

# NOTE DE SYNTHÈSE DU REM (*INFORM*)

## L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile dans les différents États membres de l'Union européenne

### 1. INTRODUCTION

Cette note de synthèse du Réseau européen des migrations (REM) (*EMN Inform*) résume les conclusions du rapport de synthèse du REM intitulé « *L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile dans les différents États membres de l'Union européenne* », publiée en 2014<sup>1</sup>. Ce rapport est basé sur les contributions des Points de contact nationaux du REM dans 23 États membres de l'Union européenne (UE)<sup>2</sup> et en Norvège. Ces contributions ont été collectées par le biais d'un modèle commun afin d'assurer une comparabilité entre les différentes situations nationales. Les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

### 2. POINTS CLÉS À RETENIR :

★ Dans le cadre du régime d'asile européen commun (RAEC), les demandeurs d'asile devraient bénéficier d'un traitement de niveau équivalent quant aux conditions d'accueil et ce, quel que soit l'État membre où elles ont introduit une demande d'asile. La Directive européenne sur les conditions d'accueil<sup>3</sup> a établi des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. La Directive européenne de

refonte sur les conditions d'accueil<sup>4</sup> vise également à assurer des conditions d'accueil « adéquates et comparables au sein de l'UE ». Cependant, certains États (membres)<sup>5</sup> font état de difficultés pour garantir cela en pratique.

★ **L'organisation** des centres d'accueil varie **fortement** d'un État membre à l'autre. Des différences existent quant aux types de structures et acteurs impliqués dans le dispositif d'accueil. De telles différences apparaissent non seulement entre mais également au sein de certains États (membres), au niveau infra-étatique. Cela peut aboutir à des conditions d'accueil inférieures aux normes établies.

★ Compte tenu des disparités importantes dans l'organisation des centres d'accueil, il est essentiel que **des conditions d'accueil** et **des normes (minimales)** de qualité soient constamment maintenues dans l'ensemble des structures au sein et entre les États (membres) et ce, même en cas de pression migratoire. **La coordination, la transposition des directives européennes et la mise en œuvre de mécanismes de contrôle (externes)**, pourraient davantage être développés,

<sup>1</sup> Ce rapport de synthèse est disponible sur [le site internet du REM](#).

<sup>2</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>3</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>

<sup>4</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:FR:PDF>

<sup>5</sup> L'expression « États (membres) » signifie ici l'ensemble des États membres de l'UE et la Norvège.

de sorte à assurer une homogénéité et à permettre l'identification ainsi que l'échange de bonnes pratiques.

- ★ **Les besoins spécifiques** des personnes vulnérables en matière d'accueil sont pris en considération par les États (membres). Cependant, davantage d'efforts sont requis pour satisfaire aux normes en la matière, notamment en ce qui concerne l'évaluation des besoins particuliers et l'offre d'hébergements adaptés. Bien que la plupart des États (membres) mènent des évaluations de la vulnérabilité, des différences majeures continuent d'exister en termes de critères d'évaluation, de méthodes, de calendrier et de mesures de suivi. De même, les États (membres) proposent aux personnes vulnérables un hébergement adapté mais des différences subsistent en ce qui concerne les catégories de personnes y ayant accès et la façon dont ce type d'hébergement répond aux besoins desdites personnes.
- ★ La plupart des États (membres) ont signalé qu'ils ont été soumis à de fortes **pressions** sur leurs systèmes d'asile entre 2008 et 2012/2013. Ces pressions s'expliquent par : un afflux massif et/ou soudain de demandeurs d'asile ; une fluctuation du nombre de demandeurs ; des défis liés à l'organisation interne des systèmes d'accueil ; des pressions liées à d'autres dimensions des systèmes d'asile.
- ★ **Le processus** mis en place par un État (membre) et consistant à répartir les demandeurs d'asile sur son territoire peut être une mesure efficace pour alléger certaines structures d'accueil. Les États (membres) décident principalement d'orienter les demandeurs d'asile vers différentes régions ou de les répartir en fonction du stade de la procédure. Ces deux approches profitent tant aux États (membres) qu'aux demandeurs d'asile.
- ★ Parmi **les bonnes pratiques** garantissant la flexibilité des systèmes d'accueil, on peut indiquer :
  - **les stratégies visant à préparer, atténuer et répondre aux pressions pesant sur les systèmes d'accueil ;**
  - **une gestion intégrée de l'accueil** (c'est-à-dire, de l'entrée à la sortie du système d'accueil, en prenant en compte la procédure et jusqu'au retour dans le pays d'origine ou l'intégration dans l'État (membre)).
- ★ On observe un manque général d'approches harmonisées pour collecter et utiliser les statistiques relatives aux conditions d'accueil. Cela souligne la nécessité d'élaborer **des indicateurs communs** et **des méthodes harmonisées** pour mesurer et calculer **la capacité** des systèmes d'asile et **la pression** pesant sur ces dispositifs, pour enregistrer les entrées/sorties au sein des structures d'accueil et

pour faciliter la comparaison **des coûts** liés à l'accueil.

### 3. OBJECTIFS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE

L'objectif principal de cette étude était d'identifier les bonnes pratiques et les mécanismes existants pour assurer la flexibilité et l'efficacité des structures d'accueil, tout en maintenant la qualité des conditions d'accueil. Organiser l'accueil des demandeurs d'asile et leur garantir un niveau de vie décent est complexe. L'accueil des demandeurs d'asile peut être caractérisé par de fortes fluctuations dans le nombre de demandeurs, exigeant un degré élevé de flexibilité dans l'organisation de l'accueil. Par ailleurs, les États (membres) doivent veiller à ce que le droit à demander l'asile et à bénéficier de conditions d'accueil dignes soit respecté. Dans le même temps, les États (membres) doivent assurer un traitement efficace des demandes d'asile et prévenir les détournements du système d'asile. Alors que les normes harmonisées ont été introduites à l'échelle de l'UE en matière d'accueil, des différences subsistent entre les États (membres) quant au type, à la nature et à l'organisation des structures d'accueil. L'étude porte donc sur :

- ★ Les similarités et les différences dans l'organisation des structures d'accueil (organisation) ;
- ★ Les similarités et les différences dans l'établissement de conditions matérielles d'accueil de base (législation/qualité) ;
- ★ L'identification de bonnes pratiques mises en œuvre par les États (membres) afin de faire face aux pressions pesant sur leurs systèmes d'accueil (flexibilité) ;
- ★ Les facteurs ayant une incidence sur les entrées et les sorties au sein des structures d'accueil (efficacité).

### 4. ORGANISATION

Quelles sont les catégories de demandeurs d'asile qui ont droit aux structures d'accueil?

**Les catégories** suivantes de **demandeurs d'asile ont droit aux structures d'accueil** dans les différents États (membres) : les demandeurs d'asile en procédure « Dublin II », en procédure d'admissibilité, en procédure prioritaire, les personnes vulnérables (les mineurs non accompagnés, y compris ceux ayant épuisé toutes les voies de recours au sein de la procédure d'asile), les demandeurs d'asile en procédure d'appel ou de réexamen, les demandeurs auxquels une protection a été accordée ou les déboutés du droit d'asile. En plus de celles-ci, certains États (membres) permettent à

**d'autres catégories de personnes** d'avoir accès au dispositif d'accueil. Il s'agit, par exemple, des ressortissants de l'UE/EEE ou des membres de famille des demandeurs d'asile. L'accès au système d'accueil peut également être limité aux demandeurs d'asile dont les **moyens de subsistance sont insuffisants**. La plupart des États (membres) réduisent ou suppriment le bénéfice des conditions d'accueil aux demandeurs d'asile étant hébergés au sein du dispositif d'accueil, dans le cas de non-respect du règlement interne de la structure les hébergeant, d'absences non autorisées, ou lorsqu'ils ont engagé une autre procédure visant à être admis au séjour pour un autre motif que l'asile.

Quels sont les types de structures d'accueil existants? Quels sont les acteurs impliqués dans le dispositif d'accueil ?

**Des différences importantes** existent quant aux **types de structures** et aux **acteurs** impliqués dans le dispositif d'accueil. Alors que la majorité des États (membres) hébergent les demandeurs d'asile au sein de centres collectifs, d'autres les accueillent au sein de structures à la fois collectives et privées. La plupart des États (membres) font également usage de structures de premier accueil/de transit pour héberger les demandeurs d'asile en procédure d'admissibilité.

En ce qui concerne les acteurs impliqués, une distinction peut être faite entre les États (membres) dans lesquels l'État centralise la responsabilité financière et exécutive et ceux où la responsabilité est partagée entre les autorités nationales et locales. De nombreux États (membres) associent des tiers à la gestion des structures d'accueil (par exemple, les ONG et les organismes du secteur privé). L'organisation des structures d'accueil en tant que telles diffère considérablement entre et au sein de certains États (membres).

Quels sont les facteurs qui influencent la répartition des demandeurs d'asile dans les différents types de structures d'accueil?

Divers facteurs, intervenant souvent simultanément, influencent le système de répartition des demandeurs d'asile. La capacité d'accueil, les besoins et le profil du demandeur ainsi que l'état d'avancement de son dossier de demande d'asile sont des facteurs courants ayant un impact sur le processus de répartition dans tous les États (membres). Dans la plupart des États (membres), la répartition est néanmoins effectuée sur la base de l'une des deux approches suivantes ou d'une combinaison de celles-ci :

★ Répartition en fonction d'un **partage des charges** entre les régions et provinces de l'État par le biais d'un **système de répartition** ;

★ Répartition reflétant les différentes **étapes** de la **procédure** d'asile par le biais d'un système d'hébergement de premier accueil/de transit et de suivi ;

Les stratégies et méthodes utilisées dans le cadre des systèmes de répartition diffèrent entre les États (membres). Considérant que tous les États (membres) ont pour objectif de partager les coûts financiers et sociaux, certains envisagent cette répartition sur le long terme en encourageant l'installation durable des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans certaines régions.

Les besoins spécifiques des personnes vulnérables sont-ils suffisamment pris en compte ?

**Les besoins spécifiques des personnes vulnérables** en matière d'accueil sont pris en considération par les États (membres). Cependant, davantage d'efforts sont requis pour satisfaire aux normes en la matière, notamment en ce qui concerne l'évaluation des besoins particuliers et l'offre d'hébergements adaptés. **L'évaluation de la vulnérabilité** est prévue par la législation dans la plupart des États (membres) et/ou constitue une pratique courante. Néanmoins, des différences majeures continuent d'exister en termes de critères d'évaluation, de méthodes, de calendrier et de mesures de suivi. Seuls quelques États (membres) suivent dans le temps les besoins spécifiques de ces personnes. De même, tous les États (membres) prévoient une offre d'hébergements adaptés aux personnes vulnérables mais des différences subsistent en ce qui concerne les catégories de personnes y ayant accès et la façon dont ce type d'hébergement répond aux besoins des dites personnes. D'autres États (membres) ont mis en place, pour les groupes vulnérables, des espaces spécialisés au sein des structures existantes, tandis que d'autres ont créé des installations séparées (ou prévoient une combinaison des deux types d'hébergement).

## 5. LÉGISLATION/QUALITÉ

Existe-t-il des différences au sein de la législation des États membres en matière de conditions d'accueil?

Les conditions matérielles d'accueil de base sont octroyées par les États (membres) de différentes façons, soit en nature, soit par le biais d'une allocation financière, ou encore via une combinaison des deux mécanismes. Par conséquent, le montant de l'allocation financière pour les demandeurs varie considérablement puisque, dans certains États (membres), elle couvre l'ensemble des besoins de subsistance alors que dans d'autres, de l'argent de poche est fourni en plus de contributions en nature.

Les États (membres) prévoient-ils des normes de qualité spécifiques concernant la surface disponible, le taux d'encadrement et l'accès aux activités de loisirs?

L'examen des trois critères de qualité (surface disponible, taux d'encadrement et activités de loisirs) a mis en évidence le fait qu'un nombre important d'États (membres) prévoient des normes en matière de surface disponible dans les centres d'accueil (17 sur 24 États membres) et permettent aux demandeurs d'asile d'avoir accès à des activités de loisirs (22 sur 24 États membres). Néanmoins, seule la moitié des États (membres) ont établi des normes sur le taux d'encadrement. Les demandeurs d'asile peuvent être confrontés à des différences importantes entre les États (membres) puisque la surface disponible varie de 4 à 10m<sup>2</sup>. Par ailleurs, le taux d'encadrement diffère d'un État (membre) à l'autre, celui-ci étant compris entre 1 ETP (équivalent temps plein) pour 11-13 personnes et 1 ETP pour 170 personnes. Les normes minimales ne peuvent pas toujours être maintenues en cas de pression.

Quels sont les contrôles mis en place pour assurer le respect des normes de qualité dans les centres d'accueil?

Pour s'assurer du respect des normes de qualité, la plupart des États (membres) ont adopté des mécanismes de contrôle internes. Il peut notamment s'agir d'inspections effectuées sur place par les organismes responsables au sein de l'administration et de commissions spéciales. Les autorités peuvent également s'appuyer sur le vécu des demandeurs d'asile par le biais d'enquêtes de satisfaction ou de mécanismes de plainte permettant aux demandeurs d'asile de confirmer que des conditions d'accueil adéquates ont bien été fournies. Des mécanismes de contrôle externes ne sont mis en œuvre que dans certains États (membres). Cela consiste notamment en un contrôle effectué par le médiateur public, le ministère de la Justice ou des représentants du HCR.

## 6. FLÉXIBILITÉ

Les États (membres) ont-ils été soumis à des pressions sur leurs systèmes d'asile et quelles en sont les causes ?

La plupart des États (membres) ont signalé qu'ils ont été soumis à de fortes **pressions** sur leurs systèmes d'asile entre 2008 et 2012/2013. Ces pressions s'expliquent par : un afflux massif et/ou soudain de demandeurs d'asile ; une fluctuation du nombre de demandeurs ; des défis liés à l'organisation interne des systèmes d'accueil ; des pressions liées à d'autres dimensions des systèmes d'asile (par exemple, les procédures d'asile et les processus de retour/d'intégration).

Quels sont les mécanismes de flexibilité qui sont mis en place par les États (membres)? Quelles sont les bonnes pratiques qui peuvent être identifiées en la matière afin de faire face aux pressions pesant sur les systèmes d'asile ?

Les États (membres) mettent en œuvre différents mécanismes de flexibilité pour prévenir et faire face aux pressions. Il s'agit notamment de plans d'urgence, de flexibilité budgétaire, de capacité « tampon », de l'accélération du processus décisionnel dans le cadre de la procédure d'asile (notamment l'emploi de personnel instructeur supplémentaire), de procédures accélérées et de mécanismes d'alerte précoce.

Parmi les **bonnes pratiques** garantissant la flexibilité des systèmes d'accueil, on peut indiquer :

★ **Les stratégies visant à préparer, atténuer et répondre aux pressions pesant sur les systèmes d'accueil des demandeurs d'asile ;**

★ **Une gestion intégrée de l'accueil** (c'est-à-dire, de l'entrée à la sortie du système d'accueil, en prenant en compte la procédure et jusqu'au retour dans le pays d'origine ou l'intégration dans l'État (membre)).

Les stratégies visant à préparer, atténuer et répondre aux pressions pesant sur les systèmes d'accueil des demandeurs d'asile :

Parmi les bonnes pratiques en matière de **préparation**, on peut citer :

- la mise en œuvre d'un plan d'urgence (précisant le type d'actions prises, les acteurs chargés de leur mise en œuvre et leurs effets) ;

- le maintien de places « tampons » dans les structures d'accueil ordinaires (+/- 15 % de la capacité totale).

Parmi les pratiques existantes pour **atténuer** les effets négatifs des pressions pesant sur les systèmes d'asile, on peut retenir :

- **un mécanisme d'alerte précoce** visant à suivre l'évolution des capacités dans les structures d'accueil, rendant ainsi possible l'identification, le manque ou l'excès de places. Dans ce cas, il est important que les États membres suivent régulièrement (quotidiennement ou de manière hebdomadaire) l'évolution de la capacité d'accueil afin d'envisager des actions en prévention ;

- **l'accélération du processus décisionnel** dans le cadre de la procédure d'asile afin de réduire la durée de séjour en centre d'accueil ;

- **la flexibilité budgétaire** pour permettre le lancement de mécanismes de flexibilité, rendant ainsi possible la mise en œuvre d'actions rapides et appropriées.

L'augmentation des capacités via la création de nouveaux centres ou de nouvelles places au sein de structures existantes a été identifiée comme une bonne pratique pour **répondre** aux pressions pesant sur les systèmes d'asile.

En cas de pressions temporaires, des « structures d'urgence » (par exemple, des hôtels et des structures non utilisées par l'État) sont créées. Ceci relève davantage d'une nécessité temporaire que d'une bonne pratique.

#### L'accueil en tant que maillon d'une chaîne

Conformément à une gestion intégrée, le processus d'accueil doit être considéré comme une chaîne/un ensemble. Les États (membres) développent des mesures à différents stades du processus, en limitant les entrées dans les structures d'accueil, en accroissant la capacité d'accueil, en rendant la procédure plus efficace, en facilitant les sorties des structures d'accueil, et/ou en mettant en œuvre des politiques efficaces de retour ou d'intégration.

## 7. EFFICACITÉ

Comment les États (membres) assurent-ils un flux équilibré entre les entrées et les sorties de demandeurs d'asile au sein des structures d'accueil?

L'efficacité des structures d'accueil est déterminée par le maintien d'un flux équilibré entre les entrées et les sorties de demandeurs d'asile au sein du dispositif. Bien que les entrées soient principalement déterminées par des facteurs externes incontrôlables, c'est-à-dire le nombre de personnes qui déposent une demande d'asile, certains États (membres) mettent en place des stratégies pour réduire les entrées en centres d'accueil. Cela consiste notamment à fournir une allocation financière aux demandeurs d'asile afin que ceux-ci organisent leur hébergement de façon individuelle. Les États (membres) mènent également des campagnes d'information dans certains pays d'origines dans le but de réduire l'ampleur de nouveaux flux migratoires. Dans plusieurs États (membres), l'usage efficace des structures d'accueil est particulièrement compromis par un taux de sortie qui reste problématique, étant donné qu'une tension apparaît entre les considérations d'efficacité d'une part, et les considérations humanitaires d'autre part. Ceci engendre le maintien prolongé de demandeurs d'asile déboutés et de bénéficiaires d'une protection internationale au sein du dispositif d'accueil. Pour améliorer ce taux de sortie, certains États (membres) fixent un délai de séjour maximum ou organisent des transferts vers d'autres structures.

## 8. COMPLÉMENT D'INFORMATION

Il est possible d'obtenir davantage de précisions sur cette note de synthèse et/ou sur tout autre aspect lié au REM en contactant la Commission européenne à l'adresse [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu) ou le Point de contact français du REM à l'adresse [emn@interieur.gouv.fr](mailto:emn@interieur.gouv.fr).

*Produit en janvier 2014*