



Circulaire du 24 mai 2011 portant sur le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile financé sur le programme 303 « immigration et asile » (crédits déconcentrés)

4 ans après la circulaire du 2 avril 2007, le ministère en charge de l'Immigration publie un nouveau texte réglementaire portant sur l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Cette circulaire vient compléter une série de mesures prises depuis 2010 dont l'objectif commun est la « rationalisation » du budget « accueil des demandeurs d'asile » : nouveaux référentiels prestation-coût des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile ainsi que des CADA (en cours), circulaire du 1^{er} avril 2011 sur la mise en œuvre des procédures Dublin et prioritaire et baisse historique du budget des CADA lors de la loi de finance pour 2011. L'hébergement d'urgence était donc le dernier maillon de la chaîne dont le mode de fonctionnement n'avait pas encore été remanié sous le prisme de la « rationalisation des dépenses ».

Adressée aux préfets de région et de département qui sont en charge de sa mise en œuvre, la circulaire affiche une triple ambition :

- Rationaliser les dépenses
- Homogénéiser les pratiques
- Clarifier l'organisation et le pilotage du dispositif

Pour y parvenir, elle met en place :

- Un encadrement strict des publics accueillis et un renvoi des autres vers le « droit commun ».
- Une réduction du périmètre des prestations fournies.
- Une réorganisation de l'action basée sur un pilotage régional, une meilleure répartition territoriale et un suivi des dépenses « à la loupe ».

I) Encadrement strict des publics accueillis et des prestations fournies

A) Les publics accueillis.

La circulaire indique que les crédits d'hébergement d'urgence seront exclusivement consacrés :

- aux demandeurs d'asile préalablement à une prise en charge en CADA
 - aux demandeurs d'asile n'ayant pas vocation à être pris en charge en CADA.
- 1) Les demandeurs d'asile préalablement à une prise en charge en CADA

Comme dans la précédente circulaire, les demandeurs d'asile admis au séjour peuvent avoir accès à l'hébergement d'urgence à condition qu'ils aient accepté l'offre de principe d'hébergement en CADA et qu'ils n'aient pas refusé une offre effective d'admission en CADA ou d'hébergement d'urgence.

Symbole de la crise traversée par le Dispositif national d'accueil (Dna), la circulaire prévoit le cas où un demandeur d'asile admis au séjour est pris en charge en hébergement d'urgence jusqu'au terme de sa procédure d'asile, faute de place disponible en CADA. Il est indiqué que, dans ce cas, **la sortie**

du dispositif se fera au plus tard un mois après la décision de l'Ofpra ou de la Cnda, que celle-ci soit négative ou positive.

Cette nouvelle disposition a de quoi susciter de **fortes inquiétudes en matière d'intégration** : comment les réfugiés pris en charge en HUDA pourront réussir à trouver une solution d'hébergement en un mois, 6 fois moins que ceux hébergés en CADA, alors même que leur accompagnement sera moindre voir totalement inexistant ? Des dispositifs transitoires sont-ils prévus ?

2) Les demandeurs d'asile n'ayant pas vocation à être prise en charge en CADA

Comme dans la circulaire du 2 avril 2007, ce texte distingue les **deux cas de non admission au séjour : la procédure Dublin et la procédure prioritaire**. Mais alors que la précédente circulaire restait muette en termes de modalités d'entrée et de sortie, la circulaire du 24 mai 2011 encadre de manière stricte les conditions d'accès de ces publics à l'hébergement d'urgence.

a) **Demandeurs d'asile placés sous procédure prioritaire :**

Ils peuvent avoir **accès à l'hébergement d'urgence mais cette prise en charge prend fin à la date de la notification définitive de l'Ofpra**. A titre dérogatoire, ils peuvent bénéficier au maximum d'un mois supplémentaire à compter de cette date.

- **Juridiquement cette restriction semble conforme** à la directive Accueil du 27 janvier 2003 qui prévoit l'octroi de conditions matérielles d'accueil à tout demandeur d'asile en cours de procédure, seulement s'il est autorisé à se maintenir sur le territoire de l'Etat membre. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs confirmé dans sa décision du 7 avril 2011.
- **Elle n'en est pas moins préoccupante** tant d'un point de vue social qu'en matière d'égalité de traitement devant le droit d'asile.
 - Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire feront face à une situation d'extrême précarité pendant une période relativement longue, le délai de procédure devant la Cnda étant en moyenne de 13 mois. Outre les risques médico-sociaux que cela comporte, nous ne pouvons ignorer les conséquences possibles sur la poursuite et la préparation de leur recours devant la Cnda. Il y a là un risque d'abandon de la demande d'asile face à l'urgence sociale.
 - Avec la circulaire du 1^{er} avril 2011 qui fait du recours à la procédure prioritaire une priorité et qui exhorte les préfets à expulser les personnes concernées dès la notification de la décision de l'Ofpra, malgré l'introduction d'un recours, la circulaire du 24 mai 2011 dégrade un peu plus la situation des demandeurs d'asile en procédure prioritaire et soulève, une fois de plus, la question de l'égalité de

b) **Demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin :**

Ils peuvent avoir **accès à l'hébergement d'urgence jusqu'à la notification de l'arrêté de réadmission et bénéficier au maximum d'un mois supplémentaire** à compter de cette date.

- **Légalité de la fin de prise en charge à la date de notification de l'arrêté de réadmission :** le Conseil d'Etat ayant sollicité l'avis de la CJCE sur ce point, cette question est en suspens.
- **Mais dans l'attente de la réponse du juge communautaire, l'application de cette disposition s'avère hautement problématique** tant pour la prise en charge de ce public que pour l'application du règlement Dublin.

A titre d'exemple, à Paris, aucun demandeur d'asile placé sous procédure Dublin n'est transféré dans le mois qui suit la notification de l'arrêté de réadmission. Appliquer la circulaire reviendrait à mettre automatiquement à la rue des demandeurs d'asile qui sont en attente de transfert vers un autre Etat membre, sans même qu'une faute ne puisse leur être reproché puisqu'ils n'ont pas encore été convoqués.

Cette rupture sociale intervient au plus mauvais moment, lorsque le demandeur d'asile est particulièrement vulnérable et a besoin d'être accompagné. Cela ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur la gestion de sa situation administrative, débouchant sur des absences aux convocations, le rejet de la réadmission et au final à une situation de fuite ou d'errance « forcée ».

3) Suppression de la possibilité d'héberger à titre transitoire des « sortants » de CADA.

Il convient de noter que **le 3 ème type de « public » prévu par la circulaire du 2 avril 2007 a disparu.** Il s'agissait de « **l'hébergement à leur sortie de CADA à titre transitoire** et pour une durée maximale très limitée des réfugiés statutaires, bénéficiaires de la protection subsidiaire, des personnes régularisées et des déboutés ». Afin de faciliter une sortie de CADA, ce texte prévoyait la possibilité de proposer un hébergement d'urgence d'une durée maximale de deux mois. Peu appliquée mais non moins utile, cette disposition avait l'avantage d'offrir, au cas par cas, des solutions aux situations de blocages ou d'urgence sociale à la sortie du CADA, œuvrant ainsi à la fluidité Dna. **Cette suppression risque de scléroser un peu plus le Dna.**

B) Des prestations à minima :

La circulaire indique que les crédits du programme 303 relatifs à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile doivent uniquement couvrir **des prestations d'hébergement « stricto sensu »**. En d'autres termes, **le financement de prestations complémentaires d'accompagnement ainsi que de toute aide en nature (alimentaire, vestimentaire) est prohibé.**

Certains assouplissements pourront être apportés lorsque la plateforme d'accueil est très éloignée et difficile d'accès. Mais cela doit rester exceptionnel et faire l'objet d'une description et d'une justification précises.

En pratique, et vu le contexte actuel, la réduction du dispositif d'hébergement d'urgence à sa plus simple expression risque de générer de nombreuses difficultés. Le financement de poste d'accompagnement au sein de dispositif HUDA répond à des besoins concrets, en général dus à l'éloignement de la plateforme d'accueil ou tout simplement pour soulager cette dernière, victime de saturation. **Une application stricte de cette règle soit d'entraîner des reports d'activité vers les services locaux** non spécialisés (et donc moins compétents) ou vers la plateforme d'accueil déjà saturée, **soit de couper les demandeurs d'asile hébergés de tout accompagnement** lorsque la plate-forme n'est pas située à proximité et que le transport n'est pas financé.

II) Modalité d'organisation, de pilotage et de suivi

A) Régionalisation du pilotage et redéploiement géographique des crédits.

Dans la continuité du mouvement de régionalisation de l'asile et afin d'éviter « une concentration des demandeurs d'asile dans le département responsable du dépôt de la demande d'asile », le dispositif d'hébergement d'urgence **doit répondre à un pilotage régional**. Parallèlement, l'organisation territoriale obéira à « une **répartition équilibrée des demandeurs d'asile entre les départements** d'une même région, à laquelle devra correspondre la répartition départementale des crédits ».

Aussi, chaque département devra s'assurer qu'il dispose « **impérativement d'un service de domiciliation agréé**, élément essentiel et indispensable de la cohérence régionale du dispositif ».

Les préfets de région devront présenter au service de l'asile un schéma d'organisation territoriale avant la fin de l'année pour une mise en œuvre opérationnelle **dès le 1^{er} janvier 2012**.

Le Ministère semble tirer **les conséquences de la concentration accrue des crédits HUDA** dans la seule capitale régionale. On peut citer l'exemple de la région Poitou-Charentes et l'impossibilité pour la ville de Poitiers d'accueillir tous les demandeurs d'asile de la région. Portée par France terre d'asile depuis la décision de régionalisation de l'admission au séjour, une répartition plus équilibrée des crédits entre les différents départements est une évolution positive en ce qu'elle évite la saturation d'un territoire. Reste à savoir quels critères de répartition seront appliqués puisque aucune indication n'est donnée.

Force est de constater, qu'en pratique, cela éloigne les demandeurs d'asile de la plate-forme d'accueil, ce qui implique qu'un certain nombre d'aménagement soient pris afin d'éviter de nouveaux écueils. Or l'orientation choisie ne va pas dans ce sens : l'absence de prestations d'accompagnement compensatoires (voir I.B), ou de transport financé, risque fort de créer des situations de rupture d'accompagnement à la chaîne.

La mise en place d'au moins un service de domiciliation agréé par département, également demandé par France terre d'asile depuis des années, est à accueillir avec satisfaction. On notera néanmoins qu'il n'est fait allusion à aucun financement.

Une instance de régulation régionale sera mise en place, réunissant les préfectures impliquées, le gestionnaire de la plate-forme d'accueil ainsi que tout autre partenaire pertinent. Elle sera notamment **chargée des orientations en HUDA**. La circulaire indique par ailleurs que le dispositif d'hébergement d'urgence doit « **s'inscrire dans le SIAO** » avec lequel l'articulation du dispositif d'hébergement d'urgence dit « généraliste » et celui de l'asile doit être organisé.

Sur le lien SIAO/HUDA, la circulaire du 24 mai 2011 n'apporte pas plus de précisions que celle du 31 janvier 2011. La notion d' « inscription de l'HUDA au SIAO », instance départementale gérant les admissions de places d'hébergement, apparaît même contradictoire avec la régionalisation du pilotage de l'HUDA et prête quelque peu à confusion.

Afin de rationaliser les coûts de l'hébergement d'urgence, chaque préfet de région veillera à assurer un « **suivi très précis des dépenses, des publics accueillis et de leurs modalités d'hébergement** ». Un tableau de bord sera ainsi transmis au Service de l'Asile chaque trimestre. Par ailleurs, toute demande de crédits supplémentaires devra faire l'objet d'une argumentation et d'une analyse détaillées.

Conclusion :

L'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile souffrait d'un manque de cohérence et de clarté. La clarification de son pilotage et la volonté de mieux répartir les places d'hébergement entre les territoires d'une même région vont plutôt dans le bon sens, tout comme l'obligation pour chaque département de disposer d'un service de domiciliation agréé pour la demande d'asile.

Face à l'augmentation des coûts, un certain encadrement de l'action est légitime. Il faut néanmoins garder à l'esprit que par nature l'urgence appelle une certaine flexibilité. Or la rigidité dans laquelle la circulaire du 24 mai 2011 enferme l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile interpelle notre bon sens. La sortie des réfugiés statutaires après un mois seulement, celle des demandeurs d'asile sous procédure Dublin alors qu'ils sont attendus de transfert ou la suppression des crédits d'urgence pour les déboutés sont autant de désastres annoncés, qui auront également leurs coûts. Et que dire de la réduction de l'hébergement à sa plus simple expression alors que la nouvelle répartition des places HUDA éloignera bon nombre de demandeurs d'asile de la plate-forme d'accueil ! On imagine déjà le visage du futur système d'accueil entre des demandeurs d'asile sans hébergement mais pouvant bénéficier de l'accompagnement de la plate-forme d'accueil et d'autres ayant la chance d'être hébergés mais sans accompagnement car trop éloignés. Hébergement ou accompagnement : il faut choisir ! Telle pourrait en être la devise.

Enfin la limitation de la possibilité de prise en charge des demandeurs d'asile en procédure prioritaire au stade de l'Ofpra nous offre deux enseignements :

- La directive Accueil en l'état n'est pas un rempart juridique absolu et ne peut être l'unique référence pour la défense d'un système d'accueil respectueux de la dignité humaine.
- La situation des demandeurs d'asile en procédure prioritaire, dont le poids dans la demande d'asile totale est amené à croître, se détériore un peu plus et mérite de faire l'objet d'une attention particulière.