

État des lieux de l'hébergement 2013

« Une politique de **dissuasion**? »

Observatoire de l'Asile en Isère
ADA-Cimade

Éléments de Synthèse

Pourquoi cette étude?

- ✓ Contexte actuel de réforme de l'asile en cours, transposition de la Directive « accueil » 2013 d'ici à Janvier 2015. Depuis 2003 la directive « accueil » de l'UE indique aux états membres un certain nombre de normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile: l'hébergement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation financière.
- ✓ Selon la base de données de l'ADA, **1962** demandeurs d'asile résidant en Isère sont en cours de procédure actuellement¹ pour **1123** places d'hébergement pour demandeurs d'asile, soit **839 personnes exclues du Dispositif National d'Accueil (DNA)**.
- ✓ La préfecture de l'Isère invoque le manque de moyens.
- ✓ Un nombre important de demandeurs d'asile reste sans solution d'hébergement.

Quelle méthodologie, quelles sources?

- ✓ Une **enquête de 6 mois** conduite par des étudiants en Master des universités de Grenoble: Romy Frederick, étudiant en Master 2 Développement et Expertise de l'Economie sociale (IEPG) stagiaire à l'Observatoire de l'Asile en Isère, et un groupe d'étudiants du Master Coopération Internationale et Communication Multilingue de l'université Stendhal.
- ✓ Des **données quantitatives** collectées par deux outils: un **questionnaire auprès d'un échantillon** d'une centaine de demandeurs d'asile, et l'exploitation d'une **base de données de l'ADA**, tirée du logiciel de domiciliation de l'ADA complété par les bénévoles lors de l'accueil des demandeurs d'asile et des entretiens. Ces chiffres sont croisés avec le Rapport d'activité de l'OFPPA pour l'année 2013, publié fin avril 2014.
- ✓ Des **données qualitatives** obtenues par des entretiens avec les demandeurs d'asile suivis à l'ADA, et avec les acteurs et associations partenaires intervenant dans les champs de l'hébergement et de l'accueil des demandeurs d'asile en Isère.

Qui sont les demandeurs d'asile en Isère en 2013?

- ✓ Évolution du nombre de premières demandes l'OFPPA entre 2012 et 2013: **baisse de 4,5% des personnes domiciliées en Isère**, contre un accroissement de 17% pour l'ensemble des 4 départements régionalisés Isère, Savoie, Haute Savoie, Drôme, de 19% dans le département du Rhône, et **une hausse de 11,3% au niveau national**.
- ✓ La majorité des primo-arrivants Isérois en 2013 sont des hommes isolés (37%), suivis des couples avec enfants (24%), et des femmes isolées (17%).
- ✓ Nombre de demandeurs placés en procédure « prioritaire »: 28,9% des demandes d'admission au séjour de demandeurs d'asile enregistrées en Isère (contre une moyenne nationale de 25%), mais **47% des 665 premières demandes effectivement déposées** auprès de l'OFPPA avec une adresse en Isère.

1 Calcul obtenu à partir du nombre de dossiers ouverts à l'ADA entre le 31 mars 2010 et le 31 mars 2014, et qui ont une adresse de domiciliation à l'ADA, la Relève ou dans un CADA.

I. UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL SATURÉ

1. Car sous-évalué et à plusieurs vitesses

Un constat au niveau national

Fin 2013, le Dispositif National d'Accueil comptait **23 499** places, pour **45 925** demandeurs d'asile.
En Isère: 553 places CADA² pour 1962 personnes en cours de procédure.

Tableau récapitulatif des places d'hébergement pour demandeurs d'asile en Isère.		
Structures	Organismes gestionnaires	Capacités
CADA		
CADA de l'ADATE	ADATE (association)	80
CADA le Cèdre	ADSEA (association)	147
CADA la Verpillière/Villefontaine	ADOMA (Société d'Économie Mixte)	120
Total CADA		347
Autres dispositifs du DNA		
AUDA La Peupleraie (Pont de Chéruy)	ADOMA	126
ATDA Péage de Roussillon	ADOMA	56+20
Autres dispositifs hors DNA		
AT-SA Seyssinet	ADOMA	24
Total AUTRES		206 + 20
HUDA		
PHU	ADATE	150
Pause	La Relève (association)	400
Total HUDA		550
TOTAL places d'hébergement pour demandeurs d'asile		1123

A partir de la base de données de l'ADA, nous estimons à 880 le nombre de demandeurs d'asile en procédure normale aujourd'hui en Isère, pour seulement 573 places CADA.

Une attente longue pour un accès contraint

Les CADA sont réservés aux demandeurs d'asile en procédure dite « normale », c'est-à-dire qui sont admis au séjour pour la durée de l'examen devant l'OFPRA et éventuellement la CNDA.

- ✓ PADA (Relève) → rendez-vous à la préfecture → délivrance de l'APS → signature de l'offre de prise en charge → OFII: inscription dans le DN@ → CCC → attribution de place → entrée en CADA.

² Source: Cimade, CFDA, avril 2014; entretien avec une responsable de l'OFII, janvier 2014.

- ✓ CCC: Commission de Consultation et de Concertation, se tenant à la préfecture, réunissant la préfecture, l'OFII, les gestionnaires de CADA et HUDA, éventuellement le CAI s'il héberge des demandeurs d'asile, pour l'attribution des places CADA et HUDA.
- ✓ L'attribution des places CADA se fait en priorité pour les personnes déjà hébergées en HUDA, puis celles des personnes éligibles à une place en HUDA.
- ✓ Les places d'hébergement adaptées à chaque demandeur (composition familiale, état de santé, etc.) ne sont pas toujours disponibles au moment où la situation se présente.
- ✓ La préfecture met en place un système de « priorisation » pour les personnes « vulnérables » (les femmes enceintes, les personnes accompagnées d'enfants ou malades): l'attente est très longue pour les hommes seuls sans problème de santé particulier.

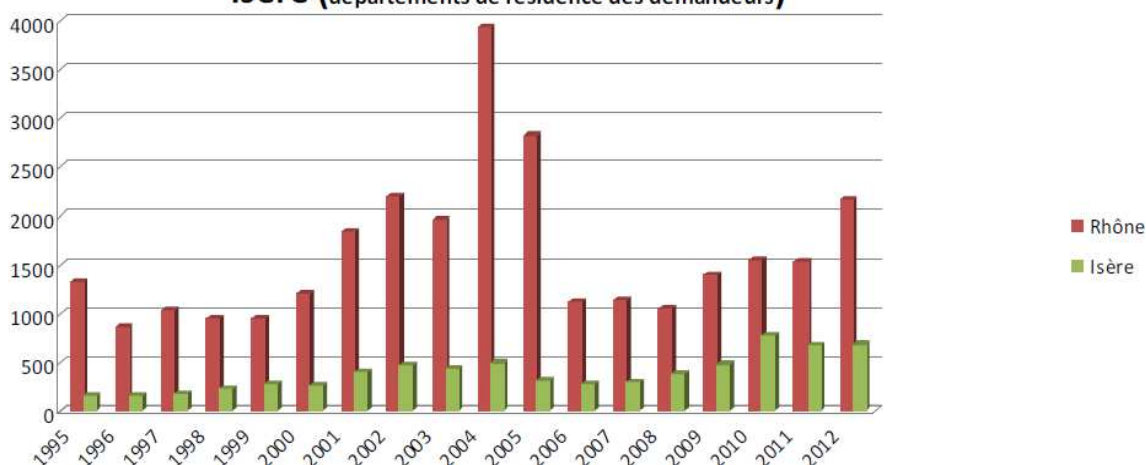
Des prestations **hétérogènes**

- ✓ Entre les dispositifs « CADA ». Le dispositif AT-SA est en dehors du DNA: moins de travailleurs sociaux par hébergés. Avantage: coût réduit et la rapidité de l'ouverture des places (qui dépend directement du ministère de l'intérieur)
- ✓ Les HUDA sont censés n'assurer que l'hébergement *stricto sensu*, même s'ils assurent parfois un accompagnement social et juridique.
- ✓ Les CADA ne sont accessibles qu'aux demandeurs d'asile en procédure normale. Les personnes en procédure prioritaire, en procédure Dublin, ne peuvent avoir accès qu'à un HUDA.

2. Le mythe de « **l'appel d'air** » et la réalité des « **vases communicants** »

- ✓ Une augmentation réelle suite à la **régionalisation de la demande d'asile**: depuis 2009 l'Isère est compétente pour délivrer l'autorisation provisoire de séjour aux demandeurs d'asile de l'Isère, la Savoie, Haute-Savoie, le Drôme.
- ✓ Cependant, le nombre de demandeurs d'asile en Isère baisse depuis 2010.
- ✓ C'est le Rhône qui accueille le plus de demandeurs d'asile dans la région.
- ✓ Le nombre de places d'hébergement n'est pas en crise du fait de la pression d'arrivées.

Evolution du nombre de demandeurs d'asile dans le Rhône et en Isère (départements de résidence des demandeurs)



3. Le recours massif à la procédure prioritaire comme **outil de régulation**

Le recours à la **procédure prioritaire est excessif en France et notamment en Isère**

La procédure dite « *prioritaire* » est une procédure accélérée. **47% des primo-arrivants Isérois sont placés en procédure « *prioritaire* »** en 2013, 49,4% en comptant les demandes de réexamen.

- ✓ Le dossier OFPRA n'est pas remis lors du rendez-vous à la Préfecture mais est envoyé par courrier. Cet envoi ne peut prendre que 15 jours, mais souvent plus longtemps.
- ✓ Les demandeurs ont moins de temps pour envoyer leur demande (15 jours, contre 21 pour les procédures « normales ») Leurs demandes doivent être examinées « en priorité » sous 15 jours par l'OFPRA³.
- ✓ Non admis au séjour, ils ne sont **tolérés** sur le territoire que jusqu'à une décision de l'OFPRA, même si ils décident de déposer un recours devant la CNDA – ils sont alors en **situation irrégulière**, et peuvent être expulsés.
- ✓ Ils n'ont pas le droit à une place en CADA et n'ont droit à une place en HUDA que jusqu'à la décision de l'OFPRA, de même pour le droit à l'ATA.
- ✓ Ils n'ont accès à l'AME que 3 mois après leur arrivée en France.

En Isère : une **interprétation extensive de la notion de fraude et de demande abusive ou dilatoire**

Le refus d'admission au séjour (mise en procédure « prioritaire ») peut intervenir si:

- ✓ La personne est originaire d'un pays figurant sur la liste des pays « sûrs » de l'OFPRA;
- ✓ sa présence sur le territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public;
- ✓ sa demande d'asile est jugée dilatoire, abusive et destinée à faire échec à une mesure d'éloignement, ou reposant sur une fraude délibérée.

Selon la base de données de l'ADA, 65,8% des personnes en procédure « prioritaire » sont issus d'un pays « sûr »: **un tiers des personnes dans cette procédure le sont parce que leur demande est considérée comme dilatoire, abusive ou frauduleuse.**

- ✓ Il y a une interprétation extensive de la notion de demande frauduleuse, étendue par la loi du 16 juin 2011⁴: « *constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités* »
- ✓ 90% des demandes de réexamen sont traitées en procédure « prioritaire » selon l'OFPRA, tout comme la majorité des personnes dont la demande est examinée selon la procédure « Dublin ».

3 Article L.741 du CESEDA

4 Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK1110771C

II. LE REPORT SUR LES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN

1. Après s'être substituées à l'État, le désengagement des collectivités locales

- ✓ Le **dispositif hôtelier** est comptabilisé en dehors du dispositif initié en 1998 pour faire face au manque de places d'hébergement d'urgence, notamment pour les familles.
- ✓ 690 places, gérées par le CCAS de Grenoble, dont une partie est prise en charge par le Conseil Général de l'Isère au titre de la **protection de l'enfance**.
- ✓ Conseil Général change ses critères de prise en charge « *aux femmes enceintes ou parents isolés accompagnés d'enfants de moins de trois ans si un danger est encouru par l'enfant et qu'aucune place d'hébergement n'a été trouvée dans les dispositifs d'urgence* »⁵ depuis la réaffirmation de Cécile Duflot, ministre du logement, que l'hébergement est une compétence de l'État.
- ✓ Un dispositif coûteux.

2. Le dispositif de veille sociale 115 également sous-évalué

Le principe d'inconditionnalité de l'accès est un principe régissant l'hébergement d'urgence.

- ✓ 1123 places dans les dispositifs pour demandeurs d'asile pour 1962 personnes en cours de procédure: 839 personnes exclues du DNA, et ont donc recours au 115 pour trouver une solution d'hébergement.
- ✓ Malgré la fin annoncée de la « politique du thermomètre », un dispositif de « renfort hivernal » de 395 places a été ouvert progressivement le 1er novembre 2013, et a fermé le 31 mars 2014⁶.
- ✓ Le collectif Alerte Isère estime à **1464 le nombre de personnes sans solution d'hébergement** (au 20/01/2014), pour 385 places pérennes (ouvertes toute l'année) dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

III. UNE LOGIQUE D'EXCLUSION DES NON-VULNÉRABLES

Le contentieux comme **dernier recours** ?

- ✓ **L'hébergement est une liberté fondamentale**, ce qui permet de saisir le juge des référés au tribunal administratif de Grenoble qui peut enjoindre le préfet à trouver une solution.
- ✓ Les critères pour juger l'atteinte grave à la liberté fondamentale ont été **progressivement restreints**: l'ordonnance du Conseil d'Etat du 19 novembre 2010 pose des conditions plus contraignantes pour qualifier une atteinte grave, le juge des référés devant « *tenir compte des moyens dont dispose le préfet, des diligences effectuées pour rechercher un hébergement et de la situation de vulnérabilité du demandeur en raison de son âge, de sa situation de famille ou de sa santé* »⁷
- ✓ La préfecture dit devoir « prioriser » les demandes, ce qui équivaut à une exclusion des personnes considérées comme « non-vulnérables », alors que les critères de vulnérabilité n'ont pas été établis.
- ✓ Même les personnes non vulnérables ne sont pas mises à l'abri.

5 "Rapport d'observation du SIAO, Analyse de l'offre, de la demande et des parcours d'hébergement en Isère - année 2012", Octobre 2013, p. 9

6 Chiffres du 115

7 Conseil d'État, 19 novembre 2010, n° 344286

RECOMMANDATIONS

- Augmenter le **nombre de places comprises dans le DNA** en Isère : l'Inspection générale de l'Administration recommande dans un rapport publié en 2013 d'ouvrir 3500 places de CADA, moins coûteuses et assurant un meilleur service.
- Mettre fin à la **régionalisation** de la demande d'asile pour mieux assurer la répartition des demandeurs d'asile entre les départements.
- Augmenter le nombre de places incluses dans le **dispositif de veille sociale assuré par le 115** afin qu'il puisse effectivement remplir sa mission de veille sociale sans être constamment saturé et faire le « pont » en cas de pénurie conjoncturelle de places pour les primo-arrivants et les demandeurs d'asile en cours de procédure.
- Supprimer la procédure prioritaire et ne mettre en place que des places CADA pour accueillir tous les demandeurs d'asile.
- Ne pas subordonner une place d'hébergement à des critères de vulnérabilité: tous les demandeurs d'asile doivent être hébergés tout au long de leur procédure.
- Mettre en place un système d'évaluation de la vulnérabilité pour en permettre une prise en charge appropriée dans l'hébergement.

Liste des sigles

AME: Aide Médicale d'État

APS: Autorisation Provisoire de Séjour

ATA: Allocation Temporaire d'Attente

ATDA: Accueil Temporaire pour Demandeurs d'Asile

AT-SA: Accueil Temporaire – Service Asile

AUDA: Accueil d'Urgence de Demandeurs d'Asile

CADA: Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile.

CESEDA: Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

CCC: Commissions de Coordination et de Concertation

CJUE: Cours de Justice de l'Union Européenne

CMU: Couverture Maladie Universelle

CRA: Centre de Rétention Administrative

DAHO: Droit à l'Hébergement Opposable

DALO: Droit au Logement Opposable

HUDA: Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile

OQTF: Obligation de Quitter le Territoire Français

PHU: Pôle Hébergement d'Urgence

POHI: Pôle Orientation d'Hébergement et d'Insertion.

Informations et contact

OASIS - Observatoire de l'ASile en ISère

ADA – Accueil Demandeurs d'Asile

6 Rue Berthe de Boissieux

38009 Grenoble

accueil@ada-grenoble.org