



Note d'information

Pour diffusion immédiate
Le mardi 19 mai 2009

Dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile et les réfugiés : bilan 2008 et perspectives, l'analyse de France terre d'asile.

Le dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile : des capacités insuffisantes par rapport aux besoins.

Dans un contexte de hausse de la demande d'asile en France, malgré l'effort accompli depuis quelques années par l'Etat pour la création de places de centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), **seules 12 402 personnes ont pu entrer dans ces centres en 2008, soit à peine plus d'un tiers des demandeurs d'asile.**

Les besoins de prise en charge des demandeurs d'asile ne sont donc couverts qu'à 35%, alors même que le projet de **loi de finances pour 2008 affichait un objectif de 90% de couverture avant 2010. En Ile-de-France, ce ratio de couverture se situe à 17%, le plus bas du territoire. Pourtant, ce même département concentre près de la moitié de la demande d'asile nationale.**

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) note que seuls 3 départements chefs-lieux de région ont vu leur flux augmenter à la suite de la régionalisation de l'admission au séjour dans 11 départements. Mais l'augmentation de la demande en Ile-de-France est sans doute due en partie à ce phénomène. Des plates-formes d'accueil et de domiciliation sont fermées dans les départements « régionalisés ». Ne disposant plus de la possibilité de déposer leur demande d'asile ou d'être hébergés, **un certain nombre de demandeurs d'asile reviennent, ou sont renvoyés, vers Paris.**

- **Il est indispensable de maintenir des plates-formes d'accueil dans les départements, avec les moyens nécessaires à l'accueil, l'information, la domiciliation ainsi qu'à l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile.**

Ces chiffres mettent en évidence que tous les autres demandeurs d'asile (soit plus de 20 000) ne bénéficient pas d'une prise en charge en CADA et sont hébergés chez des amis quand ils ont de la chance, sur des places d'urgence -parfois inexistantes ou saturées- (ces crédits ont été baissés de 30% dans la loi de finances 2009, supprimant ainsi 800 places), ou encore par des « marchands de sommeil », dans des conditions sanitaires et sociales certainement proches de l'indignité.

- **L'Ile-de-France dispose de 16% des places CADA du dispositif national. Ce département doit pourtant faire face à 45% de la demande d'asile. France terre d'asile souhaite la création de places CADA en Ile-de-France, et d'une manière générale, la création de 5000 places CADA sur l'ensemble du territoire national avant 2012.**

20 000 demandeurs d'asile ne se sont pas vus proposer de place effective en CADA. Parmi eux, plus de 4 000 adultes (chiffre auquel il faut ajouter leurs enfants) n'ont reçu aucune offre parce qu'ils n'ont pas été admis au séjour, alors même qu'ils ont le droit d'être sur le territoire pendant l'étude de leur dossier par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Il faut ajouter à cela les cas « Dublin », demandeurs d'asile pour lesquels la France demande une réadmission dans un autre pays de l'Union, et qui ne sont pas comptabilisés comme demandeurs d'asile en France malgré leur demande. Ces demandeurs d'asile n'ont accès à aucun droit : ni CADA, ni allocation d'attente, ni parfois même hébergement d'urgence.

Le rapport de l'OFII ne dit rien du nombre de demandeurs d'asile qui, ne se voyant pas proposer de place en CADA, bénéficient de l'allocation temporaire d'attente (ATA), rendue obligatoire pendant toute la durée de la procédure par la directive européenne 2003- relative aux normes minimales d'accueil. Si l'allongement de la durée de versement de cette allocation est un réel progrès (elle n'était versée que pendant 1 an jusqu'à 2006), les ruptures de droits liées au non-renouvellement de l'autorisation de séjour par certaines préfectures, (au motif de la précarité des personnes sans hébergement stable !) mettent parfois les demandeurs d'asile dans des situations plus que préoccupantes, très précaires et sans plus aucun accès à leurs droits.

Le rapport met en évidence une **baisse des admissions nationales**, qui ne peut qu'interroger sur les **conséquences de la régionalisation du pilotage** du dispositif développée depuis 2006, **sur le principe de solidarité nationale** qui a prévalu pendant 30 ans dans la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile. **30% des places de CADA devraient être remontées au niveau national afin de faire jouer cette solidarité, en réalité le taux est de 16%. La logique locale l'emporte ainsi sur la solidarité nationale.**

Les récentes réformes, conduites à marche forcée dans une concertation minimale, affichaient l'objectif de réduction des délais. **Force est pourtant de constater l'allongement du délai d'entrée en CADA.** Cela est notamment du au non-respect, par certaines préfectures, du délai de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS).

Rappelons qu'en principe, une APS doit être délivrée dans les 15 jours au demandeur d'asile après remise de son dossier complet à la préfecture. En réalité, dans certaines préfectures, le premier RDV est souvent fixé après plus de 30 jours et il faut parfois se présenter à plusieurs reprises avant de simplement entrer dans la préfecture.

Il faut également souligner l'allongement des délais de séjour en CADA. Mentionnons que les gestionnaires d'établissement n'y sont pour rien. La problématique est plus complexe. Le travail de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui a un impact sur la hausse de la durée de séjour, est indispensable au vu du nombre d'annulations des décisions de l'Ofpra. Si la réduction des délais de procédure a toujours été une exigence de France terre d'asile (ils étaient parfois de 4 ans !), nous avons également toujours dit que **le traitement équitable et sérieux d'une demande d'asile, qui nécessite un travail de recherche et de vérification, ne pouvait se faire sans un minimum de temps.**

Notons qu'un peu plus de 500 places nationales ont été réservées à l'opération d'accueil des Irakiens et de quelques cas de réinstallation organisée en accord avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. L'accueil de ces réfugiés serait plus opportun en CPH ou en logements d'insertion qu'en CADA, ce dernier étant plus à même d'aider des demandeurs d'asile ayant besoin d'une aide au dossier. France terre d'asile soutient évidemment cette opération, mais pense que l'accueil de ces réfugiés aurait été plus adapté en centre provisoire d'hébergement (CPH).

Les taux d'occupation des établissements sont globalement bons et conformes aux indicateurs du ministère. Néanmoins, là encore, des **disparités régionales sont à souligner**. L'OFII met en cause des délais de « réoccupation » des appartements très lents. **La réforme des admissions** (suppression des commissions d'admissions, orientations directes par les préfetures, parfois sans concertation préalable, mise en place de DN@ et son utilisation diverse selon les départements, régions, etc.) a sans nul doute un **rôle dans le délai d'admission et donc la sous-occupation**. Mais c'est parfois le désaccord sur la composition familiale qui pose problème. Un exemple : France terre d'asile a réalisé un effort considérable pour accueillir majoritairement des demandeurs d'asile isolés en 2008, contrairement aux résultats du DNA qui montrent une entrée majoritaire de familles. Or, dans un appartement prévu pour les 4 membres d'une même famille, il est impossible d'y héberger 4 personnes isolées. **L'accueil des isolés doit se faire dans la même dignité que celui des familles**. Les conditions de cohabitation sont à analyser. **Pour France terre d'asile, les centres qui accueillent plus d'isolés devraient obtenir une tolérance sur le taux d'occupation et le prix de journée devrait être revalorisé**.

L'OFII relève que près de la **moitié des refus de départ des demandeurs d'asile pour des admissions en CADA en région sont le fait de demandeurs isolés ou des couples sans enfants, généralement domiciliés à Paris**. En réalité, il n'est pas rare que l'OFII fasse des propositions de places d'hébergement à des personnes considérées comme non prioritaires par les services sociaux : Chinois, Afghans ...et dont on sait préalablement qu'ils ont toute chance de refuser cette proposition qui saurait profiter à d'autres.

Des sorties maîtrisées mais qui posent la question de l'articulation entre le droit commun et les dispositifs spécialisés pour les déboutés et les réfugiés.

Les chiffres donnés sur la question des sorties du dispositif mettent en lumière **un respect global par les gestionnaires des délais règlementaires**¹. 5% des places sont occupées fin 2008 par des personnes déboutées qui n'ont plus de droit au séjour. Certaines disparités départementales apparaissent et interrogent sur les causes de cette présence de déboutés dans les CADA : **existe-t-il un dispositif de veille sociale permettant de gérer la sortie des déboutés ? Les crédits d'urgence prévus par la circulaire d'avril 2007 sont-ils délégués ? On ne peut exiger d'un gestionnaire de CADA, ou même d'une Ddass et d'un préfet, qu'il mette sur le trottoir les familles déboutées. Et c'est bien ce qui se passe quand 800 places d'hébergement d'urgence sont supprimées**.

Enfin, il convient de rappeler que, comme à l'habitude, **une majorité de sortants de CADA est réfugiée**.

¹ Encore que dans tout le rapport de l'OFII, les chiffres donnés sont toujours à jour J, ce qui en fait une photo, qui peut être tout à fait contradictoire avec celle qui serait faite le lendemain. Il est fort dommage qu'aucun chiffre ne soit le reflet de l'activité cumulée au long de l'année.

Malheureusement, l'OFII ne donne aucun chiffre sur le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile dans le DNA. Les chiffres des sorties montrent que les CADA jouent un rôle essentiel de protection, de stabilisation et d'accompagnement, qui permet aux demandeurs d'asile de faire valoir leurs droits. **Dans les CADA gérés par France terre d'asile, le taux de reconnaissance s'élevait à près de 63% en 2008, alors qu'il est de 36% tous demandeurs d'asile confondus. Quelle équité pour ceux qui ne sont pas pris en charge dans ces structures ?**

France terre d'asile continue d'exiger une égalité de chance pour tous les demandeurs d'asile : le dispositif d'accueil doit permettre d'accueillir tout demandeur d'asile.

Cela suppose :

- **que les critères d'accès en CADA soient assouplis afin de permettre à toute personne qui demande l'asile d'y avoir accès, y compris les personnes en procédure prioritaire ;**
- **que ceux pour lesquels la France demande une réadmission dans un autre Etat membre de l'Union européenne disposent d'un hébergement digne le temps de cette procédure dite « Dublin » ;**
- **que la problématique de la « sortie », ou plus exactement de « l'insertion » des réfugiés, soit posée de façon non-dogmatique.**

Le rapport de l'OFII met en évidence la faiblesse du dispositif réservé aux réfugiés. Si l'effort fait sur la création de places CADA était indispensable, il est surprenant que la question de la sortie de ces réfugiés vers le dispositif spécialisé n'ait pas été anticipée. **Les places de CPH ont été constamment en baisse depuis le début des années 90, et sont restées aux alentours de 1 000 depuis 10 ans. Dans le contexte de crise du logement, et prenant acte des difficultés de la majorité de ce public (non-francophone, non-reconnaissance des diplômes, pas de garant en France, etc.) à mobiliser un logement en quelques mois, il faut développer un accompagnement spécifique.**

France terre d'asile a animé un groupe de travail sur la question des CPH, qui a conclu, entre autre, aux besoins suivants :

- **la création de 1000 places CPH d'ici à 2012 afin de porter la capacité globale à 2000 places ;**
- **l'amplification et la reconnaissance de la mission d'insertion des CPH.**

- **Par ailleurs, l'insertion des réfugiés commence dès leur entrée en CADA. Cela suppose :**
 - o **l'apprentissage de la langue dès l'entrée en CADA (non financé),**
 - o **l'ouverture de la formation professionnelle et linguistique aux demandeurs d'asile après un an de procédure,**
 - o **l'ouverture du droit au travail après un an de procédure,**
 - o **la mobilisation des acteurs du logement pour faciliter l'accès au logement des réfugiés, acteurs privés ou publics ;**
 - o **l'augmentation des places en CPH : il est urgent de créer bon nombre de places supplémentaires.**

Enfin, l'OFII note une **faiblesse des sorties de CADA via l'aide au retour volontaire**. France terre d'asile, comme d'autres gestionnaires de CADA, réalise pourtant le travail d'information prévu. En revanche, outre le fait que certains demandeurs d'asile, même déboutés, **continuent de craindre pour leur sécurité** en cas de retour dans leur pays, des questions peuvent continuer à se poser quand au suivi des projets de retour. La publication d'une étude sur les suites du retour permettrait sans doute de rassurer : qu'est-il advenu de ces personnes 6 mois, 1 an après ?

Source et info
Pierre HENRY
Directeur général
France terre d'asile
06 03 22 65 25