit impliqué, cette section met l'accent sur les principaux partenaires étatiques avec lesquels l'ONA entretient des relations dans le cadre de ses missions quotidiennes, et au sein desquels les problématiques les plus significatives ont été analysées.

a. CONCERTATION AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'IMMIGRATION

Le Plan national de mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, élaboré par le ministère des Affaires intérieures – Direction générale de l'immigration, définit les actions à entreprendre pour se conformer au Pacte européen. Ce document vise à instaurer un cadre commun pour la gestion des migrations au sein de l'Union européenne. Cela a été publié fin décembre 2024.

De manière générale, la collaboration est jugée satisfaisante par les agents de l'ONA. Des améliorations restent nécessaires en ce qui concerne l'échange de données. Cette problématique est examinée plus en détail au point 3 de ce chapitre.

b. CONCERTATION AVEC L'ADMINISTRATION DES BÂTIMENTS PUBLICS

L'ABP est responsable de la conception, de la construction, de la rénovation et de l'entretien des bâtiments publics, y compris les centres d'hébergement gérés par l'ONA.

Dans l'ensemble, la relation avec l'ABP est satisfaisante, en particulier en ce qui concerne la collaboration directe sur les aspects opérationnels. Toutefois, des difficultés de nature structurelle et procédurale subsistent. Le présent rapport développe cette problématique à la section I.1., en présentant des exemples concrets de traitement tardif des dossiers, du manque de réactivité en situation d'urgence ce qui complique considérablement les démarches urgentes.

Si la situation de la mise en état des différentes infrastructures d'accueil fait apparaître une durée des travaux allongée, entraînant une pression importante sur la disponibilité des capacités d'accueil, il convient de préciser que le ministère de la Mobilité et des Travaux publics a depuis récemment mis un agent à disposition au sein de l'ABP pour gérer exclusivement les dossiers de l'ONA afin de désengorger le retard accumulé.

Comme évoqué ci-dessus, une « task force » (Plan pluriannuel pour le développement du réseau d'hébergement de l'ONA) a été créée afin d'améliorer la situation actuelle. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les avantages de cette mise en place.

c. COORDINATION AVEC LE HAUT-COMMISSARIAT A LA PROTECTION NATIONALE (HCPN)



L'ONA est amené à anticiper et à gérer des crises bien que cette mission ne fasse pas partie de ses attributions légales.

Toutefois, la loi du 23 juillet 2016 institue une administration dénommée Haut-Commissariat à la Protection nationale, chargé de mettre en œuvre le concept de protection nationale. Ce concept vise, d'une part, à prévenir les crises, et d'autre part, à assurer la protection du pays et de sa population contre les effets d'une crise. En cas de survenance d'une telle situation, il est responsable de la coordination des mesures et des actions destinées à en atténuer les conséquences et à favoriser le retour à l'état normal.

En cas d'un afflux massif de personnes suite à un évènement majeur comme la guerre d'agression russe en Ukraine, les différentes instances étatiques doivent se coordonner de manière ad hoc.

3. FAVORISER L'ÉCHANGE AUTOMATISÉ DE DONNÉES AVEC L'ONA

L'intégration d'outils informatiques et d'accès aux bases de données pourraient être significativement renforcée afin d'améliorer la fluidité des échanges et la coordination opérationnelle. Ceci nécessiterait très probablement l'adaptation des bases légales afin de permettre cet échange de données.

L'absence d'accès automatisé aux données du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), des partenaires (Croix Rouge, Hëllef um Terrain, Inter-Actions), Agence immobilière sociale (AIS), et d'autres institutions étatiques (Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), Fonds national de solidarité (FNS), ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, etc.) contraint l'ONA à des vérifications manuelles fastidieuses pour évaluer l'éligibilité des aides versées par l'ONA aux bénéficiaires DPI et BPT ou afin de garantir les obligations légales de l'ONA (par exemple la détection et prise en charge des vulnérabilités). Ce mode de fonctionnement augmente les risques d'erreurs, de retards et de versements indus.

Il est à noter qu'une base légale est requise pour pouvoir organiser et mettre en place des échanges automatisés de données entre l'ONA et d'autres entités.

Actuellement, l'avant-projet de la nouvelle loi accueil en cours d'élaboration dans le cadre de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile prévoit un échange de données avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Il faut noter que des interfaces automatisées existent partiellement, notamment avec la CCSS (via MySecu), le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, ainsi que le MAI, permettant un accès direct à certaines données essentielles pour le traitement des dossiers. Cependant, malgré ces avancées, certains échanges institutionnels demeurent partiellement manuels ou peu formalisés, en particulier avec des acteurs tels que l'ADEM, le FNS ou l'AIS.

Cela pourrait être intégré dans le cadre de l'application ONACCO, mise en œuvre le 16 juin 2025, et conçue pour centraliser les données, améliorer la coordination entre les services et automatiser les échanges avec certaines institutions partenaires.

Ce qui a été mis en place jusqu'à présent constitue un bon début, mais demeure insuffisant pour garantir un échange de données réellement efficace.

Recommandation :

E.1	Priorité : critique	Timing : > 18 mois	Complexité : élevée
Mettre en place la législation adéquate permettant des échanges de données sécurisés et automatisés pour fiabiliser les contrôles et alléger la charge administrative.			Responsable : Direction Gouvernement Parlement



F. ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

1. GOUVERNANCE STRATÉGIQUE ET PILOTAGE

La formalisation et la diffusion de stratégies documentées constituent un levier essentiel pour garantir la cohérence des actions et l'alignement des parties prenantes autour d'objectifs communs. L'analyse distingue plusieurs niveaux stratégiques :

a. CONTRIBUTIONS AUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUE

Au sein de l'ONA, une partie du personnel exprime un manque d'orientations stratégiques claires. Cette carence se traduit notamment par l'absence d'une vision partagée avec les chefs de division, un point régulièrement souligné en interne.

Il est à souligner que les responsables de division et la coordination ont été invités par la direction de l'ONA à contribuer à cet exercice stratégique qui par la suite a été soumis le 22 septembre 2023 au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Selon la direction, les responsables de division participent également à la définition des axes stratégiques de travail de l'administration.

Sur la base d'un sondage réalisé par l'IGF auprès d'une sélection des agents, il a été confirmé que le personnel a été consulté dans le cadre du dernier programme gouvernemental. Toutefois en ce qui concerne la consultation pour les axes stratégiques cette perception est moins partagée par le personnel.

Il est dès lors essentiel que les décisions opérationnelles stratégiques prises par les membres de la direction soient expliquées dans le contexte des grands axes stratégiques définis par l'ONA.

b. OUTIL D'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE DES PROJETS

Un macro-planning est un outil de gestion de projet qui présente une vue d'ensemble des grandes étapes et jalons clés d'un projet sur une période donnée, généralement à moyen ou long terme. Un macro-planning stratégique existe au niveau de la coordination. Certains objectifs stratégiques et actions contributrices font partie de ce macro-planning. Il recense actuellement les projets importants, avec leurs responsables et leurs délais. Néanmoins, la mise en place d'un vrai outil de planification stratégique à moyen et long terme permettrait de structurer les projets anticipatifs et de renforcer la visibilité institutionnelle.

Actuellement, ce document :

- n'est pas systématiquement accompagné d'une documentation détaillée, telle que des chartes de projet, des rapports d'avancement ou des éléments de contexte stratégique ;
- ne constitue pas un outil de planification à long terme, car il se limite aux projets validés par la direction, sans intégrer de projets anticipatifs ;

- reste un outil interne, non communiqué au ministère de tutelle.

Selon la direction, dans le cadre de la phase contradictoire, un poste pour travailler sur la gouvernance des projets a été demandé auprès de la Commission d'Economie et de Rationalisation ainsi que des outils adaptés pour le suivi, la gestion et le partage des projets ont été demandés par l'ONA auprès du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE). Le poste a été pourvu à partir du 1^{er} septembre 2025 en tant que deuxième coordinateur adjoint et est également responsable de la mise en place de la gouvernance des projets. Le coordinateur adjoint n'est pas responsable de la gouvernance de tous les projets, mais est plutôt chargé d'élaborer un cadre interne afin d'assurer une bonne gouvernance des projets.

L'IGF estime essentiel que le nouvel outil de gestion de projet demandé récemment au CTIE

- regroupe l'ensemble des projets de chaque division ;
- contienne tous les projets décidés et ceux qui restent à décider ;
- les projets soient identifiées en fonction des axes stratégiques ;
- les projets soient identifiées en fonction de la division qui en charge de la mise en œuvre ;
- permette la réalisation de tableaux de bord.

Cet outil permettrait aux responsables de division de mieux comprendre comment chaque projet s'inscrit dans les orientations stratégiques. Il offrirait également à la direction une vue d'ensemble des projets réalisés au sein de l'ONA en fonction des objectifs stratégiques.

c. STANDARDISATION DU PILOTAGE DES PROJETS INTERNES

Le pilotage des projets internes au sein de l'ONA souffre d'un manque d'harmonisation et de formalisation des pratiques. Aucun modèle standardisé (template) n'est utilisé pour la gestion des projets internes, ce qui conduit à des approches disparates selon les divisions et à une absence d'alignement méthodologique.

La direction retient une approche divergente de celle visant une gestion uniforme des projets internes. Elle privilégie en effet le principe de subsidiarité et encourage la mise en œuvre individualisée au sein des différentes divisions, lesquelles recourent à leurs propres modèles de référence.

d. RÉUNIONS DE LANCEMENT À CARACTÈRE OPÉRATIONNEL

L'IGF a pu constater que les divisions expriment le besoin d'un accompagnement plus ponctuel dans la gestion quotidienne, afin de mieux comprendre et suivre les processus décisionnels. Cet appui viserait à renforcer la compréhension des enjeux, à assurer une meilleure cohérence des interventions et à améliorer l'efficacité du travail.

Les agents expriment le besoin de disposer d'un cadre stratégique structuré, offrant davantage d'orientations dans la gestion quotidienne afin de mieux comprendre quelle orientation la direction souhaite prendre et quelles sont les priorités, tout en leur permettant de travailler de manière autonome.

Suivant les informations obtenues de la direction, cela se traduit par la tenue de réunions de lancement à caractère opérationnel, au cours desquelles les objectifs, les indicateurs de suivi et les plans d'action sont présentés. Toutefois, sur base d'un sondage réalisé par l'IGF auprès d'une sélection des agents, ces réunions de lancement à caractère opérationnel ne sont pas vraiment connues du personnel consulté et l'utilisation d'indicateurs de suivi mesurables n'est pas systématique.

Ainsi, une faiblesse en matière d'anticipation stratégique est relevée, liée à l'absence de dispositifs proactifs de planification permettant de faire face aux crises ou à l'évolution du contexte opérationnel.

Recommandation :

F.1	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Formaliser et diffuser une stratégie organisationnelle pluriannuelle, incluant des objectifs clairs, des indicateurs de suivi et des plans d'action partagés.			Responsable : Direction

L'efficacité de la gouvernance de l'ONA est entravée par une communication interne jugée insuffisante et par une documentation limitée des décisions stratégiques.

Les réunions clés, telles que les comités de direction, par exemple, font rarement l'objet d'un partage structuré des décisions prises par la direction, ce qui réduit la visibilité des agents sur les arbitrages réalisés.

La direction exprime une position divergente à cet égard. Hormis des réunions mensuelles entre le directeur et les responsables de division, les membres de la direction sont accessibles et disponibles par courriel, téléphone, visioconférence (Teams) et en présentiel. De plus, les informations stratégiques, notamment du ministère de tutelle, sont communiquées systématiquement par différents canaux et en temps utile.

Recommandation :

F.2	Priorité : important	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Renforcer le système de compte rendu systématique des réunions clés (comités de direction et de coordination) en assurant la diffusion descendante des décisions stratégiques auprès de l'ensemble des responsables de division.			Responsable : Direction

e. COMMUNICATION ENTRE LES RESPONSABLES DE DIVISION

Les ateliers ont mis en lumière certaines limites en matière de transversalité, de coordination et de leadership à différents niveaux de l'organisation. Si la collaboration entre responsables est jugée globalement constructive, elle repose surtout sur l'initiative individuelle et l'engagement personnel, plutôt que sur des mécanismes de gestion formalisés.

Selon les divisions, ce fonctionnement favorise une approche réactive, avec une capacité d'anticipation et de coordination parfois limitée. La communication interne reflète aussi ces fragilités avec un manque de structuration.

En l'absence de dispositifs de communication descendante les informations stratégiques circulent partiellement, et les retours sur les décisions prises au niveau central sont rares, voire inexistantes. Ce manque ne favorise pas l'émergence d'un comportement collectif, mais conduit plutôt à des initiatives individuelles, souvent déconnectées des orientations stratégiques globales.

Sur base d'un sondage réalisé par l'IGF auprès d'une sélection des agents, cette perception est constatée aux différents niveaux d'hierarchie. Afin d'y remédier il faudrait réfléchir de synthétiser les documents reçus d'autres instances afin de les rendre plus facilement lisible pour les agents.

Cela crée un désalignement entre la direction et les équipes opérationnelles, nuisant à la cohérence et à la réactivité de l'organisation.

Recommandation :

F.3	Priorité : important	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Renforcer une stratégie de communication transversale pour assurer une transmission cohérente et transparente.			Responsable : Direction

f. STRATÉGIES DÉPARTEMENTALES

L'analyse n'a pas permis d'identifier de stratégies opérationnelles formalisées au sein des différentes divisions de l'ONA. Cette absence peut résulter d'un manque de définition ou de communication des orientations stratégiques, comme souligné précédemment.

Recommandation :

F.4	Priorité : critique	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Définir une stratégie opérationnelle pour chaque division alignée avec la stratégie globale, incluant des objectifs annuels et des KPIs.			Responsable : Direction Responsables divisions

g. SUIVI INTERNE DE LA PROSPECTION DE NOUVEAUX SITES

La prospection de nouveaux sites d'hébergement est encadrée par une procédure spécifique, mais son suivi interne reste irrégulier. Les validations internes nécessaires dépendent notamment de la disponibilité et de la charge de travail de la direction, ce qui peut entraîner des retards, en particulier pour les situations urgentes. L'ensemble de ces éléments limite la fluidité et l'efficacité de la réponse opérationnelle.

La croissance continue du nombre de bénéficiaires et l'évolution du cadre légal, notamment à travers la mise en œuvre de la directive Accueil⁹, rendent indispensable une planification proactive des capacités et des prestations.

Les procédures d'urgence en vigueur, conçues principalement pour des interventions ponctuelles, se révèlent inadaptées à la gestion de crises prolongées. Cette inadéquation exerce une pression accrue sur les équipes, qui sont contraintes d'agir dans l'urgence, ce qui affecte la qualité des décisions et accroît le risque de non-conformité, notamment par rapport aux exigences de la directive Accueil.

Une refonte vers un protocole structuré de gestion de crise, s'inspirant de modèles éprouvés et intégrant des scénarios à court et moyen terme, apparaît nécessaire pour renforcer la résilience du dispositif. Parallèlement, l'absence de budget disponible immédiatement en situations d'urgence et d'organe de pilotage spécifique limite la réactivité financière et opérationnelle de l'administration.

Recommandation :

F.5	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Instaurer une démarche de planification stratégique des capacités d'accueil et des prestations, tenant compte de la croissance des bénéficiaires et des exigences de la directive Accueil, avec un suivi régulier de la prospection des sites.			Responsable : Direction ABP

2. PERCEPTION DE FAIBLE PRÉSENCE SUR SITE

Tel que défini par la direction, le travail en présentiel recouvre la présence physique au bureau, les missions ainsi que les absences pour congés ou maladie. La procédure interne intitulée « *Cadre télétravail à l'ONA* », indique les visites médicales, toutes formes de congés, les formations, les visites administrations, le contrôle technique comme heures prestées en présentiel. Toutefois, sous un autre point de la même procédure interne, une journée en présentiel est définie comme un jour de travail effectué dans un bâtiment administratif de

⁹ Directive « Accueil » 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

l'ONA, ce qui diverge de la définition établie par la direction. Il apparaît ainsi que la procédure interne comporte différentes définitions, parfois divergentes. Toutes les heures enregistrées sous la rubrique « télétravail » dans le système de gestion du temps Interflex sont considérées comme du télétravail.

Les ateliers organisés avec le personnel ont mis en lumière une perception récurrente de faible présence de la direction, en particulier du directeur. Ce ressenti, exprimé de manière transversale, semble souvent associé à un décalage perçu entre les décisions stratégiques et les réalités opérationnelles du terrain.

Afin de confronter cette perception aux données objectives, une analyse des données de pointage a été réalisée sur quatre mois sélectionnés aléatoirement : juillet 2024, octobre 2024, novembre 2024 et avril 2025. Ces mois couvrent différentes périodes de l'année, permettant une lecture plus équilibrée des pratiques de présence.

En complément, une analyse des modalités de travail hors congés a été réalisée, distinguant trois catégories : présence au bureau, missions extérieures, et télétravail.

- Le directeur consacre 51 % de son temps aux missions extérieures, ce qui reflète une activité fortement tournée vers l'extérieur. Le télétravail représente 33 %, et la présence au bureau est de 16 %. Cette répartition est cohérente avec les données de pointage et confirme une faible disponibilité physique sur site.
- Les deux autres membres de la direction présentent un profil plus sédentaire : 53 % de présence au bureau en moyenne, 37,3 % de télétravail, et 9,7 % de missions extérieures. Cette configuration suggère une organisation du travail davantage centrée sur les fonctions internes.

Dès lors, l'ensemble des données met en évidence une différenciation nette des profils au sein de la direction. Le directeur se distingue par une forte mobilité et une organisation du travail largement délocalisée, tandis que les autres membres assurent une présence plus régulière sur site. Le télétravail, présent dans les trois cas, constitue une part significative des modalités de travail, mais son impact sur la perception de proximité managériale dans les faits est différent.

Recommandation :

F.6	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Fixer un objectif minimal de présence physique hebdomadaire, instaurer des visites régulières dans les structures et des points de contact informels (ex. sessions "Ask-Me-Anything", Townhall) afin de renforcer la cohésion et la réactivité.			Responsable : Direction

La cohérence entre les perceptions du personnel et les données objectives est correcte. L'IGF invite à une réflexion sur les modalités de gouvernance, la visibilité de la direction, et les leviers possibles pour renforcer le lien entre encadrement stratégique et les équipes de l'ONA.

Les agents de l'ONA nous ont communiqué les raisons suivantes pour lesquelles une présence active et régulière de la direction dans les bureaux de l'ONA est souhaitée :

- renforcer la cohésion, la motivation et l'efficacité collective ;
- favoriser une coordination opérationnelle plus fluide ;
- renforcer, en plus du leadership externe, le leadership interne ;
- contribuer à une meilleure appropriation des objectifs de l'ONA ;
- responsabiliser davantage certains cadres intermédiaires ;
- favoriser un climat de confiance entre les collaborateurs et le leadership ;
- renforcer le sentiment d'appartenance ;
- assurer une meilleure réactivité face aux enjeux quotidiens ;
- soutenir les équipes dans les périodes sensibles.

3. RÉPARTITION DES RÔLES ET FONCTIONS

a. FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE DIRECTION

Il ressort de l'analyse que les procès-verbaux du comité de direction se limitent généralement à l'énoncé des décisions prises, par opposition à d'autres procès-verbaux documentant l'intégralité du déroulement des échanges. Ceci montre qu'au sein du comité de direction, il conviendrait de renforcer la culture du débat et d'accroître l'attention allouée aux problèmes opérationnels auxquels l'ONA est confronté.

Recommandation :

F.7	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Rendre hebdomadaire la réunion du comité de direction, formaliser un ordre du jour structuré (stratégie, risques, opérations), consigner les débats et arbitrages, et tenir un registre des décisions avec diffusion systématique.			Responsable : Direction

b. FONCTION DE COORDINATION DANS L'ORGANIGRAMME

En 2020, la direction a instauré un niveau de coordination pour servir de relais entre elle et les divisions, afin de se concentrer sur les enjeux politico-stratégiques et de donner plus d'autonomie aux divisions sur l'opérationnel. Cette décision répondait à la diversité des missions de l'ONA et visait à atténuer certaines limites du cadre juridique actuel.

Cependant, plusieurs difficultés sont apparues. Sur base des éléments rapportés, la coordination n'a qu'un rôle formel, sans pouvoir d'impulsion ni délégation de signature, ce

qui limite son efficacité. Cette absence de leviers décisionnels empêche la coordination de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre opérationnelle. Le coordinateur adjoint, membre de l'équipe de coordination depuis le mois septembre, dispose certes d'une délégation de signature en matière financière, mais celle-ci est limitée à un montant de 12 500 €.

Plusieurs collaborateurs estiment que ce niveau a complexifié les circuits d'information et allongé les délais décisionnels, créant des doublons dans les échanges et une perte de fluidité. De plus, pour la plupart des responsables de division, la coordination agit comme un filtre dans la transmission des informations vers la direction, ce qui alimente un sentiment de manque de transparence et réduit leur influence sur les échanges stratégiques.

Selon les agents le reporting est insuffisant et il manque un dispositif structuré pour la diffusion descendante des informations, ce qui nuit à la réactivité et à la transparence. Les responsables de division expriment également un besoin de reconnaissance de leur expertise dans les réflexions stratégiques. Ils estiment que la coordination devrait se limiter à un rôle transversal de soutien, sans se placer au-dessus des divisions expertes métiers.

Pour sortir de cette impasse l'IGF propose soit de renforcer le pouvoir décisionnel de la coordination soit de rattacher les divisions directement à la direction.

Recommandation :

F.8	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Promouvoir une communication bilatérale opérationnelle entre la direction et les chefs de divisions, par des points de contact réguliers, des objectifs partagés et des lignes directrices claires, afin d'assurer cohérence et engagement dans la mise en œuvre décisionnelle.			Responsable : Direction
F.9	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Clarifier le rôle de la coordination dans une structure reformée.			Responsable : Direction

c. DÉFINITION DES RÔLES ENTRE LE MFSVA ET L'ONA

La gouvernance de l'ONA s'appuie sur une répartition des responsabilités entre le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) et l'Office national de l'accueil (ONA). Selon la description de la mission de la division « Accueil », celle-ci est chargée de la coordination des dossiers thématiques et politiques relatifs à l'accueil et aux missions de l'Office national de l'Accueil (ONA).

La priorisation au quotidien se fait via des échanges entre le MFSVA et l'ONA. Le cabinet ministériel et la division Accueil du MFSVA contacte également directement les responsables de division de l'ONA selon les dossiers en cours et au besoin des précisions à apporter à la

mise en œuvre d'un sujet. Cette transition institutionnelle, a engendré à ces débuts des délais dans les processus, considérés comme une conséquence normale de la réorganisation.

Selon certaines divisions, diverses problématiques ont été soulevées, notamment la pression opérationnelle sur les équipes de l'ONA semblerait s'être accentuée avec l'obligation d'ajuster les priorités, ce qui aurait parfois compromis l'avancement de projets en cours.

Comme la coordination entre les deux entités revêt une importance essentielle, il a été souligné, au cours des ateliers, que la coordination pourrait être renforcée afin d'optimiser la complémentarité de leurs actions. Il est essentiel que les responsabilités de l'ONA, telles que précisées par la loi ONA, soient bien communiquées en interne, et que les motifs de certaines décisions transmises par le ministère de tutelle à l'ONA soient également transmis fidèlement en interne par le directeur dans le même contexte.

Étant donné que toute forme de communication stratégique transite par la direction, il est nécessaire d'optimiser les flux d'information internes pour garantir que le niveau opérationnel dispose d'une compréhension précise de la répartition des responsabilités.

Recommandation :

F.10	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Veiller à ce que la direction communique clairement les orientations stratégiques élaborées avec le ministère de tutelle et optimiser les flux d'information au niveau opérationnel afin d'accélérer le traitement des dossiers.			Responsable : Direction

d. MANQUE DE CLARTÉ DANS LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS AU SEIN DE L'ONA

Selon les échanges ayant eu lieu lors des ateliers, la prise de décision au sein de l'ONA manque de clarté, car certaines décisions sont centralisées tandis que d'autres sont prises de manière autonome par les équipes opérationnelles, sans cadre formalisé. L'absence de directives communes et de documentation claire des interdépendances entre la direction, la coordination et les divisions peut nuire à la réactivité et à la qualité des décisions, en particulier en situation de crise.

Recommandation :

F.11	Priorité : critique	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Mieux formaliser les responsabilités entre direction, coordination et divisions pour améliorer la réactivité et la qualité des décisions.			Responsable : Direction Coordination

Lors des ateliers, il a été souligné que la finalité des travaux demandés n'est souvent pas explicitée par la direction, ce qui peut entraîner une faible articulation entre les actions opérationnelles et les objectifs stratégiques.

4. RÉACTIVITÉ ET RÉSILIENCE ORGANISATIONNELLE

a. ORGANISATION INTERNE RÉACTIVE

L'ONA évolue dans un environnement fortement contraint, marqué par des crises successives exigeant une capacité d'adaptation rapide.

Il est également un fait que l'autonomie communale, tel qu'expliqué précédemment, limite le champ d'action de l'ONA et constitue en partie un obstacle à une approche de planification plus proactive de l'administration.

Toutefois, les processus actuellement en place apparaissent principalement axés sur la gestion immédiate des demandes, au détriment d'une approche de planification proactive à moyen et long terme.

Cette tendance est particulièrement visible dans la gestion des situations d'urgence, où les dispositifs existants, conçus pour des interventions ponctuelles, ne permettent pas toujours de faire face à des crises prolongées. La guerre russo-ukrainienne a notamment mis en évidence les limites d'un retour trop rapide aux procédures standards dans un contexte nécessitant des réponses agiles.

En situation de crise, la gestion s'effectue de manière ad hoc, en l'absence de protocoles prédéfinis ou de processus adaptés aux contextes spécifiques, ce qui peut affecter la continuité et la planification des services. Des cas de figure précis doivent être définis afin d'indiquer clairement la conduite à adopter dans certaines situations de crise, tout en veillant à leur conformité avec les dispositions légales en vigueur.

Recommandation :

F.12	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Développer une stratégie de planification proactive et flexible pour anticiper les crises et s'adapter rapidement aux urgences.			Responsable : Direction

b. STANDARDISATION LIMITÉE DES PROCÉDURES

L'analyse a révélé l'existence d'une procédure cadre qui définit les responsabilités de chacun et explique la gestion, la révision et la validation des procédures internes. Toutefois, il apparaît que les procédures opérationnelles existantes ne s'y conforment pas systématiquement, voire qu'elles font parfois défaut. Les processus de l'ONA ne sont que partiellement standardisés, ce qui engendre une diversité de pratiques de mise en œuvre

entre les différentes divisions, notamment en ce qui concerne la gestion des projets ou des procédures administratives.

Il est crucial pour l'ONA de disposer d'une procédure générale, à la fois standardisée et suffisamment flexible, pour fournir des lignes directrices claires en situation de crise, tout en laissant une marge de manœuvre pour une réactivité adaptée. Tel qu'évoqué précédemment, le HCPN est disposé à transmettre ses retours d'expérience à l'ONA.

Recommandation :

F.13	Priorité : importante	Timing : < 18 mois	Complexité : moyenne
Développer une procédure d'urgence générale avec des protocoles de gestion de crise à chaque niveau d'alerte, standardisée mais flexible, permettant d'orienter les décisions en situation de crise prolongée.			Responsable : Direction Responsables divisions

L'exemple du projet Tony Rollmann¹⁰ illustre les limites actuelles de la gouvernance en matière de gestion de crise. Mis en place rapidement sous la nécessité politique d'agir, ce projet a profité des règles d'urgences prévues dans la législation sur les marchés publics. Sa réussite a essentiellement reposé sur la bonne volonté et l'engagement ponctuel des acteurs impliqués, plutôt que sur un cadre structuré.

Ce cas met en évidence l'insuffisance des dispositifs de gestion de crise, tant en matière de gouvernance que de processus décisionnel. Le prix initial de la tente était certes élevé, mais selon les explications de la direction, l'ONA n'a pas vraiment eu le choix en temps de crise et alors même qu'il n'était même plus possible de trouver des conteneurs (notamment sanitaires) sur le marché européen. Le prix n'a fait l'objet d'aucun ajustement, pas même en raison de son usure progressive au fil des années. L'état de dégradation actuel ne saurait en aucun cas justifier un tel tarif. Toutefois, durant notre mission, l'IGF a pu constater que le prix de la tente a été renégocié à l'été 2025 sur l'initiative du ministre actuel, dans le cadre de la prolongation du marché pour la période 2026-2028. Cette réduction du coût annuel a été précédée par la recherche d'alternatives, ce qui a significativement consolidé la position de l'ONA par rapport au prestataire.

La tente installée dans le cadre de ce projet, bien qu'elle soit coûteuse et temporaire – en effet le site est mis à disposition de l'ONA jusqu'à la fin de l'année 2028 seulement – est devenue difficile à retirer, faute d'alternative à ce stade. L'ONA ne dispose pas de la capacité

¹⁰ Le site Tony Rollmann, mis en place en mai 2022 à Luxembourg-Kirchberg, est connu pour abriter le Centre de primo-accueil.

de reloger près de 600 personnes pour une durée indéterminée, ce qui serait nécessaire pour permettre l'installation d'un nouveau site au même endroit.

Bien que la situation ait été traitée en 2022 dans un contexte d'urgence avec deux prolongations de courte durée du contrat et ait présenté des difficultés majeures, aucune initiative, à l'exception de la négociation de l'été 2025, pouvait être engagée de mettre à profit les années suivantes afin de concevoir un plan structuré visant à rétablir progressivement les conditions normales prévues dans la législation sur les marchés publics.

Cet exemple illustre que les dispositifs existants ne répondent pas toujours de manière adéquate aux besoins concrets observés dans des situations réelles. Il est donc nécessaire de mettre en place, au niveau de l'ONA, une procédure générale dédiée à la gestion des situations de crise, incluant une définition claire de ses limites d'application, notamment en termes de durée (caractère d'urgence). Cette procédure devrait également prévoir un mécanisme de transition vers les processus standards, afin d'assurer une continuité cohérente une fois la phase de crise terminée.

Recommandation :

F.14	Priorité : importante	Timing < 18 mois	Complexité : moyenne
Prévoir une procédure de crise détaillée avec des modalités exceptionnelles pour un mécanisme de transition vers les processus standards.			Responsable : Direction Responsables divisions

c. IMPLÉMENTATION DES RECOMMANDATIONS D'AUDITS PRÉCÉDENTS

D'après les documents obtenus, nous n'avons pas d'éléments permettant de conclure que les recommandations issues de l'audit de 2014¹¹ sur le fonctionnement de l'ONA ont fait l'objet d'un traitement structuré et validé par la direction.

Concernant les recommandations émises dans le cadre des audits relatifs aux fonds AMIF (fonds européens) pour la période 2014-2020, durant laquelle l'ONA agissait en tant qu'autorité de gestion, certaines ne devaient pas uniquement être mises en œuvre pour la division responsable et les activités spécifiques au fonds AMIF, ce qui a été fait, mais également s'appliquer aux autres activités opérationnelles de l'ONA, telles que la comptabilité. À ce jour, aucun élément ne nous a été transmis permettant d'attester de cette mise en œuvre.

¹¹ Rapport sur l'analyse organisationnelle de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration et de sa gestion financière des conventions (14 juillet 2014)

Aucun dispositif formel de suivi ou de mise en œuvre n'a été identifié à ce jour, ce qui limite la capitalisation sur les constats formulés.

Recommandation :

F.15	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
<p>Mettre en place un dispositif formel de suivi des recommandations issues des audits précédents et du présent rapport. Ce dispositif devrait inclure un tableau de bord consolidé recensant l'ensemble des recommandations, leur état d'avancement, les jalons et les preuves associées. Il devrait prévoir également un reporting semestriel au comité de direction et au ministère de tutelle, afin d'assurer la transparence et la continuité des actions engagées. Enfin, un mécanisme de clôture des recommandations doit être instauré pour garantir la traçabilité et la capitalisation sur les constats.</p>			<p>Responsable : Direction</p>

5. GESTION DES RISQUES ET DISPOSITIF DE SIGNALEMENT

a. GESTION DES RISQUES INSUFFISANTE

La gestion des risques au sein de l'ONA n'est pas formalisée de manière systématique. Un manque de documentation structurée et de mécanismes de suivi a été identifié lors des analyses menées. Même si certains agents sont attentifs aux risques externes, et qu'une gestion décentralisée (mais basique) est mise en œuvre au sein de certaines divisions, l'administration devrait disposer d'une gestion centralisée de l'ensemble des risques externes et internes, y compris d'un suivi régulier.

L'absence d'un système centralisé de reporting sur les risques et les mesures correctives réduit la capacité de suivi et d'ajustement des actions engagées. Cette situation entrave la transversalité organisationnelle, limite la transparence et restreint l'implication des responsables dans la prise de décision.

Il convient toutefois de noter que des analyses de risques sont bien réalisées au niveau opérationnel — par exemple, à travers des rapports sur la sécurité des immeubles — mais celles-ci portent principalement sur des risques liés aux activités courantes de l'ONA.

Les risques institutionnels et stratégiques font l'objet d'une démarche structurée entre la direction et le cabinet ministériel. Des réunions stratégiques ont régulièrement lieu, auxquelles assistent également le ministre pour discuter, entre autres, du suivi de l'accord de coalition et des risques auxquels est exposé l'ONA. Le manque de lits, ainsi que le désengorgement des structures d'hébergement ou encore les relations interministérielles sont des sujets récurrents.

Il est crucial pour une entité de bien mitiger les risques auxquels elle est confrontée en commençant par établir un recensement de l'ensemble des risques internes et externes auxquels l'ONA est confrontée, puis en mettant en œuvre des mesures pour les mitiger au mieux. Dans ce sens, selon les explications de la direction, les responsables de division devraient rédiger des rapports périodiques et mensuels de manière structurée afin de recenser les risques internes et externes auxquels ils sont confrontés au quotidien. L'IGF estime qu'il convient de mettre en place une cellule de crise au sein de l'ONA pour mieux anticiper et gérer les crises ainsi que pour améliorer la gestion des risques.

Recommandation :

F.16	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Formaliser un dispositif centralisé de gestion et de mitigation des risques, incluant une matrice des risques ainsi que des procédures de suivi standardisés.			Responsable : Division Support et Achats

B. ABSENCE DE DISPOSITIF DE SIGNALEMENT

L'ONA ne dispose pas, à ce jour, d'un mécanisme de signalement indépendant permettant aux agents de faire remonter des informations sensibles en toute confidentialité.

L'absence de tel dispositif limite la capacité de l'organisation à identifier et à traiter efficacement certains types de risques ou situations à caractère sensible. Les pratiques actuelles reposent principalement sur la conscience professionnelle individuelle et sur des réactions a posteriori en cas d'incident. Cette approche essentiellement réactive limite la capacité de l'organisation à anticiper et à gérer de manière proactive les risques potentiels.

Cependant, selon les informations de la direction de l'ONA, des échanges ont eu lieu avec le MFSVA en vue de la mise en place d'un tel mécanisme. Le MFSVA est actuellement en train de travailler à son développement, qui sera aussi utilisé par l'ONA et il précise que la mise en place d'un tel mécanisme est une mission de tous les ministères.

En attendant, les ressources humaines traitent avec discrétion les situations sensibles (conflits hiérarchiques, harcèlement, tensions entre collègues) et recherchent des solutions adaptées avec les parties concernées. Elles sensibilisent également les agents via le code de conduite et les séances d'accueil.

Recommandation :

F.17	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mise en place d'un mécanisme de signalement interne (whistleblowing) accessible à tous les agents de l'ONA.			Responsable : Division Support et Achats

6. SUIVI DE LA PERFORMANCE ET GOUVERNANCE DES DONNÉES

a. SUIVI DE LA PERFORMANCE

Au moment où l'analyse a été réalisée, le suivi de la performance au sein de l'ONA repose sur des dispositifs peu structurés, caractérisés par une collecte manuelle des indicateurs et une dispersion des informations. Ces éléments limitent la fiabilité des données et la capacité de pilotage. L'absence de centralisation, d'automatisation et de cadre de gouvernance des données entrave la production d'analyses consolidées et rend difficile l'adaptation proactive de l'organisation aux évolutions et aux exigences institutionnelles.

b. FIABILITÉ DES INDICATEURS ET OUTILS DE PILOTAGE

Auparavant, la production et l'exploitation des données de performance au sein de l'ONA s'inscrivaient encore dans un cadre peu harmonisé, caractérisé par une collecte fragmentée et ponctuelle des informations, notamment en ce qui concerne les processus d'affectation, les engagements budgétaires ou la rotation. Cette organisation limitait la fiabilité des données et leur utilité pour le pilotage.

Toutefois, l'ONA avait amorcé une amélioration progressive de cette situation, notamment par la mise en place de l'application ONACCO, qui permet de centraliser certaines données clés et de standardiser plusieurs processus. De plus, la réalisation du projet BI (Business Intelligence) est envisagée pour 2026, visant à unifier les sources, fiabiliser les indicateurs et renforcer leur pertinence stratégique.

La base de données consolide automatiquement certaines données nécessaires pour réaliser des analyses historiques des chiffres clés de l'ONA. Une automatisation complète réduira significativement le risque d'erreur et améliorera l'efficacité des prévisions.

Néanmoins, certaines pratiques hétérogènes subsistent encore, comme des supports Excel ou des méthodes de calcul différentes, ce qui limite pour l'instant la cohérence globale du pilotage. Les données historiques sont reconstruites manuellement chaque année, ce qui accroît le risque d'erreur et réduit l'efficacité des prévisions.

Recommandation :

F.18	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Renforcer l'harmonisation des méthodes de calcul et des supports utilisés pour les indicateurs de performance afin d'assurer la cohérence et la pertinence stratégique des données produites.			Responsable : Division Support et Achats

L'absence de tableaux de bord unifiés empêchait tout suivi en temps réel sur des indicateurs essentiels, tels que le taux d'occupation des structures, les délais de traitement ou la

performance des prestataires. Toutefois, selon la direction, des tableaux de bord personnalisés seraient en cours d'élaboration.

Recommandations :

F.19	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Assurer le suivi en temps réel pour des indicateurs critiques (taux d'occupation, délais de traitement, etc.), en définissant les seuils d'alerte, afin de permettre une gestion proactive.			Responsable : Division Support et Achats
F.20	Priorité : critique	Timing : < 18 mois	Complexité : élevée
Mise en œuvre d'un outil numérique centralisé pour fluidifier les échanges, fiabiliser les indicateurs et améliorer la réactivité.			Responsable : Division Support et Achats

G. ELABORATION BUDGETAIRE

Le processus d'élaboration budgétaire de l'ONA présente un degré d'automatisation encore limité et une structuration perfectible. La préparation du budget repose principalement sur une approche ascendante s'appuyant sur une diversité d'outils, tels qu'Excel ou SharePoint, et basée sur les besoins exprimés par les responsables des structures d'hébergement ainsi que sur les prévisions d'accueil. Bien qu'opérationnelle, cette méthode engendre des retards dans la remontée des informations et ne permet ni une consolidation rapide, ni une validation approfondie, notamment en période critique.

Elle est également sensible aux imprévus (par exemple, la guerre d'agression russe en Ukraine) et dépend, pour certains arbitrages (ouvertures/fermetures de structures), de décisions impérieuses, ce qui peut ralentir davantage le processus.

L'atelier avec la division des Finances a révélé un sentiment partagé d'une collaboration insuffisamment réactive et structurée de la direction lors de la phase d'élaboration budgétaire. La division souffre un peu d'un manque d'initiative de la part de la direction, ce qui limite le soutien dont elle pourrait bénéficier dans le traitement de diverses thématiques importantes.

Recommandation :

G.1	Priorité : critique	Timing : < 18 mois	Complexité : élevée
Centraliser le processus budgétaire dans un outil efficace pour un meilleur suivi et impliquer la direction dans l'élaboration pour renforcer la cohérence stratégique.			Responsable : Division Finances

1. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

a. SUIVI BUDGÉTAIRE

En matière de suivi budgétaire, un dispositif de contrôle de second niveau a été mis en place. Il repose sur un reporting mensuel transmis à la direction et à la coordination afin d'identifier d'éventuels risques de dépassement.

Bien que cette approche convienne à la plupart des administrations publiques, elle montre ses limites en matière de réactivité face à des imprévus récurrents ou des situations d'urgence. Par ailleurs, la mise en place d'un suivi budgétaire automatisé et centralisé permettrait de renforcer la fiabilité des données et la capacité de pilotage.

Par ailleurs, il est important de renforcer le suivi budgétaire des dépenses de gardiennage cadrées au moyen d'une loi de financement¹² permettant de vérifier régulièrement le respect du plafond budgétaire fixé.

b. PROCÉDURE DE DÉPASSEMENT DU BUDGET

Selon les agents de l'ONA, la procédure de modification budgétaire est perçue comme lourde et peu flexible, ce qui est problématique compte tenu des urgences auxquelles l'ONA est confronté.

Compte tenu de cette complexité, il est essentiel que les parties prenantes se préparent de manière plus rigoureuse lors de l'élaboration du budget afin d'éviter autant que possible les dépassements.

Recommandation :

G.2	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mettre en place un suivi mensuel prévisionnel des dépenses (avec un reporting à la direction) permettant de remonter d'éventuels dépassements à temps afin de vérifier continuellement le respect des lois de financement.			Responsable : Division Finances

c. PROCÉDURE D'ENGAGEMENT

Il a été constaté que certaines demandes d'engagement sont transmises a posteriori, une fois les opérations engagées, en raison de la disponibilité tardive des informations ou du temps nécessaire à la production des justificatifs.

Cette situation peut entraîner des retards dans la validation financière, voire nécessiter une intervention du ministère dans certains cas. Ce type de contrainte se manifeste notamment dans les conventions établies avec les partenaires, pour lesquelles les délais sont amplifiés par la complexité des négociations contractuelles et la coordination entre les différents services.

Il est essentiel d'être informé en temps utile afin de pouvoir lancer un engagement dans les délais requis, y compris lorsqu'un dépassement doit être envisagé. Bien que les décisions stratégiques soient communiquées, leur transmission intervient parfois trop tard dans le cadre de la procédure d'engagement. Il serait donc souhaitable que les divisions concernées reçoivent systématiquement un procès-verbal à l'issue de chaque réunion du comité de

¹² Loi du 14 juillet 2023 relative au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil (ONA).

direction, ce qui permettrait de suivre les décisions prises et d'initier en amont les démarches appropriées pour agir de manière proactive.

Ces éléments soulignent la nécessité de renforcer les capacités d'anticipation et de planification.

Recommandation :

G.3	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Renforcer la planification et la coordination et finaliser – dans la mesure du possible - plus rapidement les conventions et éviter les engagements ex post.			Responsable : Division Finances

d. INTRODUCTION DU PAIEMENT IMMÉDIAT DIRECT POUR LES DPI/BPT

Parallèlement, le traitement des factures repose encore largement sur des processus manuels, notamment pour les prestations médicales. Selon les données du document « Statistiques des paiements ONA 2021-2024 », le nombre de paiements liés à ces prestations est passé de 12 856 en 2021 à 40 903 en 2024.

Ces factures représentent ainsi 61,05 % de l'ensemble des factures traitées en 2024, alors qu'elles ne correspondent qu'à 2,62 % du montant total payé sur l'année. Ce déséquilibre entre volume et poids financier mobilise une part significative des ressources administratives pour des opérations de faible valeur monétaire. Par ailleurs, la coexistence de plusieurs applications empêche d'avoir une vision consolidée des flux financiers.

La mise en place du paiement immédiat direct (PID) spécifique pour les DPI/BPT, qui repose sur un traitement centralisé des factures médicales via la CNS, serait une alternative plus efficace et respectueuse de la protection des données que le système actuel. Cette implémentation permettrait également de réduire de près de 60 % le nombre de virements à effectuer par l'ONA et d'alléger la charge de travail des agents qui font actuellement ce contrôle. La CNS pourrait être remboursée de la participation étatique au moyen d'un versement mensuel. Ainsi, l'ensemble de la charge serait financé par l'Etat sans impliquer directement le DPI/BPT.

Recommandation :

G.4	Priorité : importante	Timing : < 18 mois	Complexité : élevée
Analyser la mise en œuvre d'un paiement immédiat direct (PID) pour les DPI/BPT pour simplifier le traitement des factures médicales.			Responsable : Division Finances CNS Ministères concernés

e. SUPPRESSION DU COMPTABLE EXTRAORDINAIRE

Selon les responsables de la section informatique, le développement de la base de données centralisée ONACCO, destinée à remplacer les systèmes actuels (TN et FMGLO), permettra à terme d'automatiser et sécuriser le calcul et le versement des aides et allocations, tout en assurant leur intégration directe dans SAP¹³.

Il va sans dire que le recours à un comptable extraordinaire devrait être limité aux cas où l'intégration du processus comptable dans SAP n'est pas possible, en raison du fait que les contrôles standards en place pour le budget de l'Etat ne s'appliquent pas.

Recommandation :

G.5	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : élevée
Intégrer tous les flux financiers dans SAP en utilisant une feuille de route pour un meilleur suivi et éviter le recours au comptable extraordinaire.			Responsable : Division Finances

2. EFFICACITÉ DES CONTRÔLES

a. VALIDATION DES PAIEMENTS

Le processus de validation interne des paiements génère une charge administrative importante, en raison du nombre élevé d'approbations requises, y compris pour des achats de faible montant. Selon la procédure « FIN-3 Procédure de paiement d'une dépense », trois signatures sont systématiquement nécessaires pour chaque dépense : celle de l'agent en charge du dossier, celle du responsable de division et celle de l'ordonnateur.

Lors des ateliers, il a été souligné que cette exigence s'applique sans seuil clairement défini, y compris pour des achats très courants (ex. remplacement d'un robinet), ce qui contribue à une multiplication des interventions – plus de 3 000 par an selon certaines divisions. Cette lourdeur procédurale ralentit les traitements, sans pour autant garantir actuellement un contrôle efficace des dépenses effectuées par l'ONA, en l'absence de vérifications systématiques sur le terrain.

Malgré les délégations de signature réparties entre plusieurs titulaires, les responsabilités s'avèrent parfois peu lisibles. La fragmentation de ces responsabilités crée, par ailleurs, des points de vulnérabilité dans la chaîne de validation et implique une certaine déresponsabilisation des agents et nuit à l'efficacité des contrôles.

Pour clarifier, les délégations de signature sont bien entendu pleinement soutenues, à condition qu'elles soient mises en œuvre de manière efficiente.

¹³ Cette intégration pourrait notamment s'appuyer sur le système mis en place par l'ADEM lors de l'intégration des opérations du « comptable extraordinaire » dans SAP.



Recommandations :

G.6	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Clarifier les délégations de signature afin de garantir une meilleure lisibilité des responsabilités et une application cohérente des règles de validation.			Responsable : Division Finances Division Juridique
G.7	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Adapter les circuits de validation en fonction du niveau de risque identifié, afin d'optimiser les ressources et de concentrer les efforts de contrôle sur les opérations les plus sensibles.			Responsable : Division Finances
G.8	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mettre en place des procédures allégées et réactives pour les cas d'urgence, tout en assurant un suivi a posteriori pour garantir la traçabilité.			Responsable : Division Finances
G.9	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Renforcer les contrôles sur le terrain à l'aide d'une matrice des risques, en privilégiant des vérifications ciblées et proportionnées.			Responsable : Division Finances Division Support et Achats

b. CONTRÔLE DES PRESTATIONS DE SERVICES CONVENTIONNÉES

L'organisation des prestations au sein de l'ONA demeure marquée par une fragmentation des processus et un manque de coordination, tant en interne qu'avec les partenaires externes. Les pratiques divergent entre les partenaires et les divisions, notamment en ce qui concerne l'accueil, le suivi social et les opérations de relogement, en l'absence de standards communs définissant les attentes et procédures à appliquer.

Recommandation :

G.10	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mettre en place un cadre de coordination formalisé entre les divisions et les partenaires externes, afin d'harmoniser les pratiques et fluidifier les processus.			Responsable : Division Social et Pédagogique

La coordination entre la division Support et Achats et les services techniques apparaît insuffisamment développée ce qui limite la prise en compte des besoins opérationnels et

ralentit la mise en œuvre des marchés publics stratégiques, notamment ceux relatifs à la maintenance des installations techniques des infrastructures.

La communication interne demeure perfectible, les retours d'expérience n'étant pas systématiquement centralisés ou exploités, ce qui freine l'apprentissage organisationnel et l'harmonisation des pratiques.

Recommandation :

G.11	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Renforcer la coordination entre la division Support & Achats et les Services Techniques, notamment via une instance de gouvernance dédiée au suivi des marchés publics de maintenance, et mettre en place un dispositif centralisé des retours d'expérience avec un processus structuré et une base de données partagée, afin d'améliorer la communication interne et favoriser l'apprentissage organisationnel.			Responsable : Coordination Division RH

C. CONTRÔLES DES PRESTATIONS DE GARDIENNAGE ET NETTOYAGE

Le suivi des prestataires de gardiennage et de nettoyage peut encore être amélioré en termes de structuration et d'harmonisation. Il repose principalement sur des documents administratifs fournis par les prestataires, sans qu'il y ait de réception formelle des prestations sur site. Des plateformes informatiques de pointage ont été mises en place pour ces marchés permettant à l'ONA de suivre en temps réel la présence des agents dans les structures d'hébergement de l'ONA. Néanmoins, les contrôles sur site sont limités dans le temps et les dispositifs de supervision sont principalement actifs en journée, jusqu'à 19 h 30, ce qui laisse une grande partie des prestations sans possibilité de validation, en l'absence d'un cadre d'astreinte permettant une supervision étendue au soir ou au week-end.

Selon les ateliers, l'ONA n'effectue pas de contrôles sur place au-delà de cette plage horaire. Or, les prestations effectuées en soirée sont jugées particulièrement sensibles, car les risques y sont souvent plus élevés (incendies, incidents de sécurité, etc.). Actuellement, seuls environ 30 % du temps total d'activité font l'objet d'un contrôle effectif.

Recommandation :

G.12	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Renforcer le contrôle sur site des prestations sensibles (gardiennage, nettoyage) en soirée et week-end, ou recourir à un prestataire externe afin d'assurer un suivi étendu en dehors des heures ouvrables.			Responsable : Direction

d. RISQUES DE DOUBLE FINANCEMENT

Les échanges menés avec la division des Finances ont permis d'identifier des risques potentiels de double financement, notamment dans le cadre de certaines conventions conclues avec des partenaires. En l'absence de coordination formalisée entre les différents ministères concernés, ces risques ne peuvent être écartés. À ce jour, il n'existe pas de dispositif interministériel permettant de croiser les données ou d'identifier les situations de cumul.

D'autres cas de figure, de moindre ampleur, ont également été évoqués, comme le risque de transmission en double de certaines factures médicales à la fois à l'ONA et à la CNS, en l'absence de mécanisme de vérification automatisé.

Selon la division des Finances, le risque de double financement au sein même de l'ONA reste toutefois faible, dans la mesure où les engagements sont centralisés et traçables. Ces constats soulignent néanmoins la nécessité de renforcer la coordination entre les différentes administrations concernées afin de limiter les situations de financement redondantes et de garantir une utilisation optimale des ressources publiques.

Recommandation :

G.13	Priorité : importante	Timing : > 18 mois	Complexité : élevée
Elaborer, conformément au protocole d'entente, un concept pour une plateforme digitale unique comprenant les informations relatives à toutes les conventions étatiques (ASFT et non-ASFT) et accessible tant aux organismes gestionnaires conventionnés qu'aux agents de l'Etat chargés du suivi et du traitement des conventions ainsi que du budget de l'Etat.			Responsable : Direction Ministères signataires du protocole d'entente

e. PRATIQUES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

La gestion des marchés publics à l'ONA relève de la division Support et Achats. Contrairement aux autres engagements financiers, généralement pilotés par la division des finances, les marchés publics sont traités séparément, avec des circuits spécifiques et une répartition des responsabilités distincte.

De manière générale, le cadre procédural mis en place est jugé satisfaisant. Les documents fournis ainsi que les constats issus du contrôle sur place confirment l'existence de processus bien structurés pour les marchés supérieurs à 79 000 €, avec des étapes clairement définies et une documentation appropriée.

Les marges d'amélioration identifiées concernent principalement la gestion des marchés inférieurs à ce seuil. En l'absence de coordination systématique, les divisions opérationnelles disposent en effet d'une plus grande autonomie dans la passation de ces marchés. Les

échanges menés ont révélé un manque de concertation dans la planification de certains travaux d'investissement ou de maintenance, avec des prestations similaires engagées de manière indépendante sur plusieurs sites. Si les montants unitaires restent inférieurs au seuil légal, leur cumul pourrait toutefois justifier le recours à une procédure formalisée.

Ce manque de coordination limite les possibilités de mutualisation et d'économies d'échelle, tout en exposant l'ONA à un risque de non-conformité en cas de fractionnement involontaire des prestations, qui pourrait être assimilé à du saucissonnage.

Un circuit de validation centralisé pour les marchés publics est donc nécessaire. Il faut également abaisser le seuil de déclenchement actuellement en vigueur. Ce dispositif devra également prévoir un examen régulier des besoins similaires entre les différentes structures.

Recommandation :

G.14	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Centraliser au sein d'une division la validation des projets d'investissement ou de maintenance et identifier les opportunités de mutualisation.			Responsable : Direction Division Support et Achats

Dans ce contexte, la section Comptabilité joue un rôle essentiel de vigilance en matière de marchés publics. Elle alerte la division Support et Achats lorsqu'elle identifie un risque de saucissonnage. Ce dispositif repose toutefois largement sur les informations remontées par les agents sur le terrain, qui restent les premiers acteurs de la détection. En l'absence de procédure formalisée, ces situations ne sont actuellement pas encadrées de manière proactive et homogène. Cette lacune limite la capacité à prévenir efficacement les risques de fractionnement involontaire et à sensibiliser les équipes opérationnelles aux exigences réglementaires.

Recommandation :

G.15	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Renforcer la sensibilisation des équipes opérationnelles aux exigences réglementaires et aux risques liés au fractionnement des marchés, afin d'harmoniser les pratiques et d'améliorer la détection précoce sur le terrain.			Responsable : Direction Division Support et Achats

Selon les responsables, les pistes d'amélioration sont toutefois à l'étude, notamment pour renforcer la consolidation des besoins, pour structurer les mécanismes d'alerte interne et pour fluidifier les échanges d'information entre les divisions concernées.



3. MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE INTERNE

L'absence d'un dispositif structuré de contrôle interne expose l'ONA à plusieurs risques, notamment des erreurs de gestion, des irrégularités dans les procédures, une faible traçabilité des opérations, ainsi qu'un manque de fiabilité des informations financières et opérationnelles.

Cette situation peut également nuire à la transparence, à la responsabilisation des acteurs et à la conformité avec les exigences réglementaires, notamment dans le cadre de la gestion des fonds européens.

Par ailleurs, plusieurs constats issus de fonds européens ont mis en évidence des faiblesses récurrentes dans les processus de validation, de suivi et de justification des dépenses, ainsi que dans la gestion documentaire. Ces constats soulignent la nécessité de mettre en place un cadre de contrôle interne formalisé, proportionné aux enjeux et adapté aux spécificités de l'organisation.

L'introduction d'un tel dispositif permettrait non seulement de sécuriser les processus, mais aussi d'améliorer l'efficacité des opérations en clarifiant les responsabilités.

Recommandation :

G.16	Priorité : importante	Timing : < 18 mois	Complexité : élevée
Mettre en place un dispositif de contrôle interne structuré, afin de sécuriser les processus clés, renforcer la conformité et améliorer la fiabilité des opérations et des informations produites.			Responsable : Direction

H. ANALYSE DES SERVICES D'ACCUEIL AUX RÉFUGIÉS (DPI/BPT)

L'analyse des services d'accueil aux réfugiés (DPI/BPT) met en évidence des tensions structurelles liées à la saturation des capacités d'accueil, à la vétusté des infrastructures et à une organisation fragmentée des prestations, tant en interne qu'avec les partenaires externes.

Par ailleurs, la gestion des crises majoritairement réactive et l'absence de dispositifs d'anticipation, limitent la capacité de l'ONA à adapter durablement son offre de services face à l'évolution rapide des besoins et du cadre réglementaire.

1. SATURATION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL

L'analyse met en lumière des tensions structurelles persistantes dans le dispositif d'accueil et d'accompagnement des bénéficiaires, dues à la saturation des capacités, à la vétusté de quelques infrastructures et à une qualité de service hétérogène. Selon le document « RR Occupation et capacité 2025-01-28 », les taux d'occupation restent particulièrement élevés dans plusieurs types de structures : -6,79 % pour les structures d'hébergement temporaire pour DPI (SHTDPI) et 96,37 % pour les structures de protection temporaire (SHPT). Cette situation limite fortement la marge de manœuvre opérationnelle de l'ONA, en particulier pour faire face à des arrivées imprévues.

2. CROISSANCE DES BESOINS ET FRAGILITÉ STRUCTURELLE

L'ONA est confrontée à un problème structurel lié à la gestion des sorties des BPI, dont un nombre significatif occupe toujours des places d'hébergement alors qu'ils ne relèvent plus du dispositif. Cette situation bloque une part importante de la capacité d'accueil, au détriment des DPI et des BPT.

De plus, la croissance rapide du nombre de demandeurs n'a pas été accompagnée d'une adaptation suffisante des infrastructures et des prestations, ce qui affecte la qualité de l'hébergement proposé. Lors de l'atelier avec la direction, il a été souligné que la guerre d'agression russe en Ukraine, survenue en 2022, a entraîné un afflux massif de personnes, nécessitant de doubler les capacités d'hébergement en très peu de temps. La capacité, qui était initialement d'environ 4 000 lits, a ainsi été portée à près de 8 000, majoritairement via des structures temporaires. Selon le document « RR Occupation et capacité 2025-01-28 », cette capacité atteint actuellement 8 238 lits. D'autant plus, des BPT/DPI sont accueillis auprès de personnes privées sans que celles-ci ne bénéficient d'un soutien de l'État.

Malgré cet élargissement, un écart persistant est constaté entre les obligations légales d'accueil et la réalité opérationnelle, comme en témoigne le maintien d'une liste d'attente, alors que le principe d'accueil inconditionnel est en vigueur.

Ces limites sont d'autant plus sensibles que les litiges liés à la prise en charge des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) sont en augmentation. Selon les données communiquées

par la division juridique, l'ONA a plaidé 220 affaires entre 2021 et le 26 mai 2025, dont 22 en 2021, 79 en 2024 et déjà 47 en 2025. À la fin du mois septembre 2025, 166 affaires sont toujours en cours. Ces chiffres concernent uniquement les affaires traitées directement par l'ONA.

Or, vu les nombreuses missions qui lui sont affectées, que ce soit au niveau des contrats, du contentieux, des lois, du support administratif et juridique pour l'ensemble de l'administration, seul un juriste plaide en première instance et uniquement le responsable en appel. À la fin du mois de septembre 2025, plus de 40 affaires sont actuellement pendantes en appel.

Actuellement, la division des Affaires Juridiques et du Contentieux compte 3 experts en affaires juridiques disposant d'une procuration pour plaider. Donc une part importante des contentieux est également suivie par un prestataire externe, qui a plaidé 231 affaires sur la même période, dont 70 sont encore en cours (à la fin du mois septembre 2025). Cette situation donne lieu à de multiples recours juridiques, qui entraînent des procédures longues et coûteuses, et mobilisent de plus en plus de ressources administratives. La division juridique collabore depuis cinq ans avec ce prestataire externe afin d'évacuer les centaines de dossiers relatifs au recouvrement des logements mis temporairement à disposition des BPI, ainsi que des indemnités d'occupation impayées. Grâce à cette collaboration, un nombre conséquent de BPI a pu quitter les structures de l'ONA, permettant ainsi à l'administration de faire face aux différents afflux et de loger les nouveaux arrivants au Luxembourg.

Cette tendance renforce l'appel de l'ONA à un soutien accru de la part des autorités politiques et juridiques afin de répartir la responsabilité des BPI entre les organismes compétents et d'assurer une gestion efficace et cohérente des ressources.

3. ENCADREMENT DES DPI/BPT

Les partenariats avec des acteurs externes, tels que la Croix-Rouge, HUT et Inter-Actions sont régis par des conventions dont les responsabilités réciproques ne sont pas toujours clairement définies.

Cette division a mis en évidence des différences notables dans l'encadrement assuré par les partenaires, avec des écarts en matière de cohérence, d'égalité de traitement et de qualité des prestations. Ces disparités s'expliquent en partie par un décalage entre les objectifs fixés dans les conventions et les modalités de mise en œuvre concrètes sur le terrain. L'encadrement varie ainsi selon l'organisme gestionnaire (Croix-Rouge, HUT, Inter-Actions ou ONA lui-même), en l'absence de cadre méthodologique commun.

Recommandation :

H.1	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
------------	------------------------------	---------------------------	-----------------------------



Réviser les conventions de partenariat avec les acteurs externes (Croix-Rouge, HUT, Inter-Actions) pour clarifier les responsabilités et harmoniser les pratiques.	Responsable : Division Social et Pédagogique
--	--

Par ailleurs, les conventions en vigueur ne prévoient pas systématiquement de dispositifs de suivi qualitatif ni de retours structurés sur les pratiques observées, en dehors d'un rapport annuel souvent très général. Cette absence d'outils partagés de pilotage et d'évaluation limite la capacité de l'ONA à garantir une approche homogène et équitable de l'accompagnement dans l'ensemble des structures.

Recommandation :

H.2	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mettre en place des standards communs pour l'accueil, le suivi social et les opérations de relogement afin d'harmoniser les pratiques entre les différentes divisions et partenaires.			Responsable : Division Social et Pédagogique

Selon les responsables de la division Finances, cette situation est en partie liée à l'absence de dispositifs de contrôle formalisés chez certains partenaires. Contrairement aux prestataires de services, ces partenaires doivent approuver eux-mêmes les consignes avant toute application, ce qui ralentit, voire empêche, leur mise en œuvre effective.

En cas de positions divergentes, les arbitrages sont généralement remontés au niveau ministériel pour trouver un compromis.

Recommandation :

H.3	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Réviser les mécanismes de contrôle avec des procédures d'acceptation et des sanctions en cas de non-conformité.			Responsable : Division Social et Pédagogique

Bien que des échanges soient organisés avec les partenaires pour suivre certains indicateurs de performance (KPI, SLA), ces mécanismes ne sont pas pleinement intégrés. L'absence de système centralisé de partage et de consolidation des informations entre les différentes divisions limite la capacité de l'ONA à évaluer la qualité des prestations, à vérifier qu'elles ont effectivement été réalisées, et à assurer un retour d'expérience structuré.

Recommandation :

H.4	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Formaliser le suivi des partenaires en définissant un processus standardisé de réception des prestations, basé sur les clauses			Responsable :



contractuelles, et en mettant en œuvre un tableau de bord de suivi intégrant des SLA et KPI.	Division Social et Pédagogique
--	--------------------------------

La question d'une éventuelle internalisation de certaines missions a été soulevée lors des ateliers. Une telle approche faciliterait le pilotage et renforcerait la cohérence des interventions, mais elle impliquerait un transfert de charge significatif vers l'ONA, ce qui nécessiterait un renforcement substantiel des effectifs et des ressources. Une solution consisterait à recentrer certaines missions sensibles, notamment celles liées au premier accueil ou à la prise en charge de personnes vulnérables, sur l'ONA, conformément à la directive Accueil, tout en maintenant la gestion d'autres missions par les partenaires.

I. ANALYSE DE LA MISE A DISPOSITION DES INFRASTRUCTURES IMMOBILIÈRES

1. INDISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DE BÂTIMENTS EXISTANTS

a. SITUATION DANS DES STRUCTURES OCCUPÉES PAR L'ONA

Un grand nombre de structures d'hébergement sont temporaires et certaines présentent un état de dégradation avancé.

L'absence de plan pluriannuel de remplacement, combinée à un besoin croissant de maintenance, entraîne la survenue régulière d'urgences techniques telles que des fuites ou des défaillances de chauffage, engendrant des coûts de gestion évitables.

De plus, la division Parc immobilier indique que l'état de dégradation avancée de certaines structures dissuade certains prestataires d'intervenir, en raison de risques techniques jugés trop élevés.

Recommandation :

I.1	Priorité : critique	Timing : < 18 mois	Complexité : moyenne
Établir un plan pluriannuel de rénovation et de maintenance des infrastructures d'hébergement (en concertation avec l'ABP), en priorisant les interventions critiques, pour éviter les urgences techniques et en évitant une perte de lits temporaire.			Responsable : Division Parc Immobilier ABP

En effet, la saturation chronique des capacités d'accueil, en l'absence de capacité tampon, comme l'exige la directive (UE) 2024/1346 du 14 mai 2024 établissant de nouvelles normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale dans l'Union européenne, rend selon l'ONA les procédures classiques inadaptées à la gestion de crises prolongées, comme celle liée à l'arrivée massive de bénéficiaires en provenance d'Ukraine.

Dans ce contexte, la direction de l'ONA exprime également le besoin d'une autonomie accrue dans la gestion opérationnelle, notamment en ce qui concerne l'allocation budgétaire. Le cadre actuel impose en effet des délais d'approbation qui ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs du terrain, limitant ainsi la réactivité de l'organisation face aux situations critiques. Ce besoin d'agilité s'étend également à d'autres domaines, comme la fixation du numerus clausus ou la prise de décisions opérationnelles quotidiennes.

Recommandation :

I.2	Priorité : importante	Timing : > 18 mois	Complexité : moyenne
Renforcer, en concertation avec le ministère de tutelle, l'autonomie accrue dans la gestion opérationnelle sous réserve			Responsable : Direction



qu'une meilleure gouvernance soit préalablement mise en œuvre.	
--	--

b. SITUATION POUR DES IMMEUBLES ACQUISES RÉCEMMENT

Lors de l'atelier avec les responsables de la division Parc immobilier, certains exemples ont été évoqués concernant des bâtiments disponibles, mais qui ne peuvent pas être utilisés, alors que les besoins en capacité d'accueil sont urgents.

i. RETARD DU DÉBUT DES TRAVAUX

Le cas d'un ancien hôtel est un exemple particulièrement frappant. Acheté par l'État, il est resté inoccupé pendant deux ans et n'a toujours pas pu être activé.

Des travaux de mise en sécurité ont été signalés à l'ABP en juillet 2024, mais le retour formel s'est fait attendre. Face à ce délai de réponse, l'ONA avait même envisagé de réaliser elle-même les interventions nécessaires, bien que ce type d'action ne relève pas de ses compétences.

La mise en conformité complète du bâtiment est jugée particulièrement lourde et coûteuse, ce qui impose de faire un choix stratégique entre deux options : une rénovation complète à moyen terme ou une mise en sécurité limitée, validée par le CGDIS, qui permettrait une activation temporaire à court terme. La demande du changement d'affectation étant récemment été approuvée par les autorités communales, l'ONA démarrera les travaux prochainement.

Recommandation :

I.3	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : élevée
Évaluer la viabilité économique d'un hébergement temporaire pour chaque infrastructure publique nouvellement acquise, en attendant le début des travaux de rénovation complète ou de construction neuve.			Responsable : Division Finances Division Parc Immobilier

Selon les responsables de la division, ce cas illustre des problèmes structurels plus larges : lenteurs de traitement des parties prenantes et risque concret que des bâtiments pourtant disponibles restent inutilisés. Un exemple comparable a été mentionné en lien avec la crise par la guerre d'agression russe en Ukraine, durant laquelle l'ONA a pu rendre habitable l'ancien bâtiment du Luxemburger Wort en moins de six mois en réalisant les travaux elle-même.

Cette expérience démontre que des solutions rapides sont possibles lorsque l'ONA dispose de marges d'action suffisantes, accompagnées d'une meilleure répartition des rôles et responsabilités entre l'ONA et l'ABP en matière de mobilisation des infrastructures.

Recommandation :

I.4	Priorité : importante	Timing : > 18 mois	Complexité : élevée
Analyser la possibilité de permettre à l'ONA une plus grande autonomie en matière d'aménagement des structures sous réserve de la mise en œuvre d'une meilleure gouvernance.			Responsable : Direction générale

ii. RETARDS DANS LES TRAVAUX DE RÉNOVATION

Plusieurs situations observées par l'ONA, notamment à Weilerbach et à Esch-Neudorf, illustrent les effets concrets de ces retards. Selon les responsables de la division Parc immobilier, des interventions initialement planifiées sur une durée de six à huit semaines sont prolongées.

Durant cette période, les conditions d'accueil se sont fortement dégradées, les résidents étant contraints d'utiliser des installations sanitaires provisoires installées dans des conteneurs. Cette dégradation des conditions de vie a entraîné, selon les retours des équipes sur place, des tensions croissantes, allant jusqu'à des actes de vandalisme sur les structures concernées.

2. MISE EN PLACE D'UNE SOLUTION D'URGENCE POUR LES DPI

L'atelier mené avec la division Parc immobilier a révélé l'absence de solution opérationnelle permettant de mobiliser rapidement des capacités d'hébergement en cas d'urgence, conformément à la directive européenne sur l'accueil.

À ce jour, l'ONA ne dispose pas d'une capacité tampon suffisante et activable rapidement, durant l'hiver, en cas d'afflux massif ou d'incident majeur dans une structure existante. Le recours à des structures provisoires nécessite encore un délai de mobilisation important, ce qui limite la réactivité de l'administration et constitue une option très onéreuse.

Recommandation :

I.5	Priorité : importante	Timing : > 18 mois	Complexité : moyenne
Étudier la mise en place d'un dispositif d'hébergement d'urgence conforme aux exigences européennes de la Directive accueil, comprenant la mise en place d'une capacité tampon activable rapidement.			Responsable : Division Parc Immobilier Division Juridique MFin ABP

3. ABSENCE DE MARGE DE NÉGOCIATION SUR LES LOYERS ET PILOTAGE CONTRACTUEL LIMITÉ

Lors d'un atelier avec la division Parc immobilier, un manque de marge de manœuvre dans la gestion des loyers a été mis en évidence, en particulier pour les structures mobilisées en

urgence lors de la crise ukrainienne. Dans ce contexte, l'ONA a été amenée à conclure directement plusieurs contrats de location, sans cadre centralisé ni soutien contractuel structuré. Cette configuration n'a pas permis de négocier les conditions tarifaires, ce qui a abouti à des loyers jugés élevés, encore partiellement en vigueur à ce jour et difficilement renégociables.

Un tableau comparatif des loyers par structure a été établi à des fins de suivi, et les contrats font également, depuis peu, l'objet d'une renégociation annuelle mais aucun dispositif de pilotage actif n'est actuellement en place.

Recommandation :

I.6	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : faible
Veiller à ce que l'ONA continue à revoir structurellement ses contrats de location et les renégocie lorsqu'ils viennent à échéance et sont jugés trop élevés. En cas de besoin, l'ONA pourrait se faire assister par une expertise externe dans ces négociations.			Responsable : Division Parc Immobilier

J. ANALYSE DES RESSOURCES HUMAINES

Les constats relatifs aux ressources humaines mettent en lumière un ensemble de circonstances et défis organisationnels et structurels qui entravent une gestion optimale des effectifs dans un contexte de forte sollicitation. Les observations recueillies lors des ateliers révèlent une approche RH encore plutôt focalisée sur le volet opérationnel de la gestion quotidienne, qui exige assez de ressources et de temps en raison des circuits de validation complexes et un manque d'outils, en particulier digitaux, adapté aux besoins spécifiques des RH de la fonction publique et de l'ONA. L'environnement de travail est perçu comme étant exigeant et inhabituel en comparaison à d'autres administrations et la fidélisation dans un tel contexte comme n'étant pas évidente.

1. DÉLAI DE VALIDATION DES CONTRATS TROP LONGS

La division RH souligne qu'elle n'est que partiellement impliquée dans les échanges stratégiques avec le ministère de tutelle, par exemple dans des discussions stratégiques concernant les recrutements en cas de crise. Dans de telles situations, les délais importants dans le cadre des procédures de recrutement peuvent nuire à la réactivité des services, notamment dans des contextes nécessitant une mobilisation rapide des ressources.

Il a été évoqué que l'absence de représentation directe de la division des ressources humaines dans une partie d'échanges avec le ministère avait freiné la transmission des informations nécessaires, compliquant ainsi la prise en compte de l'urgence de la situation et exposant l'ONA à un risque de perte de personnel, avec des répercussions directes sur la continuité de ses services.

Recommandation :

J.1	Priorité : modérée	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Mettre en place des réunions périodiques de contact entre les deux divisions RH de l'ONA et du MFSVA afin de statuer de manière régulière et structurée sur les dossiers importants en cours.			Responsable : Direction
J.2	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Veiller à la complétude des dossiers et à leur validation par la direction avant leur transmission au ministère de tutelle, afin de garantir un traitement efficace et fluide.			Responsable : Direction

Additionnellement, les participants de l'atelier ont estimé qu'un fonctionnement plus efficace reposerait sur un rattachement direct de la division des ressources humaines à la direction, ainsi que sur l'établissement d'un lien structuré avec le ministère, incluant la désignation d'un interlocuteur dédié, mobilisable rapidement en cas d'urgence.



Recommandation :

J.3	Priorité : critique	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Renforcer l'intégration de la division des ressources humaines dans les processus décisionnels stratégiques, en assurant son rattachement direct à la direction de l'ONA.			Responsable : Direction Division RH

Par ailleurs, les circuits de validation relatifs à la création ou au renouvellement de postes au sein de la fonction publique sont plus rigides et reposent sur des processus administratifs qui ne sont pas toujours adaptés aux situations d'urgence, ce qui constitue un défi pour une administration comme l'ONA qui agit très souvent dans un contexte d'urgence avec des délais serrés et très peu de prévisibilité dépendant du contexte géopolitique international.

Selon les informations transmises par la division des ressources humaines, l'un des obstacles à la réactivité de l'ONA en période de crise. Il est nécessaire que la direction de l'ONA améliore la communication interne concernant l'absence des responsables autorisés à signer, afin que les dossiers urgents puissent être traités en priorité. Si cette anticipation n'est pas assurée de manière adéquate, cela peut générer des retards. La gouvernance de l'ONA limite la capacité de pourvoir rapidement les fonctions critiques, ce qui a un impact direct sur la continuité opérationnelle.

Recommandation :

J.4	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Mettre en place un dispositif d'anticipation incluant la planification en amont des actes de recrutement et la mise en œuvre pour les cas d'urgence.			Responsable : Division RH

Il faut également prendre en compte, dans la gestion générale du personnel, que, début 2025, plus d'un quart (75 sur 285, soit 26 %) de l'effectif de l'ONA est engagé sous un contrat à durée déterminée, ce qui rend difficile une planification à moyen et long terme.

2. DÉLAI IMPORTANT POUR L'INTEGRATION DE NOUVEAUX AGENTS

La complexité des procédures internes ne permet pas toujours une intégration respectivement une autonomisation rapide des nouveaux agents.

Toutefois, un processus d'intégration avec des présentations des différentes divisions est déjà en place au sein de l'administration, ce qui témoigne des efforts et de la volonté de structurer davantage la prise en charge des nouveaux collaborateurs.

Lors de l'atelier avec la direction, il a été souligné que l'intégration est également ralentie par la complexité de l'organisation, qui requiert un temps d'adaptation important. La diversité des thématiques traitées, la multiplicité des acteurs impliqués et la spécificité des processus

internes nécessitent une période d'apprentissage prolongée avant que les nouveaux agents ne puissent pleinement s'approprier le fonctionnement de l'institution.

Cette situation est particulièrement exigeante en période de crise, car les délais d'intégration peuvent compromettre la bonne exécution des missions.

3. DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION

Les ateliers ont également mis en lumière des défis récurrents en matière de fidélisation et d'attractivité d'employeur, qui affectent la stabilité des équipes et la pérennité des compétences au sein de l'ONA.

Comme évoqué par plusieurs divisions ceux-ci sont liés à différents facteurs, entre autres le secteur, le travail et public cible qui sont perçus comme exigeants par de nombreux agents, la charge opérationnelle importante, le besoin d'être flexible en termes d'horaire de travail, le salaire inférieur dans différents domaines (p. ex. social) en comparaison avec des employeurs privés ou le montant important de postes qui sont recrutés en CDD suite à un manque de postes disponibles en CDI pour couvrir les besoins opérationnels de l'ONA qui sont souvent temporaires ou difficiles à estimer dans leur durée. Ces facteurs affectent directement le bien-être des équipes, leur engagement et leurs performances à moyen terme ainsi que l'attractivité de l'ONA en tant qu'employeur.

Lors de l'atelier final « Risques et contrôles », les responsables de division ont par ailleurs souligné, que le recours important aux contrats à durée déterminée (CDD) entraîne un taux de rotation élevé. Ceci, aggravée par la faible structuration des informations, souvent transmises oralement ou consignées de manière informelle, fragilise la transmission des connaissances, réduit la capitalisation sur les retours d'expérience et peut compliquer la constitution d'équipes durables. Cette problématique engendre également des inefficacités dans l'avancement des activités quotidiennes.

Recommandation :

J.5	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Renforcer la transmission des connaissances en structurant l'information et en développant une gestion des connaissances partagée.			Responsable : Division RH

Selon la documentation transmise par la division des ressources humaines, le taux de rotation moyen entre 2020 et 2024 s'élève à environ 7,42 %. Cette tendance est illustrée par des écarts marqués entre les entrées et les sorties, en particulier en 2022, année durant laquelle l'ONA a enregistré un pic de 96 entrées pour seulement 11 sorties, ce qui à particulièrement été déclenché par l'afflux massif suite au début de la guerre d'agression russe en Ukraine et les agents en CDD qui ont été engagés pour que l'ONA puisse répondre à cette situation. Depuis,

les flux se sont stabilisés, mais les départs ont de nouveau augmenté en 2025, avec 34 agents pour seulement 25 entrées à la date du 26 mai, ce qui est majoritairement dû aux CDD qui ont été engagés en 2022 dans le cadre de l’afflux massif et qui sont arrivés à échéance en 2025.

Cette évolution s'observe également dans le détail des types de contrats. En 2022, 40 agents ont été recrutés en CDD pour 3 sorties, tandis que 56 agents ont été engagés en CDI pour 8 départs. Début 2025, la tendance s'est inversée : 28 agents ont quitté l'ONA en CDD contre 11 entrées, et 6 agents en CDI ont quitté l'ONA pour 14 recrutements. Ces éléments traduisent une instabilité persistante dans les effectifs, ce qui peut avoir de répercussions sur la consolidation des équipes.

4. STRATÉGIE RH EMBRYONNAIRE

a. ABSENCE DE STRATÉGIE FORMALISÉE RH

Les ateliers ont également mis en évidence l’absence d’une stratégie RH formalisée et documentée à l’échelle de l’ONA et un focus sur le volet opérationnel de la gestion quotidienne. Le périmètre de cette politique ainsi que son origine (direction, coordination ou division des ressources humaines) ne sont pas clairement définis, ce qui limite la mise en œuvre d'une vision partagée et cohérente. Même s’il n’existe pas une stratégie RH documentée, les projets des ressources humaines sont définis et revus de manière régulière et la mise en place d’une nouvelle section fait partie de la stratégie pour les mois à venir.

Recommandation :

J.6	Priorité : critique	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Formaliser la stratégie RH à l’échelle de l’ONA, définissant clairement son périmètre, ses objectifs et sa gouvernance ; elle devrait être portée par la direction en coordination avec la division des ressources humaines.			Responsable : Direction

i. ABSENCE DE DISPOSITIFS STRUCTURÉS D’ANALYSE DE DÉPARTS

Les ateliers ont également révélé l’absence de dispositifs structurés d’analyse des départs ou de suivi de la satisfaction du personnel, ainsi que l’absence d’entretiens de sortie structurés au sein de l’ONA. Il conviendrait de mettre en place des dispositifs structurés de suivi des départs et de fidélisation afin de renforcer la stabilité des équipes.

Cette carence rend difficile l’identification des causes du turn-over, ainsi que la mise en œuvre d’actions correctives ciblées. La mise en place de tels entretiens permettrait de compléter les informations à disposition des RH pour mieux prévenir le risque du turnover.

Recommandation :

J.7	Priorité : modérée	Timing : < 6 mois	Complexité : faible
Mettre en place des dispositifs structurés de suivi RH, incluant des entretiens de sortie systématiques, des enquêtes régulières de satisfaction du personnel et une analyse des causes de départ.			Responsable : Division RH

ii. ABSENCE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE EN MATIÈRE DE FORMATION

En matière de développement des compétences, selon la division RH, en raison du manque en personnel qualifié dans le domaine des formations jusqu'à présent, une stratégie globale de formation continue n'a pas encore été définie.

À noter toutefois que, depuis mai 2025, après la période d'analyse, l'ONA a mis en place une section « Développement des compétences » au sein de la division des ressources humaines, avec l'ambition de structurer davantage cette dimension. Cette nouvelle entité a notamment pour objectifs de soutenir les projets de digitalisation (LMS, automatisation des processus), d'optimiser la répartition des ressources, de renforcer l'accompagnement des responsables de division, d'élargir les compétences internes en matière de suivi psychosocial et de coordonner l'ensemble des actions de formation continue sur base d'une stratégie de développement de compétences.

Un calendrier visuel des formations internes est également mis à disposition, proposant des sessions telles que la sensibilisation à la sécurité, la prévention du burnout ou encore l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains. Bien que ces sessions témoignent d'une attention portée au soutien des agents face aux réalités du terrain, l'offre interne reste essentiellement centrée sur des thématiques opérationnelles pendant que l'ONA fait recours aux formations proposées par l'INAP pour le développement de compétences stratégiques ou transversales.

Recommandation :

J.8	Priorité : importante	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Compléter le plan de formation continue existant par un plan par catégorie de poste et un mécanisme d'évaluation des formations suivies.			Responsable : Division RH

iii. ABSENCE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE EN MATIÈRE DE GESTION DES CONNAISSANCES

La gestion des connaissances étant un projet complexe et intensif en termes de ressources, vu que l'ONA dispose de 78 fonctions différentes, n'a pas encore pu être développée. Si certaines divisions ont mis en place des mécanismes internes pour capitaliser les bonnes

pratiques, ces dispositifs restent peu partagés à l'échelle de l'organisation. L'absence d'outil centralisé ou de référentiel transversal limite la diffusion des savoirs entre les équipes.

Recommandation :

J.9	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : moyenne
Élaborer un référentiel centralisé des compétences et des bonnes pratiques, en recourant à une base de données numérique accessible à toutes les divisions et mise à jour de manière continue.			Responsable : Division RH

b. PROGRAMME DE TRAVAIL NON ÉTABLI

Bien qu'il soit requis depuis 2015, le programme de travail n'a pas encore pu être finalisé, malgré plusieurs tentatives de relance. À ce jour, il n'existe pas d'objectifs partagés à l'échelle de l'organisation, ce qui limite la cohérence d'ensemble et la lisibilité des actions entreprises. En l'absence de ce programme de travail, il est également difficile de définir une stratégie RH pertinente et cohérente.

5. OUTILS RH LIMITÉS

La division RH dispose de moyens limités en terme d'outils digitaux performants à disposition.

La gestion des recrutements, qui représente plus de 700 dossiers par an, s'effectue principalement à l'aide de fichiers Excel, sans qu'il y ait recours à une plateforme dédiée permettant de suivre de manière intégrée les candidatures ou les formations.

Les outils technologiques mis à disposition par le CGPO qui sont utilisés au sein de l'ONA, tels que SAP ou Qlik Sense, ou les différents outils disponibles sur MyRH ne permettent qu'un suivi digital partiel de tous les processus RH.

De plus, les outils existants, comme le système de pointage Interflex, ne sont que partiellement accompagnés de protocoles formalisés empêchant de détecter ou de traiter les irrégularités de manière facile et rapide. Ceci exige des analyses manuelles coûteuses afin de permettre un contrôle et une transparence de l'activité des agents, raison pour laquelle il est prévu d'adopter le nouvel outil « MyRH Time » mis à disposition par le CGPO qui peut désormais être déployé au sein des administrations de la fonction publique.

Recommandation :

J.10	Priorité : critique	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Transférer les protocoles de contrôle et d'alerte sur l'outil MyRH time, y inclus des seuils de détection, des circuits de traitement des anomalies, et un tableau de bord de suivi des irrégularités.			Responsable : Division RH



Enfin, la gestion du *numerus clausus* repose partiellement sur des pratiques ad hoc, axées sur les stratégies de l'administration. Anticiper de manière structurée les évolutions des effectifs n'est pas toujours possible, en particulier parce que ceci dépend largement de l'évolution du nombre de nouveaux arrivants au pays qui est difficilement estimable, surtout en cas d'un afflux massif. Lors de l'atelier consacré aux ressources humaines, il a été mentionné que, dans le cadre du *numerus clausus* 2024, la réaffectation de certains postes par la direction, initialement demandés pour d'autres divisions, aurait évoqué un sentiment de déséquilibre entre les services et d'une concertation insuffisante dans les prises de décision.

K. ANALYSE SUR L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Malgré le développement de l'application ONACCO, qui présente encore un important potentiel d'amélioration, l'analyse met en évidence un écosystème numérique fragmenté, caractérisé par une forte dépendance à des outils manuels et non intégrés. Cette situation limite la qualité, la fiabilité et la réactivité des informations au sein de l'ONA. Par ailleurs, l'absence d'une architecture technologique unifiée et de dispositifs de sécurité adaptés freine l'automatisation, la coordination institutionnelle et la maîtrise des risques liés à la gestion des données.

1. ECOSYSTÈME NUMÉRIQUE PEU ADAPTÉ AUX ENJEUX ACTUELS

a. CADRE DE DOCUMENTATION À RENFORCER

Les pratiques actuelles en matière de documentation, de suivi et de pilotage sont peu formalisées et reposent sur des outils non intégrés, ce qui limite la fiabilité des données, la fluidité des échanges et la capacité de l'ONA à adopter une gestion proactive. Certaines activités clés, telles que la prospection immobilière, la gestion budgétaire ou des ressources humaines, sont toujours gérées via des fichiers Excel, sans plateforme consolidée ni automatisation. L'application ONACCO permet de regrouper les applications TN et FMGLO et tend à rassembler progressivement toutes les applications autour d'une base de données centralisée. Elle permet déjà de suivre l'occupation des structures ainsi que d'autres indicateurs clés. Étant donné que l'application n'est opérationnelle que depuis peu, elle présente encore un potentiel d'amélioration significatif.

Cependant, certains fichiers critiques, basés sur des saisies manuelles susceptibles d'engendrer des erreurs, restent encore en phase d'analyse (ROSH, la prospection immobilière, etc.) et seront intégrés dans l'application pour renforcer la consolidation et la fiabilité des données. Cette fragmentation des outils, renforcée par l'existence d'environ 18 sites SharePoint distincts (selon les données collectées lors de notre mission), ne permet pas une gestion efficace.

i. REGISTRE D'OCCUPATION DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Le registre d'occupation des structures d'hébergement (ROSH), actuellement tenu sous Excel, est utilisé pour enregistrer manuellement les entrées et sorties des bénéficiaires. Il constitue une source potentielle d'erreurs en raison des saisies manuelles. Afin de renforcer la traçabilité et de répondre aux exigences de la directive Accueil en matière de suivi, un projet de digitalisation des accès est en cours de déploiement, comme l'indiquent les responsables du parc immobilier. Il prévoit l'introduction progressive d'un système de badge électronique qui remplacera les papiers roses et permettra de tracer automatiquement les mouvements des bénéficiaires. Ce dispositif, qui nécessite une vérification supplémentaire de l'identité par les agents de sécurité présents sur place, ne permet pas un accès automatique aux structures.

Il vise à améliorer la qualité des données tout en tenant compte des limites liées à l'utilisation des technologies numériques par certains bénéficiaires.

ii. DOSSIER SOCIAL ADMINISTRATIF

Le « dossier social administratif » est actuellement disponible dans ONACCO, regroupant l'ensemble des volets social, familial, juridique et financier des clients, ainsi que le suivi global de chaque parcours.

Parallèlement, un SharePoint a été mis en place pour centraliser toutes les archives documentaires des clients et un lien sera créé depuis ONACCO vers les documents sur SharePoint, permettant ainsi un accès unifié à toutes les informations relatives à chaque client.

Ce « dossier social administratif » mérite encore des améliorations, car il est essentiel que l'ensemble des informations relatives aux parcours des bénéficiaires (santé, logement, immigration) y soient consolidées de manière cohérente et structurée.

Recommandation :

K.1	Priorité : critique	Timing : < 18 mois	Complexité : moyenne
Améliorer le « dossier social administratif » unique pour répondre aux exigences de la Directive Accueil 2026 et faciliter la gestion des parcours des bénéficiaires.			Responsable : Division Support et Achats Division GAH Division Social et Pédagogique

b. PROJETS PORTÉS DE MANIÈRE ISOLÉE, SANS COORDINATION GLOBALE

De nombreux projets sont menés de manière isolée, sans coordination globale ni pilotage centralisé. L'absence d'une cellule projet empêche l'élaboration d'une feuille de route cohérente en matière de transformation numérique et réduit les possibilités de synergies entre les projets. Le fonctionnement en silos, déjà observé à d'autres niveaux de l'organisation, est ainsi renforcé dans le domaine technologique, où les échanges interdivisionnels dépendent encore largement d'initiatives individuelles non structurées. Il conviendrait de renforcer la documentation des projets et leur suivi opérationnel afin d'améliorer la traçabilité, la coordination et l'évaluation des actions engagées.

Recommandation :

K.2	Priorité : importante	Timing : < 18 mois	Complexité : moyenne
Créer une cellule transversale chargée de la coordination, du suivi et de la priorisation des initiatives de digitalisation à			Responsable : Direction



l'échelle de l'ONA, en coordination étroite avec une cellule PMO et avec la direction.	
--	--

Ce manque de structuration affecte également la gestion des structures d'hébergement pour lesquelles l'ONA traite actuellement entre 1800 et 2000 demandes extraordinaires par mois. Les informations transmises par les prestataires externes étaient souvent fragmentées, transmises via des plateformes hétérogènes et difficiles à exploiter de manière centralisée. Une solution consisterait à mettre en place une base de données, comme celle de l'application ONACCO, unifiée à l'échelle de l'État, alimentée directement par les prestataires selon un format standardisé défini par l'ONA et dotée de fonctionnalités d'intelligence artificielle permettant de détecter automatiquement des anomalies, des écarts de commandes ou des incidents liés aux prestations (gardienage, entretien, etc.).

Recommandation :

K.3	Priorité : importante	Timing : < 18 mois	Complexité : moyenne
Alimenter une plateforme centralisée alimentée par les prestataires selon un format standardisé défini par l'ONA, intégrant des fonctionnalités d'intelligence artificielle pour détecter automatiquement les anomalies, écarts et incidents.			Responsable : Division Support et Achats Division GAH Division Social et Pédagogique

Cette fragmentation se reflète également dans la gestion des espaces numériques, avec une quinzaine de sites SharePoint actifs, chacun fonctionnant selon des logiques propres à sa division. L'absence d'un système numérique unifié se traduit par des flux de travail complexes, une gestion documentaire dispersée, ainsi que par des difficultés croissantes en matière de maintenance, d'accès à l'information et de traçabilité. Cet aspect devrait également être amélioré à l'avenir grâce à l'application ONACCO.

Recommandation :

K.4	Priorité : importante	Timing : < 6 mois	Complexité : moyenne
Établir une gouvernance informatique claire pour réguler l'utilisation des sites SharePoint et simplifier les workflows afin d'optimiser la recherche d'informations.			Responsable : Division Support et Achats

Le recours généralisé à des outils numériques non intégrés, en particulier à des fichiers Excel dispersés, limite également la capacité de pilotage en temps réel. Cette situation affecte directement la consolidation des données relatives aux stocks, à l'état des réseaux, aux contrats de maintenance ou encore aux capacités disponibles, qui sont pourtant essentielles pour assurer une gestion quotidienne efficace et répondre à des situations d'urgence.

Recommandation :

K.5	Priorité : critique	Timing : < 18 mois	Complexité : élevée
Renforcer l'automatisation et la gouvernance des données pour améliorer la réactivité en situation d'urgence et fiabiliser le suivi des indicateurs clés. Cela inclut la collecte automatisée, la sécurisation des données et la mise à jour en temps réel des indicateurs de performance.			Responsable : Division Support et Achats

L'absence d'un tel système réduit la visibilité opérationnelle, freine les prises de décision rapides et coordonnées, et met en évidence l'absence d'un cadre de gouvernance des données garantissant l'intégrité, la mise à jour et la fiabilité des informations essentielles. Elle limite également la circulation fluide des données entre les différents services, les partenaires et les niveaux de gouvernance, réduisant ainsi la capacité de l'ONA à réagir efficacement en cas d'urgence.

La mise en place de systèmes intégrés permettrait de centraliser ces informations, d'en améliorer significativement la fiabilité, l'accessibilité et la mise à jour. Parallèlement, l'absence de dispositifs formels de retour d'expérience ou de révision régulière des processus freine le développement d'une culture de l'amélioration continue. La gestion des risques, en particulier, est peu développée, car il n'existe ni cadre méthodologique commun ni outil consolidé à l'échelle de l'organisation.

2. ETABLISSEMENT D'UN SCHÉMA DIRECTEUR INFORMATIQUE STRUCTURÉ

La fragmentation des outils numériques, sans cartographie exhaustive des applications utilisées, complique le suivi des indicateurs de performance et la cohérence de l'action. Plusieurs initiatives informatiques émergent localement, comme des outils de ticketing ou de gestion documentaire avec HIVE, mais elles restent isolées et non harmonisées à l'échelle institutionnelle.

L'absence de schéma directeur informatique se traduit par une priorisation des projets selon le macro-planning et la coordination, sans vision stratégique globale ni gestion transversale du portefeuille.

Recommandation :

K.6	Priorité : modérée	Timing : < 12 mois	Complexité : faible
Élaborer un schéma directeur informatique à l'échelle de l'ONA, incluant une cartographie exhaustive des outils numériques existants, une gouvernance claire des projets, et une gestion transversale du portefeuille applicatif.			Responsable : Division Support et Achats

Cette situation favorise une culture de fonctionnement moins coordonné. Le pilotage de projet est peu mature, car l'adoption de méthodes, de bonnes pratiques et d'indicateurs de

suivi est limitée à quelques projets pilotes, sans diffusion institutionnelle à l'ensemble de l'organisation.

3. UN BESOIN URGENT DE CENTRALISATION ET D'AUTOMATISATION DES DONNÉES

L'absence d'intégration technologique et de cadre de gouvernance des données a un impact direct sur la fiabilité des données et la capacité d'analyse de l'ONA. Cette fragmentation concerne également les échanges de données avec les partenaires institutionnels et ministériels.

Tel qu'énoncé en section E.3, l'ONA ne dispose pas, à ce jour, d'un accès automatisé aux données de la CCSS pour vérifier le statut professionnel des bénéficiaires, ce qui est pourtant essentiel pour évaluer leur éligibilité à certaines aides. Le contrôle d'éligibilité repose donc sur une demande mensuelle et manuelle de certificats d'affiliation, un processus fastidieux et exposé à des risques d'erreur ou de versement indu. Cette problématique se retrouve de manière similaire dans les échanges avec d'autres institutions, telles que l'ADEM, le Fonds de logement, l'Agence immobilière sociale (AIS), le Fonds national de solidarité (FNS), ou encore le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. Dans la majorité des cas, l'échange d'informations n'est ni formalisé ni régulier, ce qui complique le suivi des situations individuelles et limite la capacité de l'ONA à garantir une gestion rigoureuse et conforme des aides versées.

Recommandation :

K.7	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : élevée
Développer une stratégie d'intégration technologique et de gouvernance des données, incluant la mise en place de connexions automatisées et sécurisées avec les bases de données des partenaires institutionnels.			Responsable : Division Support et Achats Ministère de la Digitalisation CTIE

Les flux d'information sont gérés manuellement, ce qui rend les processus de vérification fastidieux et limite la capacité à réagir rapidement aux écarts de performance. L'ONA ne peut donc pas adopter une gestion proactive.

La dispersion des données entre des fichiers non intégrés continue de limiter la capacité de l'ONA à disposer d'une vision consolidée en temps utile, réduisant ainsi l'efficacité du pilotage opérationnel et stratégique.

Recommandation :

K.8	Priorité : critique	Timing : < 12 mois	Complexité : élevée
Prioriser la digitalisation des outils de suivi et de coordination, en remplaçant les fichiers Excel par des systèmes d'information			Responsable : Direction générale Division Support et Achats



intégrés. L'objectif est d'améliorer la centralisation des données, la visualisation en temps réel et l'automatisation des processus internes.	
--	--

L. NECESSITE DE FAIRE EVOLUER LE STATUT DE L'ONA ?

Dans un contexte marqué par des enjeux croissants en matière d'accueil, l'Office national de l'accueil (ONA) se trouve confronté à des contraintes structurelles qui limitent son efficacité, sa réactivité et sa capacité d'adaptation. L'analyse conduite dans le cadre de la revue organisationnelle et financière de l'ONA a révélé plusieurs faiblesses systémiques, notamment en matière de gouvernance, de gestion des ressources humaines, de coordination interministérielle, de gestion des crises et d'utilisation des outils numériques. Ces faiblesses ne relèvent pas uniquement de choix internes, mais sont aussi conditionnées par le cadre juridique et administratif dans lequel l'ONA opère.

Le statut actuel, bien qu'il garantisse un ancrage institutionnel fort et une intégration dans les mécanismes de l'État, impose des règles de fonctionnement qui ne sont pas toujours adaptées à la nature urgente et complexe des missions confiées à l'ONA. Les circuits de validation, les procédures de recrutement, les règles budgétaires et les contraintes liées à la fonction publique sont des facteurs qui limitent la capacité de l'ONA à agir avec l'agilité nécessaire en temps de crise.

Dans cette perspective, une transformation de l'ONA en établissement public pourrait apparaître comme une piste sérieuse et stratégique. À ce titre, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'une transformation de l'ONA en établissement public.

Ce changement de statut juridique permettrait de renforcer l'autonomie de gestion de l'organisation, tout en conservant son caractère public et sa mission d'intérêt général. Il offrirait une flexibilité accrue, indispensable pour répondre aux exigences opérationnelles, aux urgences humanitaires et aux évolutions du cadre européen.

La notion de flexibilité, dans le cadre de cette analyse, ne doit pas être réduite à une simple souplesse administrative. Elle constitue un levier stratégique permettant à l'ONA de passer d'un fonctionnement réactif à une approche proactive, anticipative et résiliente. Elle concerne plusieurs dimensions essentielles : la gouvernance, les ressources humaines, la gestion budgétaire, les outils numériques, les partenariats et la capacité à gérer les crises.

Afin d'éclairer les enjeux de cette transformation, il convient de comparer les deux statuts sur les plans juridique, organisationnel et opérationnel. Cette comparaison repose sur les principales dimensions de fonctionnement de l'ONA, telles qu'elles ont été analysées dans le cadre de la mission. Elle permet de mettre en évidence les écarts de capacité, de réactivité et de pilotage entre le statut actuel d'administration publique et celui d'établissement public.

- **Personnalité juridique** : L'administration publique est intégrée à l'État et ne dispose pas de personnalité juridique propre et limite sa capacité à agir de manière autonome, notamment dans la contractualisation ou la gestion directe de ressources. L'établissement public, en revanche, possède une personnalité juridique distincte, ce



qui lui confère une autonomie de gestion, une capacité à conclure des conventions, à gérer des biens et à engager des dépenses dans le cadre de son propre budget.

- **Gouvernance** : Le statut actuel repose sur une organisation dans laquelle la direction concentre l'essentiel des responsabilités, sans délégation formelle clairement définie, et figé dans la loi. Cette centralisation fonctionnelle crée actuellement une dépendance excessive à la présence du directeur et limite la continuité managériale ainsi que la capacité de pilotage partagé. Le statut d'établissement public présente l'avantage d'une plus grande flexibilité d'adaptation aux évolutions de l'environnement, sans nécessiter de modification législative. Cette souplesse permettrait à l'ONA d'ajuster ses modalités de fonctionnement et ses mécanismes de gouvernance en fonction des besoins, tout en maintenant un cadre de contrôle conforme aux exigences de la puissance publique.

- **Ressources humaines** : Le cadre actuel de gestion des ressources humaines est régi par les règles de la fonction publique, ce qui implique des procédures de recrutement encadrées, avec des délais parfois longs et une marge de manœuvre limitée. Si ce cadre garantit une certaine équité et une cohérence administrative, il peut également restreindre la réactivité de l'organisation face à des besoins spécifiques ou urgents.

Le statut d'établissement public offrirait une plus grande latitude dans la gestion des ressources humaines. Il permettrait notamment de recruter directement, de proposer des contrats adaptés (CDD/CDI), de moduler les horaires de travail en fonction des nécessités de service, et d'introduire une politique de rémunération plus adaptée aux besoins de l'ONA. Ces leviers contribueraient à renforcer l'attractivité des postes proposés et à améliorer la fidélisation des agents.

- **Temps de travail** : Les plages horaires sont fixes dans le cadre actuel. Cela limite la capacité de l'ONA à répondre aisément aux besoins opérationnels en dehors des heures standards. Le statut d'établissement public permettrait une meilleure adaptation aux réalités du terrain, notamment en période de crise ou d'afflux massif.
- **Budget** : L'administration publique dépend directement du budget de l'État, avec des circuits de validation plus rigides et une faible capacité à créer des lignes spécifiques. L'établissement public disposerait d'un budget propre, avec la possibilité de créer des lignes dédiées (urgence, innovation, maintenance) et d'adapter les circuits de validation au niveau de risque, ce qui renforcerait la réactivité financière.
- **Procédures internes** : Les procédures sont standardisées, ce qui freine la capacité à ajuster les modes de fonctionnement. Le statut d'établissement public permettrait de concevoir des procédures internes ajustées aux besoins opérationnels spécifiques aux besoins de l'ONA, notamment en matière de gestion des crises, des structures d'hébergement et de pilotage des projets.

- Outils numériques : L'ONA bénéficie actuellement du soutien du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) pour la mise à disposition et la gestion de ses outils informatiques. Cette collaboration assure une intégration cohérente dans l'écosystème numérique de l'État, ainsi qu'un haut niveau de sécurité et de conformité réglementaire. Cependant, dans le cadre de ses missions spécifiques, l'ONA pourrait tirer avantage d'une plus grande autonomie technologique. Le statut d'établissement public offrirait la possibilité de choisir le cas échéant des outils adaptés à ses besoins propres, de développer des solutions internes.
- Réactivité en situation de crise : Le fonctionnement actuel est réactif et dépend de validations externes, ce qui ralentit la mobilisation des ressources. Le statut d'établissement public offrirait un cadre plus souple pour envisager l'activation rapide de ressources et la mise en œuvre de protocoles internes.

Cette comparaison met en évidence que le statut d'établissement public offre des leviers concrets pour surmonter certaines limites organisationnelles actuelles de l'ONA. Il permettrait de renforcer la réactivité, d'améliorer la performance opérationnelle, de sécuriser les processus internes et de garantir une meilleure qualité de service dans un environnement institutionnel de plus en plus exigeant.

Ce modèle de gouvernance est déjà mis en œuvre dans plusieurs entités publiques luxembourgeoises, dont Servior, qui constitue un exemple concret pour illustrer les possibilités offertes par ce cadre. Servior montre qu'il est possible, dans le cadre d'un établissement public, de concilier autonomie de gestion, gouvernance structurée et mission d'intérêt général. Son organisation permet de répondre à des besoins variés avec une certaine agilité, tout en respectant les exigences du secteur public.

Il apparaît que pour des structures confrontées à une diversité de métiers et à des impératifs opérationnels complexes, le statut d'administration publique peut présenter certaines limites. Le modèle de l'établissement public offre dans ces cas une alternative pertinente, en permettant une organisation plus souple et adaptée aux réalités du terrain.

Toutefois, le statut d'établissement public ne constitue pas une solution automatique aux constats observés. Son efficacité dépendra de la manière dont il sera conçu, des moyens qui lui seront attribués, et de la capacité des acteurs à en exploiter les leviers. Il convient de rappeler que l'établissement public reste soumis à la tutelle du ministère compétent, notamment pour la validation de ses orientations stratégiques, de son budget et de ses conventions majeures.

La réussite d'une transformation statutaire suppose un accompagnement structuré : élaboration d'un plan de transformation, audit de mise en œuvre, définition d'indicateurs de suivi, et engagement des parties prenantes dans une gouvernance partagée. Cette évolution statutaire ne doit pas être envisagée comme une réponse ponctuelle à des constats observés,



mais comme une composante d'une stratégie institutionnelle à moyen et long terme, visant à doter l'ONA d'un cadre de gouvernance robuste, adaptable et durable.

La transformation de l'ONA en établissement public ne constitue donc pas une fin en soi, mais un moyen stratégique permettant de surmonter les contraintes actuelles, d'améliorer la performance institutionnelle et d'assurer une réponse agile et efficace aux défis de l'accueil.

M. PRISES DE POSITIONS

L'Office national de l'accueil (ONA) tient à remercier les auteurs du rapport pour le travail approfondi réalisé ainsi que pour l'analyse proposée. L'ONA accueille favorablement cette démarche, qui s'inscrit dans une volonté partagée de réflexion, de transparence et d'amélioration continue du dispositif d'accueil luxembourgeois.

À cet égard, l'ONA souhaite rappeler que son organisation et son fonctionnement ont connu des évolutions majeures au cours des dix dernières années. Cette période a été marquée par une augmentation significative du nombre de personnes arrivant au Luxembourg, ainsi que par plusieurs vagues migratoires caractérisées par des afflux importants sur des périodes très courtes ainsi qu'une crise sanitaire avec des contraintes et impacts institutionnels et sociaux importants nécessitant des réorganisations importantes et transformations majeures au sein de l'ONA et au sein de son réseau d'accueil.

Le réseau d'hébergement a ainsi connu une croissance significative, passant de 4 308 lits en 2016 à 8 276 lits en 2025, tandis que le nombre de personnes hébergées est passé de 3 095 en 2016 à 7 421 en 2025.¹⁴ À cela s'ajoutent, en 2025, 1 149 bénéficiaires de protection temporaire et 169 demandeurs de protection internationale logés en privé, bénéficiant d'aides et d'un suivi social et administratif par l'ONA. Parallèlement, l'administration s'est agrandie de 89 agents en 2016 à 310 agents en 2025, répartis sur 69 métiers distincts, traduisant l'adaptation progressive de la structure à l'évolution des besoins de l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de protection temporaire. Il convient également de rappeler que l'exécution des missions repose sur l'intervention de nombreux autres acteurs, parmi lesquels les services de gardiennage, de restauration et de nettoyage, ainsi que les partenaires conventionnés en charge de l'accompagnement socio-éducatif dans certaines structures d'hébergement de l'ONA. En 2025, près de 1 500 professionnels issus de prestataires privés et d'organisations partenaires viennent ainsi appuyer l'action des 310 agents de l'ONA, témoignant de l'ampleur du dispositif déployé pour répondre aux obligations légales et aux exigences actuelles.

Dans ce contexte exigeant, l'ONA a fait preuve d'une capacité constante d'adaptation, de résilience et de flexibilité. Son action a toujours été guidée par l'objectif de mieux accompagner les demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de protection temporaire, en assurant leur accueil et en répondant à leurs besoins sur la base des vulnérabilités identifiées. Dans certaines situations, cette approche a conduit l'ONA à ajuster son intervention au-delà de sa mission initiale, afin de répondre à des besoins concrets identifiés au niveau national, lorsque cela s'avérait nécessaire. Cette démarche repose sur un

¹⁴ Les chiffres proviennent du rapport d'activité du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil et sont systématiquement arrêtés au 31 décembre.



principe fondamental : placer les demandeurs de protection internationale au centre de l'action et leur garantir une prise en charge digne.

S'agissant de l'évolution de ses capacités internes, l'ONA tient à préciser que, depuis sa création, et plus particulièrement entre 2020 et 2025, l'administration a procédé à une analyse régulière de ses besoins en ressources humaines afin de pouvoir assumer pleinement ses missions légales, administratives et organisationnelles. Dans ce cadre, l'ONA a introduit des demandes de renforcement structurel et durable significatives dans le cadre du processus du *numerus clausus*. Toutefois, l'ensemble des besoins identifiés n'a pas pu être couvert, une partie des demandes n'a pas été retenue.

Compte tenu de ressources limitées, les postes effectivement attribués ont été prioritairement affectés aux fonctions indispensables pour répondre aux obligations légales de l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de protection temporaire ainsi que pour garantir la continuité de l'accueil. Cette nécessaire priorisation a eu pour conséquence que certains besoins identifiés, notamment au niveau de la gouvernance, du pilotage, du développement et des fonctions transversales, n'ont pas pu être couverts dans leur intégralité. Cette réalité organisationnelle constitue un élément de contexte important pour l'appréciation de certains constats et recommandations formulés dans le rapport.

L'ONA relève par ailleurs que plusieurs constats formulés dans le rapport apparaissent pertinents et contribuent utilement à la compréhension des enjeux actuels ainsi qu'aux besoins de développement de l'administration. À cet égard, il convient également de souligner que plusieurs des observations et recommandations formulées présentent une portée transversale et sont susceptibles de concerner, au-delà de l'ONA, toute administration confrontée à une croissance rapide, à des missions complexes et à un environnement opérationnel marqué par l'urgence et l'imprévisibilité dans un contexte international tendu.

Dans ce cadre, l'ONA souhaite préciser que de nombreuses actions évoquées dans le rapport sont déjà en cours de déploiement ou ont été engagées depuis la réalisation de cette analyse, notamment dans le cadre de projets structurants. Ces initiatives témoignent de l'engagement constant de l'ONA à faire évoluer progressivement son organisation et ses pratiques et à améliorer en continu le dispositif d'accueil, dans le respect de la mission qui lui est confiée.

Par ailleurs, l'ONA relève que, conformément à la méthodologie exposée dans le rapport, l'analyse s'est concentrée sur un examen interne et n'a pas prévu de consultations auprès des partenaires externes. Or, une part substantielle des missions de l'ONA repose sur une coopération étroite avec de nombreuses entités externes, notamment des organismes étatiques, publics et internationaux, des entreprises privées et des acteurs du secteur associatif. Cette délimitation méthodologique, tout en étant cohérente avec le périmètre retenu pour ce rapport, implique toutefois que certains processus n'ont pu être appréhendés dans toute leur ampleur, tenant compte de contraintes ainsi que des multiples dépendances



qui conditionnent le fonctionnement de l'ONA et de l'accueil, ce qui est susceptible, dans une certaine mesure, d'influer sur l'étendue et la portée de certaines conclusions et axes de réflexion.

L'ONA réaffirme son engagement à examiner avec attention l'ensemble des recommandations formulées. Compte tenu toutefois du nombre et de la diversité de celles-ci, ainsi que des délais impartis, une analyse approfondie et exhaustive nécessite un travail complémentaire. Par conséquent, l'ONA estime qu'il ne serait ni approprié ni rigoureux de se prononcer à ce stade sur l'acceptation formelle de l'ensemble des constats et recommandations, sans avoir pu en mesurer pleinement les implications organisationnelles, opérationnelles, juridiques et légales. Cette position ne traduit ni une opposition de principe, ni une remise en cause de l'intérêt de l'analyse, mais s'inscrit dans une démarche de responsabilité et de prudence institutionnelle.

Il convient en outre de rappeler que certaines recommandations soulèvent des enjeux plus larges, qui dépassent le champ d'action propre de l'ONA. Il s'agit notamment de recommandations impliquant des mécanismes de coordination interministérielle, des adaptations du cadre organisationnel ou opérationnel, ou encore des décisions et orientations relevant du niveau politique. Néanmoins, l'ONA s'efforce de s'adapter en permanence à un environnement en constante évolution et met, comme jusqu'à présent tout en œuvre, dans la mesure du possible ainsi que des moyens et de l'accompagnement qui lui puissent être attribués, pour donner suite aux recommandations visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration et du dispositif d'accueil national.

L'ONA a pris connaissance avec intérêt de la recommandation figurant en conclusion du rapport visant une évolution du statut de l'ONA vers celui d'un établissement public. Cette piste de réflexion apparaît pertinente au regard des enjeux liés à l'urgence, à l'imprévisibilité des flux et à la nécessité de disposer de marges de manœuvre opérationnelles adaptées, tout en s'inscrivant dans un cadre légal et institutionnel clairement défini. L'ONA partage l'analyse selon laquelle un changement de statut ne saurait constituer, en soi, une réponse ponctuelle aux enjeux structurels, mais ne pourrait produire ses effets qu'à la condition d'être conçu et mis en œuvre de manière cohérente, équilibrée et adaptée aux spécificités du dispositif d'accueil. À ce stade, le rapport ne détaille pas les implications concrètes d'un tel changement, notamment en ce qui concerne les impacts en matière de gouvernance, de responsabilité juridique, de pilotage politique, de coûts structurels et de coordination avec les partenaires ainsi que de gestion de changement dans un contexte actuel en constante évolution avec des contraintes accrues, s'inscrivant dans un cadre d'incertitude durable et rendant les projections et la planification particulièrement complexes. Compte tenu, par ailleurs, du périmètre méthodologique retenu pour cette analyse et de l'absence de consultation des partenaires externes, l'ONA estime qu'une appréciation complète des modalités et des effets potentiels d'un tel changement de statut nécessiterait une analyse



complémentaire, plus approfondie et inclusive, dans l'hypothèse où cette orientation serait envisagée au niveau politique.

En conclusion, l'ONA considère que ce rapport constitue une contribution utile à la réflexion sur l'évolution du dispositif d'accueil. Il s'inscrit dans une dynamique constructive que l'ONA entend poursuivre, en s'appuyant sur son expérience, sa capacité d'adaptation et son engagement constant en faveur des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de protection temporaire, dans le respect du cadre institutionnel et des orientations qui seront définies au niveau politique.



N. CONCLUSION

L'audit conduit auprès de l'Office national de l'accueil confirme l'engagement continu des équipes dans un contexte particulièrement exigeant, marqué par des afflux successifs, des contraintes juridiques croissantes et une complexité opérationnelle qui s'est fortement accrue depuis plusieurs années.

Cet engagement fort du personnel de l'ONA, indispensable au bon fonctionnement du dispositif national d'accueil, s'est toutefois exercé dans un cadre structurel dont plusieurs composantes n'ont pas évolué au même rythme que les missions.

Trois risques majeurs identifiés par la mission

1. **Un risque structurel de saturation chronique**, lié à l'absence de capacité tampon, à la présence prolongée de BPI dans les structures et aux retards constatés dans la mobilisation des bâtiments.
2. **Un risque organisationnel et décisionnel**, résultant d'une gouvernance très centralisée, d'une absence de délégations formalisées et d'un manque d'anticipation dans la planification.
3. **Un risque opérationnel et numérique**, alimenté par des processus encore fortement manuels, une fragmentation des outils et une gouvernance des données insuffisamment consolidée.

Les constats relevés montrent que le modèle de gouvernance et de gestion interne n'a pas été adapté à la montée en charge de l'ONA, ce qui a contribué à une organisation souvent réactive, fortement dépendante de validations centrales et disposant de peu de mécanismes permettant une anticipation ou une coordination fluide. Ces éléments ne renvoient pas à des responsabilités individuelles, mais à un pilotage institutionnel qui n'a pas été suffisamment transformé pour accompagner la croissance de l'organisation.

1. GOUVERNANCE TROP CENTRALISÉE, AVEC DES RELAIS INSUFFISAMMENT STRUCTURÉS

Les décisions stratégiques et opérationnelles reposent encore largement sur un nombre limité d'acteurs, en raison notamment d'une absence de délégation formelle, de responsabilités intermédiaires encore peu outillées et d'une documentation stratégique limitée.

Cela entraîne une dépendance marquée aux arbitrages centraux, des délais dans les validations, ainsi qu'un manque de visibilité pour les divisions sur les priorités, les orientations et le suivi des décisions prises.



2. COORDINATION INTERNE MANQUE DE LEVIERS POUR JOUER PLEINEMENT SON RÔLE

La coordination, créée pour fluidifier la gestion et structurer l'information, ne dispose pas encore de pouvoirs décisionnels, de délégations de signature ou d'outils de pilotage suffisants pour assumer pleinement ses missions.

Dans les faits, elle dépend fortement du niveau central pour trancher ou prioriser, ce qui contribue à alourdir les circuits décisionnels et à accentuer les difficultés de communication interne.

3. PLANIFICATION ET FORMALISATION INSUFFISANTES

Les stratégies opérationnelles, les plans pluriannuels, les priorités transversales et les mécanismes d'anticipation ne sont pas encore documentés de manière consolidée.

Il en résulte une gestion souvent réactive, fondée sur la réponse à des urgences successives, laissant peu de place à la stabilisation, à l'anticipation ou à l'optimisation des processus existants.

4. CAPACITÉS D'ACCUEIL SOUS TENSION CHRONIQUE

Les taux d'occupation extrêmement élevés des structures d'accueil (>95%), l'absence de capacité tampon, la vétusté de certaines infrastructures, les retards dans la mobilisation de bâtiments pourtant disponibles, et la présence prolongée des bénéficiaires de protection internationale faute d'alternatives, fragilisent durablement la capacité du Luxembourg à répondre aux besoins et aux futures obligations européennes.

5. PROCESSUS INTERNES FRAGMENTÉS ET PEU STANDARDISÉS

La diversité des pratiques entre divisions, l'utilisation d'outils non intégrés, la faible automatisation et le recours à des procédures manuelles exposent l'ONA à des risques opérationnels et à des charges administratives très élevées.

Cette situation limite également la capacité de l'organisation à disposer d'une vue consolidée et fiable en temps utile.

6. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PARTICULIÈREMENT SOUS PRESSION

La forte proportion de CDD, la rotation des effectifs, la lourdeur des procédures, l'absence de stratégie RH structurée et les délais de recrutement ont un impact direct sur la stabilité des équipes.

Le manque de délégation, de planification et de documentation renforce cette pression, car de nombreuses validations doivent remonter au niveau central.

7. DIGITALISATION ENCORE TROP LIMITÉE POUR SOUTENIR L'ÉVOLUTION DE L'ONA

Malgré l'arrivée du logiciel ONACCO, l'écosystème numérique reste fragmenté. L'absence de gouvernance consolidée des données et de priorisation stratégique claire limite l'impact des initiatives technologiques sur le pilotage global.

Au regard de ces éléments, il apparaît que le modèle actuel ne permet plus de répondre pleinement aux exigences opérationnelles, réglementaires et européennes auxquelles l'ONA doit faire face.

La mise en œuvre des recommandations – près de cent actions structurées par priorité et complexité – constitue une étape essentielle pour moderniser la gouvernance, améliorer la réactivité, renforcer les contrôles, stabiliser les équipes et permettre une gestion plus anticipative et plus résiliente.

L'analyse permet de distinguer deux niveaux de facteurs explicatifs :

- **Les constats structurels**, ancrés dans le cadre juridique, la gouvernance interne, l'organisation des processus, la planification des capacités et la gestion des ressources humaines. Ils traduisent des limites de fond du modèle actuel, indépendantes des fluctuations du contexte.
- **Les constats conjoncturels**, liés aux crises successives, à l'évolution géopolitique récente ou à des pressions opérationnelles temporaires. Ces facteurs aggravent les tensions, mais ne suffisent pas à expliquer les fragilités identifiées.

Trois priorités d'action pour renforcer la résilience du dispositif

1. **Structurer la gouvernance**, clarifier les responsabilités et renforcer les mécanismes de pilotage stratégique.
2. **Stabiliser et planifier les capacités d'accueil**, créer une capacité tampon conforme aux obligations européennes et accélérer la mobilisation des infrastructures.
3. **Unifier les outils numériques et les données**, pour renforcer la fiabilité, l'anticipation et la réactivité opérationnelle.

Face à ces limites systémiques, un renforcement du cadre de gouvernance devient indispensable et invite également à ouvrir une réflexion sur une évolution statutaire de l'Office, afin de disposer des leviers nécessaires à une réforme durable.

Un statut plus autonome, assorti d'un pilotage renforcé, pourrait offrir les leviers nécessaires pour adapter l'organisation à une mission devenue stratégique pour l'État, tout en conservant la tutelle politique indispensable.



La réussite d'une éventuelle transformation en établissement public suppose un **plan de transition structuré**, incluant :

- l'instauration d'une gouvernance clarifiée avec des délégations de pouvoir suffisantes ;
- une stratégie RH consolidée intégrant les besoins de flexibilité ;
- un schéma directeur numérique garantissant l'interopérabilité ;
- et une feuille de route triennale sous tutelle ministérielle.

Sans ces conditions, le changement de statut ne produirait pas les effets attendus.

En définitive, l'ONA se trouve aujourd'hui à un moment charnière : la complexité et l'ampleur de ses missions excèdent désormais les capacités offertes par son cadre organisationnel actuel.

Une transformation structurelle du pilotage et des moyens n'est plus une option, mais une condition pour assurer la continuité, la conformité et la résilience du système national d'accueil. Mise en œuvre de façon progressive, rigoureuse et alignée avec une vision stratégique claire, cette transformation permettrait à l'ONA d'adopter un modèle de gouvernance moderne, anticipatif et opérationnellement efficient, capable de répondre durablement aux exigences migratoires et institutionnelles des prochaines années.



O. ANNEXES

ANNEXES



Liste des annexes

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Ateliers thématiques
- Annexe 3 : Évaluation de recommandations
- Annexe 4 : Liste des parties prenantes et modalités de collaboration
- Annexe 5 : Structure détaillée de l'ONA
- Annexe 6 : Parcours du DPI au CPA Kirchberg



ANNEXE 1



Luxembourg, le 13 novembre 2024

Lettre de mission Office national de l'accueil

1. DEFINITION DU CADRE DE LA MISSION

L'objectif est de réaliser une évaluation complète de l'entité sur deux axes : organisationnel et financier.

L'audit vise à examiner la conformité de l'entité avec les lois et règlements en vigueur, à évaluer la pertinence de la structure juridique actuelle (par rapport aux missions légales qui incombent à l'entité) et à identifier les éventuelles zones de risque financier ainsi que l'efficacité des contrôles internes.

Les résultats de l'audit devront permettre d'émettre des recommandations pour améliorer la performance organisationnelle et financière de l'entité.

2. CONTENU DE L'AUDIT ORGANISATIONNEL

2.1. PROCESSUS FONCTIONNELS

- Cartographie des processus
- Efficacité et efficacité des processus
- Documentation des flux décisionnels
- Efficience des ressources

2.2. GOUVERNANCE

- Analyse et évaluation de l'organisation interne et de la gouvernance (maturité organisationnelle interne)
- Evaluation de la structure juridique actuelle et analyse si cette structure cadre toujours avec les missions légales et les défis de l'entité (administration publique vs établissement public)¹
- Alignement de la gouvernance avec les missions légales
- Conformité légale et réglementaire
- Evaluation de la sécurité des données
- Evaluation de la gestion quotidienne
- Evaluation de la gestion de la mise en place des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale et bénéficiaires de protection temporaire
- Evaluation de la gestion des projets

¹ Analyse en profondeur de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA)



- Evaluation de la procédure de passation de marchés publics
- Analyse et évaluation de l'efficacité des stratégies existantes
- Evaluation et analyse de la communication avec les partenaires externes concernés (autres ministères et administrations, prestataires externes, ...) et analyse de leurs rôles et responsabilités (maturité organisationnelle externe)

2.3. EVALUATION DES RISQUES ET DES CONTROLES INTERNES

- Identification et évaluation des risques
- Identification et évaluation des stratégies de mitigation des risques (plan de contingence et gestion de crise en cas d'afflux massif de personnes déplacées : comment sortir de cet « état d'urgence permanent » ?)
- Analyse et évaluation des processus internes de contrôle non financier
- Evaluation des contrôles internes
- Evaluation de la gestion des conflits d'intérêts et de fraude
- Evaluation de la sécurité des données

3. CONTENU DE L'AUDIT FINANCIER :

3.1. AUDIT DES SYSTEMES FINANCIERS :

- Évaluation de la robustesse des systèmes comptables et financiers
- Conformité avec les normes comptables en vigueur
- Évaluation des procédures financières actuelles
- Analyse de la qualité et de l'efficacité des rapports financiers
- Analyse et évaluation de la stratégie de planification financière et budgétaire
- Evaluation des procédures de gestion budgétaire et des paiements.

3.2. AUDIT DES PROCEDURES DE CONTROLE INTERNE :

- Analyse des processus internes de contrôle financier,
- Analyse des processus de reporting financier
- Évaluation de l'efficacité des procédures de contrôle interne existantes.

4. FORMULATION DE RECOMMANDATIONS

- Proposition de recommandations pour améliorer l'efficacité organisationnelle et la gouvernance.
- Suggestion de changements éventuels dans la structure ou les processus internes pour assurer une meilleure conformité et optimisation.
- Recommandations pour améliorer les pratiques de gestion financière, y compris l'optimisation des processus budgétaires et le renforcement de la gestion des risques.

ANNEXE 2

Ateliers thématiques :

Veillez trouver ci-dessous la liste des ateliers thématiques réalisés dans le cadre de nos travaux de revue :

Atelier thématique	Date de l'atelier	Divisions représentées
Stratégie et gouvernance	11/03/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Direction • Coordination
Ressources humaines	13/03/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion ressources humaines • Bâtiments administratifs • Relations internationales
Technologies	18/03/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Informatique
Parc immobilier	20/03/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Projets immobiliers • Sécurité des structures d'hébergement • Entretien et maintenance (Hesperange & Sëlz) • Juridique et contentieux • Guidance et allocations • Gestion de Sites
Services	03/04/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi social • Collaboration opérationnelle partenaires • Santé • Gestion Relogements et octroi d'hébergements • Suivi socio-éducatif • Pédagogie et interculturelité • Suivi temporaire
Finances	03/04/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Budget • Comptabilité • Loyers • Achats
	13/05/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles supplémentaires • Qualité et statistiques • Achats
Risques et contrôles	04/04/2025	<ul style="list-style-type: none"> • Juridique et contentieux

ANNEXE 3

Évaluation de recommandations :

Veillez trouver ci-dessous l'évaluation de priorité et complexité lié à la mise en œuvre des recommandations :

- Timing :

Le rapport indique une estimation des différents délais dans lesquels la recommandation pourrait être mise en œuvre. Les délais sont les suivants : < 6 mois, < 12 mois, < 18 mois et > 18 mois. Ces délais sont censés commencer à courir à partir du moment où le processus de mise en œuvre des recommandations commence et se basent sur les éléments à disposition de l'IGF au moment de la rédaction du rapport.

- Priorité :

Nous distinguons trois niveaux de priorité pour la mise en œuvre des recommandations, fondée sur le croisement entre le niveau de risque, qu'il soit élevé ou faible, et la fréquence d'apparition de ce risque, qu'elle soit récurrente ou ponctuelle :

Niveau	Description
Critique	La recommandation est associée à un risque élevé et fréquent. La mise en œuvre est critique afin de prévenir des conséquences graves ou récurrentes.
Importante	La recommandation est associée à un risque élevé mais rare ou un risque faible mais fréquent. La mise en œuvre est importante afin d'en limiter l'impact.
Modérée	La recommandation est associée à un risque faible et peu fréquent. La mise en œuvre est complémentaire et s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue.

- Complexité :

L'évaluation de la complexité prend en compte les ressources humaines à mobiliser ainsi que le degré d'impact sur les systèmes existants pour la mise en œuvre de la recommandation :

Niveau	Description
Élevée	Mobilisation importante de ressources et impact significatif sur les systèmes existants (changements fondamentaux)



Moyenne	Mobilisation modérée de ressources et impact notable sur les systèmes (ajustements structurants)
Faible	Mobilisation limitée de ressources et impact mineur sur les systèmes (ajustements ponctuels)



ANNEXE 4

Partie prenantes et modalités de collaboration :

L'ONA entretient des relations structurées et régulières avec un large éventail d'acteurs dont les rôles et responsabilités sont complémentaires :

Ministères, administrations et organismes publics

- Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) : ministère de tutelle de l'ONA, assurant la supervision stratégique et institutionnelle de l'ONA, la validation des grandes orientations, l'allocation et suivi des fonds européens (AMIF), ainsi que la gestion des situations complexes ou d'urgence.
- Ministère de la Santé / Direction de la Santé : élaboration de procédures communes, coordination de la prise en charge médicale, validation des contenus de formation et gestion des frais médicaux.
- Direction générale de l'immigration (DGIMM) : coordination des procédures d'accueil, gestion des dossiers individuels, participation aux groupes de travail interministériels.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) : scolarisation et intégration des enfants, organisation d'activités éducatives, validation des formations.
- Administration des Bâtiments Publics (ABP) : gestion, entretien et mise en conformité des infrastructures d'accueil, suivi des projets immobiliers, coordination des travaux dans les structures gérées ou utilisées par l'ONA.
- Autres ministères et administrations (Finances, Fonction publique, ADEM, ONE, etc.) : interventions ponctuelles selon les thématiques (gestion budgétaire, RH, emploi, prise en charge de l'enfance).

Partenaires et secteur associatif

- Croix-Rouge luxembourgeoise, HUT, Inter-Actions : gestion opérationnelle de structures d'hébergement et mise en œuvre de l'accompagnement social. Coordination à travers des groupes de suivi pour l'opérationnalisation des priorités, l'harmonisation des pratiques et la résolution de problématiques transversales.
- Autres associations et ONG (Femmes en détresse, Passerell, ALUPSE, SINGA, etc.) : intervention sur des projets spécifiques (relogement, activités éducatives et culturelles, soutien psychologique) souvent financés par des fonds européens (AMIF). Interactions via suivi, monitoring des activités, analyse de rapports et réunions de coordination.

Communes et acteurs locaux

- Communes hébergeant des structures ONA : relations formalisées par des conventions de collaboration ; comités de suivi ONA-commune pour la bonne exécution des conventions, l'adaptation des dispositifs et l'implantation de nouveaux projets.
- Offices sociaux, ARIS, autres services sociaux : collaboration pour le suivi des dossiers des bénéficiaires, l'octroi d'aides matérielles et le paiement des loyers.



Acteurs internationaux et européens

- Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA) : point de contact national, participation à des réunions, formations, groupes de travail européens.
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) : coordination sur l'accueil et la protection internationale.
- Commission européenne, OCDE, autres agences/réseaux européens : participation à l'élaboration et au suivi des politiques européennes, reporting, échanges de bonnes pratiques.

Organismes de santé et sécurité sociale

- CNS, CCSS, hôpitaux, médecins : prise en charge médicale, gestion des affiliations, suivi des dossiers de santé, introduction de demandes d'assurance dépendance.

Sécurité, services d'urgence et gestion de crise

- Police Grand-Ducale : sécurité des structures, gestion des incidents, prévention et intervention lors de situations sensibles, collaboration lors de l'ouverture/fermeture de structures d'urgence.
- Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) : organisation d'exercices d'évacuation, gestion des interventions d'urgence, coordination lors de situations à risque dans les structures d'accueil.
- Armée : appui logistique ponctuel, gestion d'infrastructures temporaires ou d'urgence lors d'afflux massifs, participation à la mise en place de structures exceptionnelles.

Prestataires, propriétaires et entreprises

- Propriétaires, entreprises de services et techniques : gestion des contrats de location, maintenance, interventions techniques, gestion des infrastructures et sécurité.
- Fournisseurs, artisans : fourniture de matériel, travaux d'entretien, maintenance courante.

Institutions judiciaires et juridiques

- Tribunaux, avocats, huissiers : gestion des contentieux, exécution des jugements, dossiers disciplinaires, échanges d'informations juridiques.
- DPO, CNPD, Commissariat à la protection des données : respect de la législation sur la protection des données, gestion des incidents de sécurité.

Autres acteurs

- Organismes de formation (IFEN, INAP) : organisation de formations continues, validation de contenus pédagogiques.
- Services RH d'autres entités étatiques, syndicats : collaboration sur la gestion des ressources humaines, mobilité des agents, dossiers disciplinaires.

L'ensemble de ces interactions s'inscrit dans un cadre réglementaire et législatif exigeant, qui encadre l'action de l'ONA et la coopération avec ses partenaires.

ANNEXE 5

Structure détaillée de l'ONA :

L'ONA est structuré de la manière suivante (statut du 30 avril 2025) :

Division	Nbr employés	Tâches
Direction	10 employés	<ul style="list-style-type: none"> Assurer l'organisation, la supervision et la responsabilité de l'administration, afin d'atteindre les objectifs et missions politiques, stratégiques et administratifs fixés.
Comité de direction	5 employés	<ul style="list-style-type: none"> Piloter l'activité de l'administration et assurer son organisation, sa coordination et sa supervision afin d'atteindre les objectifs et missions politiques, stratégiques et administratifs fixés.
Coordination	5 employés	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à la qualité de l'accueil des demandeurs de protection internationale / de protection temporaire et au développement progressif durable du système d'accueil et des services de l'ONA compte tenu du contexte interne et externe. Fédérer et mobiliser les parties prenantes autour de la mission principale de l'ONA (l'accueil des DPI/BPT) et des objectifs à atteindre. Participer au comité de direction, être force de représentation, de coordination, de proposition et de conseil.
Support et Achats	26 employés	<ul style="list-style-type: none"> Fournir un support administratif, technologique, analytique et matériel à la direction et aux différentes divisions de l'ONA
Guidance, Allocations et Hébergement	65 employés	<ul style="list-style-type: none"> Fournir aux demandeurs de protection internationale et aux bénéficiaires de protection temporaire un hébergement, de la sécurité, de la nourriture et des aides & allocations pour lui permettre de vivre en protection et dans la dignité.



Social et Pédagogie	83 employés	<ul style="list-style-type: none">Assurer le suivi social et médical, l'accompagnement pédagogique et interculturel ainsi que la collaboration au niveau opérationnel avec les partenaires.Contribuer aux programmes de réinstallation et gérer les relogements des DPI et BPT dans les structures d'hébergement de l'ONA.
----------------------------	-------------	---

Parc immobilier	42 employés	<ul style="list-style-type: none">Collaborer avec l'ABP dans le cadre de la création des logements par la construction ou la rénovation de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale ou bénéficiaires de protection temporaire.
------------------------	-------------	---

Affaires juridiques et contentieux	12 employés	<ul style="list-style-type: none">Traiter tous les dossiers à connotation juridique au sein de l'ONA.Soutenir les autres unités organisationnelles, y inclus la direction, par des avis et conseils juridiques.
---	-------------	--

Finances, Budget et Comptabilité	16 employés	<ul style="list-style-type: none">Traiter les dossiers relatifs aux finances, au budget et à la comptabilité de l'ONA, et fournir un support dans ces domaines aux autres unités organisationnelles de l'administration.
---	-------------	--

Ressources humaines	21 employés	<ul style="list-style-type: none">Assurer la gestion des ressources humaines, la gestion des bâtiments administratifs, ainsi que la santé et sécurité de travail en se basant sur la stratégie RH et le programme de travail de l'ONA.Conseiller et communiquer sur ces domaines aux responsables, aux personnels et aux instances nécessaires.Faciliter l'adéquation des besoins de l'administration aux ressources humaines sur le plan quantitatif et qualitatif.
----------------------------	-------------	--



ANNEXE 6

Parcours du demandeur de protection internationale au Centre Primo-Accueil Kirchberg

Cette description présente de manière succincte les principales étapes de l'accompagnement du demandeur de protection internationale (DPI) au sein du Centre de primo-accueil Kirchberg (CPA Kirchberg), tout au long de son séjour dans la structure. Les différentes étapes comprennent l'encadrement initial, les démarches administratives, les entretiens de détection des vulnérabilités et des besoins particuliers, ainsi que l'accompagnement socio-éducatif jusqu'à l'élaboration de la fiche de relogement. Ce document servira à orienter le demandeur vers une structure d'hébergement adaptée à sa situation.

L'accueil et le suivi socio-éducatif des primo-arrivants au CPA Kirchberg¹⁵ ont pour objectif de garantir une prise en charge adaptée dès leur arrivée. Le parcours varie en fonction de la situation familiale de chaque demandeur.

1. Préparation à l'accueil et suivi socio-éducatif initial :

- Encadrement des personnes nouvellement arrivées au Luxembourg sans papiers : il s'agit de garantir l'essentiel, notamment : un repas adapté aux arrivants, disponible à tout moment (jour et nuit), l'accès aux produits d'hygiène, et la disponibilité d'un lit au sein du primo-accueil
- L'ONA veille à maintenir un nombre minimum de lits disponibles afin de pouvoir accueillir à tout moment les personnes vulnérables, notamment les familles avec enfants mineurs

2. Accueil avant le passage à la DGIM :

- Contrôle de l'identité à l'arrivée au CPA K sur base du nom, prénom. Il est important de s'assurer que les personnes nouvellement arrivées ont le souhait de faire une demande de protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg (exemple : personnes avec un titre de séjour légal au Luxembourg n'ont pas accès au primo-accueil)
- Encodage des données personnelles dans le registre des occupants de la structure d'hébergement (ROSH)
- Encadrement essentiel
- Réception du kit d'accueil (via la Croix-Rouge ou les agents de gardiennage) : lit, produits d'hygiène, repas
- Visite du CPA et informations relatives à son fonctionnement

3. Organisation navettes

- Organisation du dispatching des navettes mises à disposition, vers la direction générale de l'immigration en vue du dépôt d'une demande de protection internationale. Dans le cas où la demande est recevable, la personne concernée reçoit une attestation d'introduction d'une DPI (papier rose)

¹⁵ CPA K (Centre Primo-Accueil Kirchberg)



4. Accueil des nouveaux arrivants au CPA K, après le passage à la DGIM¹⁶ :

- Contrôle de l'identité à l'arrivée au CPA K sur base du papier rose et contrôle de l'admission au CPA (les personnes n'ayant pas droit au dépôt d'une demande de protection internationale ne sont pas autorisées à intégrer le CPA, voir demandes irrecevables, car titre de séjour légal dans un autre pays de l'UE ou mineurs non accompagnés ne sont pas à héberger au CPA)
- Encodage des données personnelles dans le registre des occupants de la structure d'hébergement (ROSH)
- Réception du kit d'accueil via la Croix-Rouge et attribution du lit disponible
- Visite du CPA et informations relatives à son fonctionnement
- Donner une adresse légale en attribuant l'adresse de référence (ONA)
- Ouverture du dossier DPI dans la base de données de l'ONA
- Information et convocation au premier entretien pour les demandes d'aides sociales et la détection des vulnérabilités et besoins particuliers (J1)

5. Premier entretien ONA (J1 dès l'arrivée, effectué par l'ONA) :

- Création du dossier social et administratif
- Signature des documents du PEC (prise en charge)
- Détection précoce des vulnérabilités et des besoins particuliers urgents/semi-urgent, évaluation des besoins médicaux et demande de mises en place d'action spécifique pour répondre aux premiers besoins détectés
- Planification d'un RDV pour ouverture d'un compte CCP.

6. Suivi socio-éducatif au CPA par CRL

- Entretien individuel et prise en charge des personnes vulnérables : dégager les priorités et les besoins en lien avec la prise en charge et l'accompagnement du DPI : en regard des informations du J1, mise en place d'actions médicales, sociales et éducatives au besoin qui seront transmis (J2) par la suite à l'ONA pour les besoins de l'entretien au J14.
- Dépistage et suivi par la CEP (cellule Ethno psy)
- Aide pour les démarches administratives : convocation à l'examen CMPA¹⁷ au SaMi (Service Santé Migrants), informations sur l'obligation scolaire, demande d'inscription au SIA¹⁸, orientation vers SFA¹⁹

7. Deuxième entretien ONA (J14) :

- Finalisation du dossier en matière de vulnérabilités et ressources de la personne
- Sensibilisation et convocation aux séances DAPA (Dispositif d'autonomisation des primo-arrivants)

¹⁶ DGIM (Direction générale de l'immigration)

¹⁷ CMPA (Consultation médicale de primo-accueil)

¹⁸ SIA (Service de l'intégration et de l'accueil scolaires)

¹⁹ SFA (Service de la formation des adultes)



- Prise en charge par la CRL au CPA (J15) pour continuer de détecter les besoins et vulnérabilités des occupants. Ces informations sont à transmettre par la suite à l'ONA en vue de la rédaction de la fiche de relogement
 - Rédaction de la fiche de relogement en regard des informations des différents entretiens J1 (ONA), J2 (CRL), J14 (ONA) et J15 (CRL)
- 8. Fin de la prise en charge au CPA-K et transmission du dossier :**
- Sur base de la fiche de relogement établie, la sortie sera préparée. C-à-d., une décision de relogement vers une structure d'hébergement temporaire sur base de cette fiche sera prise
 - Après décision de relogement, une compétence qui relève uniquement de la responsabilité de l'ONA, le relogement décidé sera organisé
 - Dès sortie du primo-accueil, la transmission du dossier intégral à la futur équipe encadrante de la structure d'hébergement décidée est garantie par l'ONA