



ACCÈS AUX DROITS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Recensement interassociatif des
difficultés rencontrées par les personnes
étrangères dans leur accès aux droits
(droit au séjour, droits sociaux)

AUORE, LA CIMADE, COALLIA, FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ
FORUM REFUGIÉS-COSI, FRANCE TERRE D'ASILE, GROUPE SOS SOLIDARITÉS
SAMUSOCIAL DE PARIS, SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE

Résumé

Nos associations font le constat depuis de nombreuses années de difficultés récurrentes d'accès aux droits rencontrées par les personnes étrangères, quel que soit leur statut administratif, qui ont pu s'aggraver dans le contexte de la crise sanitaire due au Covid-19.

En plus d'une problématique individuelle pour les personnes concernées de pouvoir bénéficier d'un accès effectif aux droits qui sont les leurs, ces obstacles ont aussi d'importants effets sur les parcours d'insertion de ces personnes et donc sur les dispositifs qui sont en charge, souvent via des financements publics, de les accompagner.

Nos associations se sont engagées dans un travail de recensement de ces difficultés, permettant d'identifier en premier lieu, la nécessité que le droit existant soit appliqué de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, mais aussi de repérer des opportunités de simplification administrative et d'amélioration de la qualité du service public rendu pour les ressortissantes et ressortissants étrangers.

Les personnes étrangères résidant sur le sol français rencontrent aujourd'hui de nombreux obstacles dans l'accès aux différents droits auxquels elles peuvent prétendre. Il s'agit en premier lieu, du droit à déposer une demande de titre de séjour et de voir cette demande examinée, ainsi que d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour. Ce droit essentiel en conditionne beaucoup d'autres : alors que l'accès à un grand nombre de droits sociaux, tels que les prestations sociales, dont le RSA ou les prestations familiales, une couverture maladie incluant la complémentaire santé solidaire, l'accès à un logement, est conditionné à la régularité du séjour sur le territoire, la défaillance actuelle des préfectures à garantir un accès effectif au droit au séjour a de lourdes conséquences dans la vie des personnes concernées et sur les associations qui les accompagnent. N'étant pas ou plus en mesure de démontrer qu'elles se trouvent en situation régulière sur le territoire, elles voient leur contrat de travail interrompu, leur demande de logement social suspendue, elles perdent l'ensemble des prestations qu'elles pouvaient percevoir. Cette situation les plonge ou les maintient donc dans une situation de dépendance, via des aides ou des dispositifs qui sont souvent financés par les pouvoirs publics, alors que l'insertion économique et sociale d'une partie importante d'entre elles dépend principalement de la régularité de leur situation administrative.

Aux difficultés relatives à l'accès au droit au séjour, s'ajoutent des complexités administratives parfois insolubles, qui entraînent là encore des délais importants dans l'accès aux droits sociaux et dans l'insertion de ces ménages.

Nos organisations participent à la lutte contre l'exclusion : elles accueillent, accompagnent et parfois hébergent des personnes étrangères qui peuvent se trouver dans une variété de situations administratives (demandeuse d'asile, bénéficiaire de la protection internationale, bénéficiaire d'un titre de séjour pour un motif « de droit commun » autre que la protection internationale, en cours de demande de titre de séjour, etc). Nous faisons tout d'abord le constat que les situations administratives des personnes que nous accompagnons ne sont pas figées : elles évoluent dans le temps, et une part significative des personnes étrangères présentes en France connaissent des parcours administratifs complexes, avec une alternance entre situation régulière et irrégulière. De plus, alors que les difficultés que nous recensons dans ce document ne sont pas nouvelles, nous constatons aussi que la situation des personnes étrangères en France s'est considérablement dégradée depuis le début de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19, en particulier en ce qui concerne l'accès aux préfectures, ce qui entraîne une chaîne de conséquences parfois irréversible. Une perte du droit au séjour provoque des effets immédiats, tandis que les démarches nécessaires pour rétablir ce droit au séjour, ainsi que l'ensemble des droits sociaux auxquels peuvent prétendre les personnes représentent des mois, voire des années des délais.

Nos organisations ont effectué une enquête afin de recenser les types de difficultés rencontrées, ainsi que des territoires particulièrement concernés. Elles accompagnent plusieurs centaines de milliers de personnes, via des activités de veille sociale, de premier accueil pour les demandeurs d'asile, de permanences juridiques et/ou sociales, d'hébergement, d'accompagnement vers et dans le logement. Nous pouvons donc affirmer que ces dysfonctionnements ne sont pas anecdotiques, mais désormais bien structurels, même si les situations varient souvent selon les territoires et les administrations concernées, voire parfois dans le traitement de deux situations similaires. Il est nécessaire d'y apporter des réponses afin de garantir un accès des personnes étrangères à leurs droits et de permettre à l'action associative, aux politiques publiques mais aussi à l'activité des entreprises employeuses de se déployer normalement.

PROPOSITIONS

Les mesures qu'il apparaît comme nécessaire d'adopter afin de remédier aux problématiques décrites ci-dessous peuvent être classées selon trois priorités :

- **Nécessité d'appliquer le droit existant** : des pratiques divergentes à ce qui est indiqué par la législation, la réglementation ou les consignes communiquées aux différentes administrations sont constatées sur de nombreux territoires. Ces pratiques sont notamment liées aux exigences de pièces justificatives non conformes ou non adaptées à la situation administrative des personnes, à des refus d'examen de dossier, ou encore au non respect des délais légaux de traitement des demandes, aux moyens et aux consignes plus ou moins explicites donnés aux administrations en charge.

Plusieurs voies d'action doivent être envisagées pour concourir à cet objectif : la **délivrance de formations relatives aux droits des personnes étrangères** à l'ensemble des agents qui sont amenés à traiter des demandes relatives à leur droit au séjour ainsi qu'à leurs droits sociaux (agents des administrations et des collectivités territoriales). Ces formations doivent s'accompagner de la **communication de consignes claires et régulièrement rappelées s'agissant des procédures mises en place et des documents exigés**. De plus, des **informations officielles, accessibles et traduites doivent être rendues disponibles** au grand public afin de permettre aux personnes concernées et à celles qui les accompagnent de disposer d'éléments clairs et à jour s'agissant de leurs droits.

- **Nécessité de poursuivre des efforts de simplification administrative** en particulier via l'adaptation de directives, instructions et dispositions réglementaires. S'agissant notamment des exigences de pièces justificatives, en complément à une application du droit, des modalités d'adaptation devraient être envisagées pour prendre en compte les situations de blocages existantes (par exemple, le justificatif de domicile ne prenant pas en compte la domiciliation). Une autre priorité est celle de l'élaboration de solutions pour aborder les situations familiales « complexes », tels que les parents d'enfant BPI, les parents d'enfant français, les conjoints bénéficiant de droits au séjour différents.

Une réflexion plus spécifique et technique devra être engagée sur les mesures de simplification administrative à mettre en œuvre – s'agissant notamment, mais sans que cette liste ne soit exhaustive, du droit au séjour et des droits sociaux afférents de ménages qui se trouvent dans des situations familiale « complexes », des critères et modalités de délivrance des admissions exceptionnelles au séjour, des problématiques liées à l'absence de numéro de Sécurité sociale définitif, de l'exclusion de l'AME du régime général de l'assurance maladie, etc.

- **Nécessité de garantir un accès effectif aux services publics pour l'ensemble des personnes y recourant** ainsi que la **qualité du service**, qui passe notamment par une amélioration des relations entre les institutions et les personnes concernées, ainsi que les structures ou personnes qui les accueillent et les accompagnent.
 - L'accès aux droits et aux services publics doit être **garanti pour l'ensemble des personnes, de manière non discriminatoire**. Dans le cadre de la dématérialisation des services, on constate en particulier un effet d'exclusion des populations les plus précaires et les personnes étrangères sont particulièrement concernées s'agissant de leurs démarches relatives au droit au séjour. Des voies d'accès aux services alternatives à la dématérialisation doivent être maintenues, conformément au droit applicable, des adaptations en termes d'interprétariat doivent être prévues afin de garantir un accès égal aux services publics pour les personnes

étrangères non francophones, et des voies de recours effectives doivent être garanties face aux décisions de l'administration qui doivent par ailleurs être motivées.

- Concernant les **relations entre institutions et structures d'accueil et d'accompagnement**, on constate que **la mise en place de partenariats produit des effets de simplification** en permettant une meilleure interconnaissance entre les acteurs. Celle-ci favorise une meilleure compréhension de la part des professionnels qui accompagnent les personnes concernées des procédures de traitement des dossiers et des exigences de pièces justificatives, qui permet de mieux accompagner et mieux informer ces dernières, et inversement, ce décloisonnement permet une meilleure compréhension de la part des institutions des situations concrètes dans lesquelles se trouvent les personnes afin éventuellement d'adapter les dispositifs et procédures existantes. Nos associations y restent disponibles mais manquent trop souvent d'interlocuteurs à tous les niveaux.

L'effectivité de l'accès aux droits ne peut être garantie qu'à travers la mise en place de dispositifs adaptés pour l'accueil des personnes étrangères : des **alternatives aux démarches dématérialisées** doivent être prévues et des **moyens doivent être dédiés au maintien d'un accueil physique dimensionné à la hauteur des besoins** selon chaque administration, par le biais en particulier d'une hausse des effectifs en guichet. Ces **moyens humains doivent permettre de garantir un accueil de qualité et le traitement des dossiers dans des délais raisonnables** et dans le respect des limites légales existantes. Par ailleurs, des moyens doivent être consacrés à l'**interprétariat professionnel**, afin de permettre un accès effectif aux besoins de première nécessité, ainsi qu'à l'ensemble des services publics. Enfin, la systématisation de pratiques de communication permettant d'informer les personnes s'agissant du traitement de leur demande pourra utilement être mise en place.

Le **développement de partenariats** entre les administrations et les structures d'accueil et d'accompagnement des personnes, afin de fluidifier les relations qui peuvent exister et d'assurer un traitement plus efficace des dossiers représente aussi un axe de travail à poursuivre, tout en restant vigilant à la garantie universelle de l'accès aux services publics et aux administrations par toute personne concernée, qu'elle soit ou non accompagnée. Il convient donc de veiller à ce que ces partenariats puissent représenter des leviers de facilitation, mais qu'ils ne remplacent pas la garantie d'un accès effectif pour tous et toutes.

L'amélioration des relations entre administrations et personnes concernées doit aussi passer par la **garantie de voies de recours effectif face à des situations de violations du droit** qui sont constatées.

Ces problématiques sont présentées de manière synthétique dans ce document, qui se divise en deux parties principales : droit au séjour et droits sociaux. Il s'attache à caractériser les types de problématiques rencontrées ainsi qu'à identifier des territoires particulièrement concernés, et fournit enfin des exemples de situations.

Table des matières

PROPOSITIONS	3
ACCES AU SEJOUR	7
I. DIFFICULTES GENERALES	7
1. <i>Modalités d'accès aux préfectures et prise de rendez-vous</i>	7
2. <i>Interprétariat et facilitation de la communication avec des personnes non-francophones</i>	8
3. <i>Communication avec les préfectures</i>	8
4. <i>Délais de traitement des dossiers</i>	8
5. <i>Délivrance d'attestation de dépôt, d'accusés de réception ou de récépissés</i>	9
6. <i>Hétérogénéité et non-conformité des pratiques à la réglementation</i>	9
7. <i>Exigences relatives aux justificatifs d'identité</i>	10
8. <i>Coût des titres de séjour</i>	10
II. DIFFICULTES RELATIVES A LA DEMANDE D'ASILE	11
1. <i>Délais d'accès au GUDA</i>	11
2. <i>Renouvellement des ATDA</i>	11
3. <i>Pôles régionaux Dublin</i>	12
4. <i>Double demande</i>	12
5. <i>Parents d'enfants BPI</i>	12
<i>Autres situations : les parents d'enfants français (PEF)</i>	13
ACCES AUX DROITS SOCIAUX	14
I. PROBLEMATIQUES TRANSVERSALES	14
1. <i>Domiciliation</i>	14
2. <i>Accès au compte bancaire</i>	14
3. <i>Accès à un numéro définitif de Sécurité Sociale</i>	14
II. PRISE EN COMPTE DE LA COMPOSITION FAMILIALE ET SITUATIONS FAMILIALES « COMPLEXES »	15
1. <i>Prise en compte de la composition familiale si absence d'un membre de la famille en France</i>	15
2. <i>Attestation familiale provisoire</i>	16
3. <i>Parents d'enfants français</i>	16
4. <i>Parents d'enfants BPI</i>	16
5. <i>Enfants entrés hors regroupement familial</i>	17
6. <i>Ménages « asymétriques »</i>	17
III. PRESTATIONS VERSEES PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	18
1. <i>Difficultés relatives au droit au séjour</i>	18
2. <i>Revenu de solidarité active</i>	19
3. <i>Prestations familiales</i>	20
4. <i>Exigence de justificatifs</i>	20
5. <i>Délais de traitement</i>	20
6. <i>Mutations de dossiers</i>	20

IV. ACCES AUX DROITS DE SANTE.....	21
1. Difficultés relatives au droit au séjour.....	21
2. Exigences de justificatifs / PUMA et CSS	21
3. Exigence de justificatifs / AME	22
4. Délai de carence pour les personnes en demande d’asile	23
5. Refus de soins	23
RELATIONS AVEC LES CAISSES (CAF ET CPAM)	24
V. CONDITIONS MATERIELLES D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE	25
1. Décisions de refus ou suspension : hétérogénéité des pratiques, motivation des décisions et effectivité des voies de recours.....	25
2. Allocation pour demandeurs d’asile	25
CONCLUSION.....	27

Méthodologie : un tableau organisé selon les deux catégories « accès au séjour » et « accès aux droits sociaux » a été communiqué par les organisations impliquées à leurs structures et partenaires. Ce tableau recensait un certain nombre de problématiques pré-identifiées, pour lesquelles il était proposé aux structures d’indiquer si celles-ci étaient constatées sur leur territoire, et laissait la possibilité aux structures ou organisations répondantes de faire état de l’existence de certaines pratiques ou difficultés rencontrées de manière libre. Un délai de 4 à 6 semaines a été proposé pour que les structures et organisations répondent. Environ 120 structures différentes ont répondu, situées sur 54 départements différents, tous métropolitains.

Les numéros des départements indiqués font état des territoires dans lesquelles les pratiques mentionnées ont été expressément identifiées. Il ne s’agit pas d’un recensement exhaustif, et le fait que des départements ne soient pas mentionnés ne permet pas d’affirmer que les pratiques n’y sont pas constatées. Par ailleurs, dans un même département les pratiques d’une même administration ou institution peuvent varier selon les structures ou organisations concernées (notamment en fonction de l’existence ou non d’un partenariat).

Un travail d’identification du ou des enjeux principaux a été réalisé pour chaque problématique : application du droit existant, besoins de simplification administrative, ou effectivité de l’accès et qualité du service public.

ACCES AU SEJOUR

Remontées de 34 départements différents.

I. Difficultés générales

1. Modalités d'accès aux préfectures et prise de rendez-vous

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Un premier type de difficulté concerne les **modalités d'accès aux préfectures et la prise de rendez-vous**. Ces difficultés sont de différents ordres :

- **Insuffisance du nombre de rendez-vous proposés** qui provoque soit des délais importants dans la prise de rendez-vous, voire une impossibilité complète d'obtenir un rendez-vous. Les contraintes de la prise de rendez-vous sont très lourdes : elle nécessite parfois des semaines, voire des mois de tentatives répétées, parfois à des horaires très contraignants. On constate par ailleurs des inégalités dans la disponibilité de rendez-vous selon les motifs de délivrance des titres : les rendez-vous pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour sont particulièrement difficiles à obtenir du fait de la rareté des créneaux mis à disposition.
- **Complexité des démarches** : lisibilité limitée des plateformes de prise de rendez-vous en ligne avec parfois plusieurs modalités co-existantes sur les sites des préfectures, une complexité relative à la nécessité d'avoir identifié en amont le motif exact de la demande de titre de séjour, manque d'informations précises sur le déroulé exact des démarches et modalités de communication sur ces informations souvent insuffisantes.
- **Difficultés techniques liées aux démarches dématérialisées** : des espaces de stockage qui sont insuffisants pour envoyer l'ensemble des pièces exigées.
- **Absence d'alternatives à la prise de rendez-vous via les plateformes** de rendez-vous et plus globalement absence d'alternatives à la prise de rendez-vous dématérialisée (la prise de rendez-vous via l'envoi de mails reste une modalité dématérialisée). Les guichets sont le plus souvent inaccessibles sans rendez-vous.
- **La dématérialisation reste inadaptée pour de nombreuses personnes étrangères**, en particulier celles en situation de précarité, du fait de différents facteurs :
 - Accès à une connexion internet
 - Accès au matériel informatique tel qu'un smartphone, un ordinateur ou une tablette, ainsi que scanner et imprimante
 - Manque de maîtrise des démarches administratives dématérialisées qui peut se coupler à un manque de maîtrise de la langue
- Alors que le fait de limiter l'accès à un rendez-vous physique à des voies dématérialisées est la source de nombreuses situations de blocages, on constate aussi un **manque de solutions mises en place pour des personnes dont la mobilité est limitée**. Dans certaines préfectures (ex : 75), des travailleurs sociaux peuvent effectuer les démarches au nom de la personne, mais il est refusé que des membres de la famille puisse les représenter, entraînant une inégalité de traitement entre les personnes accompagnées et celles qui ne bénéficient d'aucun suivi administratif et social, et représente une charge de travail très importante pour les travailleurs sociaux concernés.

Ces difficultés d'accès ont pour conséquence le maintien en situation administrative précaire ou des ruptures de droits qui entraînent pertes de revenus, perte d'opportunité d'accéder au logement, perte

d'opportunité d'accéder ou de se maintenir sur une place d'hébergement et risque d'être mis à la rue, etc. Sont particulièrement concernées par les sujets d'insuffisance de nombre de rendez-vous délivrés, de délais de prise de rendez-vous et de manque d'alternatives à la prise de rendez-vous en ligne une vingtaine de préfectures parmi les territoires concernées qui ont fait des retours dans le cadre de cette enquête. [1, 7, 13, 14, 26, 38, 50, 54, 57, 60, 67, 69, 73, 75, 77, 78, 91, 92, 93, 94, 95]

Pour les nombreuses personnes qui ne sont pas en capacité de faire leurs démarches en lignes seules, la dématérialisation des démarches a pour conséquence de faire reporter la responsabilité du dépôt de la demande (travail de saisie et sélection des pièces jointes) et du suivi de cette demande sur les personnes accompagnantes (bénévoles et travailleurs sociaux).

2. Interprétariat et facilitation de la communication avec des personnes non-francophones

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Le **manque de solutions mises en place afin de composer avec une maîtrise limitée de la langue française** par les personnes se présentant en préfecture afin d'y effectuer des démarches liées à leur droit au séjour constitue une problématique transversale soulignée par une majorité d'acteurs de l'accompagnement des personnes étrangères. En effet, dans certaines préfectures, telles que la préfecture de police de Paris, les personnes doivent remplir des documents préalables à toute démarche seules et sans qu'une aide ne soit fournie par les personnels présents sur site, excluant de fait toute possibilité d'accès autonome pour les personnes non francophones et non lectrices et non scriptrices. Dans d'autres préfectures, un accompagnement est exigé afin d'assurer la présence d'une personne francophone et alors que la personne en question ne parle pas nécessairement la langue de la personne concernée par la démarche. Ces exigences relatives à l'accompagnement représentent une charge de travail portée par des bénévoles ou des travailleurs sociaux exerçant dans des structures notamment d'hébergement et pour lesquels ces tâches sont en général non financées. L'absence de traduction peut aussi créer des incompréhensions ayant pour effet d'empêcher un dépôt de dossier. Or, on pourrait, dans un service ayant vocation à accueillir des personnes étrangères, envisager la systématisation d'un recours à l'interprétariat professionnel et rémunéré (par le biais de la présence d'interprètes, ou à défaut le recours à des services d'interprétariat par téléphone).

3. Communication avec les préfectures

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Une autre problématique rencontrée est celle de la **communication avec les préfectures** : les personnes ayant fait une demande de titre de séjour ne parviennent souvent pas, voire quasiment jamais à obtenir des informations relatives à l'avancée du traitement de leur dossier ou des réponses à des demandes spécifiques, en lien notamment avec des situations dites « complexes », qui ne correspondent pas nécessairement aux catégories existantes et ne sont pas envisagées par les procédures établies. Les travailleurs sociaux font majoritairement état d'un manque d'interlocuteur identifié afin d'obtenir des renseignements sur l'état de traitement de dossiers ou de résoudre des situations complexes. A l'inverse, lorsque des partenariats existent (variables selon les territoires et les structures), on constate une réelle plus-value et ces échanges peuvent permettre de débloquer des situations.

4. Délais de traitement des dossiers

Les **délais de traitement des dossiers** constituent une difficulté largement partagée sur les différents territoires, avec toutefois le constat d'une hétérogénéité, entre préfectures, mais aussi au sein d'une même préfecture, pour différents types de titres de séjour, ainsi que pour des situations similaires. Ces délais de traitement ont pour conséquence des périodes de maintien dans une précarité administrative avec la délivrance de titres de séjour provisoires (qui complexifie les démarches d'insertion, dont l'accès à un emploi du fait de réticences de la part des employeurs à embaucher ou maintenir dans l'emploi dans de telles situations), voire d'irrégularité du séjour, qui entraînent en conséquence des pertes de droit, préjudiciables aux parcours d'insertion des personnes (perte d'emploi, perte d'opportunité pour obtenir un logement, etc.). S'agissant par exemple des délais de délivrance de récépissés constatant l'octroi d'une protection internationale, ces derniers peuvent aller jusqu'à plusieurs mois, retardent les ouvertures de droit et in fine les délais de sortie des dispositifs dans lesquels sont hébergés les personnes BPI (étant entendu que seules 50% des personnes en demande d'asile bénéficient d'une prise en charge au sein d'une structure du DNA). Un autre exemple est celui du délai de renouvellement de la carte de séjour temporaire « étranger malade », dû en particulier aux délais de la procédure d'avis de l'Ofii, et durant lequel les personnes se voient délivrer des récépissés ou des autorisations provisoires de séjour, voire ne délivrent parfois pas de récépissés permettant de prouver la régularité du séjour.

5. Délivrance d'attestation de dépôt, d'accusés de réception ou de récépissés

De nombreux acteurs évoquent par ailleurs une **absence de délivrance systématique d'attestation de dépôt, d'accusés de réception ou de récépissés**. On soulignera par ailleurs que, couplée aux délais de traitement des dossiers constatés, l'absence de délivrance de récépissés, seuls documents pouvant prouver la régularité du séjour sur le territoire, et qui, lorsque le dossier est complet, est de droit (article R. 431-12 du Ceseda), provoque des ruptures de droit dont les effets préjudiciables pour les parcours des personnes sont immédiats. Les pratiques constatées sont diverses sur les territoires avec des variations selon les motifs des demandes effectuées, selon les modalités (par internet ou en physique), ou parfois selon les dossiers sans critère objectif expliquant la différence de traitement. De plus, dans le cadre des démarches dématérialisées, l'absence de délivrance d'attestation valant droit au séjour est constatée durant plusieurs semaines voire mois après l'expiration du titre de séjour. Une dizaine de préfectures étaient concernées. [26, 38, 50, 54, 57, 60, 63, 67, 69, 73, 75, 92, 95]

6. Hétérogénéité et non-conformité des pratiques à la réglementation

Outre les questions des pièces d'identité et de domiciliation, on constate une **hétérogénéité des pratiques**, ainsi que **des demandes de documents non exigés par la réglementation** dans le cadre du dépôt d'une demande de titre de séjour :

- Dans certaines préfectures, la **délivrance de l'attestation préfectorale** qui établit l'entrée en France des enfants à charge de personnes étrangères régularisées sur un motif « vie privée et familiale » hors regroupement familial (cf. circulaire n° NOR IMIM1000108C du 12 mai 2010) peut être refusée, très complexe à obtenir ou obtenue selon des délais très variables qui impactent par la suite la possibilité de percevoir les droits correspondants, notamment les prestations familiales, et donc les parcours d'insertion des personnes concernées. En particulier, il est constaté dans certaines préfectures que les admissions au séjour des parents d'enfant scolarisés dont les critères

sont précisés dans la circulaire Valls sur la base du fondement de l'article L. 423-23 sont accordées au titre de l'admission exceptionnelle au séjour au titre de l'article L. 435-1. Cela a pour conséquence le refus de délivrance de l'attestation préfectorale sollicitée au motif que le titre de séjour n'a pas été délivré sur le fondement du L. 423-23. [35, 49, 51]

- **Différentes demandes de documents non justifiées** : parmi d'autres, demande d'une preuve d'inscription au registre du commerce et des sociétés (Kbis) pour une demande de titre de séjour sans lien avec le travail, demande d'un document d'identité avec photo délivré par les autorités du pays d'origine dans le cas d'une demande d'asile, demande de transmission de l'intégralité d'une décision CNDA lors de l'obtention d'une protection internationale, refus d'utilisation de l'attestation familiale provisoire pour les BPI, demande de fiches de paie pour des demande de titre de séjour qui ne constituent pas une AES sur la base du travail et alors que les personnes n'ont pas le droit de travailler, demande de présentations d'OQTF datant de plusieurs années notifiées par d'autres préfectures.
- Dans plusieurs territoires, les personnes étrangères qui sont hébergées au sein de structures rencontrent des **difficultés à faire reconnaître leur attestation d'hébergement comme une domiciliation valable** ou d'autres sont confrontées à des refus de prise en compte de domiciliations administratives agréées ou établies par les centres communaux d'action sociale. Ces refus sont aussi pratiqués par d'autres administrations (ex : centre des impôts) et par des établissements privés tels que des banques dans le cadre d'ouverture de compte. [69, 75, 77, 93]

7. Exigences relatives aux justificatifs d'identité

[BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Une autre problématique récurrente est celle relative aux **demandes de pièces d'identité qui sont exigées au moment du dépôt d'une demande de titre de séjour** et qui peuvent bloquer tout examen du dossier : en effet, les passeports sont souvent demandés, alors que les personnes ne disposent pas nécessairement de ce type de document (pour le cadre légal, voir arrêté du 30 avril 2021 fixant la liste des pièces justificatives exigées pour la délivrance des titres de séjour). Elles peuvent ne pas être en mesure de faire une demande auprès des autorités consulaires de leur pays (lorsqu'elles sont en cours de demande d'asile en particulier ou craignent, malgré le rejet de leur demande, des représailles sur leurs proches dans leur pays d'origine), faire face à des pratiques consulaires les obligeant à retourner dans leur pays ou dans un pays voisin de la France, faire face à des refus de délivrance de passeports en l'absence de présentation d'un document de séjour en France (c'est le cas pour les autorités algériennes), ou encore rencontrer des difficultés matérielles, telles que la présence ou non d'autorités consulaires de leur pays d'origine en France, qui implique des déplacements coûteux, les difficultés à entrer en contact et prendre rendez-vous auprès des autorités consulaires ou enfin les délais de traitement des demandes par ces autorités consulaires. Par ailleurs, les demandes de pièces d'identité sont hétérogènes selon les territoires, au sein d'un même territoire selon le type de titre de séjour demandé, et même dans le cas de demandes d'un même type de titre de séjour, selon les situations. [13, 14, 37, 57, 60, 63, 67, 75, 77]

8. Coût des titres de séjour

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Le **coût des titres de séjour** peut aussi faire l'objet de divergence de pratiques selon les préfectures concernées, malgré des tarifs fixés au niveau national par le Ceseda. En tout état de cause, il reste un obstacle à l'obtention d'un titre de séjour pour de nombreuses personnes accompagnées par des structures de lutte contre l'exclusion. Ces dernières font appel à des associations caritatives,

s'endettent auprès de tiers, ou identifient d'autres solutions, alors que s'agissant de premières demandes, elles ne disposent bien souvent pas du droit de travailler. Ainsi, certaines personnes mettent plusieurs semaines voire mois à rassembler la somme nécessaire, ou bien ne sont pas en mesure de le faire, et continuent dès lors de dépendre d'une assistance matérielle extérieure. Les possibilités offertes aux préfectures pour échelonner ou différer les paiements, ou encore transmettre la dette au Trésor Public, permettant ainsi la délivrance rapides des titres de séjour ne sont que rarement utilisées.

II. Difficultés relatives à la demande d'asile

1. Délais d'accès au GUDA

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, EFFECTIVITE DE L'ACCES AU SERVICE PUBLIC]

Hormis quelques situations (signalement de longs délais dans le département 62 en juin 2021), les **délais d'accès au GUDA pour les primo-arrivants remontés rentrent dans les délais** des 3 jours (10 en cas d'afflux exceptionnel) **fixés par la loi**. Quelques problématiques annexes ont cependant émergé, notamment des délais beaucoup plus longs pour l'accès des personnes placées en procédure Dublin dont la demande est requalifiée en procédure normale ou accélérée, des problématiques d'enregistrement des enfants de personnes déboutées de leur demande d'asile alors qu'elles l'avaient déposée avant le 1^{er} janvier 2019, ainsi que la question de l'accès effectif au GUDA alors que les déplacements jusqu'au GUDA ne sont pas pris en charge. **La situation reste problématique en Ile-de-France** avec une plateforme Ofii difficilement joignable pour un nombre important de personnes.

2. Renouvellement des ATDA

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Depuis la fin du premier confinement de l'année 2020, et suite à la prolongation automatique des attestations de demande d'asile (parmi d'autres documents relatifs au droit au séjour), **des protocoles de renouvellement à distance des attestations de demande d'asile se sont mis en place** de manière hétérogène mais dans de nombreux départements. Selon les territoires, les délais de renouvellement peuvent toutefois être très longs, laissant ainsi les personnes sans capacité de prouver la régularité de leur séjour, et pouvant entraîner une incapacité à renouveler la complémentaire santé solidaire, une rupture des versements ADA, etc. De plus, des dysfonctionnements dans la distribution du courrier ou des erreurs d'adresse ou de nom sont parfois constatés de manière récurrente.

Si ce « transfert de compétences » non officiel auprès des structures de premier accueil ou des structures d'hébergement a permis d'éviter des ruptures de droit pour les personnes, il constitue aussi un **transfert de charge de travail** (organisation de l'identification des personnes concernées, de l'envoi des ATDA, voire parfois déplacements jusqu'à la préfecture, puis distribution des documents) qui vient s'ajouter à l'ensemble des missions de ces structures. Par ailleurs, les structures, qui ont pour mission d'accueillir et d'accompagner les personnes, sans avoir de prérogatives relatives à leur droit au séjour, constatent une modification de la perception qu'ont les personnes accompagnées de leur rôle, en tant qu'« antichambre » de la préfecture.

De plus, ces procédés **éloignent les personnes en demande d'asile du service public** qui dispose effectivement de la compétence relative à leur droit au séjour et ne leur permet pas d'obtenir des explications précises lorsque les ATDA ne sont pas renouvelées (les structures n'étant elles-mêmes pas nécessairement informées). Les procédures mises en place s'avèrent peu claires et lisibles.

3. Pôles régionaux Dublin

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

S'agissant des personnes en demande d'asile placées sous procédure Dublin, au-delà des difficultés relatives à l'accès au GUDA en cas de requalification de la demande, on constate des **problématiques liées à la mise en place des pôles régionaux Dublin** (PRD). Un premier sujet est celui de la centralisation des démarches dans ces PRD : elle entraîne des déplacements fréquents qui ne sont pas toujours pris en charge, malgré la réglementation existante, et qui se font parfois sur des distances importantes. De plus, lorsque la prise en charge des déplacements est assurée, des délais sont constatés dans la délivrance des titres de transports, avec nécessité de relances. [3, 13, 26, 37, 57, 60, 62, 63]

On remarque une **hétérogénéité des pratiques sur de mêmes territoires selon les structures concernées**. [Exemple du 57 où une structure évoque une prise en charge complète des déplacements et une communication efficace entre PRD et travailleurs sociaux via la désignation de référents, tandis qu'une autre structure indique que le trajet entre la ville d'implantation et le PRD de Strasbourg n'est pas pris en charge]

On constate par ailleurs que les listes de personnes assignées à résidence ne sont pas toujours à jour dans les lieux de signature et les pratiques sont aussi hétérogènes s'agissant de la prise en compte des justificatifs relatifs à une absence de pointage, ce qui génère des placements « en fuite ». [75]

4. Double demande

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

La mise en place de la double demande (asile/droit commun du séjour) génère aussi des pratiques non-conformes sur différents territoires et l'accès effectif à ce droit peut s'avérer entravé. Il a pu s'agir par exemple d'exigences relatives à la présentation d'un passeport ou d'actes d'état civil alors que les personnes ne pouvaient en faire la demande auprès de leurs autorités consulaires [57, 75, 91], de refus de dépôt de demande concomitante opposés à des personnes placées en procédure Dublin [73, 75, 77] ou encore un conditionnement d'un dépôt d'une demande de titre de séjour à un abandon de la demande d'asile [37, 75]. Par ailleurs, les pratiques des préfectures sont très hétérogènes s'agissant de l'appréciation faite des demandes effectuées hors délai, ainsi que des « circonstances nouvelles » qui justifient un dépôt en dehors du cadre des délais fixés par le Cesda, ou encore de l'application de la demande concomitante aux mineurs demandeurs d'asile.

5. Parents d'enfants BPI

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Les **parents d'enfants bénéficiaires d'une protection internationale** rencontrent de nombreuses difficultés pour faire valoir leur droit au séjour et jouir ainsi des droits sociaux qui sont une condition essentielle de l'effectivité de la protection internationale reconnue à leur(s) enfant(s). S'agissant du droit au séjour, on constate en particulier : [49, 95, 13, 35, 63, 69, 73, 93, 95]

- des **exigences relatives aux pièces d'identité**, en particulier les passeports, qui peuvent s'avérer complexes à obtenir pour les personnes concernées, en raison de difficultés matérielles : présence d'autorités consulaires du pays d'origine en France, ce qui peut entraîner des frais difficiles à assumer pour les personnes, accessibilité et délai de traitement des demandes par ces mêmes autorités consulaires. Même lorsque les personnes disposent d'autres documents attestant de la

nationalité, certaines préfectures continuent d'exiger un passeport, laissant ainsi perdurer des situations bloquées pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Certaines préfectures font preuve d'adaptabilité dans les cas où les personnes concernées sont en mesure de justifier de démarches restées infructueuses [03]. Néanmoins, cela implique des délais durant lesquelles les personnes restent sans titre de séjour et droits afférents.

- des **demandes complémentaires sont parfois faites par les préfectures** : exigence de preuves d'entretien et/ou de suivi médical par le parent d'enfant BPI [95], de fin de procédure d'asile pour le ou les parents [35], exigence de délivrance des actes d'état civil établis par l'Ofpra, avec des délais de plusieurs mois. [58, 77]
- Des **récépissés sans autorisation de travail** sont parfois délivrés. [93]
- A l'instar de demandes de titres de séjour pour d'autres motifs, de **longs délais d'obtention d'un premier rendez-vous et de traitement des dossiers** sont signalés.

Autres situations : les parents d'enfants français (PEF)

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Les **parents d'enfants français** sont confrontés à des problématiques similaires aux parents d'enfants BPI, ainsi que des difficultés propres à cette catégorie, principalement les suivantes :

- Des **délais d'instruction extrêmement longs** (souvent plus d'un an), durant lesquels les personnes sont maintenues dans une précarité administrative via la délivrance de récépissés.
- Une **instruction sur le fondement du motif « parent d'enfant français » qui tend à être écartée au profit d'autres motifs**, qui donne accès à un droit au séjour moins stabilisé, notamment s'agissant de la délivrance de plein droit et de l'accès à une carte de résident. Ainsi, des demandes sur le motif « PEF » sont parfois basculées sur un motif « vie privée et familiale » (article L. 423-23 du Ceseda), dès que la personne fait valoir, en sus des motifs PEF, d'autres liens privés et familiaux en France, ou encore vers un titre de séjour « salarié » lorsque la personne remplit ces critères, sans que le refus de délivrer un titre de séjour « PEF » ne soit motivé.
- Des **demandes complémentaires** sont souvent faites par les préfectures s'agissant des preuves d'entretien. Ainsi, les agents préfectoraux exigent la présentation de relevés bancaires pour justifier de l'entretien par le parent français, avec un refus de prise en compte d'autres types de preuves (factures nominatives, preuves de transferts d'argent ou attestation sur l'honneur de remise en main propre). De plus, les dossiers sont souvent considérés comme incomplets en l'absence de jugement du juge aux affaires familiales (JAF), or, cette saisine n'est pas toujours pertinente (lorsque les parents ne sont pas en conflit), ce qui encourage des saisines non-nécessaires des JAF et participent à leur saturation.
- S'agissant encore des preuves d'entretien, on constate par ailleurs une **tendance à la présomption de non entretien par le parent français** : quand les preuves d'entretien sont essentiellement d'ordre financier, la non-présence physique du parent auprès de son enfant est opposée, tandis qu'inversement, lorsque le parent français s'implique dans la vie quotidienne de l'enfant, il peut lui être reproché une absence de participation financière le cas échéant. Lorsque des preuves d'entretien sont fournies par le père français, des soupçons relatifs au caractère frauduleux de la reconnaissance de paternité sont souvent invoqués.

Enfin, les structures participant à l'enquête ont souligné une difficulté spécifique à la préfecture de police de Paris du fait de ses compétences particulières, mais qui existe dans des mairies sur des territoires autres que Paris, s'agissant de la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI) pour des enfants français dont un des parents est étranger et en situation administrative irrégulière : refus d'enregistrer la demande de CNI en l'absence du parent français ou encore refus quasiment systématique de faire droit à la demande de CNI lorsque les parents ne sont pas en couple. [75]

ACCES AUX DROITS SOCIAUX

Remontées de 50 départements différents

I. Problématiques transversales

1. Domiciliation

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Plusieurs structures et organisations soulignent des difficultés pour les personnes étrangères à obtenir une **domiciliation** ou à faire valoir leur domiciliation existante auprès des administrations, condition pourtant indispensable à l'ouverture des droits sociaux. On observe ainsi des refus d'accepter des attestations d'hébergement comme justificatif de domiciliation, ou des demandes d'attestations d'hébergement plutôt que de domiciliation administrative. [49, 54, 75, 92]

2. Accès au compte bancaire

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Les **difficultés à ouvrir un compte bancaire**, et dans les cas où cela est possible, à **ouvrir un compte courant plutôt qu'un livret A** sont constatées sur l'ensemble du territoire. Les établissements bancaires sont par ailleurs extrêmement peu nombreux à délivrer des attestations de refus d'ouverture de compte, document indispensable pour solliciter la Banque de France et faire valoir son droit au compte. Ces problématiques sont des obstacles majeurs : le compte est un élément indispensable pour pouvoir percevoir les prestations sociales, être rémunéré dans le cadre d'une activité professionnelle, et demeure un facteur facilitant dans l'accès à un certain nombre de biens et services.

3. Accès à un numéro définitif de Sécurité Sociale

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

L'**absence** pour de nombreuses personnes étrangères de **numéro définitif de Sécurité Sociale (NIR)** représente un autre obstacle qui a des conséquences sur différentes démarches et sur la possibilité de jouir du bénéfice de différentes prestations. Ainsi, les personnes disposant d'un numéro temporaire (le numéro d'identification d'attente, NIA) rencontrent des difficultés dans les démarches suivantes :

- impossibilité de disposer d'une carte Vitale (ce qui entraîne notamment des refus de soins, ou des difficultés d'accès aux soins, et rend impossible la téléconsultation) ;
- impossibilité d'ouvrir un compte Ameli (ce qui complexifie les démarches relatives à l'accès aux soins, et qui dans le contexte d'épidémie de Covid-19, complexifie l'accès au justificatif de vaccination) ;
- impossibilité de faire une demande de RSA en ligne (sauf si connaissance des stratégies de contournement, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des professionnels, bénévoles et a fortiori des personnes concernées, et provoque donc une inégalité dans l'accès aux droits) ;
- impossibilité de faire des démarches auprès des caisses de retraite ;

- impossibilité de procéder à une inscription à Pôle Emploi (sauf si connaissance des stratégies de contournement) ;
- impossibilité de faire une demande de logement social en ligne dans de nombreux territoires (sauf si connaissance des stratégies de contournement). Cela contraint donc les personnes à effectuer une demande papier, ce qui engendre des délais dans l'accès au logement ;
- problématiques relatives au calcul des allocations logement.

S'agissant des **personnes bénéficiaires d'une protection internationale, l'identification définitive est soumise à la délivrance des documents d'état civil par l'Ofpra, procédure qui prend de nombreux mois**. Si les droits Caf notamment sont normalement versés sur production d'un récépissé de demande de titre de séjour portant la mention « bénéficiaire d'une protection internationale », la demande d'envoi des documents d'état civil délivrés par l'Ofpra est faite régulièrement (tous les 2-3 mois) auprès des personnes BPI. La CNAF a transmis des instructions aux Caf afin de mettre en place un délai de tolérance de 12 ou 15 mois avant la suspension des prestations en l'absence de production des documents d'état civil (le NIA est censé être désactivé au bout de 9 mois si les pièces demandées ne sont pas produites), mais cette « tolérance », ainsi que les demandes répétées de production des documents d'état civil, dont les personnes concernées et les intervenants sociaux ou bénévoles qui les accompagnent ne comprennent bien souvent pas la justification, provoquent une insécurité dans la situation des personnes qui dépendent souvent de ces prestations dans les premiers mois suivant la réception de leur décision définitive de protection internationale. Dans certains cas, les délais de délivrance de documents d'état civil par l'Ofpra sont tellement importants qu'ils provoquent des ruptures de droits. [58, 62, 91]

II. Prise en compte de la composition familiale et situations familiales « complexes »

1. Prise en compte de la composition familiale si absence d'un membre de la famille en France

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

La **prise en compte de la composition familiale lorsqu'un ou plusieurs membres de la famille ne sont pas présents en France** constitue une difficulté pour l'accès aux droits sociaux et les parcours d'insertion des personnes étrangères. Des pratiques diverses peuvent exister s'agissant de la manière dont cette situation familiale doit être indiquée dans les demandes effectuées auprès de différentes administrations (personne isolée de fait, ou situation familiale incluant les personnes non présentes sur le territoire). Il s'agit d'une problématique régulièrement mise en avant dans le cadre des **demandes d'attribution de logement social**, alors qu'un regroupement ou une réunification familiale sont en attente : les logements correspondants à la situation familiale totale ne sont pas attribués lorsque l'ensemble des membres de la famille ne sont pas sur le territoire alors qu'une procédure de regroupement/réunification est en cours (même si ces refus peuvent en partie s'expliquer par un taux d'effort important qui relèverait de la seule personne présente sur le territoire), et inversement, des logements correspondants à la taille de la famille présente en France ne sont pas attribués en raison de la crainte que les autres membres de la famille ne les rejoignent à terme et que cela résulte en une sur-occupation du logement. [01, 13, 49, 54, 57, 75, 83, 92, 94, 95]

Certaines Caf font des demandes systématiques relatives aux justificatifs d'identité ou de revenus, alors qu'il est expliqué à plusieurs reprises que les personnes pour lesquelles ces demandes sont effectuées ne se trouvent pas en France. [01, 57, 83]

S'agissant de personnes seules avec leurs enfants, cela peut représenter un obstacle dans le versement de certaines prestations (notamment l'ASF) ou encore dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale, par exemple lors d'une prise en charge médicale.

Il existe enfin une **problématique s'agissant de la cohérence des informations fournies aux différentes administrations** : les modalités de déclaration de la situation familiale ne sont pas explicites et peuvent différer selon les administrations, pouvant faire craindre que la non-conformité des déclarations soit opposée aux personnes, voire qu'une accusation de fraude soit formulée. Ces divergences peuvent aussi entraîner des blocages dans le traitement des dossiers par certaines administrations.

2. Attestation familiale provisoire

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

L'**attestation familiale provisoire**, qui a été introduite depuis 2018 pour les personnes bénéficiaires de la protection internationale, **est très inégalement utilisée sur l'ensemble du territoire**. Parfois non délivrée malgré des demandes répétées aux services de l'Ofii, ou dans des délais trop longs, elle n'est pas reconnue comme justificatif valable de la composition familiale et des liens de parenté sur différents territoires, voire délibérément refusée, avec demande de fournir un autre type de justificatif (attestation délivrée par la structure d'hébergement, documents d'état civils de l'Ofpra dont les délais d'obtention sont très longs ou autre). [01, 58, 69, 73, 77, 83, 91, 92, 93, 95]

Dans les territoires où elle est acceptée, elle nécessite souvent d'être réexpliquée, notamment aux agents des Caf, par les travailleurs sociaux des structures responsables de l'accompagnement des personnes réfugiées.

3. Parents d'enfants français

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Les règles de délivrance des titres de séjour aux **parents d'enfants français** ont été récemment restreintes, ce qui complexifie l'accès aux droits d'un certain nombre de personnes, notamment des mères isolées avec leurs enfants. Ces difficultés (voir partie relative à l'accès au droit au séjour, notamment s'agissant des demandes de justificatifs d'identité qui peuvent s'avérer complexes à obtenir et dans des délais souvent très longs) ont des conséquences sur les prestations sociales délivrées à ces ménages, et donc sur les conditions de vie des enfants concernés. On constate ainsi que les personnes disposant d'un récépissé de demande de titre de séjour pour ce motif, rencontrent des obstacles dans le versement des prestations familiales, par exemple la prestation d'accueil du jeune enfant. [63]

4. Parents d'enfants BPI

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Les **parents d'enfants bénéficiaires de la protection internationale, qui ne sont pas eux-mêmes bénéficiaires de la protection internationale**, rencontrent, au-delà des difficultés recensées relatives à l'accès au droit au séjour déjà évoquées précédemment, de nombreux obstacles dans l'accès à leurs

droits sociaux, ce qui pénalise en conséquence les enfants auxquels la France a reconnu une protection internationale. Ainsi, alors que ces parents disposent d'un droit au séjour sur la base du statut de leur enfant, et qui ne peut être remis en cause que dans des cas exceptionnels, la délivrance des titres de séjour (d'une durée de 10 ans) auxquels ils peuvent prétendre de droit, est souvent très longue, rendue complexe par des exigences relatives aux documents à fournir (notamment documents d'identité à obtenir auprès des autorités consulaires du pays d'origine), et le récépissé fourni en attente de cette délivrance n'est souvent pas considéré comme permettant l'ouverture des droits sociaux, ou bien donne accès à certaines prestations mais pas à d'autres, et il ne fait pas partie de la liste des récépissés permettant de déposer une demande de logement social. Ces difficultés maintiennent ces personnes et leurs enfants protégés, dans des situations de dénuement et de dépendance. [13, 18, 37, 63, 73]

Certains parents se voient opposer l'exigence d'une présence régulière sur le territoire de plus de 5 ans, avant de pouvoir percevoir les prestations sociales telles que le RSA ou les prestations familiales. Ces exigences sont parfois limitées aux parents d'enfants bénéficiant de la protection subsidiaire plutôt que du statut de réfugié. [49, 58, 60]

Lorsque le ménage est composé d'autres enfants qui n'ont pas eux-mêmes été reconnus bénéficiaires de la protection internationale, ces enfants sont considérés comme étant entrés en dehors du cadre légal de la réunification familiale (quand bien même ils sont arrivés en même temps que le reste de leur famille sur le territoire), et ne sont donc souvent pas pris en compte dans le calcul des prestations familiales versées aux ménages, avec des conséquences sur les ressources à disposition et les capacités d'insertion de ces ménages (voir point suivant). Il peut être exigé qu'un acte de naissance établi par l'Ofpra puisse être établi pour ces enfants. De plus, la procédure du regroupement familial sur place n'est souvent pas acceptée. [18, 37, 58]

5. Enfants entrés hors regroupement familial

[BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

S'agissant des **familles dont certains des enfants sont entrés sur le territoire hors de la procédure du regroupement familial ou de réunification familiale**, leur accès aux prestations est limité par l'état du droit. Les délais de délivrance de l'attestation préfectorale permettant le versement des prestations familiales dans ces situations sont aléatoires et les relations variables entre les Caf et les préfectures selon les départements peuvent représenter des difficultés. [37, 54, 57, 66, 67, 69, 73, 75, 95]

Les familles perçoivent donc des prestations qui ne correspondent pas à leurs besoins réels s'agissant de la composition de leur famille, et sont donc entravées dans leur accès à l'autonomie et leur parcours d'insertion (prestations familiales, allocations logement, etc.). Ainsi, par exemple, une personne, mère isolée de 3 enfants, disposant d'un titre de séjour au titre de sa qualité de parent d'enfant français, mais dont un seul des enfants est né en France, perçoit des allocations sur la base d'une composition familiale de deux personnes uniquement, alors que la famille est dans les faits composée de 4 personnes.

Pour les familles monoparentales, des exigences relatives à l'obtention d'un acte de naissance de moins de trois mois peuvent exister, ce qui représente une difficulté en termes de délais et d'accès aux autorités consulaires, mais aussi dans le cas des enfants nés à l'étranger mais pas dans leur pays de nationalité. [18]

6. Ménages « asymétriques »

Enfin, on constate de nombreuses difficultés pour les **familles dont les membres, en particulier les conjoints, se trouvent dans des situations administratives différentes, alors que l'un d'entre eux au moins dispose d'un droit au séjour établi**. On peut à cet égard proposer trois exemples, qui sont significatifs d'une diversité de situations rencontrées, le constat étant partagé d'une « asymétrie » des situations qui représente un blocage dans les parcours d'insertion des personnes :

- Une enfant de 3 ans a obtenu le statut de réfugiée, son père a été débouté de sa demande d'asile puis a obtenu un titre de séjour en raison de sa qualité de parent d'enfant réfugié. Il s'est d'abord vu délivrer un récépissé « visiteur », puis une carte de séjour de 10 ans. Sa conjointe, la mère de l'enfant est toutefois toujours en cours de demande d'asile. Le dossier « complexe », est toujours en cours d'examen par la Caf, et la famille reste accompagnée dans une structure d'hébergement [01]
- M. X dispose d'un titre de séjour « vie privée et familiale », sa conjointe ne dispose pas de titre de séjour. Le couple a deux enfants nés en France. M. X a déposé une demande d'allocation familiale et d'allocation adulte handicapé. En l'absence d'un acte de naissance légalisé de l'ambassade de son pays de nationalité pour sa conjointe, la Caf refuse le versement de l'ensemble des droits, alors que c'est M. X qui est allocataire et qui fait la demande d'AAH en son nom. [69]
- Aucun récépissé n'est délivré par la préfecture à un conjoint de personne bénéficiaire de la protection internationale, tant que cette dernière ne dispose pas d'une carte de séjour (or, longs délais pour obtenir le titre de séjour en raison des délais de délivrance des actes d'état civil par l'Ofpra). [37]

III. Prestations versées par les caisses d'allocations familiales

1. Difficultés relatives au droit au séjour

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Les **difficultés relatives au droit au séjour** ont, comme mentionné auparavant, d'importantes conséquences sur le versement des prestations qui sont gérées par les Caf (voir partie 1). En plus des ruptures de droit mentionnées, il s'agit de problématiques liées à la prise en compte des délais des démarches, ou des différents types de document qui peuvent être délivrés ; dans le cadre de familles avec enfants et des prestations familiales, il peut s'agir des exigences existantes autour du droit au séjour des parents qui ont d'importantes conséquences sur les conditions de vie des enfants.

- À titre d'exemple, la situation de handicap de l'enfant X avait été examinée dans le département 38, et une notification d'attribution de l'AEEH avait été décidée. Toutefois, la Caf a refusé de procéder au versement de l'AEEH au motif que les parents ne disposaient que d'une autorisation provisoire de séjour. Néanmoins, ce refus n'est possible que si l'APS a une durée inférieure à trois mois (cf. article D 512-1 du Code de la Sécurité Sociale). On constate aussi que de nombreuses MDPH demandent la présentation d'un titre de séjour, alors que cette vérification relève de la Caf pour le versement des prestations et que ces demandes ne disposent pas de base légale.
- Dans le département 92, des personnes bénéficiaires de la protection internationale se sont vues imposer des sanctions par le département en raison d'une désinscription de Pôle Emploi, désinscription qui faisait suite à un changement de récépissé qui n'est renouvelé qu'à date échue par la préfecture. Ces situations ont donné lieu à des ruptures de droit, sans que les personnes

n'aient eu l'occasion d'apporter des explications relatives à leur situation et alors qu'elles recherchaient activement un emploi.

- Dans le département **73**, une structure du dispositif national d'accueil a constaté une interruption systématique des droits le mois de l'expiration du récépissé des bénéficiaires d'une protection internationale. La Caf n'enregistre les nouveaux récépissés (ou autres pièces) qu'après les avoir scannés ce qui implique un délai d'enregistrement des pièces très longs (donc un retard dans le rétablissement des droits) d'une part et d'autre part les scans faits sont souvent de mauvaise qualité et les pièces sont réclamées à nouveau au bénéficiaire (ce qui implique encore un retard dans le rétablissement des droits).
- Dans le département **75**, les personnes étrangères qui doivent justifier d'une présence continue et régulière sur le territoire depuis 5 ans pour pouvoir bénéficier du RSA ou de la prime d'activité, sont confrontées au fait que la Caf n'interprète pas les périodes que les personnes ont passé sous récépissé comme des périodes de séjour régulier, durant les durées d'examen des demandes de renouvellement de titre de séjour par la préfecture. Une jurisprudence explicite le fait que ces périodes doivent bien être comptabilisées comme des périodes de séjour régulier, mais les pratiques existantes nécessitent un recours à des procédures contentieuses, ce qui s'avère coûteux pour les personnes concernées, à la fois en termes de moyens financiers mais aussi de temps et de délai dans la perception des prestations auxquelles elles peuvent prétendre.

2. Revenu de solidarité active

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Le versement du **revenu de solidarité active** soulève plusieurs types de problématiques : la demande en ligne n'est pas possible avec un numéro de sécurité sociale temporaire, tel que mentionné ci-dessus, sauf à connaître les stratégies de contournement, ce qui provoque une inégalité d'accès au droit du fait d'une hétérogénéité dans la connaissance et la maîtrise de ces stratégies. De plus, de nombreuses personnes étrangères voient leurs versements RSA suspendus du fait de l'impossibilité d'obtenir le renouvellement de leur titre de séjour dans les délais nécessaires (cf. partie I sur accès au droit au séjour).

S'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale, ce public n'est pas mentionné en tant que tel sur la plateforme de demande en ligne ce qui conduit les travailleurs sociaux à employer différentes techniques de contournement (cocher « 5 ans de présence sur le territoire » ou « ressortissant européen né à l'étranger ») mais celles-ci sont mal connues et peu utilisées. La solution la plus simple serait de mentionner explicitement le public BPI, afin que les démarches puissent être faites en ligne et les délais ainsi accélérés, tout en conservant la possibilité d'envoyer une demande par courrier, afin de ne pas exclure les personnes qui ne seraient pas en mesure d'effectuer la demande en ligne. Cette solution aurait par ailleurs pour vertu de permettre une autonomie accrue des personnes concernées.

L'effet rétroactif du RSA à la date de la demande, quand bien même la personne était en procédure de demande d'asile à ce moment n'est pas toujours connu des travailleurs sociaux, et il est aussi appliqué inégalement par la Caf, en particulier dans les cas de mutation de dossiers (changement de département). Certains départements appliquent une limite à cette rétroactivité (nombre défini de mois au-delà duquel la rétroactivité n'est pas appliquée). **[13, 18, 26, 37, 57, 73, 75, 76]**

Certaines structures constatent que des dates erronées sur l'attestation de fin de droits ADA délivrée par l'Ofii peuvent avoir des conséquences significatives sur les sommes versées aux personnes concernées.

3. Prestations familiales

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

S'agissant des prestations familiales, leur effet rétroactif à la date d'entrée sur le territoire semble globalement appliqué, même si dans plusieurs départements, l'intervention des travailleurs sociaux est nécessaire afin de le faire valoir et de veiller à sa bonne application.

4. Exigence de justificatifs

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE]

Une problématique récurrente est celle de l'**exigence de pièces complémentaires**, pour procéder à l'examen des dossiers et à l'ouverture des droits, alors que les Caf disposent de ces informations, parfois parce qu'elles ont déjà été envoyées à plusieurs reprises. Ces demandes de compléments d'informations peuvent concerner des justificatifs de ressources, des demandes d'actes de naissance délivrés par l'Ofpra pour des enfants qui sont encore en procédure de demande d'asile, des demandes de justificatifs non expliquées qui parfois ne concernent pas la situation de la famille, etc.

S'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale, les pratiques relatives à l'ouverture des droits aux prestations versées par les Caf varient selon les territoires concernés : alors que dans certains territoires, la présentation de la décision Ofpra ou CNDA permet l'ouverture des droits, dans d'autres, il est exigé que soient présentés la décision et le récépissé. Parfois, la demande est acceptée sur présentation de la décision, mais les versements n'ont lieu qu'une fois le récépissé fourni, ce qui peut retarder considérablement la perception des droits compte tenu d'une délivrance des récépissés BPI hors délais légaux. Plusieurs Caf (c'est le cas dans les départements **14, 75 et 94**), ne permettent pas systématiquement l'ouverture des droits sur la base du récépissé BPI et demandent à ce que le titre de séjour soit présenté.

5. Délais de traitement

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Les **délais de traitement des demandes sont longs** (plusieurs mois), ce qui est excessif par rapport aux situations dans lesquelles se trouvent les ménages concernés. Cela est par exemple le cas lorsqu'ils sont pris en charge par des structures du DNA et qu'ils disposent de délais limités pour identifier une solution de logement ou à défaut d'hébergement, ainsi que lorsqu'ils ne disposent d'aucune solution de logement ou d'hébergement.

6. Mutations de dossiers

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Les **mutations de dossiers** peuvent s'avérer problématiques dans différents départements, ce qui représente un obstacle important, en particulier dans un contexte où la mobilité des personnes est encouragée afin de faciliter l'accès à l'emploi ou au logement. Les délais de transfert de plusieurs mois provoquent des ruptures de droits et donc des pertes de ressources conséquentes pour les personnes concernées, qui peuvent être contraintes de solliciter des aides financières exceptionnelles. **[03, 13, 14, 57, 62, 69, 77, 93, 94, 95]**

Les travailleurs sociaux sont parfois sollicités pour assurer la communication entre les caisses, en contactant anciennes et nouvelles caisses. **[62]**

De bonnes pratiques existent néanmoins et le constat de transferts rapides a été fait par exemple pour la Caf [66](#).

IV. Accès aux droits de santé

1. Difficultés relatives au droit au séjour

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

S'agissant des démarches d'ouverture ou de renouvellement de droits à l'assurance maladie et à la complémentaire santé solidaire, un premier constat est celui que **les délais d'obtention des titres de séjour ou de leur renouvellement sont la cause d'un nombre important de ruptures de droits**, privant les personnes concernées du bénéfice de leur couverture maladie, avec des conséquences importantes en termes de renoncement aux soins et de santé publique.

2. Exigences de justificatifs / PUMA et CSS

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Le traitement des demandes d'ouverture de droits à l'assurance maladie et de complémentaire santé solidaire par les Cnam fait l'objet de **diverses pratiques relevant parfois de demandes infondées**, qui sont susceptibles de retarder l'ouverture des droits des personnes :

- Pour les BPI : délivrance du NIR et carte Vitale uniquement sur présentation d'un acte d'état civil du pays de naissance traduit ou d'un acte d'état civil établi par l'Ofpra. Ces documents d'état civil délivrés par l'Ofpra pour les bénéficiaires d'une protection internationale sont parfois demandés à des personnes qui sont toujours en cours de demande d'asile.
- Pour les parents d'enfants BPI : demande de présenter visa et passeport, documents qui peuvent être complexes à obtenir (cf ci-dessus).
- Pour les conjoints de BPI : des cas ont été reportés de demandes de nombreux documents - acte de naissance + traduction, passeport + visa + attestation d'hébergement chez le conjoint + facture de domicile + document reconnaissance BPI du conjoint + copie récépissé demande de carte de séjour en cours de validité.
- Les dossiers d'ouverture ou de renouvellement de la complémentaire santé solidaire font l'objet de demandes de justificatifs variés, qui ne correspondent pas aux pièces strictement exigées pour ce type de demande : passeport, à l'exclusion de tout autre justificatif d'identité, certificats de scolarité des enfants, RIB pour chacune des personnes majeures, avis d'imposition, etc. La demande d'avis d'imposition est problématique dans le cas des personnes en demande d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale ces dernières rencontrant souvent des difficultés à obtenir des avis d'imposition du fait de leur arrivée récente en France. Une attestation sur l'honneur est parfois acceptée, mais pas de manière homogène sur le territoire. [\[57, 69, 73, 75\]](#)
- Pour les conjoints de BPI ou de titulaires d'un autre type de titre de séjour, l'affiliation CSS ne peut se faire qu'à l'expiration des droits du ou de la conjointe, ce qui retarde l'accès à la complémentaire santé solidaire de plusieurs mois pour les personnes concernées.
- De plus, les récentes réformes instituant des restrictions et en particulier un délai de carence dans l'ouverture des droits à l'assurance maladie pour les demandeurs d'asile, ont créé de la confusion et cette condition de résidence est parfois exigée pour des personnes dont la situation ne relève pas des catégories concernées. Dans plusieurs départements, la condition de résidence est exigée

pour les membres de la famille de BPI arrivés dans le cadre de la réunification familiale, pour les réfugiés réinstallés ou encore pour les personnes arrivées avec un visa D long séjour. [54, 57, 75]

- On constate aussi une pratique récurrente de refus d'accès à une couverture maladie complémentaire (ni CSS, ni AME) pour les personnes dont le titre de séjour a expiré et qui se trouvent dans la période qui suit le délai de 6 mois de prolongation de droits à l'Assurance maladie et qui précède la clôture effective des droits (suite au courrier annonçant la clôture des droits 45 jours plus tard du fait de la situation irrégulière de plus de 6 mois).

De nombreuses structures font état de pertes de dossiers récurrentes et de demandes répétées des mêmes documents malgré des envois de dossiers complets, ce qui rallonge des délais déjà importants de traitement des demandes et maintient les personnes dans une situation où elles n'ont pas accès à leurs droits à l'assurance maladie et/ou à la complémentaire santé solidaire.

3. Exigence de justificatifs / AME

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

L'accès à l'**aide médicale d'état** est rendu complexe à la fois du fait des **délais de traitement de dossiers**, qui peuvent prendre plusieurs mois et qui rallongent de fait le délai de carence de trois mois imposé, **de demandes répétées des mêmes pièces justificatives déjà fournies**, ainsi que du fait d'une **hétérogénéité des pratiques s'agissant des pièces exigées**, avec des demandes qui sont parfois hors du cadre fixé par la caisse nationale d'assurance maladie. Les travailleurs sociaux ne disposent pas toujours d'informations suffisamment claires s'agissant des exigences fixées par les caisses pour l'examen des dossiers qui leur permettraient d'accompagner plus efficacement les personnes dans l'accès à leurs droits. [9, 13, 38, 54, 57, 58, 59, 62, 69, 75, 92, 93, 95]

- L'absence de tout document d'identité pour certaines personnes représente un frein majeur à l'accès à l'AME et aux soins considérés comme non-urgents. De plus, alors que la Cnam mentionne une variété de documents d'identité pouvant être acceptés, les passeports sont parfois exigés, à l'exclusion de tout autre justificatif d'identité. De la même manière, les exigences relatives aux preuves de résidence sur le territoire se limitent parfois exclusivement à la présentation de l'ensemble des pages du passeport.
- Le sujet des ressources constitue une difficulté : les instructions relatives à la manière de remplir la déclaration de ressources pour des personnes ne disposant d'aucune ressource mais pouvant bénéficier d'aides ponctuelles telles que des aides alimentaires, des aides délivrées par les conseils départementaux ou d'autres types d'aide « en nature », ne sont pas explicites, et de nombreux dossiers sont refusés du fait d'un remplissage considéré comme inadéquat par les Cnam.
- La présentation d'une obligation de quitter le territoire français est parfois exigée alors que les personnes n'ont pas toujours fait l'objet d'une OQTF, qu'elle n'est pas l'unique moyen de justifier d'une situation irrégulière sur le territoire, et que les textes ne prévoient pas que les personnes aient à justifier de l'irrégularité de leur situation administrative. Inversement, il est parfois exigé des personnes qu'elles fassent état de démarches de régularisation en cours auprès de la préfecture.
- Des justificatifs d'hébergement sont parfois demandés à des personnes sans-abri, qui se trouvent à la rue.
- Les attestations de droits ne sont pas toujours notifiées et les personnes ne sont dès lors pas informées de l'ouverture de leurs droits. Elles ne font pas toujours apparaître les enfants suite à une naissance, ce qui nécessite de nombreuses relances de la part des personnes ou des professionnels qui les accompagnent. De plus, plusieurs structures ont indiqué que les changements d'adresse n'étaient souvent pas pris en compte.

4. Délai de carence pour les personnes en demande d'asile

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

L'instauration d'un **délai de carence de trois mois dans l'accès à l'assurance maladie pour les demandeurs d'asile** demeure un obstacle dans l'accès aux soins de personnes qui peuvent présenter d'importantes vulnérabilités en termes de santé psychique et physique, quand bien même celles-ci ne relèvent pas de soins urgents.

Ce délai dans l'accès aux soins peut par ailleurs avoir des conséquences sur le long terme avec des effets sur les parcours d'insertion des personnes. L'absence de prise en charge peut créer des situations où les personnes s'endettent dès leur arrivée sur le territoire et les dispositifs qui permettent un accès aux soins dans l'ouverture de droits, comme les PASS, sont souvent saturés, et potentiellement difficiles d'accès.

Ce délai représente une entrave dans l'accès à un bilan de santé lorsque les personnes arrivent dans les structures du DNA, alors que cette exigence figure dans le cahier des charges de ces dispositifs. Il constitue aussi un obstacle dans le dépôt d'une demande concomitante de titre de séjour pour soins, qui doit être réalisée pendant ce délai de trois mois et nécessite de produire des éléments médicaux. Comme mentionné plus haut, l'instauration de ce délai entraîne des exigences similaires pour des personnes qui ne sont pas en demande d'asile et ne relève donc pas de cette réglementation. Le délai de carence est parfois appliqué dans le cadre de renouvellement de droits CSS.

De plus, **alors que le délai théorique est de trois mois à partir de la date d'arrivée sur le territoire français, dans les faits, ce délai est bien plus important**. Tout d'abord, la date retenue pour calculer le délai de trois mois est souvent celle du passage en GUDA des personnes, même si ces dernières ont pu résider sur le territoire plusieurs semaines voire plusieurs mois avant cette date. Si cela est présenté comme découlant de l'absence potentielle de justificatifs d'entrée sur le territoire, on constate que ce critère est parfois appliqué de manière systématique, sans prendre en compte d'autres types de justificatifs qui pourraient être fournis par les personnes (sauf à présenter un passeport avec indication de la date d'entrée), et on pourrait en tout état de cause a minima se baser sur la date de première présentation en SPADA, qui précède le rdv GUDA, en l'absence d'autres justificatifs. Par ailleurs, du fait des durées d'examen des dossiers, qui peuvent parfois prendre plusieurs mois, le délai de carence est effectivement prolongé et peut atteindre plusieurs mois (jusqu'à 9 d'après les remontées obtenues dans le cadre de cette enquête) dans certains territoires. [6, 13, 26, 33, 41, 49, 57, 58, 60, 63, 69, 73, 75, 76, 77, 83, 91, 92, 94, 95]

Des pratiques permettant de présenter tout justificatif de présence en France, ou d'utiliser la date d'entrée sur le territoire indiquée au moment du passage en GUDA ont toutefois été identifiées sur quelques territoires, même si elles ne concernent pas toujours l'ensemble des structures et donc des demandeurs d'asile, et peuvent principalement dépendre de relations partenariales qui ont été créées entre les structures et les Cnam. [03, 07, 13]

Enfin, des pratiques illégales sont à déplorer s'agissant de certains soins urgents et vitaux, qui sont censés être garantis en dépit du délai de carence. On citera en particulier la situation des femmes enceintes, dont le suivi fait explicitement partie du dispositif soins urgents et vitaux (DSUV), mais qui n'est parfois pas considéré comme tel, et entraîne donc des facturations de montants conséquents.

5. Refus de soins

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

Les personnes étrangères font face à de nombreux **refus de soins** qui sont principalement motivés par les raisons suivantes :

- Non-maîtrise du français et difficultés du recours à l'interprétariat
- Absence de carte Vitale (pour les personnes bénéficiaires de l'AME ou qui ne disposent pas d'un NIR)
- Bénéficiaires CSS, AME

Ces situations sont constatées sur l'ensemble du territoire et s'ajoutent à la difficulté de trouver des disponibilités chez des spécialistes (notamment dentistes, gynécologues, soins psychologiques, etc.), voire parfois des généralistes dans les territoires qui constituent des « déserts médicaux ».

Relations avec les caisses (Caf et Cnam)

[EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

Les structures ou dispositifs ayant participé à cette enquête font état **d'une diversité de relations avec les caisses de la sécurité sociale**, en particulier les Caf et les Cnam. Ainsi, plusieurs d'entre eux indiquent qu'aucun lien spécifique n'existe entre les caisses et eux, alors même que les personnes qu'ils accompagnent sont particulièrement confrontées à des difficultés d'accès aux droits et sont davantage susceptibles de se trouver dans une situation dite « complexe » ou « atypique », et dès lors de nécessiter une attention particulière dans le traitement de leur dossier, ne serait-ce que pour obtenir des informations adaptées à leur situation.

Inversement, on constate une réelle **plus-value à l'instauration de partenariats entre les caisses et les structures**, qui se traduit par un traitement des dossiers plus efficace, donc une meilleure garantie de l'accès aux droits pour les personnes, mais aussi davantage de fluidité dans l'examen des situations et des dossiers, facteur levier dans l'atteinte des objectifs des caisses et de leurs agents. Pour ne citer que quelques exemples s'agissant des Caf, la Caf 49 offre une possibilité de prise de rendez-vous, de dépôt de documents au guichet, une structure au moins dispose d'un interlocuteur privilégié qu'il lui est possible de saisir en cas de blocage d'un dossier ; dans le 54, une structure mentionne que des référents Caf ont été institués et qu'ils sont « efficaces » ; dans le 66, une structure fait état d'une adresse mail partenaires qui répond dans les 48h environ au sujet des problématiques soulevées ; et dans le 67, on indique que l'adresse mail partenaire est efficace et réactive.

S'agissant des Cnam, une structure dans le 13, évoque un très bon partenariat sur le site de Martigues avec la mise en place de permanence ; dans le 26 est notée la possibilité d'accès au guichet, et le fait que les intervenants sociaux disposent d'une adresse mail dédiée aux partenaires qui apporte des réponses rapides et intervient en soutien aux situations complexes ; dans le 58, une structure évoque un interlocuteur privilégié qui permet une fluidité des contacts par mail et un partenariat effectif avec les services de la Cnam ; dans le 60, sont évoqués une adresse mail et un numéro de téléphone dédié aux intervenants sociaux très efficaces ; dans le 75, la Cnam assure des permanences hebdomadaires auprès de plusieurs structures partenaires et a mis en place une adresse mail permettant des réponses rapides à des questions urgentes et importantes ; ou encore, dans le 77, est soulignée la possibilité d'un accueil physique de personnes au guichet de la Cnam, la possibilité de déposer les demande de CSS et d'AME au guichet, avec la présence d'un technicien Cnam sur place pour aider à la constitution et au dépôt de dossier et enfin l'existence d'une ligne téléphonique dédiée aux intervenants sociaux.

Néanmoins, s'agissant de la relation avec les caisses d'assurance maladie, on constate qu'un **nombre non négligeable de caisses ne permettent pas ou plus l'accès aux guichets, et que l'accès à distance est complexe**, d'autant plus pour les personnes étrangères ne disposant pas d'un numéro de Sécurité sociale définitif. Ainsi le NIA ne permet pas d'ouvrir un compte Ameli. Par ailleurs, lors de prise de contact téléphonique pour obtenir des informations sur un dossier, il est demandé de fournir un NIR,

ou un relevé d'identité postale ou un relevé d'identité bancaire pour permettre une identification des personnes. Cela implique des délais, le temps que les caisses vérifient ces informations, et induit nécessairement des difficultés pour les personnes ne disposant pas de NIR, de RIP, ou de RIB, ce qui est le cas d'un grand nombre de personnes étrangères accueillies et accompagnées par nos associations.

La question de l'**interprétariat** est aussi une problématique prégnante, à la fois s'agissant de l'accueil au guichet, mais aussi de la prise de contact à distance, et le fait que les caisses ne disposent pas toutes de la capacité de faire appel à des interprètes constitue un obstacle à l'accès aux droits des personnes étrangères.

V. Conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile

1. Décisions de refus ou suspension : hétérogénéité des pratiques, motivation des décisions et effectivité des voies de recours

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT]

S'agissant des **conditions matérielles d'accueil** de manière globale, on constate des **pratiques hétérogènes** de la part des directions territoriales de l'Ofii en ce qui concerne les décisions de refus et de suspensions, avec un manque de motivations précises, des voies de recours qui ne sont pas toujours effectives et des délais de traitement des demandes très longs. Les structures font par exemple état d'une prise en compte très limitée, voire inexistante des motifs présentés par les personnes pour justifier d'une situation pouvant mener à des décisions de suspension des CMA. Cela est souvent le cas s'agissant d'une décision de refus des CMA pour motif de la tardiveté de la demande, les motifs invoqués par les personnes n'étant pas examinés et ces dernières étant informées que les motifs seraient pris en compte uniquement dans le cadre d'un recours hiérarchique.

Par ailleurs, on constate que la cessation du versement de l'ADA intervient souvent avant la notification de la décision écrite de retrait qui n'est pas parfois jamais notifiée.

Ces éléments ont pour effet de laisser les personnes en demande d'asile concernées sans ressources et sans possibilité d'accéder à un hébergement au sein du dispositif national d'accueil. De plus, il n'existe aucune donnée publique sur le sujet des refus, retraits, ou suspensions des CMA, entravant de fait la bonne appréhension de cet enjeu de l'accueil des personnes en demande d'asile en France.

2. Allocation pour demandeurs d'asile

[APPLICATION DU DROIT EXISTANT, BESOINS DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EFFECTIVITE DE L'ACCES ET QUALITE DU SERVICE PUBLIC]

S'agissant en particulier de l'**allocation pour demandeur d'asile** (ADA), nous faisons le constat de différentes problématiques :

- Le **délai de premier versement** est long : souvent autour de 45 jours, la majorité des personnes en demande d'asile sont entre temps dépourvues de ressources. Les associations qui les accompagnent doivent souvent avancer des frais, notamment afin de garantir un accès à l'alimentation, ou les prendre en charge dans leur totalité.
- En cas de **modification de la composition familiale**, et en particulier dans le cas de naissance d'enfants alors que les parents sont en cours de demande d'asile, on constate **une hétérogénéité des pratiques** malgré les clarifications apportées récemment par le Conseil d'Etat, et des délais de

traitement qui s'avèrent longs, avec des impacts sur les montants perçus par les ménages concernés.

- Dans le département **83**, une structure a fait écho du refus de la préfecture d'ajouter les enfants nés en France sur l'ATDA des parents (demande d'asile des parents toujours en cours). La préfecture indique que la situation à prendre en compte est celle de la situation familiale lors de l'entrée en France.
- Les structures et dispositifs ont aussi fait état d'un **manque d'informations claires et transparentes s'agissant de la prise en compte des ressources dans le calcul des montants de l'ADA**, notamment lorsque des ressources sont déclarées, et de difficultés à obtenir le rétablissement de l'ADA à « taux plein » une fois que les ressources ne sont plus perçues.
- Une autre difficulté rencontrée est celle des **ruptures de versement qui restent non motivées**, ou de manière sommaire, avec par ailleurs de longs délais de traitement des demandes de rétablissement.
- Lorsque les personnes ont obtenu une **décision définitive**, il s'avère très **compliqué d'obtenir des sommes d'ADA qui leur sont encore dues**, et ces montants ne leur sont le plus souvent jamais versés.
- S'agissant des **parents d'enfants dont l'un au moins des enfants est en demande d'asile, les pratiques relatives au versement de l'ADA sont variables** : dans certaines situations, l'ADA n'est pas versée, sous prétexte qu'il s'agit d'une allocation destinée aux personnes adultes, dans d'autres, l'ADA est versée mais avec des différences dans les montants délivrées et une prise en compte de la composition familiale qui peut s'avérer aléatoire.
- En ce qui concerne les modalités pratiques de perception de l'ADA, **la transformation de la carte ADA en une carte de paiement uniquement depuis la fin de l'année 2019 continue de représenter un obstacle dans la vie quotidienne des personnes concernées**, en particulier s'agissant de l'accès à des biens ou services à moindre coût (marchés alimentaires et non alimentaires, ressourceries, épiceries solidaires, associations caritatives qui demandent une faible participation financière en liquide, activités culturelles, cours de langue française), de la mobilité (accès aux transports, notamment dans les zones rurales), scolarité des enfants, loisirs et accueil du jeune enfant (paiement de la cantine, participation à des activités scolaires, photos de classe, paiement des crèches, participation demandée au centre social, inscription à des clubs sportifs), ouverture d'un livret A, ou encore d'autres achats de la vie quotidienne (timbres, photomatons, boulangerie, laveries, traductions de documents officiels, etc.). L'ADA additionnelle, qui vise à compenser l'absence d'hébergement, ne peut généralement pas être utilisée à cette fin (le paiement d'un loyer, ou d'une partie de celui-ci dans le cadre de colocations, ne peut être effectué par carte bancaire).

Conclusion

Les constats exposés ci-dessous font état des principales difficultés rencontrées par les personnes étrangères dans l'accès à leurs droits. Elles ont pour conséquences des parcours d'insertion hachés, longs et complexes, qui nécessitent la mobilisation de professionnels de l'action sociale et de bénévoles, et qui, entre autres, limitent les possibilités d'accès au logement ou à l'emploi pérenne et fragilisent l'état de santé somatique et/ou psychique des personnes. Nous avons identifié trois leviers d'action : l'application du droit existant, l'évolution de la réglementation pour permettre des simplifications administratives, et enfin, la garantie d'un accès effectif à un service public de qualité, via des moyens dédiés et l'amélioration des relations entre institutions et personnes concernées, ainsi qu'avec les personnes et structures qui les accompagnent.

Toutefois, au-delà de ces propositions, nos organisations constatent que de nombreuses personnes se trouvent aujourd'hui dans des situations bloquées : sans droit au séjour en France, elles ne peuvent faire l'objet de mesures effectives d'éloignement du territoire. Il nous paraît à ce titre essentiel de **faire évoluer la législation et la réglementation relative à l'accès à un titre de séjour**. Bien que la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière n'ait pas de valeur contraignante s'agissant de l'appréciation des demandes de régularisation par les préfets, il nous semble indispensable que les critères qu'elle énonce, en ce qui concerne la vie privée et familiale et l'activité professionnelle des personnes déposant une demande, soient appliqués de manière systématique sur l'ensemble du territoire. Une instruction en ce sens communiquée aux préfets devrait par ailleurs selon nous être accompagnée a minima d'un élargissement des critères d'admission exceptionnelle au séjour, afin de répondre à des situations de blocages aujourd'hui constatées, qui laissent des personnes dans des situations de non-droit préjudiciables à l'ensemble de la société.