



HAL
open science

'Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile''

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. 'Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile''. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2021, L'accueil hors des grandes villes, 36 (2-3 | 2020), pp.255-267. 10.4000/remi.15906 . hal-03127832

HAL Id: hal-03127832

<https://hal.science/hal-03127832v1>

Submitted on 13 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile

Ex-centring Asylum Seekers' Housing Facilities in France: A National Strategy
El alejamiento de las instalaciones de acogimiento de los solicitantes de asilo en
Francia: una estrategia nacional

Serge Slama



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/remi/15906>
DOI : 10.4000/remi.15906
ISSN : 1777-5418

Éditeur

Université de Poitiers

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2020
Pagination : 255-267
ISBN : 979-10-90426-67-2
ISSN : 0765-0752

Référence électronique

Serge Slama, « Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 36 - n°2 et 3 | 2020, mis en ligne le 01 janvier 2023, consulté le 04 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/remi/15906> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/remi.15906>

Chronique juridique

Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile

Serge Slama¹

Quelle fonction exerce la reconfiguration du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile depuis 2015 et en particulier sa déconcentration territoriale des grands centres urbains vers les « petites villes » et les zones rurales (Tardis, 2019) ? En 2020, l'État prévoit qu'avec une capacité d'hébergement de près de 100 000 places², malgré une augmentation de la première demande d'asile en 2019 (environ 138 000 primo-demandeurs³), 55 % des demandeurs d'asile en cours de procédure pourront être pris en charge dans le dispositif dédié⁴.

Ainsi, comme nous l'avons déjà constaté dans un précédent article (Slama, 2018), on assiste depuis la réforme de l'asile de 2015 à une évolution sensible de la stratégie étatique régissant la prise en charge des demandeurs d'asile (Slama, 2015). Jusqu'en 2015, le sous-dimensionnement chronique et structurel du dispositif national visait, avant tout, à décourager la demande d'asile (Ribémont, 2017) en adressant un message de « mauvais accueil ». Désormais, l'État apparaît vouloir assurer une meilleure couverture des besoins d'hébergement dans des structures dédiées. Mais cette augmentation du nombre de places, la déconcentration de la gestion du dispositif (régionalisation) et la dispersion territoriale sur l'ensemble du territoire métropolitain ne se font pas sans arrière-pensées ni sans incidences sur les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile et de leur demande de protection internationale.

D'une part, le foisonnement des structures s'est traduit, de manière globale, par une dégradation de la qualité la prise en charge. En effet les structures nouvelles sont, le plus souvent, moins-disantes sociales. Témoigne de ce phénomène,

1 Professeur de droit public, Université Grenoble-Alpes, CESICE, CS 40700, 38058 Grenoble cedex 9 ; serge.slama@univ-grenoble-alpes.fr

2 Sur le fil twitter de l'OFII (https://twitter.com/OFII_France), le directeur de cet établissement, Didier Leschi, fait état d'une capacité d'hébergement qui oscille, de mois en mois, entre 93 821 places en décembre 2018 et 74 354 en février 2019.

3 Ministère de l'Intérieur (2019) *Chiffres clefs, L'essentiel de l'immigration*, 2020-52.

4 Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), Annexe n° 28 « Immigration, asile et intégration », par MM. Stanislas Guérini et Jean-Noël Barrot (2018).

l'information ministérielle du 4 décembre 2017⁵ qui dans treize annexes décrit, par le menu détail, la demi-douzaine de structures différentes de prise en charge avec la fonction et le coût de chacune⁶.

D'autre part, cette multiplication des structures coïncide avec une dissémination du dispositif sur l'ensemble du territoire français⁷. En particulier, depuis la création des centres d'accueil et d'orientation (CAO) lors de l'évacuation du bidonville de Calais en 2015, elles sont souvent créées en milieu rural ou péri-urbain et en tout cas loin des grands centres urbains où se concentre habituellement la demande d'asile (particulièrement la région parisienne). Ce phénomène, décrit dans le présent dossier, se visualise particulièrement bien lorsqu'on consulte les cartes réalisées depuis de nombreuses années par la Cimade (2019a). Cette déconcentration territoriale, qui se réalise dans le cadre d'une régionalisation du dispositif sous l'égide du préfet de Région et des délégations territoriales de l'OFII, a pour conséquent d'éloigner les demandeurs d'asile de leurs réseaux communautaires et soutiens traditionnels, généralement plus nombreux dans les grands centres urbains, particulièrement à Paris et en Île-de-France. Mais les nouvelles localisations géographiques peuvent aussi créer de nouvelles solidarités et socialisations favorisant l'intégration, particulièrement celle des familles de réfugiés avec enfants⁸. Comme le résume Tardis (2019 : 9) dans une étude, « les démantèlements des campements de Calais et de Paris ont été le point de départ de cette nouvelle période pour les petites villes et les villages du pays. Nombreux d'entre eux ont accueilli des migrants pour la première fois en 2015 et ont démontré qu'ils pouvaient être des villes accueillantes ».

Les réformes de ces dernières années, en particulier l'orientation directive prévue par la loi du 29 juillet 2015⁹ et accentuée par la loi du 10 septembre 2018¹⁰, ont aussi pour effet de « policieriser » le dispositif d'accueil. L'affectation d'un demandeur d'asile dans une région particulière et sur un hébergement spécifique s'accompagne en effet de contrôles et sanctions en cas de non-respect de cette forme d'assignation à résidence (Slama, 2018). Elles ont aussi pour effet d'accentuer la catégorisation des demandeurs d'asile et d'accroître le phénomène, qui était déjà préalablement perceptible, de différenciation de la prise en charge du demandeur d'asile selon la procédure dans laquelle il est placé (procédure accélérée, « Dublin », réexamen, déboutés du droit d'asile).

En 2019, 177 822 demandes d'asile ont été enregistrées en France, dont 138 420 premières demandes (mineurs compris) et 12 863 réexamens. 103 137 ont été examinées dans le cadre d'une procédure normale ou accélérée, 35 228 ont

5 Ministère de l'Intérieur, Information NOR : INTV1732719J du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

6 Cf. Cimade (2018) *Fiche typologique des différents lieux d'hébergement et de leurs fonctions*, 13 février, [en ligne]. URL : <https://www.lacimade.org/publication/typologie-lieux-hebergement-migrants>

7 Damgé Mathilde (2017) Auvergne, Aquitaine... l'accueil des migrants dans les régions, *Le Monde*, 26 octobre.

8 Naselli Adrien (2018) Accueil des migrants : loin de tout, Chignin fait contre mauvaise fortune bon cœur, *Le Monde*, 17 mai.

9 Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

10 Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

relevé d'une procédure « Dublin » et 26 539 ont été enregistrées hors Guichets uniques des demandes d'asile (GUDA)¹¹. Et chaque procédure correspond à un traitement différentiel par la chaîne de l'asile allant du traitement le moins dégradé pour les personnes en procédure « normale » au traitement le plus dégradé pour les « Dublinés » (généralement laissés à la rue avec une simple allocation pour demandeur d'asile).

Jusqu'à la réforme de 2015, le dispositif dédié se limitait à l'accueil dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), alors censé être l'hébergement de droit commun des demandeurs d'asile¹², complété par deux autres types d'hébergement plus précaires (hébergement d'urgence demandeurs d'asile – HUDA et accueil temporaire service asile – ATSA).

Depuis 2015, on a assisté à une multiplication des structures d'hébergement spécialisées par catégorie ou profil de demandeurs d'asile ou de déboutés. Et comme le constate un rapport parlementaire, « ce parc en développement agrège un ensemble de structures disparates parfois créées au fur et à mesure des besoins et de l'urgence des situations »¹³. Le ministère de l'Intérieur reconnaît lui-même dans son instruction du 4 décembre 2017 que « la principale critique du dispositif actuel d'hébergement des demandeurs d'asile est ainsi son éclatement en divers dispositifs, construits par phases successives, souvent dans l'urgence, ce qui nuit à sa lisibilité et sa fluidité ». Par suite, le ministre recommande aux préfets « d'organiser les dispositifs existants [par] une orientation plus *en adéquation avec le statut des personnes* »¹⁴.

Pour proposer un hébergement, les GUDA ne prennent pas en compte uniquement la procédure dans laquelle le demandeur est enchaîné mais aussi, dans la pratique, d'autres facteurs, en particulier le sexe, l'âge, la présence d'enfants, l'état de santé, l'état de grossesse, le fait d'avoir subi des mutilations sexuelles, l'orientation sexuelle ou encore le handicap. Si ces critères de vulnérabilité peuvent bien être légalement évalués par l'OFIL pour déterminer les « besoins particuliers en matière d'accueil » afin d'adapter celui-ci à la « situation spécifique » de ces demandeurs vulnérables¹⁵, dans la pratique ces critères jouent, le plus souvent, en « inversé », comme des critères d'*exclusion* du droit à l'hébergement de ceux (généralement les hommes célibataires en bonne santé) qui ne relèvent d'aucune de ces vulnérabilités.

Métaphoriquement, le dispositif national d'accueil fonctionne de plus en plus comme une vaste centrifugeuse administrative visant à distinguer les demandeurs d'asile selon la procédure dans laquelle ils sont enserrés en leur offrant des conditions d'accueil et de prise en charge juridique et sociale différenciées. Ces modalités différenciées s'expriment également dans la

11 Ministère de l'Intérieur (2019) *Chiffres clefs, L'essentiel de l'immigration*, 2020-52, p. XXX.

12 Jusqu'à la loi du 29 juillet 2015, l'article L.348-1 du Code de l'action sociale et des familles prévoyait que : « Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile les étrangers en possession d'un des documents de séjour mentionnés à l'article L.742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

13 Annexe n° 28 rapport MM. Stanislas Guérini et Jean-Noël Barrot (2018), préc.

14 Instr. min. 4 déc. 2017, préc., p. 3.

15 Cf. art. L744-6 du CESEDA.

localisation géographique de la prise en charge avec une stratégie de dispersion/dissémination des demandeurs d'asile dans de petites villes ou en milieu rural jusque-là peu habitués à l'accueil de ces populations.

En résumé, en forçant un peu le trait, en amont le dispositif répond à une logique — assez ancienne¹⁶ — de dissémination ou d'éparpillement des demandeurs d'asile en amont de la procédure, de déconcentration territoriale durant l'examen de la demande d'asile et de regroupement en aval une fois que la demande est définitivement rejetée et que l'étranger est sous le coup d'une mesure d'éloignement.

Éparpillement en amont de la demande d'asile : entre sas d'accès au DNA et dispositif de « tri »

Le développement de structures d'hébergement en amont de la demande d'asile est la principale innovation depuis le démantèlement du camp de Calais en octobre 2015. Leur mise en place a été justifiée par la nécessité de résorber les campements de migrants qui, ces dernières années, se sont multipliés à Paris, ou dans sa périphérie. Elle est aussi le résultat de la constitution de files d'attente en amont de l'enregistrement de la demande d'asile auprès d'une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA).

De manière sous-jacente il s'est aussi agi de créer des « sas » d'accès au dispositif permettant à l'État « d'orienter », c'est-à-dire de trier les migrants, selon leur profil migratoire. On dénombre, essentiellement, trois structures remplissant ces fonctions de « sas » et de « tri ».

Les centres d'accueil et d'orientation (CAO)

Ces structures d'hébergement temporaire relevant de l'État visent à assurer la mise à l'abri dans « des conditions dignes et adaptées à leur situation et leur parcours » de « migrants » évacués de campements. Ils servent aussi de « sas » temporaire d'accueil et d'orientation vers d'autres solutions de prise en charge, « en priorité vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile »¹⁷.

Créés en octobre 2015 lors de l'évacuation du bidonville « de la Lande » de Calais, ces centres ont été par la suite pérennisés afin d'assurer « la régulation nationale de certaines situations difficiles, notamment en cas de résorption de campements »¹⁸. Ils visaient donc à accueillir, pendant un à trois mois, des migrants évacués du Calais, du Dunkerquois mais aussi, et surtout, des campements franciliens démantelés ainsi que, depuis mars 2016, du centre de premier accueil de la mairie de Paris (voir *infra*).

16 Sous la Monarchie de Juillet, la loi du 21 avril 1832 *relative aux réfugiés* avait déjà mis en place un système de répartition et dissémination des réfugiés loin des zones frontalières et des grands centres urbains. En contrepartie de subsides, les proscrits polonais étaient assignés dans le Lot ou en Normandie, les Italiens en Lozère, les Espagnols dans la Vienne, etc.

17 Ministère de l'Intérieur, ministère du Logement et de l'Habitat durable (2016) *Charte de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation (CAO)*, déc. Cf. aussi l'instruction interministérielle NOR : INT/V/15/24992/J du 9 novembre 2015 complétée par les instructions du 7 décembre 2015 et du 29 juin 2016.

18 Instr. min. 4 déc. 2017, préc.

On a alors dénombré jusqu'à 450 CAO, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, sauf la Corse et l'Île-de-France, pour un total de 10 000 places. Des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés (CAOMI) accueillent spécifiquement des mineurs un peu partout dans l'Hexagone (et loin de Calais) pour accueillir près de 2 000 mineurs isolés présents sur la Lande (Slama, 2019)¹⁹.

Pour les migrants évacués de la « jungle » de Calais, promesse a alors été faite que les demandeurs d'asile relevant du règlement « Dublin 3 » seraient « dédublés ». Pourtant la promesse n'a pas, toujours, été tenue (Hénocq, 2017).

En janvier 2017, le dispositif a formellement et budgétairement intégré le dispositif national d'accueil et sa gestion est désormais assurée par l'OFIL. D'ici la fin de l'année 2019, il est prévu de réduire de moitié les places en CAO (5 000) en les transformant en HUDA, CAES ou même en CADA (voir *infra*). L'information ministérielle du 4 décembre 2017 fixe à vingt-quatre euros le coût moyen d'une place en CAO et préconise expressément de fermer les « CAO qui s'éloignent trop substantiellement de ce coût à la place ainsi que des CAO non pérennes (centres de loisirs, etc.) »²⁰.

Le coût de prise en charge, qui varie de quinze euros (sans repas) et vingt-cinq euros, est donc comparable à celui d'un CADA, compte tenu de la prise en charge sociale, médicale ou psychique mais aussi juridique (orientation vers d'autres structures d'hébergement ou vers le logement pour les bénéficiaires d'une protection, le cas échéant demande de régularisation au titre du droit au séjour).

Alors qu'initialement les migrants mis à l'abri dans les CAO, en particulier ceux relevant d'une procédure « Dublin », ne devaient pas faire l'objet de mesures coercitives (car l'idée était de donner un répit au migrant afin de se « poser » temporairement et de réfléchir à son projet migratoire), la logique policière a rapidement repris le dessus, puisque les « Dublinés » sont désormais assignés à résidence durant la procédure de réadmission (Hénocq, 2017). Avec la régionalisation de la demande d'asile, ils doivent parfois pointer plusieurs fois par semaine assez loin du centre et alors même que ceux-ci ne sont pas nécessairement bien desservis par les transports collectifs.

Camps et centres municipaux créés contre la volonté de l'État

Dans cette catégorie, outre la « bulle » créée par la Ville de Paris avec Emmaüs Solidarité, en novembre 2016 et qui a fermé en mars 2018 sous pression de l'État après avoir accueilli plus de 25 000 hommes migrants, on peut évoquer l'expérience originale le camp humanitaire de la Linière mis en place en mars 2016 par le maire de Grande-Synthe (Nord), Damien Carême, en collaboration avec Médecins Sans Frontières. Il visait à accueillir dans de meilleures conditions les 1 500 migrants de la « jungle » boueuse du Basroch. Après s'y être opposé, l'État avait fini par en assurer la prise en charge financière en juin

19 Cf. sur la légalité de la circulaire NOR : JUSD1631761C du ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, du 1er novembre 2016 ayant régi cette prise en charge des MIE : CE 8 nov. 2017, *Gisti et a.*, n° 406256, Lebon. Voir Slama (2019).

20 Instr. 4 déc 2017, préc.

2016. Toutefois, à la suite d'une rixe, le camp, composé de chalets en bois, a été ravagé par l'incendie en avril 2017, à la grande satisfaction de l'État²¹. Les migrants se sont alors installés dans un nouveau campement improvisé dans le bois de Puythouck. Les décisions du préfet du Nord d'évacuer les migrants de ce campement vers des CAO en septembre 2017 ont été jugées illégales par le tribunal administratif²². Damien Carême, lorsqu'il était encore maire de cette ville, évoquait régulièrement l'idée d'une réouverture d'un camp²³.

Les centres d'examen des situations (CAES)

Depuis le mois d'août 2017, l'État a créé, d'abord de manière expérimentale dans les Hauts-de-France et en région parisienne, ces centres d'examen des situations (CAES). En décembre 2017²⁴, le ministère de l'Intérieur a généralisé ce dispositif à l'ensemble des régions, à l'exception — là aussi — de la Corse et de l'outre-mer. L'objectif du ministère est d'en ouvrir au moins un dans chaque département²⁵ avec une capacité de 200 places par centre. Fin 2018, plus de 2 800 places ont été créées dont 744 en Île-de-France, 300 dans les Hauts de France, 204 en Auvergne-Rhône-Alpes et 360 dans le Grand Est (Cimade, 2019a).

Destiné aux migrants manifestant le souhait de déposer une demande d'asile, ce dispositif combine un hébergement provisoire (un mois maximum) et une évaluation de la situation administrative permettant l'enregistrement de la demande de protection internationale (avec un accès direct du GUDA sans passage par une plateforme téléphonique) avant une orientation « rapide » dans d'autres lieux d'hébergement en fonction de la situation administrative (procédure d'asile de droit commun, « Dublin », etc.). Selon l'instruction du 4 décembre 2017, les migrants concernés sont identifiés par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), les SPADA ou, surtout, lors d'opérations d'évacuation de campements.

Les CAES sont partie intégrante du DNA géré par l'OFII. Et ce d'autant plus qu'ils visent à répondre aux déficiences du premier accueil des demandeurs d'asile pour un prix de vingt-cinq euros par jour (comparable aux CAO).

Si ce dispositif reprend le modèle expérimenté avec les CAO, il ne concerne néanmoins pas tous les migrants mais uniquement ceux souhaitant formuler une demande d'asile. Il s'agit en effet de permettre à ces potentiels demandeurs, jusque-là à la rue, dans des campements de fortune ou hébergés par le 115, d'être « mis à l'abri » en entrant immédiatement « dans une démarche d'asile » (grâce à cet accès prioritaire au guichet unique) et de les orienter ensuite vers des dispositifs d'hébergement adaptés à leur situation.

Néanmoins, lorsqu'on examine attentivement l'annexe cette instruction, on se rend compte que les « sorties » des CAES peuvent consister, au mieux, en

21 Guillard Anne (2017) Grande-Synthe : les conditions de vie du camp de réfugiés « modèle » se sont dégradées, *Le Monde*, 11 avril.

22 TA de Lille, 7 mars 2019, n° 1709774.

23 *La Voix du Nord*, 15 juillet 2017.

24 Inf. min. 4 déc. 2017, préc.

25 Rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (n° 714), par Mme Élise Fajgeles, 9 avril 2018, p. 268.

une orientation vers un hébergement dédié (CADA, HUDA, AT-SA, PRADHA, CAO) mais aussi vers le l'hébergement d'urgence de droit commun (SIAO/115), un logement ou un centre provisoire d'hébergement (CPH) pour réfugiés ou encore, dans le pire des cas, en un placement sous assignation à résidence, l'organisation d'un départ « volontaire » ou même un éloignement du territoire (transfert Dublin ou exécution d'une obligation de quitter le territoire français)²⁶. Il n'est pas caché dans cette circulaire que l'OFIL, en lien avec la préfecture et le gestionnaire du lieu, doit assurer « systématiquement » dans ces centres une information des personnes sur la demande d'asile mais aussi sur « l'aide au retour volontaire ». Et que du suivi « très attentif des situations administratives de l'ensemble des migrants hébergés » devront être « systématiquement tirées » toutes les conséquences²⁷.

Adoptée peu avant la circulaire « Collomb-Mézard » du 12 décembre 2017, qui a donné lieu à une forte polémique, cette circulaire a été contestée en même temps devant le Conseil d'État²⁸. Elle participe en effet à la même logique de « tri » des migrants et d'instrumentalisation du social pour le soumettre à une logique policière.

La loi du 10 septembre 2018 a depuis donné une base légale en pérennisant les dispositifs du type CAES. En effet l'article L.744-3 du CESEDA prévoit désormais qu'un étranger « qui ne dispose pas d'un hébergement stable » et « qui manifeste le souhait de déposer une demande d'asile » peut être admis dans un des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, géré par l'OFIL, « avant l'enregistrement de sa demande d'asile ». Il est précisé que les décisions d'admission et de sortie sont prises par l'Office « en tenant compte de la situation personnelle et familiale de l'étranger ». Compte tenu du renforcement par cette loi du dispositif d'« orientation active » et de régionalisation de l'asile, il est précisé par une instruction ministérielle que les CAES « n'ont pas vocation à accueillir des publics dont la demande d'asile a déjà été enregistrée dans une autre Région »²⁹.

La déconcentration : l'hébergement dédié durant la demande d'asile

Durant l'examen de sa demande d'asile, c'est-à-dire dès qu'elle a été enregistrée par un guichet unique et jusqu'à son traitement définitif par l'OFPRA et la CNDA, le demandeur d'asile doit, en application de la législation existante³⁰, bénéficier de conditions matérielles d'accueil. Celles-ci sont composées de diverses prestations et allocations et prennent normalement la forme d'une proposition d'hébergement, dans une « région d'orientation déterminée » par l'OFIL, qui doit tenir compte des besoins, de la situation personnelle et familiale de

26 Tableau du suivi CAES en ann. 4.2 de l'inf. min. 4 déc. 2017, préc., p. 58.

27 Inf. min. 4 déc. 2017, préc., p. 4. Cf., sur sa légalité : CE, 11 avril 2018, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° 417208.

28 CE, 11 avril 2018, *FNARS et autres*, n° 417206.

29 Inf. min int. NOR : INTV1900071J du 31 déc. 2018.

30 Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et l'article L.744-1 du CESEDA.

chaque demandeur au regard de l'évaluation de sa vulnérabilité, des capacités d'hébergement disponibles et de la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région (régionalisation).

En 2019, le ministère de l'Intérieur escomptait disposer de 97 000 places dans le dispositif dédié, dont la moitié en CADA et l'autre moitié en hébergement d'urgence réparti au sein de cinq dispositifs (CAES, CAO, HUDA, AT-SA, PRADHA)³¹ qui sont chacun « fléchés » selon le profil migratoire ou le parcours du demandeur d'asile.

Le centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), l'hébergement de référence des demandeurs d'asile en procédure normale ou des personnes vulnérables en procédure accélérée

Le CADA constitue formellement l'hébergement de droit commun des demandeurs d'asile³². Il est d'ailleurs présenté par l'instruction du 4 décembre 2017 comme le « pilier » de l'hébergement des demandeurs d'asile³³. Tous les migrants dont la demande d'asile est enregistrée par le GUDA (procédure « normale » ou procédure accélérée) y ont légalement accès. Revers de la médaille, il est, non moins légalement, inaccessible à ceux qui relèvent du règlement « Dublin 3 »³⁴.

Mais dans la réalité, si le ministère présente bien ce dispositif comme l'hébergement « de référence »³⁵ ou « privilégié »³⁶ pour les demandeurs d'asile en procédure « normale » ; en revanche pour ceux placés en procédure accélérée il est seulement prévu que le CADA puisse « servir à la prise en charge » de ces demandeurs « notamment des plus vulnérables »³⁷. Et dans la pratique on sait bien que hormis pour certaines familles les CADA sont rarement accessibles aux demandeurs d'asile relevant d'une procédure accélérée, particulièrement ceux en procédure de réexamen ou originaires d'un pays dit « sûr ». Car à la dégradation des conditions d'examen des demandes d'asile correspond, le plus souvent, une dégradation des conditions de prise en charge, non seulement s'agissant de l'hébergement mais aussi de l'encadrement social et juridique qui l'accompagne.

En effet, selon la législation applicable, les CADA ont pour mission non seulement d'assurer l'accueil et l'hébergement des demandeurs mais aussi « l'accompagnement social et administratif » de ceux-ci pendant la durée

31 Inf. min. 31 déc. 2018, préc.

32 Prévu par l'article L.744-3 du CESEDA renvoyant à l'article L.348-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

33 Inf. min. du 4 déc. 2017, préc., p. 5.

34 Article L.348-1 CASF issu de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015. L'instruction du 4 décembre 2017 confirme clairement que le CADA « ne doit [...] jamais être utilisé pour la prise en charge des publics relevant de la procédure Dublin » et celle du 31 décembre 2018 que les CADA « n'ont pas vocation à être utilisés pour l'hébergement des publics [sic] placés sous procédure Dublin ».

35 Inf. min. 4 déc. 2017, préc., p. 5.

36 Inf. min. 31 déc. 2018, préc., p. 5.

37 Inf. min. 4 déc. 2017 et 31 déc. 2018, préc.

d'instruction de leur demande³⁸. La gestion de ces centres est assurée, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État, par des opérateurs privés³⁹ (ADOMA, COALLIA, FTDA, Forum réfugiés-Cosi, France Horizon), dans le cadre de marchés publics. Le coût « cible » est fixé, par personne, à dix-neuf euros cinquante.

Fin 2018, on dénombrait environ 42 000 places de CADA et 1 500 places supplémentaires sont prévues pour 2019. L'augmentation du nombre de places depuis 2015 est réelle (plus 12 000 places). Toutefois celle-ci est le plus souvent, par effet de vases communicants, due à une transformation de places d'HUDA, voire même de CAO, en CADA. La dégradation des conditions d'hébergement se fait donc aussi par la dégradation de l'hébergement lui-même qui est surclassé par rapport à la prestation « hôtelière » réellement offerte.

Selon la Cimade, ces centres sont principalement situés en Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est. Toutefois, suivant le phénomène général d'éparpillement des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile en dehors des grandes agglomérations, les créations ont lieu notamment dans les Pays de la Loire (soixante-dix-huit places), la Bretagne (soixante-deux), la Nouvelle-Aquitaine (quatre-vingt-treize), l'Occitanie (quatre-vingt-une), la Normandie (cinquante-deux), la Bourgogne-Franche-Comté (quarante-quatre) ou encore le Centre-Val de Loire (quarante)⁴⁰.

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) déconcentré, hébergement « adapté » aux procédures Dublin et accélérées

Ce dispositif a été mis en place, en dehors de tout cadre légal, dans les années 2000 pour pallier le manque de places en CADA. Suite à la loi du 10 septembre 2018, l'information ministérielle du 31 décembre 2018 a fait sensiblement évoluer les HUDA en portant le nombre de places à 34 000 en intégrant d'autres dispositifs (les AT-SA et la majorité des places de CHUM d'Île-de-France) et en, créant 2 500 places supplémentaires en 2019. Le coût cible de l'HUDA local est fixé à seize euros vingt-cinq et dix-huit euros en Île-de-France⁴¹. L'instruction ne fait pas mystère du fait qu'il s'agit désormais « de l'hébergement adapté aux personnes sous procédure Dublin ou en procédure accélérée »⁴².

Par ailleurs, la gestion de ces structures, assurée par l'OFII, est désormais déconcentrée du niveau national au préfet de région (d'où la nouvelle appellation d'« HUDA déconcentré »). L'instruction prévoit même un double standard : - d'une part, la gestion des 5 855 places d'AT-SA, qui était jusque-là assurée directement par la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur, a été déconcentrée en janvier 2019 au niveau des préfets de région et intégrée dans le dispositif des HUDA déconcentré au niveau régional. De même les 8 000 places de CHUM franciliennes sont transformées en HUDA ;

38 Article L.348-2 CASF.

39 Article L.348-4 CASF.

40 Annexe 2.1 inf. min, 31 déc. 2018, note d'information relative aux créations places de CADA au titre de l'année 2019.

41 Inf. min. 31 déc. 2018, préc., p. 5.

42 *Ibid.*

- d'autre part, le mouvement de transformation des CAO se poursuit en 2019, avec l'objectif d'une suppression totale en 2020, par leur intégration dans des « HUDA locaux ». L'objectif est, là aussi, de maîtriser le coût des prestations, car la transformation d'un CAO en « HUDA local » est financée « à un coût cible de dix-sept euros » (contre vingt-trois euros pour un CAO)⁴³. Si cela n'est pas faisable économiquement, le CAO doit être transformé en places de CADA ou de CPH⁴⁴.

Toutefois, cette politique de moins-disant social a été critiquée durant l'adoption de la loi « asile-immigration-intégration ». Le législateur a exigé, à l'article L.744-3 du CESEDA que les demandeurs d'asile accueillis dans les lieux d'hébergement dédiés « bénéficient d'un accompagnement social et administratif » avec des « normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif », définies par décret en Conseil d'État, visant à assurer « uniformisation progressive des conditions de prise en charge dans ces structures ». Dans son instruction du 31 décembre 2018, le ministère annonce la parution prochaine de textes réglementaires en ce sens.

Toujours afin de maîtriser les coûts, cette instruction incite, de manière louable, les préfets destinataires, à réduire les — très onéreuses — « nuitées hôtelières » qui servent à héberger les demandeurs d'asile, particulièrement les demandeurs d'asile vulnérables, lorsque le dispositif dédié est saturé. Il est néanmoins prescrit d'une part, lorsque ces nuitées fonctionnent « toute l'année comme complément à l'HUDA » de manière pérenne et qu'elles accueillent exclusivement des demandeurs d'asile, de les intégrer dans le DNA « en favorisant leur transformation en d'autres modalités d'hébergement collectif ou diffus » (concrètement cela signifie qu'un hôtel Formule 1 est transformable en dispositif d'hébergement de demandeurs d'asile). Et d'autre part, de ne recourir à des nuitées d'hôtel que comme « outil d'ajustement conjoncturel »⁴⁵.

Dans le prolongement de l'instruction « Collomb-Mézard » du 12 décembre 2017 (équipes mobiles OFII-préfectures envoyées dans les CHRS), l'information du 31 décembre 2018 décrit aussi l'articulation entre le dispositif HUDA et l'hébergement d'urgence de droit commun (« veille sociale »). Il est rappelé que la loi du 10 septembre 2018 a expressément prévu l'existence des (très contestés) « échanges d'information » entre le SIAO, qui gère les CHRS, et l'OFII, qui gère le DNA mais aussi l'aide au retour, sur « le public demandeur d'asile ou réfugié hébergé dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste ». Il est donc prévu un échange de données et des rencontres régulières SIAO-OFII afin, officiellement, d'orienter ces demandeurs d'asile et de veiller au « bon niveau de conditions matérielles d'accueil » mais aussi, craignent les associations, de « trier » les migrants hébergés selon qu'ils sont en cours en procédure ou en situation irrégulière (dans la perspective d'exécuter une éventuelle OQTF).

43 *Ibid.*, p. 4.

44 Les CPH sont destinés aux personnes bénéficiaires d'une protection internationale, en particulier aux réfugiés. Cf. Ministère de l'intérieur, Information NOR : INTV1907498J du 18 avril 2019 relative aux missions et au fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH).

45 Inf. min. 31 déc. 2018, préc., p. 5.

En aval de la demande d'asile, regroupement et assignation des déboutés afin de les inciter – ou les forcer – à quitter la France

Des dispositifs nouveaux visent à assurer une prise en charge « adaptée », c'est-à-dire très contrainte, des demandeurs d'asile sous procédure « Dublin », mais aussi des déboutés du droit d'asile, en vue de favoriser leur départ du territoire français⁴⁶.

L'une des difficultés, connue de longue date, est que les places dans le DNA sont, en partie, occupées par des réfugiés (car non immédiatement pris en charge dans des CPH lorsqu'ils obtiennent le statut) ou par des déboutés du droit d'asile. Depuis 2015, plusieurs instructions ont tenté de réduire ce phénomène. Toutefois, l'information ministérielle du 31 décembre 2018 constate que 8 à 11 % du parc, soit 17 400 places, sont toujours indûment occupées alors que le taux « toléré » devrait être de 3 % pour les réfugiés et 4 % pour les déboutés⁴⁷.

C'est pourquoi les différentes instructions ministérielles ont développé depuis 2017 des dispositifs spécifiques pour le « public » des demandeurs d'asile sous procédure « Dublin » et les déboutés. L'idée est que si ces demandeurs d'asile sont dans des dispositifs spécifiques ils n'occuperont pas indûment des places du DNA et, surtout, qu'ils seront plus faciles à éloigner une fois la réadmission accordée, et ce d'autant plus qu'ils sont systématiquement assignés à résidence dans ces structures.

Le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)

Ce dispositif permet, depuis l'été 2017, l'hébergement et « l'accompagnement social » de demandeurs d'asile principalement en procédure « Dublin ». Par l'entremise d'un appel d'offres du ministère de l'Intérieur lancé en novembre 2016, la gestion de ce dispositif a été confiée à Adoma, essentiellement par la transformation d'anciens hôtels Formule 1, avec la création de 5 351 places réparties dans douze régions et pour un coût de seize euros cinquante par personne.

Ces places, gérées par l'OFII, ont initialement accueilli des migrants isolés ayant demandé l'asile ou qui souhaitaient le faire et n'avaient pas encore été enregistrés. Mais à partir de novembre 2017, il a été spécialisé dans l'hébergement de demandeurs d'asile « dublinés » sous le coup d'une assignation à résidence afin de favoriser leur transfert.

À la suite de la décision de la Cour de justice *Al Chodor* du 15 mars 2017 et un arrêt de la Cour de cassation de septembre 2017 empêchant la rétention des « Dublinés », une instruction ministérielle du 20 novembre 2017 a prescrit aux préfets d'identifier « à cette fin des capacités d'hébergement dédiées à l'assignation à résidence des demandeurs d'asile placés sous procédure

46 Art. L.744-3 2° du CESEDA.

47 Inf. min. 31 déc. 2018, préc., p. 8.

Dublin, en mobilisant notamment le dispositif PRAHDA [...] ». Par la suite, la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 a défini largement la notion de « risque non négligeable de fuite » en multipliant les catégories de demandeurs pouvant être placés en rétention non seulement à l'issue de la procédure « Dublin » (les « Dublinés ») mais également ceux en cours de détermination de l'État responsable (les « Dublinables »).

L'information du 31 décembre 2018 confirme cette « stratégie » en donnant expressément pour instruction aux préfets que « l'hébergement des personnes sous procédure "Dublin" doit être mise au service du transfert effectif du demandeur vers l'État responsable de sa demande d'asile ». Ainsi, contrairement à ce qu'a jugé la Cour de Luxembourg, l'hébergement des demandeurs d'asile sous ces procédures n'est pas guidé par la préoccupation que ce sont, en tout état de cause, des demandeurs d'asile dont il s'agit de protéger la dignité jusqu'à leur transfert effectif le temps de déterminer l'État responsable⁴⁸, mais uniquement d'assurer la nouvelle priorité ministérielle qui est d'assurer leur transfert effectif (Cimade, 2019b).

Le ministre de l'Intérieur préconise clairement, dans son instruction de fin 2018, que dès lors que les demandeurs hébergés ne respectent pas leurs obligations et sont de ce fait « déclarés en fuite » par la préfecture, ils « ne doivent pas pouvoir se maintenir indûment dans l'hébergement qui leur a été attribué ». Il est donc prescrit « les concernant » de faire procéder à « une interpellation en vue d'un placement en rétention et l'exécution du transfert doit systématiquement être recherchée »⁴⁹. La fonction attribuée aux PRADHA n'est donc pas dissimulée : il s'agit d'un dispositif visant à assurer, de gré ou de force, le transfert effectif des « Dublinés » (9 % le sont réellement actuellement).

DPAR pour les déboutés

D'abord créé en Île-de-France, à titre expérimental, sous le nom de Centre d'aide au retour accompagné (CARA), ce dispositif a été ensuite étendu sous l'acronyme évocateur de DPAR (Dispositif de préparation au retour). Comme son nom l'indique, cette structure vise à contribuer au départ, plus ou moins volontaire (ou contraint), de demandeurs d'asile déboutés, notamment des pays de l'Est et des Balkans (Kosovo). Expérimentés à Vitry sur Orne (Moselle)⁵⁰ puis à Lyon⁵¹, de tels centres ont aussi ouvert en région parisienne, à Strasbourg et à Marseille — probablement pour faciliter le transfert effectif de ces demandeurs d'asile (par avion ou même par voie terrestre). Il s'agit de manier la carotte et le bâton, l'incitatif (aide au retour « volontaire ») et le coercitif (le risque d'éloignement forcé). Les demandeurs d'asile déboutés sont, là aussi, assignés à résidence dans ces structures. Le nombre de places était de 585 pour 2018 (Hénocq, 2017).

48 CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade et Gisti*, aff. C—179/11.

49 Inst. min. 31 déc. 2018, *préc.*, p. 9.

50 Lhuillier Clément (2015) Migrants : la Moselle expérimente un centre pour l'aide au retour, *France bleue*, 16 septembre.

51 Burllet Laurent Garcia Dorrey Chloé (2017) À Lyon, on expérimente « DPAR », le retour au pays ou la remise à la rue, *Rue 89*, 9 janvier.

En réformant le CESEDA, la loi du 10 septembre 2018 a facilité les possibilités de prendre et d'exécuter les mesures d'éloignement dès le rejet de la demande d'asile par l'OFPRA pour certains demandeurs (réexamens, ressortissants de pays d'origine sûrs), alors même que la CNDA peut avoir été saisie, dès lors que le recours devant le tribunal administratif est « purgé ». Il est prescrit aux préfets de recourir à une assignation à résidence notamment dans des dispositifs de préparation au retour, qui permettent d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement tout en préparant un retour volontaire aidé, voire contraint.

Références bibliographiques

Cimade (2019a) *État des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderesses d'asile et réfugiées*, 19 avril.

Cimade (2019b) *Règlement Dublin – La machine infernale de l'asile européen*, Rapport d'observation.

Hénocq Marie (2017) Derrière les acronymes, des dispositifs qui contrôlent plus qu'ils n'accueillent, in Observatoire de l'enfermement des étrangers, *Les nouvelles formes de contrôle des personnes étrangères : de l'accueil à l'enfermement*, p. 11.

Ribémont Thomas (2017) Décourager les demandeurs d'asile ? Quand les conditions d'accueil en France se veulent plus « directives ». Analyse du droit à l'hébergement dans la loi du 29 juillet 2015, *La Revue des droits de l'homme*, 13, [en ligne]. URL : <http://revdh.revues.org/3434>

Serge Slama (2019) La « policierisation » et l'étatisation du traitement des mineurs isolés étrangers, in Lilia Aït Ahmed, Estelle Gallant et Héloïse Meur Dirs., *La protection des mineurs non accompagnés (Actes du colloque du 21 juin 2018)*, IRJS Ed., pp. 85-101.

Slama Serge (2018) De la défaillance systémique à la « policierisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France, *La Revue des droits de l'homme*, 14, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4238>

Slama Serge (2015) Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : dissuader ou accueillir ? in Jean-Manuel Larralde, *Cahier de recherche sur les droits fondamentaux*, pp. 15-30.

Tardis Mathieu (2019) *Une autre histoire de la « crise des réfugiés » – La réinstallation dans les petites villes et les zones rurales en France*, Études de l'Ifri, 86 p.