

L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

Étude réalisée
par le Point de contact français
du Réseau européen
des migrations (REM)

OCTOBRE 2013

Asile
Migration
International
Migrant
Frontière
Diaspora
Chercheur
Protection
Réfugié
Emploi
Travail
Mobilité
Citoyenneté
Accueil
Coopération
Migrant
Étudiant
Droit
Séjour
Diversité

Deuxième étude ciblée 2013

L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

Point de contact français du Réseau européen des migrations

Octobre 2013

Le Réseau européen des migrations a été institué par la Décision du Conseil 2008/381/CE et est coordonné par la Commission européenne.
Le Point de contact français du REM est soutenu financièrement par l'Union européenne et la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur.

PRÉSENTATION DU POINT DE CONTACT FRANÇAIS

Le Point de contact français :

En France, le Point de contact national (PCN) du Réseau européen des migrations (REM) est rattaché à la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur.

Contacts :

- Marie-Hélène AMIEL : marie-helene.amiel@interieur.gouv.fr
Chef du Département des statistiques, des études et de la documentation
- Raymond PRATS : raymond.prats@interieur.gouv.fr
Adjoint au chef de département
- Ophélie TARDIEU : ophelie.tardieu@interieur.gouv.fr
Responsable du Point de contact national pour la France
- Caroline MULLER : caroline.muller@interieur.gouv.fr
Chargée de mission au sein du Réseau européen des migrations
- Anne-Cécile JARASSE : anne-cecile.jarasse@interieur.gouv.fr
Chargée de mission au sein du Réseau européen des migrations
- Charlotte DUMAS : charlotte.dumas@interieur.gouv.fr
Stagiaire au sein du Réseau européen des migrations

Adresse :

Point de contact national du Réseau européen des migrations
Département des statistiques, des études et de la documentation
Direction générale des étrangers en France
ministère de l'Intérieur
Place Beauvau
75800 Paris Cedex 08

Sites internet :

- Site officiel du REM en anglais : <http://www.emn.europa.eu>
- Site du Point de contact français du REM : <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM>

Étude réalisée par le Point de contact français du Réseau européen des migrations (REM)

Octobre 2013

Clause de non responsabilité :

Les différentes informations fournies par le Point de contact français du REM ont été jugées comme étant actualisées et objectives, ainsi qu'en accord avec le contexte et les objectifs de l'étude. Cependant, ces informations peuvent ne pas être exhaustives et représentatives de l'ensemble de la politique officielle de la France. Le Point de contact français du REM ne saurait en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans cette étude.

LISTE DES ACRONYMES

AMS : Allocation mensuelle de subsistance

ANESM : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux

APS : Autorisation provisoire de séjour

ASE : Aide sociale à l'enfance

ATA : Allocation temporaire d'attente

AT-SA : Accueil temporaire du service asile

AUDA : Accueil d'urgence pour demandeurs d'asile

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAOMIDA : Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile

CFDA : Coordination française du droit d'asile

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DNA : Dispositif national d'accueil

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

FER : Fonds européen pour les réfugiés

LISTE DES ACRONYMES

FTDA : France terre d'asile

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

MIE : Mineur isolé étranger

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides

PADA : plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	8
-------------------------	---

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS 10

1.1. Les caractéristiques des différents types de structures d'accueil	10
1.2. Les autorités chargées de l'accueil	13
1. Les autorités responsables du financement des structures d'accueil.....	13
2. Les autorités responsables de la mise en œuvre de ces structures	13
3. La coordination entre les autorités en charge des structures d'accueil	15

SECTION 2. LA MISE EN ŒUVRE DES STRUCTURES D'ACCUEIL..... 17

2.1. L'accès aux structures d'accueil	17
1. Catégories de demandeurs d'asile ayant droit aux structures d'accueil.....	17
2. Motifs d'exclusion des structures d'accueil	20
2.2. La problématique de la vulnérabilité.....	20
2.3. La répartition des demandeurs d'asile dans les structures d'accueil	22
1. Les enjeux de la régionalisation.....	22
2. Les critères de répartition des demandeurs.....	23

SECTION 3. LA QUALITÉ DES CONDITIONS D'ACCUEIL..... 25

3.1. Les conditions matérielles d'accueil.....	25
3.2. Les garanties liées à la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile	27
1. La législation relative à l'accueil des demandeurs d'asile	27
2. Le contrôle du respect des conditions d'accueil	29
3. Les réflexions menées sur la qualité des structures d'accueil.....	29

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL 31

4.1. Les pressions liées à l'accueil des demandeurs d'asile	31
1. L'accès aux CADA.....	31
2. L'hébergement d'urgence comme substitut au CADA.....	32
4.2. L'efficacité des structures d'accueil.....	34
1. Les coûts en CADA	34
2. Les coûts en hébergement d'urgence	34

SECTION 5. CONCLUSIONS 36

Annexe 1 : Conditions d'accueil dans les différentes structures d'accueil	37
Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés	39
Annexe 3 : Bibliographie	39

Tableau 1 : Les différents types de structures d'accueil	12
Tableau 2 : Catégories de demandeurs d'asile ayant droit aux structures d'accueil	19
Tableau 3 : Montants de l'assistance financière selon la composition familiale (en euros)	25
Tableau 4 : Autres critères qualitatifs pour chaque type de structure d'accueil	26
Tableau 5 : Statistiques nationales sur la flexibilité.....	32
Tableau 6 : Mécanismes de flexibilité utilisés en France	34
Tableau 7 : Statistiques nationales sur l'efficacité	35
Graphique 1 : Évolution de la demande d'asile et du nombre de demandeurs ayant droit hébergés entre 2008 et 2012	18
Graphique 2 : Top 5 des nationalités de demandeurs d'asile en France entre 2008 et 2012	18

La directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres vise à garantir un niveau de vie digne et comparable pour les demandeurs d'asile dans l'Union européenne. La coopération entre autorités européennes, nationales et locales est donc fortement encouragée. L'article 13 de la directive impose aux États membres qu'ils garantissent aux demandeurs d'asile un accès aux conditions matérielles d'accueil permettant un niveau de vie adéquat ainsi que la subsistance des demandeurs d'asile. L'article 19 précise les dispositions particulières que les États sont tenus de prendre face à des mineurs non accompagnés, tout comme l'article 20 donne des recommandations pour l'accueil des victimes de tortures ou de violences.

La question de l'accueil des demandeurs d'asile constitue aujourd'hui, en France et en Europe, un enjeu important : la refonte du paquet Asile en juin 2013 appelle les États membres à en transposer le contenu dans les meilleurs délais. Cette transposition sera donc au cœur des débats que suscitera inévitablement en France la **réforme prochaine de son système d'asile**.

En France, le système d'accueil des demandeurs d'asile repose sur deux dispositifs. D'une part, le **dispositif de premier accueil** est composé d'un réseau de services d'information, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile, gérés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou par des opérateurs ayant passé convention avec cet établissement public sous tutelle du ministère de l'Intérieur. D'autre part, le **dispositif d'hébergement** des demandeurs d'asile composé à la fin de l'année 2012 de 269 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) d'une capacité d'accueil de 21 410 places. A ce dispositif s'ajoutent des **places d'hébergement d'urgence dédiées aux demandeurs d'asile** et dont le nombre varie selon les besoins.

En 2012, on dénombre 54 322 demandeurs d'asile ayant droit à l'accueil¹ en cours de procédure², parmi lesquels 33,7 % seulement bénéficient d'un hébergement en CADA³, et le délai moyen d'obtention d'une place dans une telle structure est de 11 mois⁴. Ce sont donc les **dispositifs d'urgence**, dédiés aux demandeurs d'asile ou de droit commun, qui compensent l'hébergement en CADA en France.

Le dispositif d'accueil français repose sur une architecture assez complexe, caractérisée par un **grand nombre d'acteurs aux statuts différents** impliqués dans cette mission. Ainsi, l'État délègue depuis 2010 à l'OFII la mission de financement et de pilotage des services de premier accueil des demandeurs d'asile. L'OFII peut associer à ses missions tout organisme privé ou public, travaillant en lien direct et permanent avec les préfetures à la mise en œuvre de cet accueil. Cette coordination nationale se décline aux échelles départementale et, depuis 2010, régionale, ce qui induit une **grande diversité de pratiques**, que l'OFII vise à harmoniser. Les prestations accordées aux demandeurs d'asile peuvent aussi varier selon leur profil ou le type de procédure qui leur est appliqué.

Une évaluation de la **qualité du dispositif national d'accueil français** s'est développée au fil du temps, et se traduit par l'adoption de circulaires et référentiels visant à harmoniser les pratiques des CADA. En vertu de cela, les CADA ont créé leurs propres outils de contrôle de gestion et de qualité, en vue d'améliorer leur service. La **réflexion sur les coûts**, caractérisée notamment par la budgétisation des CADA, se poursuit, associant le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France et les principaux gestionnaires de CADA.

La France réfléchit aujourd'hui à une réforme de son système d'asile, qui repose de plus en plus sur l'hébergement d'urgence comme solution de long terme, malgré le faible accompagnement que ce

¹ Tout demandeur d'asile détenant une autorisation provisoire de séjour est éligible à un hébergement.

² Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur.

³ Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur.

⁴ Source : Lettre de cadrage « Personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'asile en CADA », Anesm, mai 2013, p.4.

dispositif suppose. Cette réforme passe par une **amélioration de la coordination entre acteurs, l'homogénéisation du parc d'hébergement et des pratiques**, dans une logique de **rationalisation des coûts** et d'amélioration du service rendu.

Bien que des initiatives aient vu le jour afin d'améliorer la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile en France, des défis restent à relever. L'analyse de rapports parlementaires et associatifs, ainsi que la tenue d'entretiens avec les principaux acteurs en charge de l'accueil, permettent de dresser un état des lieux fidèle de la situation en France. Des bonnes pratiques, telles que l'organisation **d'instances locales de pilotage** du dispositif des CADA, ont été identifiées. À l'inverse, plusieurs obstacles ont pu être repérés, notamment le manque de structures adaptées pour les demandeurs d'asile vulnérables ou les mineurs isolés. Des pistes d'amélioration ont ainsi pu être explorées, grâce aux divers avis entendus, en regard des préconisations européennes.

Les chiffres présentés dans cette étude concernent l'année 2012. Il est à noter que **de nombreuses évolutions sont en cours en 2013**, notamment la création de 2 000 nouvelles places de CADA (qui doit se poursuivre par la création de 2 000 places complémentaires en 2014) et le lancement d'une concertation nationale lancée par le ministre de l'Intérieur le 15 juillet 2013 en vue d'une réforme du système d'asile en France.

Ce rapport national passe en revue les différents types de structures d'accueil pour demandeurs d'asile existant en France, ainsi que les acteurs responsables de leur financement et de leur mise en œuvre (**section 1**). Ce document étudie ensuite les conditions d'accès à l'hébergement et présente les critères de répartition des demandeurs d'asile (**section 2**). Puis, la qualité de ces structures est analysée, ainsi que les divers moyens de la contrôler (**section 3**). La flexibilité et l'efficacité (**section 4**) du système d'accueil pour demandeurs d'asile sont enfin mesurées, notamment au regard des mécanismes permettant de faire face à la pression de la demande d'asile en France.

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Cette section vise à présenter les structures d'accueil pour demandeurs d'asile existantes en France. Les différents types d'hébergement et les missions de premier accueil y sont détaillés, ainsi que leur organisation par diverses autorités. Le but est de comprendre le fonctionnement du dispositif national d'accueil et son architecture.

1.1. LES CARACTÉRISTIQUES DES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL

➤ *Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile*

Les CADA sont des structures ouvertes qui ne sont pas uniquement collectives ; 44 % des places en CADA se trouvent dans des structures éclatées (appartements). Le fonctionnement des CADA varie en fonction du public accueilli (personnes isolées ou familles), de l'organisation (centre éclaté ou collectif⁵), de la capacité d'accueil, etc.

➤ *Les centres d'accueil pour mineurs isolés étrangers*

Les mineurs isolés étrangers sont accueillis par les **Conseils généraux**⁶ en foyer de l'enfance⁷, ou dans des **établissements du secteur associatif**.

Certains conseils généraux ont mis en place des dispositifs spécifiques pour la prise en charge des mineurs isolés étrangers ; il en existe une vingtaine, qui s'inscrit dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance.

Il existe un centre à dimension nationale, le centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), dans le Val-de-Marne, géré par France Terre d'Asile, et un départemental, le Service d'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile (SAMIDA), en Côtes-d'Armor, géré par Coallia.

⁵ Une enquête menée par l'association France Terre d'Asile en octobre 2004 liste les avantages et les inconvénients de chaque type de CADA. Les CADA éclatés permettent une meilleure autonomisation et intégration des demandeurs d'asile, via un accompagnement social, psychologique et administratif personnalisé. Toutefois, un sentiment d'isolement peut être éprouvé par les demandeurs d'asile, surtout s'ils sont éloignés du centre administratif du CADA. Ce type de structure oblige donc le CADA à un suivi régulier et attentif, ainsi qu'à une très bonne organisation. Pour certains demandeurs d'asile, notamment ceux vulnérables, les structures collectives peuvent être préférables.

⁶ Source : article L. 226-3 du Code de l'action sociale et des familles.

⁷ Les mineurs isolés étrangers relèvent du droit commun de la protection de l'enfance, et ne sont accueillis dans les établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse que s'ils font l'objet d'une mesure au pénal. Ils sont majoritairement hébergés dans des centres de droit commun de protection de l'enfance, sans accompagnement spécifique à la demande d'asile.

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Les mineurs isolés étrangers en France

Les mineurs isolés étrangers relèvent de la protection de l'enfance, sous compétence des conseils généraux dans le cadre de leur **mission d'aide sociale à l'enfance**. Cet accueil spécifique a récemment fait l'objet d'une coordination émanant du ministère de la Justice, en particulier par le biais d'un dispositif de financement et de répartition nationale institué par une circulaire du 31 mai 2013⁸.

Les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile ne peuvent pas tous bénéficier d'un hébergement spécifique, puisqu'il n'existe qu'un centre qui leur est dédié, le CAOMIDA, avec une capacité de 33 places, pour environ 600 demandes par an. Ainsi, des processus locaux spécifiques se sont développés : à titre d'exemple, le Conseil général de l'Eure a proposé en 2008 à Adoma de mettre en place un dispositif spécifique, financé par le département. Huit places pour mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ont donc été adossées au CADA.

Néanmoins, les mineurs hébergés dans des centres non spécifiques pour demandeurs d'asile ont de plus faibles chances d'obtenir une protection : ainsi, en 2012, 49 %⁹ des décisions ont été favorables pour les mineurs isolés étrangers hébergés dans le CAOMIDA, contre un taux global (OFPPA et CNDA) de 38,4 %¹⁰ de décisions favorables pour l'ensemble de cette population.

➤ **L'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile**

L'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile se présente sous différentes formes : collectif (20 %), appartements (23 %), hôtels (56 %) et autres (1 %) ¹¹.

Il faut noter que les demandeurs d'asile peuvent être logés en **hébergement d'urgence généraliste**.

➤ **Les centres de transit**

Les demandeurs d'asile peuvent être accueillis en **centre de transit**. Il en existe deux en France : un à Villeurbanne¹², géré par Forum Réfugiés-Cosi, et un à Créteil¹³, organisé par France Terre d'Asile. Par ailleurs, Adoma gère 32 places à vocation de transit à Beauvais.

⁸Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Source : http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1314192C.pdf

⁹Source : France Terre d'Asile

¹⁰Source : Rapport OFPPA 2012

¹¹Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur.

¹²Ce centre s'adresse aux personnes détenant un visa au titre de l'asile, ainsi qu'à celles arrivant dans le cadre d'opérations de réinstallation. L'activité principale de ce centre consiste à proposer un hébergement rapide aux primo-arrivants, qui sont répartis dans un délai de deux mois dans d'autres lieux d'hébergement au niveau national, régional ou local. Cela nécessite une coordination étroite entre la plateforme d'accueil, la préfecture et l'OFIL. La priorisation des ménages fait l'objet, chaque semaine, d'une étude partagée avec l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs, conclue par une validation préfectorale. En dépit d'un taux élevé de rotation, la capacité du centre reste insuffisante pour permettre un accueil exhaustif. Des capacités d'accueil d'urgence supplémentaires ont ainsi été ouvertes pour pallier ce manque.

¹³Ce centre est un dispositif ad-hoc qui sert à mettre à l'abri les demandeurs d'asile identifiés par l'État français, soit parce qu'il s'agit de personnes connues pour leur engagement, soit parce qu'ils bénéficient d'un visa au titre de l'asile, qui leur a été délivré en ambassade ou consulat dans leur pays d'origine. Ce centre est très rarement plein parce qu'il sert de réserve en cas d'opération de réinstallation ; par exemple, aujourd'hui, des demandeurs d'asile syriens y sont notamment hébergés.

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Tableau 1 : Les différents types de structures d'accueil

Type de structure	Combien de ces structures existaient fin 2012 ?	Nombre maximum de demandeurs que ces structures peuvent accueillir	Nombre de demandeurs hébergés dans de telles structures par an au cours de la période 2008-2012
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile	269	21 410	Au 31/12/09 : 15 903 Au 31/12/10 : 17 076 Au 31/12/11 : 16 166 Au 31/12/12 : 18 330 ¹⁴
Centres d'accueil pour mineurs isolés étrangers	1 centre national, le CAOMIDA, et 1 centre départemental, le SAMIDA.	Le CAOMIDA a une capacité de 33 personnes.	
Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile			Au 31/12/08 : ≈ 13 700 Au 31/12/09 : ≈ 15 300 Au 31/12/10 : ≈ 20 700 Au 31/12/11 : ≈ 22 400 Au 31/12/12 : ≈ 23 600 ¹⁵
Centres de transit	Il existe deux centres de transit en France.	220 personnes peuvent être accueillies dans le centre de Villeurbanne, et 80 dans celui de Créteil.	En 2012 : 805 personnes étaient hébergées dans le centre de Villeurbanne, et 369 personnes ont été accueillies dans le centre de Créteil ¹⁶ .

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

¹⁴ Ces chiffres ne comprennent que les demandeurs d'asile ayant droit à un hébergement et qui sont effectivement logés en CADA. Toutefois, des réfugiés ou des demandeurs d'asile déboutés vivent aussi parfois en CADA, bien que cela ne leur soit pas dû. Les chiffres prenant en compte ces personnes sont les suivants : au 31/12/08 : 19 862 ; au 31/12/09 : 20 196 ; au 31/12/10 : 21 184 ; au 31/12/11 : 20 993 ; au 31/12/12 : 21 018.

¹⁵ Ces chiffres recensent l'ensemble des demandeurs d'asile hébergés en hébergement d'urgence, sans distinction entre les différents types de structures.

¹⁶ Ce différentiel entre les chiffres est dû à un fort taux de rotation dans les centres de transit, qui accueillent de nombreux demandeurs d'asile sur des courtes durées.

Source : État du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2012, OFII, p. 25.

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

1.2. LES AUTORITÉS CHARGÉES DE L'ACCUEIL

L'accueil des demandeurs d'asile en France est sous la responsabilité de plusieurs autorités, publiques ou privées, qui assurent des missions différentes. La coordination entre ces acteurs est donc nécessaire au bon fonctionnement du système d'accueil français.

1. LES AUTORITÉS RESPONSABLES DU FINANCEMENT DES STRUCTURES D'ACCUEIL

➤ **Autorité de l'État**

L'OFII assure le financement du dispositif de premier accueil. L'État est l'autorité responsable du financement de l'hébergement des demandeurs d'asile. Les fonds alloués à cette mission par le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France forment le budget opérationnel de programme (BOP 303), qui se compose de crédits gérés au niveau déconcentré par les préfetures de région.

➤ **Prestataires de services extérieurs**

Les responsables financiers sont très souvent **des organismes privés à but non lucratif** (associations loi 1901¹⁷), qui assurent les missions prévues par convention sur financements publics provenant de l'État. Il existe aussi une **société d'économie mixte** gestionnaire de structures d'accueil : Adoma¹⁸.

2. LES AUTORITÉS RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE DE CES STRUCTURES

➤ **La régionalisation du dispositif national d'accueil**

L'accueil des demandeurs d'asile a été régionalisé en 2010 : 33 préfetures ont gardé la compétence de l'admission au séjour pour le dépôt de la demande d'asile, et une grande partie des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile a été supprimée, pour n'avoir qu'un point de premier accueil par région¹⁹. Le but de cette réforme est « de rationaliser le coût de la prise en charge, de faire face à la complexité croissante de la réglementation mais aussi de **concentrer l'ensemble des enregistrements des demandes de CADA sur un seul lieu** »²⁰.

¹⁷ Notamment France Terre d'Asile avec 28 CADA, soit 2 579 places et Forum Réfugiés-Cosi avec 3 CADA, soit 580 places. Coallia gère 41 CADA, soit 3 232 places et agit dans quatre domaines en vue de l'insertion sociale des personnes en difficulté : l'habitat social adapté, l'hébergement social, la promotion sociale (formation professionnelle et accompagnement social) et le médico-social (personnes âgées et adultes handicapés).

¹⁸ Adoma gère 57 CADA, soit 4 672 places, et compte aussi 2 060 places en Accueil Temporaire-Service Asile et 1 200 en Accueil d'Urgence pour Demandeurs d'Asile. Adoma propose des logements aux personnes en grandes difficultés économique et d'insertion, et qui ne peuvent pas se loger dans le parc immobilier traditionnel.

¹⁹ Hormis en Rhône-Alpes, Alsace, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte-D'azur, où certaines préfetures de département ont conservé la compétence de l'accueil des demandeurs d'asile, en plus de la préfeture de région.

²⁰ Source : rapport « Droit d'asile en France : conditions d'accueil. État des lieux 2012 ». Coordination française du droit d'asile, Corlet, 2012, p. 13.

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Les associations sont très critiques envers la régionalisation, qui présente comme inconvénients majeurs de concentrer les demandeurs d'asile dans les capitales régionales, sans que les moyens aient été prévus pour, ou bien de faire parcourir aux demandeurs d'asile de longues distances pour effectuer leurs démarches administratives dans la préfecture dont ils dépendent²¹. De plus, la gestion purement locale, quand elle ne laisse pas la place à la solidarité nationale, entérine et favorise le renforcement de filières d'arrivées dans des lieux spécifiques²².

➤ **Autorités locales et régionales**

Les responsables de la mise en œuvre des CADA sont :

- en Île-de-France, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) et ses unités départementales ; dans le reste du pays, les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou les Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ;
- ou directement les Services de l'immigration et de l'intégration des préfectures.

Les services des préfectures sont responsables de l'ouverture et de la fermeture de places en hébergement d'urgence sur une base ad-hoc et de la gestion du parc hôtelier.

➤ **Prestataires de services extérieurs**

Les gestionnaires sont responsables de la mise en œuvre des CADA et de l'hébergement d'urgence sous le contrôle administratif et financier des services de l'État. Ce contrôle prend notamment la forme d'un dialogue de gestion annuel et d'une approbation des comptes administratifs de chaque structure par un service déconcentré de l'État.

L'OFIL délègue partiellement ou en totalité²³ les missions de premier accueil, d'hébergement et d'accompagnement social et administratif aux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile et aux CADA selon un cahier des charges défini en amont. Le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France définit les modalités de fonctionnement des CADA via des circulaires qui précisent la loi.

La gestion de l'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile est déléguée principalement à des associations, ainsi qu'à la société d'économie mixte Adoma qui est sollicitée dans plusieurs départements pour assurer cette mission.

²¹ Source : rapport « Droit d'asile en France : conditions d'accueil. État des lieux 2012 », Coordination française du droit d'asile, Corlet, 2012, p. 13.

²² Propos recueillis le 28/05/2013 auprès de Véronique Lay, Directrice de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France Terre d'Asile.

²³ Source : Rapport d'activité 2012 de l'OFIL, Annexes, Tableau n°8, p. 74

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile

Le 22 décembre 2011, le ministère de l'Intérieur a diffusé via une note²⁴ aux préfets un **référentiel national des prestations délivrées par les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile**. Le but est d'harmoniser les prestations de services délivrées en plateforme d'accueil des demandeurs d'asile, dont le rôle est d'assurer l'information, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile, en attendant leur prise en charge en CADA. Le paradigme a évolué : le dispositif d'accueil est passé d'une logique de partenariat à une logique de prestation de services. Plus de la moitié des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile aujourd'hui en exercice est gérée par des opérateurs associatifs délégués par l'OFIL ; ces plateformes assurent, selon délégation, entre une et onze prestations de premier accueil et d'accompagnement²⁵.

Plusieurs associations, dont l'avis est relayé par la Coordination française du droit d'asile, jugent ce référentiel restrictif et sous doté financièrement²⁶. Ce système permet une **rationalisation des coûts**, et garantit un **premier accueil minimal uniforme** sur l'ensemble du territoire. Certaines missions d'accompagnement jugées indispensables par les associations pour permettre l'accès aux droits des demandeurs d'asile restent donc à la charge des associations, en dehors du cadre réglementaire national (notamment la préparation à l'entretien à l'OFPRA et l'aide au recours auprès de la CNDA).

3. LA COORDINATION ENTRE LES AUTORITÉS EN CHARGE DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Le système d'hébergement implique le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France, les préfetures de région, les sous-préfetures, l'OFIL, les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile, les CADA et les associations gestionnaires du Système intégré d'accueil et d'orientation ou de l'hébergement d'urgence. La coordination se fait donc à deux niveaux.

- **Au niveau national, l'administration produit des normes** (textes réglementaires, applications informatiques, référentiels²⁷) qui visent à harmoniser le fonctionnement des dispositifs et les interactions entre les services déconcentrés dans le cadre du dispositif national d'accueil ;
- La coordination locale est incitée par les textes d'organisation des CADA et encouragée par les préfetures. Ce degré de coordination permet à la fois une harmonisation des pratiques via une analyse partagée des problèmes et une mutualisation des ressources et des compétences. **Le niveau local est un espace plus ou moins formalisé de discussion** entre les acteurs pour faire face aux difficultés de gestion du dispositif d'accueil (entrées, sorties, accès aux droits, etc.) de manière collective.

Par ailleurs, on observe une montée en charge de la **coordination à l'échelon régional** ; notamment, l'hébergement d'urgence est piloté à l'échelle régionale depuis 2012, ce qui induit des fonctionnements divers d'une région à l'autre.

Toutefois, il apparaît que **les pratiques varient beaucoup** d'un département à l'autre, pouvant alors entraîner des inégalités de traitement. C'est pourquoi un cahier des charges sur les missions de premier accueil des demandeurs d'asile²⁸ a été établi en 2012, en vue d'assurer une mise en œuvre unifiée de l'accueil en France.

²⁴ Source : <http://cfda.rezo.net/Accueil/76956331-15-12-11-REFERENTIEL-PADA-2012-VD-2.pdf>

²⁵ Les onze activités de premier accueil et d'accompagnement sont les suivantes : accueillir et informer les demandeurs d'asile ; domicilier les demandeurs d'asile ; aider à la constitution d'une demande d'aide au séjour ; orienter vers les dispositifs d'hébergement d'urgence ; accorder des aides de première urgence ; accompagner et suivre la demande de prise en charge ; aider à la constitution du dossier OFPRA ; accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives ; accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales ; préparer la sortie du dispositif de premier accueil ; orienter les mineurs isolés étrangers.

²⁶ Source : <http://cfda.rezo.net/Accueil/lettre%20Cfda%20referentiel%20PADA.pdf>

²⁷ Cf. Section 3.2.1. La législation relative à l'accueil des demandeurs d'asile, p. 26.

²⁸ <http://cfda.rezo.net/Accueil/76956331-15-12-11-REFERENTIEL-PADA-2012-VD-2.pdf>

SECTION 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE STRUCTURES D'ACCUEIL ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

La coordination dans l'Aude : un exemple de bonne pratique

Le réseau départemental de l'Aude est constitué de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, de la préfecture, de l'OFII, de l'association gestionnaire de deux CADA et de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, ainsi que de l'association en charge du Samu social. Chaque mois, ces services se réunissent en tant que commission départementale de l'hébergement des demandeurs d'asile²⁹. Ces rencontres régulières permettent de faire le point sur les présences en CADA et en hébergement dédié, ainsi que sur le nombre de réfugiés et de déboutés. Ces commissions servent aussi à établir une liste de demandeurs prioritaires pour l'admission en CADA, ainsi que de présenter à l'OFII des personnes vulnérables dont la situation est urgente.

En France, **l'accueil des demandeurs d'asile fait donc intervenir trois principaux acteurs**. Les préfetures de région (et de certains départements en Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) sont compétentes pour instruire les demandes d'admission au séjour des demandeurs d'asile et leur proposer une prise en charge. Les administrations déconcentrées et les directions territoriales de l'OFII interviennent en appui à la préfecture pour orienter les demandeurs d'asile vers les centres d'hébergement selon leur profil, en vertu de la péréquation interdépartementale et nationale³⁰, mise en place par la circulaire du 19 août 2011³¹. Les associations, sélectionnées sur la base d'appels à projet lancés par l'État (hébergement) et l'OFII (premier accueil), assurent la gestion opérationnelle des plateformes d'accueil et des centres d'hébergement des demandeurs d'asile.

Exemple de bonne pratique départementale pour répartir les demandeurs d'asile

Chaque mercredi se tient dans le département du Rhône une Instance d'admission concertée réunissant les acteurs participant à l'hébergement des demandeurs d'asile : la Direction de la citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration, l'OFII, la Direction départementale de la cohésion sociale, les hébergeurs (Forum Réfugiés-Cosi, Adoma, Entraide Pierre Valdo et Alpha 3A) et les associations partenaires de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (Secours catholique, Croix Rouge). Cette coordination est conventionnée par un règlement et cofinancée par le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Cette communication entre partenaires permet à la fois de définir collectivement les critères de priorisation des demandeurs d'asile et d'avoir un aperçu du nombre de places disponibles dans les diverses structures représentées. Elle joue un rôle d'observation, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil et d'hébergement dans le département. Ainsi, le taux d'occupation dans les CADA du Rhône s'élève à 100 %, le taux moyen de rotation est de 50 % et le taux de présence indue est de moins de 3 %³².

²⁹ Dans d'autres départements, les anciennes commissions d'admission, supprimées par le décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et modifiant le code de l'action sociale et des familles, ont aussi été maintenues sous forme de « concertations locales » et permettent de rassembler ces mêmes acteurs ainsi que les acteurs en charge du logement.
Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000273448&dateTexte=&categorieLien=id>

³⁰ La péréquation nationale consiste à conserver dans chaque région un contingent de 30 % des places existantes en structures d'accueil afin d'y loger une partie des demandeurs d'asile arrivant en Île-de-France ou en Rhône-Alpes, qui sont des régions très sollicitées. A l'échelle régionale, la péréquation revient à répartir de manière équilibrée les demandeurs d'asile entre les départements.

³¹ http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir_33657.pdf

³² Propos recueillis le 10/06/2013, auprès de Jean-François Ploquin, Directeur de Forum Réfugiés-Cosi, et Messaouda Hadjab, Directrice accueil et asile.

L'objectif de cette section est d'analyser la répartition des demandeurs d'asile dans les différents types de structures d'accueil. Plusieurs facteurs sont ainsi appliqués en France lors de l'accueil : les caractéristiques familiales et géographiques des demandeurs d'asile sont confrontées avec celles des places disponibles, dans le cadre de la régionalisation.

2.1. L'ACCÈS AUX STRUCTURES D'ACCUEIL

Il s'agit ici de comprendre les facteurs menant à l'accès et à l'exclusion des structures d'accueil.

1. CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'ASILE AYANT DROIT AUX STRUCTURES D'ACCUEIL

Il est utile de rappeler que seulement **33,7 % des demandeurs d'asile éligibles à un hébergement en CADA y ont effectivement accès**³³. Par conséquent, une partie non négligeable des demandeurs d'asile en attente d'hébergement est accueillie dans des structures d'hébergement d'urgence. L'accompagnement proposé par ces structures est de moindre qualité que celui délivré dans les CADA. Il est même inexistant lorsque ces hébergements d'urgence sont des centres généralistes assurant une simple mise à l'abri des personnes³⁴.

Par ailleurs, **il n'existe pas encore de mécanisme de suivi national des demandeurs d'asile non hébergés en CADA**³⁵, malgré le lancement d'un projet expérimental d'extension du DN@ aux structures d'urgence. Ainsi, ces personnes ne sont suivies que par les plateformes d'accueil. Cet enjeu est d'autant plus important que les demandeurs d'asile hébergés dans des structures spécifiques, c'est-à-dire offrant un hébergement et un accompagnement social et administratif, seraient plus nombreux à obtenir une protection que ceux pris en charge dans des dispositifs de droit commun. Cela peut s'expliquer par l'accompagnement social proposé en CADA et la sécurisation apportée par un hébergement.

Le nombre de places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile est insuffisant, ce qui provoque un débordement de cette catégorie de personnes dans les structures de droit commun d'accueil des sans abris ; cela entraîne un déséquilibre de peuplement et un problème de cohabitation de publics avec des parcours, des modes de vie et des besoins très différents. Si en 2009, 10 % des personnes hébergées en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) étaient des demandeurs d'asile³⁶, le nombre de places d'urgence dédiées aux demandeurs d'asile est passé de 13 000 en 2009 à 22 000 en 2013. On peut donc en déduire que la part des personnes hébergées dans les dispositifs de droit commun a nettement diminué.

³³ Source : Service de l'Asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur.

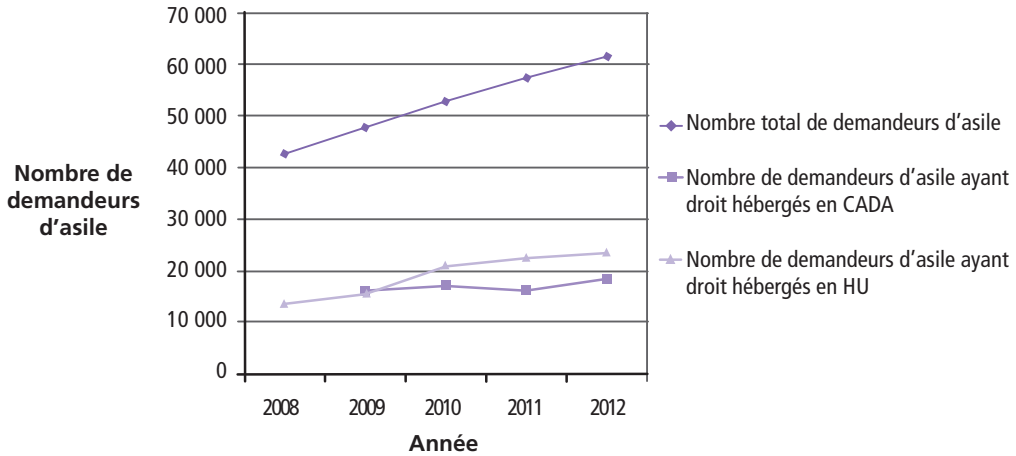
³⁴ Selon un calcul fait par France Terre d'Asile, la généralisation du dispositif CADA à hauteur des besoins des demandeurs d'asile permettrait, à coût similaire, d'accueillir tous les demandeurs d'asile en CADA plutôt que de consacrer ces crédits à l'hébergement d'urgence et à l'allocation temporaire d'attente, à condition de réduire la durée de la procédure d'asile à 1 an (Propos recueillis le 28/05/2013 auprès de Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile). Source : <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/images/cont-ftda-budget-asile-2013.pdf>

³⁵ Le logiciel DN@HU n'en est encore qu'à la phase de lancement.

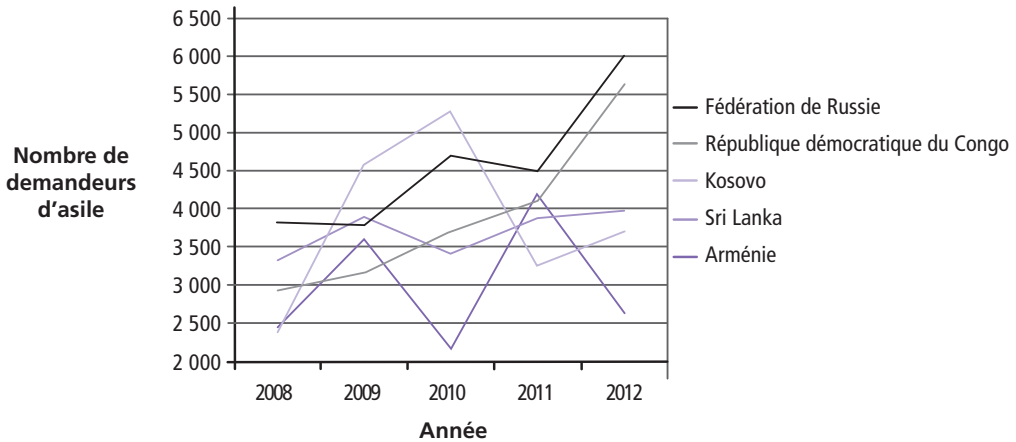
³⁶ Source : L'hébergement d'urgence en CHRS - Résultats de l'enquête ES 2008 - Etudes et résultats n°777, octobre 2011.

SECTION 2. LA MISE EN ŒUVRE DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Graphique 1 : Évolution de la demande d'asile et du nombre de demandeurs ayant droit hébergés entre 2008 et 2012



Graphique 2 – Top 5 des nationalités de demandeurs d'asile en France entre 2008 et 2012



SECTION 2. LA MISE EN ŒUVRE DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Tableau 2 : Catégories de demandeurs d'asile ayant droit aux structures d'accueil

Différentes catégories de demandeurs selon le type / l'étape de la procédure	Demandeurs ayant droit aux structures d'accueil	Ces demandeurs ont-ils droit aux structures d'accueil standards ou spécifiques ?
Demandeurs d'asile sous procédure Dublin II	Oui	Spécifique (hébergement d'urgence) ³⁷
Demandeurs sous procédure d'admissibilité³⁸	Oui	Spécifique (hébergement d'urgence)
Demandeurs sous procédure prioritaire	Oui	Spécifique (hébergement d'urgence) ³⁹
Groupes de demandeurs vulnérables	Oui, même s'ils ne sont pas forcément identifiés	Standard (CADA) ⁴⁰
Mineurs non-accompagnés en attente de décision de protection internationale	Oui	Standard (structures gérées par les conseils généraux, dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance) ou spécifique (CAOMIDA)
Mineurs non-accompagnés ayant épuisé la procédure de protection internationale et en attente de retour	Oui	Standard (structures gérées par les conseils généraux, dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance)
Demandeurs ayant déposé une procédure d'appel	Oui	Standard ⁴¹
Demandeurs ayant déposé une nouvelle demande d'asile	Oui	Standard ⁴²

³⁷ Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin dépendent de l'hébergement d'urgence de droit commun, sauf s'ils portent plainte pour non-respect de la directive 2003/9/CE, ce qui leur ouvre alors le droit à l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile et à l'allocation temporaire d'attente.

³⁸ La procédure d'admissibilité désigne le moment où la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile est en cours d'examen par les services préfectoraux, qui accepteront ou non d'examiner la demande d'asile.

³⁹ Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ont droit à l'hébergement d'urgence pendant la première demande à l'OFPR et 1 mois après la décision, mais pas pendant le recours CNDA, qui n'est pas suspensif et peut donc donner lieu à un renvoi au pays avant la décision de l'instance d'appel.

⁴⁰ Il faut toutefois noter une volonté affichée de développer les mécanismes d'identification des personnes vulnérables en vue d'une meilleure prise en charge dès le passage en CADA. Aujourd'hui, certains demandeurs d'asile sont prioritaires pour entrer en CADA, notamment les personnes âgées, les malades, les femmes, ou encore les familles. Pour plus de détails sur cette procédure, se reporter à la section 2.2. La problématique de la vulnérabilité, p. 19.

⁴¹ Toutefois, si la personne n'a pas été admise avant son recours, elle n'a que peu de chances de bénéficier d'un CADA ensuite.

⁴² En raison de la pénurie de places, les premières demandes sont prioritaires pour une place en CADA.

SECTION 2. LA MISE EN ŒUVRE DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Différentes catégories de demandeurs selon le type / l'étape de la procédure	Demandeurs ayant droit aux structures d'accueil	Ces demandeurs ont-ils droit aux structures d'accueil standards ou spécifiques ?
Demandeurs ayant reçu une décision positive à leur demande de protection internationale	Oui	Standard (3 mois, renouvelables une fois sur accord formel de l'État après la décision finale d'octroi d'une protection), ou spécifique (centre provisoire d'hébergement) ⁴³ .
Demandeurs ayant épuisé la procédure de protection internationale et en attente de retour	Oui (jusqu'à 1 mois après la décision de rejet ou à titre exceptionnel et après accord du préfet jusqu'à un mois après la décision de l'OFII pour ceux ayant sollicité l'aide au retour volontaire (dans les faits souvent jusqu'au retour).	Standard

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

2. MOTIFS D'EXCLUSION DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Les conditions d'exclusion sont prévues au niveau national dans le modèle de règlement de fonctionnement des CADA (annexé au décret n° 2011-861 du 20 juillet 2011⁴⁴). Un accord préfectoral est nécessaire pour valider la décision d'exclusion prise par le CADA. L'exclusion ne doit être prononcée qu'en dernier recours⁴⁵ en raison des conséquences sérieuses (notamment l'exclusion du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente) que cela entraîne.

Un demandeur d'asile peut être exclu des structures d'accueil uniquement pour les raisons suivantes :

- **Cas majeur ou exclusion pour non respect du règlement** : violences intrafamiliales ou à l'encontre du personnel, comportements délictueux ou infraction à la législation française entraînant des poursuites judiciaires ;
- **Fausse déclaration** concernant l'identité ou la situation personnelle, notamment relative aux critères d'accès à l'aide sociale de l'État ;
- **Refus de transfert** dans un autre centre ;
- Refus par un réfugié ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire d'une proposition d'hébergement ou de logement ;
- En cas de trop nombreuses absences non autorisées, qui prouvent que le demandeur ne vit pas dans le CADA, mais a une solution d'hébergement alternative pérenne.

⁴³ Toutefois, le but est de réussir à orienter ces personnes vers des dispositifs de droit commun, voire des logements autonomes

⁴⁴ http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=EC5D04BD8C41627BBCFFDA909B539FB0.ipdjo06v_2?cidTexte=JORFTEXT000000648207&dateTexte=20110722

⁴⁵ Toute exclusion est précédée d'avertissements divers.

2.2. LA PROBLÉMATIQUE DE LA VULNÉRABILITÉ

Il n'existe pas de centres pour personnes vulnérables dans la mesure où **aucun système formalisé d'identification de ces personnes n'est mis en place en France**⁴⁶.

Des critères de priorisation du public en CADA avaient été définis par une circulaire du 3 mai 2007⁴⁷, qui a été depuis abrogée ; il n'existe donc pas en France de définition claire de la priorité ou de la vulnérabilité. Cependant, en raison du nombre de demandeurs d'asile⁴⁸, la pratique précédente s'est maintenue, et **il existe dans les faits des catégories prioritaires « officielles » pour accéder à l'hébergement**, telles que les familles, les femmes seules, les mineurs considérés comme majeurs, les personnes âgées ou malades qui ne nécessitent pas une prise en charge médicalisée⁴⁹. Dans les plateformes gérées par France Terre d'Asile, il apparaît que la gravité de la situation sanitaire et sociale, l'antériorité de la demande, les observations des travailleurs sociaux, le soutien des plateformes d'accueil, ou encore la récurrence de la demande lors du passage des demandeurs d'asile au sein des plateformes sont pris en compte pour la priorisation⁵⁰. A la faveur d'un transfert de compétences avec l'association Parcours d'exil, Forum Réfugiés-Cosi a mis en œuvre depuis 2007 un centre de santé, ESSOR, dédié à des personnes ayant subi des persécutions, des violences politiques ou intimes. Ce centre, unique centre agréé en Rhône-Alpes, rassemble en son sein des psychologues, un médecin généraliste, un kinésithérapeute, une socio-esthéticienne et reçoit chaque année 600 personnes pour un total de 3 000 consultations.

L'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile a donc lieu, mais sans harmonisation nationale.

Cet état de fait pose plusieurs problèmes :

- La **marginalisation des demandeurs d'asile isolés**, particulièrement des jeunes hommes apparemment en bonne santé, perçus comme non prioritaires pour l'hébergement, bien que les associations considèrent ces demandeurs d'asile comme également vulnérables au vu des traumatismes subis.
- En acceptant prioritairement les **demandeurs d'asile malades**, les CADA doivent s'équiper médicalement pour répondre aux besoins de ces populations⁵¹. Le cahier des charges des CADA propose l'établissement de places médicalisées afin de soigner ces personnes ; cependant au vu des pathologies très lourdes identifiées et en augmentation, Adoma estime que ces dernières n'ont pas vocation à être prises en charge dans les structures en charge de l'asile.

⁴⁶ France Terre d'Asile participe avec l'association Parcours d'exil à un projet transnational du Fonds Européen pour les Réfugiés de 2009 intitulé PROTECT (Processus de reconnaissance et d'orientation des victimes de torture) dans les pays européens afin de faciliter l'accompagnement et l'accès aux soins. Un questionnaire a été élaboré avec des psychiatres et psychologues de six pays pour faciliter l'identification des demandeurs d'asile souffrant des conséquences de traumatismes graves (tortures, viol, formes sévères de violences psychologiques, etc.). Des formations ont ensuite été proposées aux personnels qualifiés (souvent non médicaux) pour utiliser ce questionnaire. Parallèlement, des actions de plaidoyer ont été entreprises par France Terre d'Asile et Parcours d'Exil pour sensibiliser à l'importance de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

⁴⁷ Les catégories prioritaires étaient : les primo-arrivants en début de procédure, les familles avec enfants, les femmes seules, les personnes rejoignant des demandeurs d'asile déjà pris en charge dans un CADA (conjoint(e), ascendant à charge, enfants), les jeunes majeurs isolés, les jeunes déclarés majeurs à l'issue d'une expertise osseuse, sur avis médical motivé, les demandeurs d'asile ayant des problèmes de santé mais dont l'état ne nécessite pas une prise en charge médicalisée, les personnes ayant fait l'objet d'un signalement par le ministère des affaires étrangères, les personnes prises en charge au titre de l'hébergement d'urgence ou en centre de transit.
SOURCE : <http://www.gisti.org/IMG/pdf/norsann073317c.pdf>.

⁴⁸ Sur 6 000 personnes demandant une place en CADA par an à Paris, 4 000 seront finalement logées pour 400 places libérées par an en moyenne. Propos recueillis le 28/05/2013, auprès de Véronique Lay, Directrice de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France Terre d'Asile.

⁴⁹ Certains demandeurs d'asile nécessitent un suivi médical, et doivent par conséquent être logés dans la région où leur traitement a débuté.

⁵⁰ Propos recueillis le 28/05/2013, auprès de Véronique Lay, Directrice de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France Terre d'Asile.

⁵¹ Pour France Terre d'Asile, les CADA médicalisés ne constituent pas une solution ; il serait en revanche judicieux de réserver quelques places pour les demandeurs d'asile malades dans chaque CADA.

- Le **manque de formation des travailleurs sociaux** pour identifier la vulnérabilité des personnes en situation de traumatisme et pour gérer certaines situations nouvelles de fin de vie et de deuil.
- Le risque de désigner trop de demandeurs d'asile comme vulnérables, et donc de rendre cette appellation obsolète et dépourvue de sens.
- Le **risque de détournement du motif original d'asile**⁵² : des personnes venues chercher des soins appropriés inaccessibles dans leur pays d'origine peuvent se trouver prioritairement hébergés au détriment d'autres venues en France suite à des persécutions pour des motifs listés dans la Convention de Genève mais présentant moins de critères de vulnérabilité.

2.3. LA RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LES STRUCTURES D'ACCUEIL

L'État, au niveau de son administration centrale, fixe les règles d'orientation et de répartition. Il a confié à un établissement public, l'OFII, la mission de gérer opérationnellement la répartition des demandeurs d'asile dans les différentes structures d'accueil. Cette répartition se fait en lien avec les préfetures, les plateformes et les responsables des CADA, via le logiciel DN@. Le principe d'action repose essentiellement sur la volonté d'alléger certaines régions particulièrement sollicitées par les demandeurs d'asile.

1. LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION

De nombreux acteurs⁵³s'accordent à dire que le dispositif national d'accueil connaît actuellement une crise de sa gouvernance, principalement due à la **régionalisation de l'accueil** depuis 2003 (régionalisation des admissions et de l'ouverture des places), 2008 (régionalisation de l'admission au séjour) et 2010 (régionalisation des plateformes d'accueil). Cette réorganisation du dispositif national d'accueil consiste en un regroupement de toutes les tâches administratives en lien avec l'immigration sous une seule autorité nationale : l'OFII. La Cour des comptes, dans un rapport d'évaluation de la mission asile et immigration en 2011⁵⁴, recommande d'améliorer les capacités de pilotage de la Direction générale des étrangers en France vis-à-vis de l'OFII et de ses services déconcentrés, notamment lors de l'évaluation des crédits nécessaires à leur mission. En effet, **l'uniformisation du dispositif national d'accueil permettrait de garantir des conditions d'accueil plus homogènes** aux demandeurs d'asile, ainsi qu'une plus grande efficacité budgétaire. Les préfets de région, responsables de la répartition des demandeurs au sein de leur circonscription, appliquent la circulaire du 24 mai 2011⁵⁵ leur demandant de coordonner le dispositif d'accueil d'urgence sur leur territoire. Cette coordination vise à homogénéiser les pratiques d'accueil au sein de la région et répartir plus équitablement les demandeurs d'asile au sein de la région⁵⁶.

⁵² Propos recueillis le 10/06/2013, après de Jean-François Ploquin, Directeur de Forum Réfugiés-Cosi, et Messaouda Hadjadj, Directrice accueil et asile.

⁵³ Ce constat a été fait tant par des associations, telles que France Terre d'Asile, que par des organes institutionnels, tels que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ou encore des députés.

⁵⁴ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire immigration, asile et intégration exercice 2011, Cour des Comptes, mai 2012 http://www.ccomptes.fr/fr/content/download/42801/689304/version/1/file/Immigration_asile_et_integration.pdf

⁵⁵ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33217.pdf

⁵⁶ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33217.pdf

Le logiciel DN@

Afin « de faciliter le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA et d'affiner le pilotage du dispositif national d'accueil »⁵⁷, le logiciel DN@ a été mis en place en 2009 : il permet de confronter le nombre de demandeurs d'asile ayant sollicité un hébergement au nombre de places disponibles en CADA. Les caractéristiques des demandeurs d'asile et des hébergements sont inscrites dans cette base de données par les CADA et les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile, gérées par l'OFII ou des associations. Le critère principal pour accéder à l'hébergement est le dépôt de la demande avec admission au séjour en France avec priorisation de certains critères (familles, malades, etc.).

Le DN@HU (Dispositif national d'accueil – Hébergement d'urgence) complète ce logiciel sous forme de projet pilote dans trois régions⁵⁸, pour organiser un suivi des personnes placées en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Puisque l'augmentation des flux de demandeurs exerce une pression importante sur les capacités d'hébergement, la France finance environ 22 000 places en hébergement d'urgence en 2013. Le DN@HU permet de différencier les flux et de mieux répartir les places sur le territoire.

2. LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS

Les demandeurs d'asile sont répartis par l'administration locale ou nationale en fonction de deux types de critères et selon les **places disponibles** en CADA :

- **Région ou département du demandeur** : l'administration centrale privilégie généralement le desserrement des régions et départements confrontés à un afflux important de demandeurs.
- **Profil du demandeur** : ce profil doit être compatible avec les caractéristiques des places vacantes. A profil égal, la situation vulnérable est prioritaire.

➤ Capacité des structures d'accueil

L'État contrôle en temps réel, grâce au logiciel DN@, le taux d'occupation de chaque CADA. Il fixe les objectifs à atteindre en matière de taux d'occupation des capacités et de présence tolérée des réfugiés et des déboutés et en informe trimestriellement les services de l'État compétents territorialement, qui répartissent les demandeurs d'asile en fonction de leur profil et des places disponibles. **Le taux d'occupation des CADA s'élevait au 31 décembre 2012 à 98,1 %**⁵⁹.

⁵⁷ Source : Rapport au Parlement, Les orientations de la politique d'immigration, Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2008.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000036/0000.pdf>

⁵⁸ Le DN@HU existe en Bretagne, en Franche-Comté et en Poitou-Charentes

⁵⁹ Source : État du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2012, OFII, p. 18.

➤ *Le système de péréquation nationale*

La France a introduit un schéma de répartition depuis 2003, confirmé par la circulaire du 19 août 2011, qui stipule que **30 % des places vacantes des CADA doivent être laissés à disposition de l'administration centrale et de l'OFIL pour permettre la péréquation nationale**⁶⁰.

➤ *Type de procédure d'asile*

Les demandeurs d'asile en procédure normale, c'est-à-dire ceux admis au séjour, sont éligibles à un hébergement d'urgence dédié jusqu'à leur entrée en CADA.

Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire, c'est-à-dire non admis au séjour, sont éligibles à un hébergement d'urgence jusqu'à la décision de l'OFPRA. Ces demandeurs d'asile ne peuvent être admis en CADA.

Les demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin et par conséquent non admis au séjour, sont éligibles à un hébergement d'urgence jusqu'à leur transfert vers l'État responsable du traitement de leur demande.

En cas de saturation des places en CADA et en hébergement d'urgence dédié, les demandeurs d'asile, quelle que soit la procédure d'asile, sont éligibles au dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun.

➤ *Étape de la procédure d'asile*

La France ne tient pas compte de l'étape de la procédure d'asile pour héberger les demandeurs d'asile, sauf dans deux cas :

- Les centres de transit permettent de faire face à un afflux de personnes détentrices d'un visa au titre de l'asile dans le cadre d'opérations de réinstallation ou bien des personnes bien connues pour leur engagement demandant l'asile à l'État français depuis leur pays d'origine. Ces centres sont gardés en réserve pour être en mesure de répondre à une telle demande.
- Suite à un rejet définitif de la demande d'asile, le demandeur débouté doit quitter le CADA sous un mois ; après l'obtention d'une protection, le demandeur a trois mois pour sortir du CADA, délai qui peut être prorogé une fois. Il peut être difficile de forcer un nouveau réfugié, dépendant du droit commun, à quitter le CADA, dans le cas où il n'aurait pas obtenu de place en centre provisoire d'hébergement, et se retrouverait donc sans domicile. Selon les associations, des passerelles devraient être établies de manière plus régulière, notamment avec le 115, afin que des solutions d'hébergement temporaire émergent. Cela permettrait de limiter le taux de présences indues en CADA, tout en s'assurant que les nouveaux réfugiés sont pris en charge⁶¹. Des dispositifs, d'ampleur locale ou plus large, sont parfois développés afin de faciliter l'accès au logement et à l'emploi des bénéficiaires d'une protection.

⁶⁰ Ce système n'est pas applicable en Île-de-France et en Rhône-Alpes. Il est à noter par ailleurs que l'Île de France concentre 45 % des demandeurs d'asile, pour seulement 16,5 % des places en CADA. Le système de péréquation nationale est donc primordial (Source : Rapport d'information sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, 8 juin 2011).

⁶¹ Adoma estime que les indicateurs que sont les taux d'occupation ou de présence indue sont utiles afin d'assurer la fluidité du dispositif national d'accueil, mais qu'ils devraient être assouplis en raison de la crise économique et de la hausse du nombre de demandeurs d'asile. En particulier, aucune sanction financière en cas de non respect de ces indicateurs ne devrait être imposée aux gestionnaires de CADA (Propos recueillis le 29/07/2013 auprès de Sandrine Leseq, Chef du Département Hébergement Asile d'Adoma).

SECTION 3. LA QUALITÉ DES CONDITIONS D'ACCUEIL

3.1. LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

La nourriture et l'habillement ne sont pas fournis dans les structures d'accueil ; en revanche, une allocation financière est distribuée : **les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficient de l'allocation mensuelle de subsistance**⁶², versée directement par le CADA en fonction de la composition du ménage.

Tableau 3 : Montants de l'assistance financière selon la composition familiale (en euros)

Situation familiale	Restauration collective	Restauration mixte	Restauration individuelle
Personne isolée	91	157	202
Couple ou personne isolée avec 1 enfant	130	217	311
Famille de 3 personnes	158	261	384
Famille de 4 personnes	192	329	494
Famille de 5 personnes	229	400	608
Famille de 6 personnes	261	466	718
Majoration par personne supplémentaire	39	74	110

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

Les demandeurs d'asile ne bénéficiant pas d'un hébergement ou étant logés en hébergement d'urgence, bénéficient de l'allocation temporaire d'attente, versée par Pôle emploi, sauf s'ils ont refusé l'offre de principe d'hébergement en CADA⁶³ ou s'ils ont été exclus du dispositif.

➤ **L'allocation temporaire d'attente**

L'accès en CADA est la modalité principale d'accueil, mais dans les faits, de nombreux demandeurs d'asile bénéficient de **l'allocation temporaire d'attente, dispositif prévu de manière subsidiaire à l'hébergement**. Son montant s'élève à **11,20 € par jour et par adulte en 2013**, et elle est accordée pendant toute la durée de la procédure, par renouvellement tous les 6 mois.

Tous les demandeurs d'asile, admis ou non au séjour, ont droit à l'allocation temporaire d'attente tant qu'ils peuvent se maintenir sur le territoire au titre de l'asile. En procédure normale, l'allocation temporaire d'attente est versée pendant toute la procédure, recours CNDA compris ; en procédure prioritaire, ce versement prend fin après décision de l'OFPPRA.

⁶² Article R348-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) : « II.-Les personnes hébergées qui ne disposent pas d'un niveau de ressources fixé par arrêté bénéficient d'une allocation mensuelle de subsistance servie par le centre d'accueil pour demandeurs d'asile pour leur permettre de subvenir à des besoins essentiels non couverts par l'établissement. Le montant de l'allocation, qui peut être versée selon une périodicité hebdomadaire, est fixé par le même arrêté, sur la base d'un barème prenant en compte les ressources des intéressés, la composition familiale des ménages accueillis, ainsi que la nature des prestations offertes par le centre d'hébergement. »

⁶³ Article L5423-9 du Code du travail : « Ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente : [...] 3° Les personnes mentionnées à l'article L. 5423-8 qui refusent une offre de prise en charge répondant aux conditions fixées au 1° de ce même article. Si ce refus est manifesté après que l'allocation a été préalablement accordée, le bénéfice de l'allocation est perdu au terme du mois qui suit l'expression de ce refus. »
[...] Article L5423-11 du Code du travail : « L'allocation temporaire d'attente est versée mensuellement, à terme échu, aux personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive.
Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande.

SECTION 3. LA QUALITÉ DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Le cahier des charges des missions des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile prévoit l'accompagnement des demandeurs dans leurs démarches auprès de Pôle emploi. Ce cahier des charges a pour but d'informer les demandeurs d'asile sur l'allocation temporaire d'attente et la prise de rendez-vous avec Pôle emploi. Le soutien accordé dans ce cadre varie considérablement : certaines plateformes d'accueil ont créé des partenariats avec Pôle emploi pour garantir efficacement les droits d'accès à l'allocation temporaire d'attente.

Les demandeurs d'asile sont aussi confrontés à l'obstacle de l'ouverture d'un compte bancaire, conditionnant le versement de l'allocation temporaire d'attente, qui nécessite plusieurs pièces justificatives qu'ils ne possèdent pas toujours. Selon le rapport de la Coordination française du droit d'asile⁶⁴, la perception de l'allocation temporaire d'attente ne se fait donc parfois qu'après plusieurs mois, pendant lesquels les demandeurs d'asile ne bénéficient que de l'aide caritative pour se nourrir, se vêtir et se loger ; il est à noter que l'allocation temporaire d'attente a un caractère rétroactif.

Tableau 4 : Autres critères qualitatifs pour chaque type de structure d'accueil

Type d'hébergement	Surface disponible par demandeur en mètres carrés	Taux d'encadrement (membres du personnel par demandeur)	Possibilité d'activités de loisir
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile	Variable, sous réserve de respecter un minimum de 7 m ² par chambre.	1 équivalent temps plein pour 10 à 15 personnes ⁶⁵ .	Cela dépend du centre, mais il s'agit généralement d'activités visant à l'intégration sociale pendant le temps de la procédure des demandeurs d'asile, puis en tant que futur réfugié ou débouté ⁶⁶ .
Hébergement d'urgence (maisons, appartements ou hôtels privés prévus et financés par les autorités compétentes)	Variable	Le niveau d'accompagnement est très différent en hébergement d'urgence. Il est assuré par les plateformes régionales d'accueil des demandeurs d'asile.	Non

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

⁶⁴ Coordination française du droit d'asile (CFDA), Droit d'asile en France : conditions d'accueil - État des lieux 2012, 13 février 2013, p. 86.

⁶⁵ En respect de la circulaire du 19 août 2011 sur l'organisation des CADA, le taux d'encadrement est d'un équivalent temps plein pour 10 à 15 demandeurs d'asile ; en raison de la contrainte budgétaire, ce taux est respecté à minima. 50 % de l'équipe doit être composée de travailleurs sociaux.

⁶⁶ Les CADA gérés par France Terre d'Asile cherchent à autonomiser les demandeurs d'asile en vue de leur intégration. Le but est de restaurer une vie sociale dans leur environnement, leur faire comprendre la procédure d'asile, les règles basiques de la société française et de leur apprendre des rudiments de français permettant cette relative autonomie. Les activités récréatives sont laissées à des associations. (Propos recueillis le 28/05/2013, auprès de Véronique Lay, Directrice de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France terre d'asile). Les CADA gérés par Forum Réfugiés-Cosi proposent des activités de loisir mais aussi de réinsertion et d'intégration. Puisque les demandeurs d'asile restent environ deux ans en CADA, il faut les autonomiser, soit pour s'intégrer en France en tant que réfugié, soit pour rebondir après avoir été débouté. (Propos recueillis le 10/06/2013, auprès de Jean-François Ploquin, Directeur de Forum Réfugiés-Cosi, et Messaouda Hadjab, Directrice accueil et asile). La délégation des activités de loisir à des associations permet de faire rentrer d'autres personnes dans les CADA, ou d'en faire sortir les demandeurs d'asile. (Propos recueillis le 29/07/2013 auprès de Sandrine Lesecq, Chef du Département Hébergement Asile d'Adoma). La délégation des activités de loisir à des associations permet de faire rentrer d'autres personnes dans les CADA, ou d'en faire sortir les demandeurs d'asile. (Propos recueillis le 29/07/2013 auprès de Sandrine Lesecq, Chef du Département Hébergement Asile d'Adoma).

3.2. LES GARANTIES LIÉES À LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

1. LA LÉGISLATION RELATIVE À L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

➤ L'accueil des demandeurs d'asile en France est régi par un ensemble de **textes spécifiques aux demandeurs d'asile et d'autres relatifs à l'ensemble des personnes sans solution d'hébergement**.

L'accueil des demandeurs d'asile est régi par la disposition L348-1 et suivante du Code de l'action sociale et des familles⁶⁷. L'accès des demandeurs d'asile à l'allocation temporaire d'attente est prévu par les dispositions L5223-1 et suivantes du Code du travail⁶⁸. L'accès à l'hébergement d'urgence est prévu par l'article 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles⁶⁹. Le dispositif de premier accueil et son financement sont prévus par l'article 1 du décret n° 2012-336 du 7 mars 2012 relatif à l'Office français de l'immigration et de l'intégration⁷⁰.

➤ Plusieurs **circulaires et instructions officielles** précisent les dispositions précitées.

Tout d'abord, la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 a inscrit les CADA comme une catégorie d'établissement social à part entière.

Par ailleurs, la circulaire du 19 août 2011 relative aux **missions des CADA** et des modalités de pilotage du dispositif national d'accueil⁷¹ détaille les missions des CADA et le fonctionnement du dispositif national d'accueil : il vise à unifier les conditions d'accueil sur l'ensemble du territoire.

D'autre part, chaque CADA possède un projet d'établissement, un livret d'accueil intégrant la charte des droits et des libertés auquel est annexé un règlement de fonctionnement (basé sur un modèle ministériel), un contrat de séjour, des projets personnalisés pour chacun des usagers, le cas échéant, un conseil de la vie sociale pour mieux associer les usagers à leur prise en charge, en respect de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et de la circulaire du 19 août 2011 précitée.

De plus, le décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux **conventions conclues entre les CADA et l'État** et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles⁷² présente les missions et les objectifs des CADA, ainsi que les moyens de financement et de contrôle des CADA, et une convention type entre État et CADA.

Enfin, pour les **dispositions de premier accueil**, un référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile⁷³, qui assigne onze activités d'information, d'orientation et d'accompagnement aux plateformes d'accueil, a été élaboré par l'OFII.

⁶⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006797820&cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20091016>

⁶⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000020463798&dateTexte=>

⁶⁹ http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=7348FECD5E4EE274669AD0F8C96D972.tpdjo07v_2?idArticle=LEGIARTI000020459028&cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20110219

⁷⁰ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025455034&categorieLien=id>

⁷¹ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir_33657.pdf

⁷² <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027016708&categorieLien=id>

⁷³ <http://cfda.rezo.net/Accueil/76956331-15-12-11-REFERENTIEL-PADA-2012-VD-2.pdf>

➤ Des outils sont créés pour préciser la notion de qualité.

Certains gestionnaires ont développé des référentiels qualité en interne, et plusieurs textes de loi entérinent des standards minimaux, mais **la définition nationale de la qualité qui se dégage de ces textes reste assez largement soumise à interprétation**. Si le décret n°2007-975 du 15 mai 2007 identifie assez précisément certains indicateurs de qualité⁷⁴, l'évaluation en reste tout de même relativement subjective puisqu'elle « interroge la mise en œuvre d'une action, sa pertinence, les effets prévus et imprévus, son efficacité, en considération du contexte observé »⁷⁵. La qualité peut ainsi être comprise comme la garantie d'un certain niveau de prestation (par exemple, la mise à l'abri et l'accompagnement), ou bien comme le respect des procédures (c'est-à-dire l'hébergement de l'intégralité du public éligible)⁷⁶.

En outre, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) rédige actuellement des **recommandations de bonnes pratiques professionnelles à destination du personnel travaillant en CADA**, dont les publications sont prévues en 2014⁷⁷. Bien que les recommandations n'aient pas la même valeur légale que les référentiels, elles sont des orientations destinées à permettre aux professionnels de faire évoluer leurs pratiques pour améliorer la qualité des prestations rendues aux usagers et mettre en œuvre la démarche d'évaluation⁷⁸.

⁷⁴ Section 2.6 : « Compte tenu des fondements de l'action sociale et médico-sociale énoncés aux articles L. 311-1 et L. 313-3, l'évaluation externe doit comporter deux volets complémentaires :

1° Un volet relatif à l'effectivité des droits des usagers. L'évaluation porte au moins sur les conditions de participation et implication des personnes bénéficiaires des prises en charge ou accompagnements, les mesures nécessaires au respect du choix de vie, des relations affectives, de l'intimité, de la confidentialité et, s'il y a lieu, sur les dispositions prévues pour assurer la sécurité des personnes.

2° Un volet plus particulièrement adapté à l'établissement ou au service considéré. A cette fin, l'analyse porte, au premier chef, sur les logiques d'action et les axes de travail. Cette analyse retient notamment : l'accompagnement au développement personnel, à l'autonomie, selon la personnalité, les limitations d'activités ou la situation de fragilité de chaque individu, la sensibilisation au risque d'isolement affectif et social, la prise en compte des interactions avec les proches et l'environnement, l'inscription des actions dans la continuité des choix de l'individu, le travail mené sur l'accès aux droits. »

⁷⁵ Cf. décret n°2007-975 du 15 mai 2007, section 1.2.

⁷⁶ Propos recueillis le 8/08/2013, auprès d'Ahmed Chtaibat, Directeur de l'asile à l'OFIL.

⁷⁷ L'une portant sur la « Personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies en CADA » et l'autre sur « L'évaluation interne : repères pour les établissements et services de l'inclusion sociale ».

⁷⁸ Source : Procédure d'élaboration des recommandations, www.anesm.gouv.fr

2. LE CONTRÔLE DU RESPECT DES CONDITIONS D'ACCUEIL

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale⁷⁹ oblige à **l'évaluation (interne puis externe) de la qualité du service rendu dans les CADA**. D'autre part, le décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 sur les conventions conclues entre les CADA et l'État reprend cette obligation d'une **évaluation de la qualité des prestations des CADA par les gestionnaires** de ces établissements⁸⁰. Par ailleurs, les principaux gestionnaires de CADA eux-mêmes mettent parfois en place des audits internes, des réunions d'analyse et d'échange de pratiques, des partages de retours d'expérience, qui donnent lieu à des réflexions communes et de remise à jour de procédures ou lignes directrices pour améliorer l'accueil⁸¹. Les Directions départementales de la cohésion sociale sont responsables du contrôle de l'activité des CADA et ont un pouvoir d'inspection.

3. LES RÉFLEXIONS MENÉES SUR LA QUALITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Il n'existe pas réellement de débat public en France, mais **des réflexions sont en cours à propos de la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile**.

Dans le cadre d'une étude commandée à un cabinet de consultant qui avait pour but de définir un référentiel de coût des CADA, le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France a mis en place un groupe de travail en 2011. Le cabinet a défini une typologie des CADA (capacité, environnement, public accueilli, type d'hébergement, etc.) et créé un **référentiel de coûts par prestations** permettant de mieux allouer les fonds en fonction de l'activité réelle des CADA. Les principaux gestionnaires de CADA ont été consultés dans le cadre de ce groupe de travail pour relayer le point de vue des associations, en présentant certains standards d'accompagnement des demandeurs d'asile, et les moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre. Ainsi, en **2013 une place en CADA coûterait en moyenne 24 € par jour par personne**, tenant compte de l'accompagnement social et administratif, de l'hébergement et de l'allocation mensuelle de subsistance.

Dans cette optique de rationalisation des coûts, le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France a orchestré la mise en place du logiciel de contrôle de gestion des CADA SICC (Système d'information commun centre d'hébergement et de réinsertion sociale et assimilé-CADA), donnant une vue d'ensemble de l'état des finances et des activités des centres. Cet outil permet une connaissance centralisée de la gestion de chaque CADA via une enquête annuelle de coûts (ENC) dont l'objectif est de mettre à jour l'outil de budgétisation.

L'objectif à terme est de créer un référentiel national de prestations fondé sur ce dialogue de gestion entre État et gestionnaires de CADA.

⁷⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/AFFICHTEXTE.DO?CIDTEXTE=JORFTEXT000000215460&DATETEXTE=&CATEGORIELIEN=ID>

⁸⁰ « Conformément à l'article L. 312-8 du CASF, le gestionnaire procède à des évaluations de ses activités et de la qualité des prestations de son CADA, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM). En outre, le gestionnaire fait procéder à l'évaluation des activités de son CADA et de la qualité des prestations qu'il délivre par un organisme extérieur, habilité par l'ANESM. [...] En outre, le préfet et le gestionnaire évaluent, selon les modalités précisées en annexe de la présente convention, l'ensemble des conditions d'accueil des demandeurs d'asile au regard des objectifs définis à l'article 2. »

⁸¹ Au sein de France Terre d'Asile, il existe un Centre de ressources et d'appui technique aux CADA qui permet de conseiller l'association dans sa démarche qualité (Propos recueillis le 28/05/2013, auprès de Véronique Lay de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France Terre d'Asile).

Forum Réfugiés mène actuellement une démarche qualité en interne et devrait produire d'ici la fin de l'année 2013 un référentiel qualité. (Propos recueillis le 10/06/2013, auprès de Jean-François Ploquin et Messaouda Hedjab).

Adoma met actuellement à jour un guide de fonctionnement des CADA, pour préciser les missions de ces structures au regard des standards définis par la loi (Propos recueillis le 29/07/2013 auprès de Sandrine Lesecq, Chef du Département Hébergement Asile d'Adoma).

D'autre part, **une concertation avec les élus locaux et les associations a débuté le 15 juillet 2013, dans le cadre de la réforme du système d'asile** (procédure d'asile, premier accueil, hébergement et insertion des réfugiés).

D'après les rapports et les études parcourus, plusieurs acteurs partagent le constat d'un dispositif national d'accueil sous-doté. Le rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence⁸² mentionne notamment la nécessité d'ouvrir davantage de places en CADA. De même le rapport de Mme la députée Béatrice Pavy, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de lois de finances pour 2011, évoque le fait que « le développement de ce parc ne suffit pas à répondre aux besoins générés par une forte croissance de la demande d'asile conjuguée à une détérioration du taux de rotation des personnes hébergées en CADA⁸³ ». Les associations sont du même avis, et font fréquemment part de leurs inquiétudes quant à la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile. Les principaux gestionnaires de CADA participent souvent aux réflexions menées par l'État, donnant un point de vue empirique grâce à leur expérience de terrain.

Le dispositif national d'accueil français est aujourd'hui sous pression, et est en cours de réforme afin de faire face à ces difficultés et de respecter au mieux les engagements européens en la matière. Dans l'optique d'améliorer son fonctionnement, le système d'accueil des demandeurs d'asile se doit d'être flexible et de garantir un certain niveau d'efficacité-coût.

⁸² Source : Assemblée nationale, rapport présenté par Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Aranud Richard, députés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, le 26 janvier 2012.

⁸³ Source : Rapport enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Le dispositif national d'accueil français est aujourd'hui sous pression, et est en cours de réforme afin de faire face à ces difficultés et de respecter au mieux les engagements européens en la matière. Dans l'optique d'améliorer son fonctionnement, le système d'accueil des demandeurs d'asile se doit d'être flexible et de garantir un certain niveau d'efficacité-coût.

4.1. LES PRESSIONS LIÉES À L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

La France a connu, depuis 2007, une croissance de son flux de primo-arrivants demandeurs d'asile de 60 %, soit 54 935 premières demandes en 2012, et concentre aujourd'hui plus de 20 % de la demande d'asile adressée à l'Union Européenne. Cette hausse a entraîné un **allongement des délais d'instruction** et une **saturation du dispositif d'hébergement**, malgré un accroissement très significatif du budget consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile.

1. L'ACCÈS AUX CADA

Durant la période d'attente entre le premier rendez-vous en préfecture et la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour, **les demandeurs d'asile sont hébergés en hébergement d'urgence**. Ce délai varie beaucoup d'une préfecture à l'autre, s'étendant parfois à plusieurs mois.

Il existe plusieurs **facteurs expliquant l'allongement des délais** :

- Manque de moyens pour la domiciliation dans le cadre du premier accueil.
- Faiblesse des effectifs des services des étrangers en préfecture.
- Poids des démarches administratives, qui encombrant le système.
- Multiplication des procédures prioritaires qui perturbent l'instruction normale des dossiers par l'OFPRA (obligation de traiter sous 15 jours).
- Faiblesse des effectifs de l'OFPRA et de la CNDA, qui entraîne un allongement des délais d'instruction des demandes, malgré de nombreux recrutements en 2012 (pour assurer une bonne fluidité en CADA, ces délais devraient être inférieurs à un an⁸⁴).
- Difficultés des centres à accélérer la sortie des réfugiés et des déboutés.
- Sous-dimensionnement des CADA face à une augmentation du nombre de demandeurs d'asile continue depuis 2007, pour lesquels le dispositif national d'accueil n'est plus adapté, malgré la création de 2 000 places supplémentaires de CADA au 1^{er} juillet 2013⁸⁵.

L'ensemble de ces facteurs sera abordé lors de la concertation lancée par le ministre de l'Intérieur le 15 juillet 2013.

⁸⁴ Source : Rapport d'information sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, Marie-Hélène Des Esgaulx, 6 juillet 2005.

⁸⁵ Suite à la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, le gouvernement a décidé de créer 4 000 places de CADA supplémentaires entre le 1^{er} juillet 2013 et le deuxième semestre 2014, portant ainsi la capacité totale du parc à 25 410 places.

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Tableau 5 : Statistiques nationales sur la flexibilité

	Au 31 dec. 2008	Au 31 dec. 2009	Au 31 dec. 2010	Au 31 dec. 2011	Au 31 dec. 2012
Nombre total de demandeurs ayant droit à l'accueil	/	/	54 381	53 153	54 322
Nombre total de demandeurs hébergés dans des structures d'accueil	/	- 15 903 en CADA	- 17 076 (31,4 %) en CADA	- 16 166 (30,4 %) en CADA	- 18 330 (33,7 %) en CADA ⁸⁶
	- 13 700 environ en hébergement d'urgence	- 15 300 environ en hébergement d'urgence	- 20 700 environ en hébergement d'urgence	- 22 400 environ en hébergement d'urgence	- 23 600 en hébergement d'urgence
Nombre maximum de demandeurs qui pourraient être hébergés dans des structures d'accueil	/	- 20 410 en CADA	- 20 410 en CADA	- 21 410 en CADA	- 21 410 en CADA
	- 13 700 environ en hébergement d'urgence	- 15 300 environ en hébergement d'urgence	- 20 700 environ en hébergement d'urgence	- 22 400 environ en hébergement d'urgence	- 23 600 en hébergement d'urgence ⁸⁷
Taux moyen d'occupation des structures d'accueil	/	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

2. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE COMME SUBSTITUT AU CADA

La principale variable d'ajustement permettant de faire face aux afflux massifs est l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Le nombre de places financées est en effet variable et permet aux départements d'adapter, dans une certaine limite, les offres d'hébergement aux besoins constatés. Concrètement, l'accueil d'urgence en France se développe au gré des opportunités : à titre d'exemple, en 3 ans, 500 places supplémentaires ont été créées dans des bâtiments vacants dans le Rhône sur impulsion préfectorale. Le dispositif d'urgence consiste principalement en des **nuitées d'hôtel, sans accompagnement spécifique**, d'où une certaine critique des ONG visant le recours excessif à ce type d'hébergement, dont ils estiment les coûts très élevés⁸⁸. Les travaux menés lors de la concertation doivent toutefois évoquer ce comparatif avec les coûts des CADA, qui devra s'appuyer sur une étude approfondie des dépenses chiffrées.

⁸⁶ Ces chiffres ne comprennent que les demandeurs d'asile ayant droit à un hébergement et qui sont effectivement logés en CADA. Toutefois, des réfugiés ou des demandeurs d'asile déboutés vivent aussi parfois en CADA, bien que cela ne leur soit pas dû. Les chiffres prenant en compte ces personnes sont les suivants : au 31/12/08 : 19 862 ; au 31/12/09 : 20 196 ; au 31/12/10 : 21 184 ; au 31/12/11 : 20 993 ; au 31/12/12 : 21 018.

⁸⁷ Il n'y a pas de plafond de places en hébergement d'urgence puisqu'il s'agit d'un dispositif à géométrie variable qui s'adapte à la demande, et ne permet pas d'avoir une vision du nombre de demandeurs d'asile pris en charge par le droit commun (BOP 177).

⁸⁸ Propos recueillis le 28/05/2013, auprès de Véronique Lay Directrice de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France Terre d'Asile.

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

En 2012, 20 637 places ont été financées (57 % en hôtel, 23 % en appartement, 20 % en collectif, 1 % autre)⁸⁹. **Près de 22 000 places ont été financées en 2013**, auxquelles il faut ajouter 2 160 places gérées directement au niveau national, et opérées par Adoma, pour désengorger les régions les plus tendues.

En raison de la durée de la procédure, du nombre croissant de demandes d'asile et de la sous-capacité des CADA, les **délais d'accès aux préfectures ne cessent d'augmenter, ralentissant d'autant le processus d'entrée en CADA**. Le seul moyen de les loger est alors l'hébergement d'urgence : 57 % de ces personnes vivent en hôtel, les autres reçoivent un accueil d'urgence collectif ou sont hébergées en appartement. Le département étant l'échelon de gestion de l'accueil des demandeurs d'asile, le territoire est émietté ; cela entraîne un manque de cohésion et de coopération, qui peut parfois nuire à l'accueil des demandeurs d'asile. **La régionalisation est aujourd'hui un moyen efficace de surmonter cette difficulté**, si tant est que les départements respectent les règles de la péréquation nationale.

L'hébergement d'urgence est par définition flexible et temporaire, mais reste une solution précaire qui se pérennise, d'après de nombreux acteurs. Ce dispositif devrait permettre à un gestionnaire d'ajuster ses capacités d'accueil en gardant une vision à long terme, et non pas seulement de répondre momentanément à une pression de très court terme. Le meilleur moyen de répondre équitablement à la pression grandissante du nombre de demandeurs d'asile primo-arrivants serait donc de **créer de nouvelles places en CADA**⁹⁰ – solution mise en œuvre dès l'été 2013 – **tout en réduisant la durée de la procédure d'asile**⁹¹ et en gérant l'hébergement à l'échelon régional et national. Il faudrait aussi revoir le mécanisme de financement des CADA de manière à ce que ces centres puissent adapter leurs capacités aux besoins. En effet, l'encadrement offert en CADA propose un suivi social et administratif de qualité, ce qui pourrait aider à réduire les délais de traitement des dossiers, permettant ainsi un fonctionnement plus fluide du dispositif national d'accueil. Dans l'attente, **il faudrait garantir avant tout un accompagnement à la demande d'asile** y compris dans l'hébergement d'urgence pour permettre là aussi une meilleure fluidité de ces dispositifs.

⁸⁹ Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

⁹⁰ Il est à noter que la création de places en CADA requiert un grand nombre d'autorisations administratives, ce qui en rend l'exécution assez lente et complexe.

⁹¹ Propos recueillis le 10/06/2013, auprès de Jean-François Ploquin, Directeur de Forum Réfugiés-Cosi, et Messaouda Hadjab, Directrice accueil et asile.

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Tableau 6 : Mécanismes de flexibilité utilisés en France

Centres d'accueil supplémentaires ayant une capacité tampon	Il s'agit de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, dont le nombre de places variable permet de s'adapter aux besoins. Ce mécanisme est avant tout devenu un dispositif complémentaire aux CADA.
Plans d'urgence	Il s'agit de l'hébergement d'urgence de droit commun, du 115 ou de nuitées hôtelières.
Emploi de plus de travailleurs	Entre 2011 et 2012, l'OFPRA a augmenté le nombre de ses officiers de protection pour traiter plus de demandes.
Procédures accélérées	Certains demandeurs d'asile sont placés en procédure prioritaire, lorsqu'ils représentent une menace pour l'ordre public, sont soupçonnés de fraude, ont effectué une demande abusive, ou proviennent d'un pays d'origine sûr, dont la liste est actualisée régulièrement.

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

4.2. L'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

Au-delà de la qualité et de la flexibilité, l'efficacité en termes de coût est aussi un critère important pour analyser les structures d'accueil. Les réflexions nationale et européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile doivent être conduites en tenant compte du contexte général de restriction budgétaire.

1. LES COÛTS EN CADA

Il existe en France un référentiel de coût pour les CADA : dans la mesure où le budget des CADA a baissé de 8 % en 3 ans, une réflexion s'est engagée quant à la budgétisation des CADA, basée sur leur coût quotidien, en distinguant plusieurs postes de dépenses (allocation mensuelle de subsistance, locaux et frais de personnel). Un outil est utilisé pour moduler ces coûts en fonction du public accueilli et des caractéristiques de la localité du CADA. **Plusieurs associations ont demandé à coupler ce référentiel de coût avec les prestations et leur qualité.** Le Service de l'asile leur a proposé de participer à un groupe de travail permettant de lister les prestations minimales en CADA et d'en identifier le niveau de qualité minimal attendu. Ce travail est en cours et doit se poursuivre par une réflexion sur le niveau de prestation attendu. Il faut noter que les coûts globaux de l'accueil de demandeurs d'asile sont difficiles à calculer, puisque certains (comme l'aide médicale ou la scolarisation des enfants de demandeurs d'asile) ne sont pas isolables du reste du public en bénéficiant, en raison de l'universalité du service public en France.

2. LES COÛTS EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

Le coût de l'hébergement d'urgence dédié à l'asile est d'environ 16 € par nuit et par personne au niveau national⁹². Si un référentiel de coûts a bien été élaboré pour évaluer les dépenses des CADA, il n'existe pas de référentiel pour le dispositif d'hébergement d'urgence car le parc est très hétérogène. En 2010 et 2011, la France a dépensé 30 % de plus pour l'hébergement d'urgence dédié à l'asile et l'allocation temporaire d'attente que pour l'hébergement en CADA ; cette orientation se poursuit en 2013, puisque le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une nouvelle hausse des sommes allouées à l'hébergement d'urgence et à l'allocation temporaire d'attente. Ce besoin de crédits pour les structures d'urgence témoigne des limites du dispositif dédié, qui ne peut aujourd'hui héberger l'ensemble des

⁹² Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

SECTION 4. LE DEGRÉ DE FLEXIBILITÉ ET D'EFFICACITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL

demandeurs d'asile en France. Le rapport de Laurent Grandguillaume sur le projet de loi de finances pour 2013 fait état d'un **débordement des demandeurs d'asile sur les dispositifs d'urgence de droit commun**.

Cette décision de financer prioritairement les hôteliers et les structures d'urgence plutôt que les gestionnaires de CADA provoque l'incompréhension des associations, et notamment France Terre d'Asile, qui sont critiques de ce choix financier. Les associations souhaitent voir augmenter les moyens alloués aux CADA, car elles estiment que l'accompagnement social et administratif proposé dans ces structures garantit une préparation de qualité à la sortie et à l'intégration des réfugiés.

Tableau 7 : Statistiques nationales sur l'efficacité

	2008	2009	2010	2011	2012
Budget national alloué à l'accueil des demandeurs d'asile	333,9 M € dont 192.5 M € pour les CADA et 53.1 M € pour l'HUDA	367,3 M € dont 195.7 M € pour les CADA et 72.8 M € pour l'HUDA	452,1 M € dont 202.3 M € pour les CADA et 112.1 M € pour l'HUDA	526,8 M € dont 199 M € pour les CADA et 135 M € pour l'HUDA	531 M € dont 194 M € pour les CADA et 135.3 M € pour l'HUDA
Coûts directs totaux	333,9 M €	367,3 M €	452,1 M €	526,8 M €	531 M €
Arrivée de nouveaux demandeurs dans les structures d'accueil	12 402	12 326	11 791	12 979	13 483
Sortie des demandeurs des structures d'accueil, sans retour futur	/	/	11 020	12 979	13 284
Part des demandeurs dans les structures d'accueil ayant reçu une décision finale suite à leur demande	/	4 293 (21,2 %)	4 108 (19,3 %)	4 827 (23 %)	4 215 (20 %)

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

SECTION 5. CONCLUSIONS

En France, la structure d'accueil spécifiquement dédiée à l'hébergement des demandeurs d'asile est le **CADA**, à laquelle s'ajoutent un **centre réservé aux mineurs isolés étrangers** et deux **centres de transit**. Par ailleurs, une partie des crédits de l'asile est spécifiquement destinée à **l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile**. Divers acteurs sont impliqués dans la gestion financière et l'organisation des structures d'accueil : l'État donne des lignes directrices et distribue des crédits à ses autorités déconcentrées – préfetures et OFII. Certaines missions sont ensuite déléguées à des prestataires de services extérieurs, en majorité associatifs, afin de mettre en œuvre l'accueil en plateforme d'accueil et en CADA.

Du fait de son **organisation régionalisée**, le dispositif national d'accueil vise à offrir un accueil unifié sur l'ensemble du territoire français : l'administration définit certains standards et alloue des moyens en fonction de ces normes. Ainsi, les CADA assurent, en plus de l'hébergement, un accompagnement social et administratif des personnes prises en charge. De même, les plateformes d'accueil se sont vues attribuer certaines activités de premier accueil via un référentiel national. Bien que **la coordination entre les différents acteurs varie** d'un département à l'autre, elle est encadrée par divers textes de loi et référentiels ou recommandations. L'administration et les associations travaillent d'ailleurs en ce moment à **l'amélioration de la qualité du système d'accueil** des demandeurs d'asile en France.

Toutefois, il n'existe en France aucune structure particulière pour les demandeurs d'asile vulnérables, et la plupart des mineurs isolés étrangers dépendent de structures générales d'aide sociale à l'enfance. Dans les faits, **environ deux tiers des demandeurs d'asile présents sur le territoire français n'accèdent pas au dispositif national d'accueil**, et sont donc pris en charge en hébergement d'urgence, ou bien se logent par leurs propres moyens. En raison du grand nombre de demandeurs d'asile au regard du nombre de places d'hébergement disponibles, ceux-ci relèvent parfois de l'hébergement d'urgence de droit commun. Pour cette raison, mais également à cause de la diversité de pratiques départementales, le système d'asile français n'est pas réellement unifié à ce jour.

La France connaît une **croissance du nombre de demandes d'asile**, pesant fortement sur son dispositif d'accueil, qui ne suffit aujourd'hui plus à héberger l'ensemble des demandeurs. Afin de répondre aux exigences de la directive 2003/9/CE, la France a mis en place un **système d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, complété par l'allocation temporaire d'attente**. Par ailleurs, les capacités d'accueil des CADA sont contrôlées par un logiciel informatique, DN@, actuellement expérimenté pour l'hébergement d'urgence, DN@HU, dans trois régions. Ce suivi permet de répondre aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile, en fonction des caractéristiques des individus et des places disponibles. Ces outils servent aussi à assurer la fluidité du dispositif national d'accueil, en limitant le nombre de présences indues et en évitant les places vacantes.

Il existe en France un référentiel de coût pour les CADA, qui devrait à terme être modulable en fonction du public accueilli et des caractéristiques de la localité du CADA. Le Service de l'asile de la Direction générale des étrangers en France collabore actuellement avec plusieurs associations en vue de **coupler ce référentiel de coût à la qualité des prestations**. De même, un référentiel des prestations de premier accueil à destination des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile a été diffusé en 2011, **permettant d'unifier à l'échelle nationale les prestations** accordées dans le cadre de cette mission, et donc d'en contrôler les coûts.

ANNEXE 1 : CONDITIONS D'ACCUEIL DANS LES DIFFÉRENTES STRUCTURES D'ACCUEIL

	Centres d'accueil collectifs ouverts	Structures d'accueil spécifiques pour les groupes vulnérables	Centres d'accueil séparés pour mineurs non accompagnés	Maisons ou appartements privés (hébergement d'urgence)	Hôtels privés (hébergement d'urgence)	Hébergement organisé individuellement	Autres structures : centres de transit
Nourriture	Non	/	/	Non	Non	/	Oui (pension complète)
Vêtements	Non	/	/	Non	Non	/	Non
Allocation financière	Oui (allocation mensuelle de subsistance)	/	/	Oui (allocation temporaire d'attente)	Oui (allocation temporaire d'attente)	/	Oui (allocation mensuelle de subsistance)
Soins de santé d'urgence	Oui (couverture maladie universelle)	/	/	Oui (couverture maladie universelle ou aide médicale d'État ⁹³)	Oui (couverture maladie universelle ou aide médicale d'État)	/	Oui (couverture maladie universelle)
Soins médicaux	Oui (couverture maladie universelle)	/	/	Oui (couverture maladie universelle ou aide médicale d'État)	Oui (couverture maladie universelle ou aide médicale d'État)	/	Oui (couverture maladie universelle)
Soins psychologiques	Oui (couverture maladie universelle)	/	/	/ (seulement psychologue)	/ (seulement psychologue)	/	Oui (couverture maladie universelle)

⁹³ L'aide médicale d'État n'est accordée qu'aux demandeurs d'asile séjournant de manière stable mais irrégulière sur le territoire français, sous conditions de revenus.

Aide judiciaire gratuite	Oui (couverture maladie universelle)	/	/	Oui (au stade CNDA)	Oui (au stade CNDA)	/	Oui (au stade CNDA)
Services d'interprétariat	Oui (pour l'accompagnement juridique – selon les limites budgétaires pour les autres domaines : éducation, santé...)	/	/	Non (prestation fournie par la plateforme d'accueil)	Non (prestation fournie par la plateforme d'accueil)	/	Oui (pour l'accompagnement juridique – selon les limites budgétaires pour les autres domaines : éducation, santé...)
Accès à l'éducation	Oui	/	/	Oui	Oui	/	Oui
Accès à la formation	Non	/	/	Non	Non	/	Non
Accès à l'emploi	Non (sauf certains cas : après plus d'un an de procédure OFPRA et avec accord du préfet ou dès le recours CNDA grâce à l'opposabilité du marché de l'emploi)	/	/	Non (sauf certains cas : après plus d'un an de procédure OFPRA et avec accord du préfet)	Non (sauf certains cas : après plus d'un an de procédure OFPRA et avec accord du préfet)	/	Non (sauf certains cas : après plus d'un an de procédure OFPRA et avec accord du préfet)
Autre	Accompagnement social et activités de loisir	/	/	/	/	/	Accompagnement social et activités de loisir

Source : Service de l'asile, Direction générale des étrangers en France, ministère de l'Intérieur

ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

1. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

- SERVICE DE L'ASILE, DÉPARTEMENT DES RÉFUGIÉS ET DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (DRAD) :
- NICOLAS PÉHAU, CHEF DE DÉPARTEMENT
- ELISA BENZAQUEN-NAVARRO, RESPONSABLE DE LA SECTION POLITIQUE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

2. OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

- AHMED CHTAIBAT, DIRECTEUR DE L'ASILE

3. FRANCE TERRE D'ASILE

- VÉRONIQUE LAY, DIRECTRICE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE
- AUDE LECOUTURIER, DIRECTRICE ADJOINTE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

4. FORUMS RÉFUGIÉS-COSI

- JEAN-FRANÇOIS PLOQUIN, DIRECTEUR GÉNÉRAL
- MESSAOUDA HADJAB, DIRECTRICE ACCUEIL ET ASILE

5. ADOMA

- SANDRINE LESECCQ, CHEF DU DÉPARTEMENT HÉBERGEMENT ASILE
- ALEXIS HADZOPOULOS, DÉPARTEMENT HÉBERGEMENT ASILE
- NADINE PAOLANTONACCI, DÉPARTEMENT HÉBERGEMENT ASILE

6. AGENCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION ET DE LA QUALITÉ DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

- ODILE MANSARD, RESPONSABLE DE PROJET
- LOUISE PINARD, CHEF DE PROJET

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

1. RAPPORTS ET ÉTUDES

Bernard-Reymond Pierre et Dallier Philippe, Rapport d'information n° 584 fait au nom de la commission des finances sur l'hébergement des demandeurs d'asile entre approximations statistiques et dérapages budgétaires, 8 juin 2011
<http://www.senat.fr/rap/r10-584/r10-5841.pdf>

Chavannes Alice, Cornus Stéphanie, Fichet Brigitte, Fournet Marie, Guth Christiane et Maffessoli Murielle, Demandeurs d'asile et processus d'intégration, Cahier de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (Alsace) n° 42, juillet 2009
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_cahier_observatoire_quarante_deux.pdf

Ciotti Éric, Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), Tome V – Immigration, asile et intégration, 10 octobre 2012
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0258-tv.asp>

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France, 15 décembre 2011
http://www.cncdh.fr/sites/default/files/11.12.16_avis_accueil_des_demandeurs_dasile.pdf

Coordination française du droit d'asile (CFDA), Droit d'asile en France : conditions d'accueil - état des lieux 2012, 13 février 2013

http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL%202013/EDL_CFDArapportwebversionfinale.pdf

Cour des comptes, « La prise en compte de la demande d'asile », dans Rapport public annuel – Les observations des juridictions financières, 22 janvier 2009

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000045/0000.pdf>

Cour des Comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire immigration, asile et intégration exercice 2011, mai 2012

http://www.ccomptes.fr/fr/content/download/42801/689304/version/1/file/Immigration_asile_et_integration.pdf

Des Esgaulx Marie-Hélène, Rapport sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières), 6 juillet 2005

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2448.asp>

Dufau Jean-Pierre, Avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), Tome VII – Immigration, asile et intégration, 10 octobre 2012

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0254+vii.asp>

Forum réfugiés, L'asile en France et en Europe - Etat des lieux 2012, 9 novembre 2012

Grandguillaume Laurent, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), Annexe n° 31 – Immigration, asile et intégration, 10 octobre 2012

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251+iii-a31.asp>

Karoutchi Roger, Rapport d'information n° 47 sur l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) fait au nom de la commission des finances, 16 octobre 2012

<http://www.senat.fr/rap/r12-047/r12-047.html>

La documentation française, « Chapitre II – L'asile », dans Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, Huitième rapport, janvier 2012

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//124000036/0000.pdf>

Leconte Jean-Yves et Frassa Christophe-André, Rapport d'information n° 130 fait au nom de la commission des lois – Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits, 14 novembre 2012

<http://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-1300.html>

Mainaud Thierry, L'hébergement d'urgence en CHRS – Résultats de l'enquête ES 2008, Etudes et résultats n°777, 20 octobre 2011

<http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er777.pdf>

Pavy Béatrice, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

sur le projet de loi de finances pour 2012 (n° 3775), Annexe n° 27 – Immigration, asile et intégration, 12 octobre 2011

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/b3805-till-a27.asp>

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, Référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile, décembre 2011

<http://cfda.rezo.net/Accueil/76956331-15-12-11-REFERENTIEL-PADA-2012-VD-2.pdf>

2. TEXTES LÉGISLATIFS

a) Législation nationale

• Lois

- Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215460&dateTexte=&categorieLien=id>

• Codes

- Code de l'action sociale et des familles

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=EE6016EB04F2813D38912F48394A6046.tpd-jo13v_1?cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20130902

- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>

- Code du travail

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050>

• Décrets

- Décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et modifiant le code de l'action sociale et des familles

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000273448&dateTexte=&categorieLien=id>

- Décret n° 2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=EC5D04BD8C41627BCCFFDA909B539FB0.tpd-jo06v_2?cidTexte=JORFTEXT000000648207&dateTexte=20110722

- Décret n° 2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions conclues entre les CADA et l'État et aux relations avec les usagers modifiant le code de l'action sociale et des familles

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027016708&categorieLien=id>

• Circulaires

- Circulaire NOR SANNO730317C du 3 mai 2007 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux modalités d'admission dans ces centres et de sortie de ces centres et au pilotage du dispositif national d'accueil

<http://www.gisti.org/IMG/pdf/norsann073317c.pdf>

- Circulaire NOR IOCL1113932C du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « Immigration et asile »

http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33217.pdf

- Circulaire NOR IOCL1114301C du 19 août 2011 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil (DNA)

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir_33657.pdf

- Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1314192C.pdf

b) Directives européennes

- Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:fr:HTML>

L'objectif du Réseau européen des migrations (REM) est de fournir à l'Union européenne, aux États membres et à la société civile des informations actualisées, objectives, fiables et comparables dans les domaines des migrations et de l'asile afin d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décision en la matière.

Ce réseau, institué par la décision du Conseil du 14 mai 2008, est coordonné par la Commission européenne, sous la responsabilité directe de la Direction générale des affaires intérieures. Il est organisé en Points de contact nationaux dans chaque État membre ainsi qu'en Norvège.

Point de contact français du Réseau européen des migrations (REM)

Département des statistiques, des études et de la documentation

Direction générale des étrangers en France

Ministère de l'Intérieur

Place Beauvau

75800 Paris Cedex 08

Adresse mail:

emn@interieur.gouv.fr

Sites Internet:

www.emn.europa.eu

www.immigration.interieur.gouv.fr