

Concertation sur la réforme de l'asile

Fiche n°10

Les différents modèles d'hébergement envisageables

1. Un constat partagé unanimement : la nécessité de réduire le nombre de nuitées hôtelières et d'unifier le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile

La mission d'inspection et l'ensemble des participants aux ateliers s'accordent sur la nécessité de trouver des solutions alternatives aux nuitées hôtelières, qui ne sont pas adaptées à des séjours de longue durée. Il s'agit de permettre à tous les demandeurs d'asile de bénéficier d'un hébergement adapté à leur situation via un modèle d'hébergement unique.

Un certain nombre d'autres solutions pourraient également être envisagées pour remplacer les nuitées hôtelières. Certains avancent la possibilité de solliciter du parc social vacant, notamment avec l'aide des collectivités territoriales, qui devraient s'investir sur la question. Cette solution est susceptible de démultiplier le type de structures, avec une visibilité complexifiée pour les instances d'orientation, et fait courir le risque d'inégalités entre territoires.

2. Le choix d'un modèle de centre d'hébergement : au moins cinq scénarios

- Scénario 2-1 : La généralisation du CADA

Cette approche revient à généraliser le modèle CADA sous sa forme actuelle avec un parc atteignant 35 000 places en 2018, à un prix de journée de 24 €/nuitée qui devra rester fixe. Pour les tenants de cette hypothèse, le CADA répondrait au mieux aux besoins des demandeurs d'asile par une prise en charge globale et de proximité, mieux adaptée à la situation particulière de ce public et qui permet une cohérence des acteurs et de la prise en charge.

Une solution de compromis reviendrait à sanctuariser les structures CADA déjà existantes, soit 25 410 places (chiffres après les créations de 2014), et de concentrer les efforts sur la recherche de solutions alternatives aux nuitées hôtelières, notamment l'AT-SA.

- Scénario 2-2 : Le modèle de type AT-SA

La généralisation du modèle de l'accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA), dispositif mis en place en 2000 et géré par la SEM Adoma pour le compte de l'Etat, constitue une autre hypothèse. Il s'agit d'un hébergement accompagné (1 ETP pour 15 à 20 résidents), où les prestations sont recentrées sur la demande d'asile et l'accompagnement social de base (santé, scolarité, mise en relation avec l'environnement), et qui a le même statut juridique que l'hébergement d'urgence et fonctionne par conventionnement direct avec le ministère.

Dans l'hypothèse où la contrainte budgétaire ne permettrait pas de généraliser le modèle des CADA, la généralisation du modèle plus économique qu'est l'AT-SA pourrait constituer une alternative.

- Scénario 2-3 : Un hébergement dissocié de l'accompagnement

Afin d'harmoniser l'offre d'hébergement et d'accompagnement tout en respectant l'impératif budgétaire, on peut envisager un modèle d'hébergement simple dans lequel les résidents bénéficieraient d'un accompagnement externalisé, assuré par des structures assimilées à des plateformes d'accueil fonctionnant sur la base de prise de rendez-vous. L'augmentation du nombre de dossiers suivis par chaque employé serait compensée par la simplification du nombre de procédures, qui prennent aujourd'hui un temps considérable au personnel des CADA. Ce modèle se retrouve dans plusieurs pays de l'Union européenne.

- Scénario 2-4 : Un centre délivrant des prestations d'hébergement et de premier accompagnement social, adossé à une logique de mutualisation

Dans ce modèle les prestations d'accompagnement administratif et juridique actuellement assurées par les CADA sont externalisées, pour une plus grande mutualisation des compétences et des moyens. Un accompagnement social relevant de l'environnement local est assuré au sein même des centres par l'opérateur en charge de l'hébergement (accueil sur le site, partenariats et mise en relation avec les services et infrastructures locales relatives à la santé, la scolarité et les activités de loisirs ou de formation, maintenance et sécurité, accompagnement à la sortie des centres). Il conviendrait de définir précisément la nature et le niveau d'accompagnement qui continueraient à être assurés au niveau local par l'opérateur en charge de l'hébergement.

- Scénario 2-5 : Un dispositif redimensionné et restructuré reposant sur des centres d'hébergement de « type CADA »

Dans ce modèle, un dispositif d'hébergement unifié, estimé par les inspections générales à 35 000 places à l'horizon 2018, s'accompagne du maintien d'un certain nombre de places d'hébergement d'urgence, estimé à 10.000.

3. Le cadre juridique des centres d'hébergement

Pour les associations, le maintien au sein du CASF des dispositions relatives aux CADA est un point important. Pour l'administration, ce point ne pose pas problème, seules comptant les règles de fond applicables aux structures d'hébergement. Selon les scénarios précités, la question d'une évolution du cadre juridique pourrait se poser.

- Scénario 3-1 : Une réforme en profondeur du cadre juridique

Dans l'hypothèse d'un changement de statut complet des CADA, notamment si la dissociation Hébergement-Accompagnement était retenue, les dispositions actuelles du CASF devraient être revues.

- Scénario 3-2 : Des aménagements du cadre juridique

Dans l'hypothèse où le dispositif des CADA serait maintenu, certaines dispositions du CASF qui complexifient la création de nouvelles places de CADA devraient être modifiées. La procédure de création de 2 000 places de CADA en 2013 a duré près d'un an avant l'ouverture effective des places au 1^{er} juillet. Une adaptation de certaines dispositions du CASF pour le cas spécifique des CADA pourrait être menée. Il s'agit notamment des dispositions concernant la planification territoriale des centres, qui devrait désormais être établie au niveau national, ainsi que les procédures d'appels à projets pour la création de

places. Pour l'administration, il est impératif d'assouplir rapidement ces règles et/ou d'introduire des exceptions pour les CADA dans le cadre d'un schéma d'orientation national.

4. Un hébergement différencié en fonction des procédures

- Scénario 4-1 : Des structures d'hébergement identiques

Dans cette hypothèse, tous les centres recevraient des personnes sous différentes procédures.

- Scénario 4-2 : Des structures d'hébergement distinctes

Les durées et la nature des procédures n'appellent pas le même type de prise en charge. Des étrangers placés sous procédure Dublin ne sont pas appelés à déposer leur demande d'asile en France et n'ont donc pas vocation à bénéficier d'une aide à la constitution du dossier de l'OFPRA. L'accompagnement dont ils bénéficieront sera essentiellement à caractère social.

Par ailleurs, un accompagnement pourrait être développé dans des centres semi-ouverts ou ouverts pour des étrangers déboutés de leur demande dans le cadre d'une perspective de retour dans leur pays d'origine, à l'image des centres développés par la Belgique ou les Pays-Bas. Ils pourraient notamment continuer à percevoir une allocation jusqu'à leur départ et voir leur dossier d'aide au retour finalisé. Ce dispositif contribuerait notamment à désengorger les dispositifs d'hébergement de droit commun