



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport sur la réforme de l'asile

Remis au Ministre de l'Intérieur, le 28 novembre 2013

Valérie Létard, Sénatrice
Jean-Louis Touraine, Député

Introduction	page 5
---------------------	---------------

1^{ère} Partie

La conduite de la concertation	page 9
---------------------------------------	---------------

- 1.1. Les principes
- 1.2. Les étapes de la concertation
- 1.3 Les contributions, les entretiens et les déplacements

2^e Partie

Etat des lieux	page 15
-----------------------	----------------

- 2.1. Un droit placé au cœur de la tradition républicaine et des engagements internationaux de la France
- 2.2. Une hausse très importante de la demande au cours des dernières années
- 2.3. Des délais de procédure excessifs
- 2.4. Un premier accueil qui présente des dysfonctionnements
- 2.5. Une concentration des demandeurs d’asile qui rend difficile une prise en charge de qualité
- 2.6. Un hébergement hétérogène et inégal
- 2.7. Des procédures juridiques contestées
- 2.8. Une insuffisante intégration des bénéficiaires d’une protection internationale
- 2.9. Une prise en charge très insatisfaisante des personnes déboutées de leur demande d’asile qui transforme la procédure d’asile, pour la majorité des demandeurs, en une voie d’immigration parmi d’autres

3^e Partie

Les grands enjeux de la réforme	page 33
--	----------------

- 3.1. La protection : renforcer les garanties des demandeurs d’asile
- 3.2 Une nécessaire perspective européenne
- 3.3 L’efficacité : une indispensable réduction des délais
- 3.4. L’équité et la solidarité : une prise en charge financière prenant davantage en compte la situation individuelle des demandeurs et une meilleure répartition territoriale
- 3.5. La responsabilité : dissuader les demandes d’asile manifestement étrangères à un besoin de protection et lutter contre les abus
- 3.6. L’intégration : favoriser un meilleur accès aux droits des bénéficiaires d’une protection internationale
- 3.7. La lisibilité : accompagner le retour dans leur pays d’origine des personnes déboutées de leur demande
- 3.8. La soutenabilité : maîtriser le coût d’une politique de l’asile plus lisible et plus efficace

4^e Partie

Les axes de la réforme que nous proposons _____ page 45

- 4.1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile
- 4.2. Simplifier, accélérer et renforcer l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA
- 4.3. Faire évoluer les voies de recours contentieux
- 4.4. Créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement
- 4.5. L'intégration des bénéficiaires d'une protection
- 4.6. La prise en charge des personnes déboutées de leur demande d'asile

5^e Partie

Présentation de la réforme _____ page 65

- 5.1. Rendre plus lisible le premier accueil
- 5.2. Rendre plus effectif le dispositif d'orientation
- 5.3. Diversifier les modes d'hébergement accompagné
- 5.4. Coordonner les politiques publiques d'hébergement
- 5.5. Une territorialisation plus ou moins prononcée de l'OFPRA

Conclusion _____ page 73

Liste des annexes

1. Synthèse du rapport sur la réforme de l'asile _____ page 75
2. Composition du comité de concertation l'asile _____ page 81
3. Comptes-rendus des réunions du comité de concertation _____ page 83
4. Personnes rencontrées par les parlementaires _____ page 133
5. Participants aux ateliers _____ page 137
6. Personnes auditionnées par les ateliers _____ page 145
7. Comptes-rendus des ateliers _____ page 147
8. Synthèses des ateliers _____ page 319
9. Liste des contributions et déclarations reçues durant la concertation _____ page 355
10. Fiches présentant les différents scénarii diffusés pendant la concertation _____ page 359
11. Evaluation des délais avant et après la réforme _____ page 391
12. Inventaire des abréviations _____ page 393

INTRODUCTION

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Le quatrième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 a rappelé un principe inscrit dans notre histoire depuis la Révolution française et que confortent nos engagements internationaux, qu'il s'agisse de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et de nos engagements au niveau européen, dont le « paquet asile », directives adoptées le 26 juin 2013, représente la dernière traduction juridique.

La France a toujours porté haut cette tradition d'accueil et d'intégration à l'égard des personnes menacées dans leurs propres pays. Des dizaines de milliers de personnes se prévalent, chaque année, de ce droit à être accueillies et prises en charge par notre République. C'est une tradition dont nous sommes tous collectivement fiers : nous, la France, patrie des droits de l'homme.

C'est aussi aujourd'hui un droit menacé par l'afflux d'une immigration économique massive qui témoigne de la pauvreté et des difficultés d'une grande partie du monde. L'Europe est devenue synonyme d'espoir d'une vie meilleure pour tous ceux qui choisissent l'exil. Au bout du chemin, notre pays renvoie aujourd'hui à des procédures à bout de souffle qui ne permettent plus de distinguer les demandeurs d'asile dans un afflux de demandes qui dévoient nos règles d'accueil.

Qui n'a été choqué récemment de penser que nous ne pouvions pas accueillir, en plus grand nombre, les victimes du conflit syrien, tandis que nos structures d'accueil hébergent une majorité de personnes qui ne devraient pas y séjourner. La vérité des choses, c'est un système qui craque « de partout » : trop complexe, trop de délais, trop d'incertitudes avant d'être fixé sur son sort et au final, pour ceux qui ne pourront pas rester, un trop grand arrachement alors même que, pour beaucoup, ce sort était parfois prévisible dès les premières démarches. Comme ne pas avoir été pris à la gorge par un tel « gâchis » ? Pas assez d'attention et d'accompagnement pour ceux qui méritent pourtant, maltraités par la violence politique, la torture et la guerre, de recevoir toute notre aide pour se reconstruire. Pas assez d'humanité et pourtant tant de dévouement de la part de tous ceux qui œuvrent quotidiennement à maintenir à flots un système submergé par la quantité des arrivées.

C'est cette urgence à vouloir redonner tout son sens à notre tradition d'accueil qui nous a déterminés à accepter la mission que nous a confiée M. le Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, lorsqu'il nous a proposé de piloter cette concertation sur la réforme du droit d'asile.

Nous n'étions, ni l'un ni l'autre, des spécialistes de cette question. Bien sûr, en tant qu'élus locaux, nous n'étions pas ignorants de cette réalité que nous avons pu appréhender à travers les structures locales d'hébergement d'urgence de nos communes et des situations particulières. Bien sûr, le Rhône et le Nord sont deux terres de passage, où les mots intégration et dignité résonnent de l'histoire de tant de migrants qui y ont fait souche. Bien sûr nos histoires personnelles, du soin aux malades à l'accompagnement social des personnes,

nous ont façonné des regards proches de l'humain, sensibles à l'injustice, soucieux d'alléger la souffrance physique comme morale, mais nos métiers respectifs nous ont aussi appris à rester pragmatiques et conscients de la réalité des choses.

C'est dans cet état d'esprit, ouverts et sans à priori, que nous avons souhaité ouvrir, à la demande du ministre, la concertation la plus large et la plus transparente possible. Toutes les contributions ont été les bienvenues. Les quatre ateliers thématiques ont permis d'aborder dans le détail toutes les questions que le comité de concertation, faute de temps, ne pouvait aborder que succinctement. Nos déplacements dans des préfectures particulièrement touchées par l'afflux de demandeurs ont permis de mettre du concret et des visages sur les processus administratifs décrits par les travaux et rapports qui avaient déjà largement défriché le paysage. Nos visites auprès de l'OFPRA et de la CNDA nous ont permis de mieux appréhender les procédures, leur souci de la protection des droits des personnes mais aussi leurs lenteurs et leurs aléas.

Nous ne sommes pas partis de rien et nous tenons à remercier tous celles et ceux qui nous ont apporté leur éclairage et leur expertise sur un sujet qui ne laisse jamais personne indifférent. Autant l'écrire ici, nous nous sommes passionnés pour cette mission. Nous n'avons compté ni notre temps, ni notre énergie. Après chaque déplacement, chaque réunion, nous avons passé de longs moments à débattre entre nous, afin de tenter de nous forger une conviction sur le bien-fondé de toutes les propositions qui nous ont été soumises.

Ce que vous allez lire est le résultat de ces travaux au terme de ce temps de concertation. Certains regretteront peut-être qu'il y manque d'autres voix, d'autres réalités locales que le manque de temps a pu empêcher de saisir. Nous assumons cela car nous assumons l'urgence à faire des propositions, préalable à l'urgence à légiférer et à mettre en place une réforme qui viendra sauvegarder le principe du droit d'asile aujourd'hui menacé.

Au terme de cette concertation, nous sommes convaincus que cette réforme doit clarifier la situation actuelle. Nous avons vocation demain à mieux accueillir les demandeurs d'asile, reconnus comme tels, leur assurer un meilleur accueil et un accompagnement plus efficace vers le logement et l'emploi. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en améliorant nos procédures et en raccourcissant les délais d'instruction des dossiers.

Nous sommes redevables aux demandeurs d'asile d'un accueil digne. Pour cela, nous ne pouvons plus continuer à concentrer tous les publics demandeurs sur quelques points d'entrée de notre territoire. Est-il acceptable que 40% des demandeurs soient regroupés en Ile-de-France, là où les tensions sur l'hébergement et le logement sont déjà à leur paroxysme ? Comment ne pas voir que cela met en péril l'acceptabilité même de notre politique d'asile ? Dans ce rapport, nous nous prononçons donc pour un pilotage directif des personnes dès leur entrée dans notre pays. Seule une meilleure répartition géographique des demandeurs peut permettre d'offrir un hébergement et un accompagnement plus respectueux de la dignité des personnes, dans l'attente de la décision finale. Ce sera au bénéfice des demandeurs d'asile auxquels cette répartition permettra d'offrir une prise en charge plus qualitative.

Seule cette démarche volontariste pourra garantir à certaines communes aujourd'hui dépassées par les flux d'entrée que l'effort est équitablement réparti et qu'il ne pèse pas toujours sur les mêmes. Pour certaines communes, l'afflux des demandeurs d'asile sur leur territoire est aujourd'hui vécu comme une « double peine », est-ce acceptable ? Nous ne le croyons pas.

Une fois la décision définitive acquise, nous proposerons d'améliorer la prise en charge de celles et ceux qui obtiennent la protection de la France, jusqu'à leur intégration, en simplifiant leurs démarches, en améliorant la prise en charge des familles et les conditions d'hébergement. Dans cette procédure rénovée, le réfugié doit être mieux accompagné.

En revanche, pour tous ceux qui ne rempliront pas les critères d'admission à l'asile, nous souhaitons que notre pays ne les maintienne pas dans l'incertitude pendant de trop longs mois. Nous devons statuer, avec toutes les garanties nécessaires, de la manière la plus rapide possible, et prévoir pour eux un cheminement spécifique qui les prépare à repartir dans leur pays d'origine. Car leur « maison » n'aura pas vocation à être en France. Là encore la responsabilité de notre pays ne doit pas s'arrêter à nos frontières mais il est de notre responsabilité collective, et également européenne, de développer des politiques de coopération efficaces avec les pays de départ, afin de les soutenir dans leurs efforts de développement.

Plus d'efficacité, plus de transparence, plus de soutien : ainsi rénové, notre droit d'asile proposera aux personnes pouvant y prétendre un « contrat » d'accès à la France digne et protecteur. Nous pensons qu'ainsi réformé, le droit d'asile redeviendra lisible pour la majeure partie de nos concitoyens qui ont besoin de comprendre comment fonctionne ce droit et comment il s'applique en toute transparence.

1^{ère} Partie - La conduite de la concertation

Le ministre de l'intérieur a procédé au lancement de la concertation le 15 juillet 2013 en installant le comité de concertation pour la réforme de l'asile, que nous présidions. Il a à cette occasion insisté sur le caractère indispensable de la réforme, pour redonner sens et cohérence à notre droit d'asile.

1. 1 Les principes

1. 1. 1 Le souhait de la transparence

Nous avons souhaité que la concertation repose sur le principe de la transparence des débats.

Un espace dédié à la concertation sur le site internet www.interieur.gouv.fr a ainsi permis au public d'être tenu informé du calendrier de la concertation. Une adresse électronique a été créée pour permettre à toute personne de poster sa contribution. A la date de la remise du présent rapport, plus de cent cinquante contributions avaient été adressées. De nombreuses suggestions pertinentes ont alimenté nos réflexions. Compte tenu de leur qualité, nous avons décidé d'annexer au présent rapport les contributions reçues des associations et des institutionnels.

C'est également au titre de la transparence qu'a été rendu public le rapport des trois inspections générales sur « *l'hébergement d'urgence et la prise en charge financière des demandeurs d'asile* » d'avril 2013. Les participants à la concertation ont pu ainsi prendre connaissance des recommandations formulées par les inspections générales. Les participants au comité de concertation ont particulièrement apprécié cette initiative et les propositions des inspecteurs ont également alimenté nos réflexions.

1. 1. 2. Une concertation élargie

Le deuxième principe que nous avons souhaité retenir était l'ouverture à toutes les propositions. La concertation constituait l'occasion de réunir le plus grand nombre des acteurs de la politique d'asile en France, de croiser les expériences et de confronter dans un esprit de dialogue la variété des approches et des points de vue. Elle a notamment permis de relancer un dialogue constructif entre les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les associations.

Le comité de concertation avait vocation à réunir l'ensemble de ces acteurs. Il comprenait 31 membres¹.

Les services de l'Etat y ont participé, tant au niveau des administrations centrales — les ministères de l'intérieur et des affaires sociales singulièrement — qu'au niveau territorial. Quatre préfets, de région ou de département, ont été conviés. Les deux établissements publics en charge de l'asile, l'office Français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ont également été associés, ainsi que la cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) a pu apporter un regard extérieur.

Les collectivités territoriales étaient à la fois représentées par l'association des maires de France et par des élus de quelques grandes communes accueillant des demandeurs d'asile (Rennes, Clermont-Ferrand, Blois, Mulhouse, Besançon et Nancy). Mme Sylvie Guillaume, par ailleurs élue locale, a pris part aux réunions du comité en sa qualité de députée européenne, s'étant particulièrement impliquée dans la négociation des nouvelles directives européennes sur l'asile.

Nous avons jugé indispensable que le monde associatif soit largement représenté. Les associations ont ainsi pu, tout au long de la concertation, partager leurs analyses et formuler des propositions.

Cette diversité d'expériences et de points de vue, nous avons voulu la garantir également dans la composition des quatre ateliers thématiques mis en place par le Comité pour approfondir les discussions, et ouvrir encore à un plus grand nombre d'associations. L'atelier consacré à l'hébergement a par ailleurs auditionné une personne ayant obtenu le statut de protection internationale.

1. 1. 3. L'expertise

Le troisième principe essentiel pour nous était celui de l'apport d'expertise. Les enjeux associés à l'asile sont complexes et d'un niveau de technicité élevé tant sur le plan juridique qu'organisationnel, ce qui justifiait d'entendre les praticiens et les spécialistes.

Les ateliers comprenaient donc des acteurs connaissant plus particulièrement ces sujets.

Avant cette mission, nous n'avions jamais eu l'occasion de participer à des travaux sur le droit d'asile. Nous en avons informé l'ensemble des membres du comité de concertation en leur précisant que nous n'avions aucun préjugé sur la question.

Le service de l'asile du ministère de l'Intérieur a rassemblé un corpus de travaux mis à disposition de chaque atelier, travaux émanant d'associations comme le rapport de la Coordination française du droit d'asile de février 2013, les propositions de la Cimade ou de France Terre d'Asile pour une réforme de l'asile, ou bien encore les études du Réseau européen pour les migrations (REM).

¹ Composition en annexe.

Le service de l'asile a par ailleurs produit en octobre, à notre demande, une étude comparée des systèmes d'asile de sept Etats membres de l'Union européenne². Cette étude présente les législations et les pratiques de ces pays en matière d'asile, en faisant ressortir la variété des organisations existantes en termes de gouvernance, de procédures et d'accueil. Le choix des pays étudiés a été établi en fonction de l'importance de la demande d'asile, de l'intérêt des modèles d'organisation et des informations mobilisables.

Enfin, les trois inspections générales interministérielles ont été associées aux travaux : l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) ont assisté à chaque comité. Nous les avons également rencontrées pour recueillir leur expertise technique sur les réformes proposées.

1. 2. Les étapes de la concertation

1. 2. 1. Le comité de concertation

Après son installation le 15 juillet, le comité de concertation s'est réuni le 11 septembre, le 2 octobre, le 23 octobre et enfin le 12 novembre 2013. Les réunions du comité ont permis de valider la méthode de concertation, d'échanger sur les restitutions de chaque atelier et de faire émerger des pistes de réforme à retenir.

1. 2. 2. Les ateliers ou groupes de travail

Quatre groupes de travail, dits « ateliers thématiques », ont été institués. Afin de garantir l'équilibre des approches, nous avons opté pour le principe d'une co-animation, l'administration et le milieu associatif désignant chacun un rapporteur par atelier.

Ces co-animateurs ont été, s'agissant de l'atelier relatif aux procédures, MM. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile et Jean-Philippe Thiellay, conseiller d'Etat. M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi et Mme Yolande Muller, ancienne directrice-adjointe de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont animé les travaux de l'atelier relatif à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement. MM. Florent Gueguen, directeur général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et Michel Lalande, préfet de la région Basse Normandie étaient les animateurs de l'atelier relatif à l'hébergement. Enfin, M. Djamel Cheridi qui représentait COALLIA pour l'animation de l'atelier consacré à l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale, était associé avec M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale de Seine-Saint-Denis.

Les ateliers, qui se sont réunis à quatre reprises entre septembre et début novembre, en suivant un protocole de fonctionnement validé par le comité de concertation, ont fourni un travail dont nous voulons souligner la grande qualité.

² Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suède, Royaume Uni, Italie, Autriche.

Les ateliers se sont organisés autour des thèmes suivants :

- l'évolution des procédures d'asile, dans la perspective notamment de la transposition de la directive « procédures » (accès à la procédure et examen de la demande d'asile, garanties nouvelles apportées aux demandeurs d'asile, procédures spécifiques et recours) ;
- l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans la demande d'asile et l'accès aux droits, les modalités d'identification et de prise en charge de personnes vulnérables ;
- l'hébergement des demandeurs d'asile ;
- l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale (accueil, accompagnement emploi, logement, formation).

La qualité des débats lors des ateliers a été unanimement saluée. La principale difficulté relevée par plusieurs participants tenait à l'absence de transversalité entre ateliers. C'est la raison pour laquelle nous avons jugé utile d'introduire une quatrième et ultime réunion des ateliers, afin de donner à leurs membres la possibilité de s'exprimer sur les scénarii globaux envisagés pour la réforme.

Les ateliers ont été amenés à procéder à des auditions³ assez variées. L'atelier concernant les procédures a ainsi notamment auditionné M. Joseph Krulic, président de l'association des juges de l'asile ainsi que des représentants du syndicat des avocats de France. L'atelier relatif à l'hébergement a, par exemple, procédé à l'audition de M. Serge Godard, maire de Clermont-Ferrand et de Mme Evelyne Dogniez, directrice d'un centre d'hébergement de la Croix Rouge belge. Deux ateliers ont auditionné les membres des inspections générales, auteurs du rapport précité.

Dans le calendrier imparti, certains domaines n'ont malheureusement, pu être abordés. Il en va ainsi des spécificités des collectivités ultramarines comme de la question, complexe, des mineurs non accompagnés. Nous suggérons que la situation des mineurs étrangers isolés fasse également l'objet d'une étude approfondie notamment dans la perspective de transposition des directives européennes.

1. 3. Les contributions, les entretiens et les déplacements

Les travaux de concertation ont été l'occasion de réunir un nombre très important de contributions écrites⁴. Peuvent notamment être cités les apports de la CNDA, d'opérateurs comme la société d'économie mixte Adoma, ou d'instances consultatives telles que le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes. L'association des maires de France a également transmis sa contribution.

³ Liste en annexe.

⁴ Liste en annexe.

Nous nous sommes rendus dans les locaux de l'OFPRA, le 4 septembre, afin d'assister à des entretiens menés par des Officiers de protection et nous avons pu échanger avec l'ensemble des responsables de service de l'Office.

Pour affiner notre regard sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, nous avons procédé à trois visites de terrain les 8 et 17 octobre, à Metz, Nancy et Lyon, au cours desquelles nous avons pu rencontrer l'ensemble des acteurs locaux : préfectures, directions départementales de la cohésion sociale, directions territoriales de l'OFII, travailleurs sociaux d'associations gestionnaires de plateformes ou de centres d'hébergement. Ces trois territoires sont caractérisés par une demande d'asile particulièrement forte, notamment en provenance de pays des Balkans, dont la progression marquée exige une mobilisation toujours croissante des services déconcentrés de l'Etat, des travailleurs sociaux et des associations, une situation qui se traduit par une saturation des capacités d'hébergement dédié et généraliste et suscite parfois des crispations au sein de la population.

Nous nous sommes également rendus, le 5 novembre, dans les locaux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour nous entretenir avec sa présidente, Mme Martine Denis-Linton, et avons pu assister à des audiences.

Afin de disposer du point de vue des institutions européennes sur le système français, nous avons rencontré Mme Cécilia Malmstrom, Commissaire européenne aux affaires intérieures, le 7 novembre.

Nous avons enfin eu un entretien avec Mme Catherine Teitgen-Colly, vice-présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et M. Antoine Lyon-Caen, membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le 13 novembre. Le 20 novembre, nous avons également rencontré M. Forest, président de la Commission droits des femmes, enjeux européens et internationaux et Mme Sportis, rapporteure pour l'asile et membre associée du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE).

Nous avons également rencontré les cabinets des ministres de l'égalité des territoires et du logement et des affaires sociales et de la santé, en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

2. 1. Un droit placé au cœur de la tradition républicaine et des engagements internationaux de la France

Le droit d'asile s'enracine dans les valeurs fondamentales de notre pays. Il est l'expression de notre attachement aux libertés, aux idées de tolérance, de solidarité et de respect de la dignité humaine.

Il est aussi une obligation juridique, découlant de nos principes constitutionnels, de nos engagements internationaux et de nos obligations européennes qui modèlent profondément la législation interne sur l'asile.

Dans cette première sous-partie, nous rappelons le cadre juridique que les services du ministère de l'Intérieur, de l'OFPRA et de la CNDA nous ont détaillés.

a) Ainsi, le préambule de notre Constitution affirme que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* » et ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés définit le réfugié comme « *toute personne (...) qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays...* » et pose un certain nombre d'obligations incombant aux Etats.

b) Le droit de l'Union européenne en matière d'asile s'est construit quant à lui à partir des Traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) et il est aujourd'hui consacré par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 78). Il a conduit à l'adoption du règlement Dublin⁵ et de trois directives, adoptées entre 2003 et 2005, portant respectivement sur les conditions d'accueil⁶, sur les conditions pour obtenir une protection internationale⁷ et

⁵ Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'une pays tiers.

⁶ 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.

⁷ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29/avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts.

sur les procédures ⁸. Elles ont été transposées par anticipation en droit interne par la loi de 2003.

Ces directives, dites de première génération, posent des « normes minimales », destinées à harmoniser les politiques des Etats membres en matière d'asile et à garantir des standards communs de protection dans l'ensemble des Etats membres.

A la suite de négociations qui se sont déroulées depuis 2008, ces textes ont été profondément refondus dans la perspective de la mise en œuvre d'un véritable régime d'asile européen commun (RAEC), approfondissant le niveau d'harmonisation, renforçant l'efficacité des politiques d'asile et garantissant un niveau de protection élevé aux demandeurs d'asile. Ces nouvelles directives, adoptées le 26 juin 2013, devront être transposées dans la législation interne, d'ici 2015. Le nouveau règlement Dublin III sera lui applicable dès janvier 2014.

Les principes fondateurs de la législation sur l'asile ont été posés par la loi du 25 juillet 1952, aujourd'hui codifiée dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), confiant l'examen des demandes d'asile à un établissement public administratif, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), statuant de manière indépendante, sous le contrôle d'une juridiction administrative spécialisée, la Commission des recours des réfugiés, devenue en 2008, la Cour nationale du droit d'asile.

Cette architecture, marquée par le caractère international de la protection et la volonté de garantir l'indépendance et la spécialisation du processus de décision, si elle a fait l'objet d'évolutions, a été globalement maintenue.

Un plan d'action pour la réforme de l'OFPRA, conclu à l'issue d'un processus de concertation interne, a été mis en œuvre à compter de septembre 2013. Il nous a été présenté à l'occasion de notre déplacement *in situ*. Ce plan s'articule autour de trois axes, visant à renforcer la protection (en favorisant une doctrine unifiée et des pratiques de travail partagées, en développant une expertise de l'instruction, en mettant en œuvre un contrôle qualité en lien avec le HCR, en améliorant la formation...), à raccourcir les délais de traitement des demandes (mutualisation des principaux flux de demandeurs d'asile, mise en place d'un traitement adapté à la demande...), ainsi qu'à améliorer les conditions de travail. Le plan doit permettre de respecter les priorités fixées par le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'Etat et l'OFPRA le 3 septembre 2013.

S'agissant de la Cour nationale du droit d'asile, juridiction administrative qui relève du Conseil d'Etat, chacune des 80 formations collégiales de jugement qu'elle comprend, comporte un président, magistrat et deux assesseurs, dont l'un est nommé par le HCR, l'autre par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministères représentés au conseil d'administration de l'OFPRA.

Les décisions sont prises en formation collégiale (77,8% en 2012) ou par ordonnance à juge unique dans les affaires ne justifiant pas l'intervention d'une décision collégiale. Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'Etat depuis 2008 a permis la

⁸ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

modernisation et la professionnalisation de cette juridiction avec, notamment, la nomination de juges permanents, au nombre de 12, favorisant une culture de juridiction.

Il a fallu attendre la loi du 26 août 1993, codifiée dans le CESEDA, pour que soit définie une législation sur l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993, ce texte pose le principe de l'admission provisoire au séjour des demandeurs d'asile pendant toute la durée d'examen de leur demande par l'OFPRA et la CNDA. Ce droit est matérialisé par la délivrance d'un document provisoire de séjour par la préfecture, renouvelé jusqu'à l'issue de la procédure, préalablement à toute saisine de l'OFPRA.

Deux séries d'exceptions à ce principe sont prévues et mises en œuvre par les préfectures sur la base d'un examen individuel :

- la première correspond à l'hypothèse où l'examen de la demande relève d'un autre Etat membre en application du règlement Dublin qui permet de déterminer, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile -le règlement vise à éviter le phénomène de demandes multiples et à garantir que le cas de chaque demandeur d'asile sera traité par un seul Etat membre - auquel cas les demandeurs ne peuvent pas saisir l'OFPRA.

- la seconde intervient lorsque le demandeur d'asile se trouve dans un des cas prévus par la loi : menace grave pour l'ordre public, provenance d'un pays figurant sur la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, demande d'asile reposant sur une fraude délibérée constituant un recours abusif ou présentée dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement. Le demandeur d'asile bénéficie alors seulement d'un droit au maintien sur le territoire jusqu'à ce que l'OFPRA, statue de manière « prioritaire » sur la demande, dans des délais abrégés (15 jours ou 96 heures si le demandeur d'asile est placé en rétention administrative) et se prononce sur la demande. Le recours devant la CNDA n'a pas de caractère suspensif.

2. 2. Une hausse très importante de la demande au cours des dernières années

Les dysfonctionnements actuels du système d'asile, en termes de dérapage des délais de procédures et de crise de l'hébergement, ne peuvent se comprendre sans prendre en considération la très forte croissance des flux de demande d'asile depuis 2007 et l'évolution des demandes.

Sur une période de dix ans, la demande d'asile en France enregistrée à l'OFPRA a connu des fluctuations importantes⁹. En 2004, après une hausse continue depuis 1996, elle atteignait, réexamens compris, 65 614 demandes (y compris mineurs accompagnants). Elle a ensuite

⁹ Les demandeurs d'asile relevant de la procédure dite « Dublin » ne sont pas comptabilisés dans les données de l'OFPRA, citées dans le rapport. Ainsi, en 2012, 3 555 demandeurs d'asile se sont présentés en préfecture et font l'objet d'un accord de réadmission vers un autre Etat membre, auxquels s'ajoutent 2 147 demandeurs d'asile dont la requête était en cours d'examen. Ces chiffres doivent être pris en considération pour évaluer le besoin effectif de prise en charge sociale sur les territoires.

sensiblement diminué de près de 50 % jusqu'en 2007 (35 520 demandes), avant de repartir fortement à la hausse à partir de 2008 : 42 599 demandes en 2008, 47 686 en 2009, 52 762 demandes en 2010 et 57 337 en 2011. Cela représente une augmentation de plus de 73 % entre 2007 et 2012.

Cette hausse de la demande au cours des dernières années se constate dans plusieurs pays européens. Après avoir été, pendant plusieurs années et jusqu'en 2011, le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, la France se situe en 2012 au deuxième rang derrière l'Allemagne (qui a fait face à une hausse de 45 % de sa demande d'asile en un an).

Le nombre total de demandes d'asile déposées devant l'OFPRA s'élevait à 61 468 en 2012 soit une hausse de 7,2 % par rapport à 2011. Il se décomposait ainsi : 41 254 premières demandes, 14 001 mineurs accompagnants et 6 213 réexamens (+20 % par rapport à 2011).

La tendance à la hausse de la demande se confirme pour 2013 avec, sur les 10 premiers mois de l'année, 54 825 demandes déposées¹⁰ (contre 50 506 déposées à la même époque l'année dernière).

Si, globalement, la répartition de la demande d'asile sur le territoire national a connu peu de modifications ces dernières années, certains territoires métropolitains ont toutefois vu le nombre de demandeurs d'asile qu'ils accueillent doubler en un an, comme les départements du Rhône et de la Moselle. Cette évolution est à l'origine de fortes pressions sur les territoires concernés et désorganise le système de l'asile. Nous avons pu le constater à l'occasion de nos déplacements. Ce dysfonctionnement est aggravé par le fait qu'aux demandeurs d'asile plus nombreux de l'année en cours s'ajoutent ceux des années précédentes dont l'examen du dossier ou l'éloignement n'a pas abouti.

De manière générale, les demandeurs d'asile sont relativement jeunes (32,5 ans en moyenne en 2012) et sont principalement originaires d'Afrique (37%), de pays d'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne (34%) et d'Asie (24%). Le nombre de demandeurs originaires du continent européen a connu la plus forte progression en 2012.

Les cinq premiers pays de provenance des demandeurs d'asile étaient en 2012, la République démocratique du Congo (5 644 demandes), la Russie (6 013 demandes), le Sri Lanka (3 983 demandes), le Kosovo (3 714 demandes) et la Chine (2 406 demandes). Sur les 10 premiers mois de 2013, le classement des cinq premiers pays d'origine est le suivant : la République démocratique du Congo, le Kosovo, l'Albanie, le Bangladesh, la Russie.

Au cours de l'année 2012, l'OFPRA a pris 60 128 décisions (y compris mineurs accompagnants). Hors mineurs accompagnants, cela représente 4 348 décisions d'octroi d'une protection (3 168 statuts de réfugié et 1 185 protections subsidiaires). Depuis le début de l'année 2013, l'Office a pris 49 431 décisions (mineurs inclus). Selon les données provisoires 2013, le taux d'accord devant l'Office (12,8%) est en hausse de 3,7 points par rapport à l'année précédente et dépasse celui de la CNDA.

¹⁰ Données provisoires sur les mois de janvier à octobre 2013.

La hausse de la demande d'asile et l'augmentation du nombre des décisions de rejet de l'OFPRA de 2008 à 2013, conjuguées avec la hausse du taux de recours (87,3 % en 2012), ont conduit à l'augmentation du nombre de recours devant la CNDA. Ainsi, le nombre de recours était de 25 044 en 2009, de 27 445 en 2010, de 31 983 en 2011 et a augmenté de 13,7% en 2012 pour atteindre le nombre de 36 362.

La CNDA a prononcé 37 350 décisions au cours de l'année 2012. Comme les années précédentes, elle a accordé un nombre de statuts supérieur à celui de l'OFPRA, avec 5 680 décisions d'octroi d'une protection (4 290 statuts de réfugiés et 1 390 protections subsidiaires). Cette tendance semble s'inverser en 2013 : pour la première fois depuis 10 ans, l'OFPRA accordant plus de protections que la CNDA.

Le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA diminue depuis 2009. Il était de 30,9 % en 2009, de 27,7 % en 2010, de 22,7 % en 2011 et de 19,7 % en 2012. Sur les cinq premiers mois de 2013, le taux d'annulation n'est que de 13,7 %.

Il en résulte que le taux global d'admission à une protection internationale (somme des décisions positives de l'OFPRA et de la CNDA) connaît une baisse continue depuis 2008. Ainsi, il s'élevait à 29,4% en 2009, à 27,5% en 2010, à 25,3% en 2011 et à 21,7% en 2012. A ce jour, il n'est que de 18,1% pour 2013. Cette tendance doit nécessairement être analysée au regard de l'évolution des pays d'origine des demandeurs d'asile.

Les raisons qui influencent les flux de demandes d'asile sont variées, difficilement prévisibles et on constate que les variations ne sont pas nécessairement corrélées aux évolutions géopolitiques. On note ainsi que des pays dont les ressortissants sont susceptibles d'avoir un très fort besoin de protection internationale (comme la Syrie) ne figurent, ni en 2012 ni en 2013, dans la liste des 10 premiers pays d'origine des demandeurs d'asile. A l'inverse, des pays pour lesquels les taux de protection sont relativement bas figurent parmi les premiers pays d'origine (sur les 10 premiers mois de 2013 : Albanie et Kosovo, 8 % de taux global).

Il faut ajouter que parallèlement à la hausse de la demande d'asile et à la baisse des taux de protection, les préfetures rencontrées, notamment lors des déplacements sur le terrain, ont indiqué avoir constaté une hausse des dépôts concomitants de demandes d'asile et de demandes de titre de séjour dans le cadre de la procédure « étrangers malades ».

2. 3. Des délais de procédures excessifs

La hausse de la demande d'asile constatée depuis 2007 a conduit à un allongement des délais globaux de traitement des demandes d'asile.

Ces délais recouvrent la durée de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA mais également les délais d'accès à la procédure et de traitement administratif par les préfetures.

En effet, avant de pouvoir déposer son dossier à l'OFPRA, le demandeur d'asile doit présenter une demande d'admission au séjour et pour cela préalablement disposer d'une adresse. S'il n'est pas hébergé, il lui est nécessaire d'obtenir une domiciliation auprès d'une association ou d'une plate-forme agréée. Selon le rapport de la Coordination française du droit d'asile sur

l'état des lieux 2012¹¹, les délais de domiciliation vont de quelques jours à plus de 5 mois selon les zones géographiques.

Une fois doté d'une adresse, le demandeur doit obtenir un rendez-vous à la préfecture. A ce stade, l'inégalité des flux de demandeurs d'asile, selon les territoires ainsi que le mode d'organisation territoriale pour le premier accueil des demandeurs d'asile en préfecture peuvent influencer sur les délais d'accès à la procédure.

Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, le délai de convocation en préfecture des demandeurs d'asile était en moyenne de 22,93 jours en 2012. Ce nombre de jours s'est amélioré puisqu'il était de 24,07 jours en 2011. Toutefois, il cache de très fortes disparités selon les régions. Ainsi, les délais pour obtenir un rendez-vous à la préfecture de l'Essonne étaient de 2 jours, tandis qu'ils étaient de 16 jours en Moselle, de 20 jours en Seine-Saint-Denis et de 99 jours à Lille.

La préfecture dispose en principe d'un délai de 15 jours pour statuer sur l'admission provisoire au séjour. Toutefois, là encore, les délais varient très fortement sur le territoire et peuvent sembler-t-il, dans certaines régions, atteindre plusieurs mois.

Par ailleurs, fin 2012, le délai moyen constaté¹² d'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA, toutes procédures confondues, s'élevait à 186 jours. Ce délai n'a cessé d'augmenter parallèlement à la hausse de la demande d'asile et ce malgré un renforcement significatif des moyens de l'Office. Ainsi, il était de 100 jours en 2008, 118 en 2009, 145 en 2010 et 174 en 2011. Il est de 204 jours fin septembre 2013.

On constate également un allongement des délais dans le cadre des procédures prioritaires, alors même que la durée de ces procédures, justifiée par la nature de la demande, est en théorie de 15 jours en application de la loi. Ainsi, lors du déplacement en préfecture de Moselle, le temps d'examen complet d'une demande d'asile traitée en procédure prioritaire a été estimé à quatre mois, entre le moment où le demandeur se présente pour obtenir une domiciliation et le moment où il reçoit la décision de l'OFPRA.

A ces délais, s'ajoutent pour les personnes en procédure normale, les délais de jugement des recours contentieux devant la CNDA, qui restent élevés, même s'ils s'améliorent.

En effet, grâce à un renfort de personnel en 2011, les délais de jugement de la CNDA baissent régulièrement. Le délai moyen de jugement constaté était de 412 jours en 2008, 385 jours en 2009, 392 jours en 2010, 348 jours en 2011 et 10 mois (303 jours) en 2012. Il est de 9 mois et 11 jours fin septembre 2013.

La durée cumulée de ces procédures, anormalement longue, entraîne toutefois de nombreuses conséquences. Les personnes déboutées de leurs demandes ne comprennent pas, après un long séjour sur le territoire, la nécessité de quitter ce dernier. La prise en charge financière s'en ressent comme l'a démontré le rapport des inspections générales. Enfin, ces délais liés à l'ensemble des procédures pèsent sur le fonctionnement des structures qui

11 "Droit d'asile en France : conditions d'accueil - Etat des lieux 2012", février 2013.

¹² Ce délai représente le temps écoulé entre la date de dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA et la date de décision.

reçoivent ou accompagnent ces personnes en attente d'une décision, qu'elle soit administrative pour l'admission au séjour ou juridictionnelle pour leur statut.

2. 4. Un premier accueil qui présente des dysfonctionnements

Les plates-formes exercent leurs missions dès l'arrivée des demandeurs d'asile sur le territoire mais aussi pendant toute la durée de la procédure. Elles assurent non seulement le premier accueil et l'orientation mais garantissent aussi l'accompagnement administratif et social du demandeur d'asile lorsqu'il n'est pas hébergé en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le premier accueil est aujourd'hui coordonné et financé, en partie, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il est constitué d'un réseau de 34 plates-formes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile (PADA).

Les plates-formes sont gérées soit par des structures associatives subventionnées à cet effet par l'Office, soit conjointement par l'OFII et une association. Parmi ces plates-formes, 23 sont associatives (FTDA, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, Croix-Rouge Française, etc.). L'implantation des plates-formes est articulée avec la cartographie de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, étendue depuis le 1^{er} mai 2010 à toutes les régions de métropole, à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la Corse. Sauf exception, chaque région dispose d'une plate-forme unique.

La Coordination française du droit d'asile a formulé de nombreuses critiques sur le premier accueil dans son rapport rendu public en février 2013. Plusieurs dysfonctionnements ont été rappelés pendant la concertation, notamment à l'occasion des travaux de l'atelier chargé de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement.

Le premier accueil se caractérise en effet par l'intervention de nombreux acteurs qui ne se coordonnent pas forcément. Le parcours du demandeur d'asile manque donc de lisibilité avec des pratiques très variables selon les territoires. Le premier contact du demandeur d'asile, déterminant, n'est pas le même partout.

La préfecture gère le droit au séjour et délègue souvent la gestion de l'hébergement aux services territoriaux de l'Etat chargés de la cohésion sociale. Les plates-formes sont chargées du suivi administratif et social ainsi que de l'orientation des demandeurs d'asile vers le dispositif d'hébergement. La prise en charge financière (ATA) incombe à Pôle emploi. A cela s'ajoute naturellement le très important examen de la demande par l'OFPRA et la CNDA. La multiplicité des intervenants et leur dispersion sur le territoire compliquent les démarches des demandeurs d'asile, qui doivent se déplacer à de nombreuses reprises, vers les structures de domiciliation, la préfecture, la plate-forme, l'OFII, l'OFPRA, la CNDA, l'agence Pôle emploi, voire d'autres intervenants. Cela n'est pas sans conséquence sur les coûts, la qualité de l'aide apportée aux demandeurs d'asile et sur leurs parcours.

Aujourd'hui, le manque d'un suivi de proximité par les plates-formes régionales ne permet pas d'assurer un accompagnement social et administratif de qualité (les plates-formes régionales étant parfois éloignées du lieu d'hébergement), en ce qui concerne en particulier les demandeurs d'asile hébergés dans des structures d'urgence. Or, à ce jour la majorité des demandeurs d'asile bénéficient de ce dispositif tout au long de la procédure d'examen de leur

demande, un peu plus de 30% seulement des demandeurs étant hébergés en CADA. Cette situation crée, de fait, une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile.

Par ailleurs, pour accéder à la procédure d'asile, les demandeurs doivent être domiciliés. Depuis 2012, les associations agréées par le préfet de département sont financées sur le fondement du référentiel des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (prestation n°2) pour domicilier les demandeurs d'asile dans les départements qui reçoivent plus de 10 demandeurs d'asile par mois. Aujourd'hui, selon les régions et les départements, les délais d'accès à la préfecture sont plus ou moins longs (*cf. supra*) ce qui amène certaines associations, parfois à la demande de l'Etat, à continger le nombre de demandeurs d'asile pris en charge, à élaborer des listes d'attente ou à renvoyer vers les départements voisins. Des disparités sont également constatées dans le fonctionnement des services de domiciliation — durée, modalités de retrait de courrier, etc. — et dans les systèmes mis en place par les pouvoirs publics (agrément, système de rendez-vous ...).

La politique de prise en charge des demandeurs d'asile souffre ainsi de l'inadéquation entre les besoins et l'offre disponible, conséquence de l'augmentation du flux des demandeurs d'asile sur le territoire et de l'allongement des délais de traitement à tous les stades de la procédure. Les plates-formes doivent par conséquent faire face aux difficultés de compréhension des demandeurs d'asile, principalement liées aux délais d'ouverture des droits (accès à la procédure, à un moyen de subsistance et aux soins ...).

Cette inadéquation n'a pas disparu malgré une démarche de rationalisation du réseau et des concours publics importants.

Les moyens budgétaires affectés au réseau des plates-formes associatives se sont élevés à 10,8 millions d'euros en 2012, dont 6,6 millions (61 % du total) sont à la charge de l'OFII et 3,9 millions (37 % du total) sont financés par les crédits du fonds européen pour les réfugiés (FER). Le concours des collectivités territoriales s'établit à 1,8 %.

2. 5. Une concentration des demandeurs d'asile qui rend difficile une prise en charge de qualité

Aujourd'hui, le demandeur d'asile est principalement hébergé sur son lieu d'arrivée ou dans la région dans laquelle il a déposé sa demande d'asile. Ainsi, la répartition des flux de première demande d'asile est très inégale sur le territoire, l'Ile-de-France accueillant près de 40 % de ces flux et Rhône-Alpes 18 %.

L'augmentation du flux de la demande d'asile et l'allongement des délais de traitement des demandes, associés à la régionalisation de l'admission au séjour et du premier accueil des demandeurs d'asile, ont en outre pu, dans certains territoires, générer une forte concentration des publics sur les départements chefs-lieux de région.

A l'exception d'un volant limité de places de CADA et du dispositif d'hébergement d'urgence piloté au niveau national (AT-SA, comptant 2 160 places), la grande majorité de la capacité d'hébergement est gérée localement par les préfets. La localisation des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile majoritairement régionales et situées dans le département chef-lieu favorise également ce phénomène de concentration. Ainsi les efforts demeurent insuffisants pour décongestionner l'Île-de-France et certaines capitales régionales.

Par ailleurs, les objectifs de régionalisation du dispositif d'hébergement d'urgence, définis dans la circulaire du 24 mai 2011 du ministère de l'intérieur, n'ont pas été entièrement atteints. La mutualisation des capacités d'hébergement entre départements et l'orientation des primo-arrivants hors des territoires chefs-lieux n'est pas mise en œuvre à ce jour. Ainsi, les phénomènes de concentration se poursuivent-ils dans les principales agglomérations, ce qui favorise les logiques de filière (augmentation de 103 % de la demande en provenance des Balkans dans le département du Rhône au premier semestre 2013 contre 13 % au niveau national).

L'OFII est chargé de l'orientation des demandeurs d'asile sur un volet limité de places de CADA (places vacantes mises à disposition du niveau national par les départements et régions). Les orientations nationales qui sont prononcées interviennent généralement au bout de plusieurs mois après le dépôt de la demande d'asile. Les familles orientées sont donc peu enclines à quitter le premier territoire d'accueil où un premier travail d'accompagnement et de suivi a déjà été mené par la plate-forme d'accueil et par la préfecture.

La répartition territoriale actuelle des places d'hébergement (CADA et hébergements d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile (HUDA) confondus) ne permet pas une prise en charge équilibrée des demandeurs d'asile sur le territoire. Ainsi, dans certains départements comme le Rhône ou la Moselle ¹³, la situation a des répercussions sur les dispositifs d'accompagnement social (interruption de certaines prestations pour les nouveaux arrivants à Lyon) et sur le plan financier puisque les préfets de régions augmentent leur demande de crédits complémentaires pour héberger les demandeurs d'asile. La scolarisation d'un grand nombre d'enfants nouvellement arrivés est en outre difficile à assumer par les collectivités territoriales.

2. 6. Un hébergement hétérogène et inégal

Afin d'apporter une aide matérielle aux demandeurs ne disposant pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins, le ministère en charge de l'asile finance et gère un dispositif d'hébergement et d'accompagnement dédié, le « dispositif national d'accueil » des demandeurs d'asile. Il compte au 31 décembre 2012, 21 656 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Cette capacité est en cours d'extension suite à la décision du Gouvernement, à l'occasion de la conférence nationale contre la pauvreté des 10 et 11 décembre 2012, de créer 4 000 nouvelles places de CADA entre le 1^{er} juillet 2013 et le deuxième semestre 2014. Les extensions sont soumises à des procédures d'appel à projets médico-sociaux relativement lourdes, menées sous l'autorité des préfets de département. Les créations de CADA ne sont pas simples dans certains territoires, notamment ruraux, où les élus

¹³ Nos déplacements à Metz, Nancy et Lyon les 8 et 17 octobre 2013.

locaux s'inquiètent de l'arrivée de nouvelles familles en demande d'asile. Dans d'autres territoires, ces projets sont toutefois bien reçus comme en témoigne un récent article paru dans le magazine « Maires de France »¹⁴.

Dans l'agglomération valencienne, 105 places de CADA sont réparties dans le logement social diffus. Cette solution semble être pertinente mais les communes qui reçoivent les demandeurs d'asile sont celles aussi qui concentrent le plus de publics en difficultés. La quasi-totalité de ces places se situent sur le territoire de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole alors qu'une meilleure répartition entre les deux communautés d'agglomération aurait dû être recherchée.

Les CADA font partie des services et établissements sociaux et médico-sociaux dont la gestion et la tarification sont régies par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Les résidents y bénéficient d'un encadrement sur la base d'un agent à temps plein pour 10 à 15 personnes ; 50 % de ces agents doivent avoir suivi une formation en travail social et assurer des missions d'accompagnement social¹⁵. Cet accompagnement prend la forme d'une aide administrative et juridique relative à la procédure d'asile, d'un suivi social notamment en termes de santé, et de scolarité, mais également d'activités et de sessions collectives d'information ou de « gestion de l'attente »¹⁶.

Le prix de journée moyen national des CADA a fait l'objet d'une baisse depuis 2010, passant de 26,10 € par jour et par place à 24 € en 2013, pour un budget global de 190 M€. Les structures ont été amenées à mutualiser certaines fonctions support et à réduire leurs effectifs dans certains cas. Les gestionnaires de ces structures nous ont signalé également des disparités entre les régions sur le prix de journée qui s'expliquent par le fait que tous les centres n'ont pas les mêmes besoins financiers en fonction des caractéristiques de la structure d'accueil et du public accueilli.

Du fait de la très forte progression de la demande d'asile depuis 2007 et de l'allongement considérable des délais de traitement des demandes, le dispositif d'accueil ne permet plus aujourd'hui d'accueillir qu'une minorité de demandeurs d'asile, soit 33 % des personnes qui devraient normalement pouvoir intégrer ces centres (chiffres au 30 septembre 2013).

L'engorgement des CADA est accentué par le phénomène de maintien dans les centres, de résidents ayant obtenu une décision définitive en matière d'asile, en particulier les personnes déboutées, qui, faute d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ou de solutions d'hébergement alternatives, continuent d'occuper indument ces places (voir infra). Le taux de présence induite des déboutés et des réfugiés en CADA s'est ainsi progressivement dégradé depuis 2008 pour atteindre 7,8 % en fin d'année 2012.

¹⁴ "Quand les territoires ruraux deviennent des terres d'asile", *Maires de France, le magazine*, octobre 2013.

¹⁵ Décret n°2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions signées entre l'Etat et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

¹⁶ Circulaire du 19 août 2011 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Beaucoup de demandeurs n'entrant que tardivement en CADA aujourd'hui, l'accompagnement à la procédure n'est assuré que de façon très insatisfaisante.

Face à l'engorgement des CADA, des niveaux de priorités ont été fixés pour l'accès à ces centres. Ils permettent d'orienter prioritairement les personnes considérées comme vulnérables, soit les familles avec enfants ou les personnes présentant des problèmes de santé. Or, l'accès en CADA répond à une procédure et à des critères fixés au niveau des préfectures de région ou de département, ce qui a pour effet de créer des inégalités d'accès au dispositif selon les territoires.

L'accès aux places de CADA est par ailleurs réservé aux demandeurs d'asile en procédure dite « classique », les demandeurs d'asile en procédure « prioritaire » et les demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin n'y ayant pas accès.

Les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement en CADA, soit par manque de place, soit en raison de leur statut administratif, peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA). Il s'agit d'un hébergement sous forme de nuitées hôtelières pour plus de 50 % des places financées, qui n'offre pas d'encadrement sur le modèle du CADA, mais dont les bénéficiaires peuvent s'adresser aux plates-formes de premier accueil (PADA) pour accéder à un accompagnement. Malgré cela, le parc d'hébergement d'urgence compte également un grand nombre de structures aménagées dans des bâtiments collectifs ou en appartements, en particulier hors de la région Ile-de-France, plus adaptées aux séjours de longue durée.

Ces structures sont souvent adossées à des CADA ou autres établissements sociaux, ce qui permet aux résidents de bénéficier d'un accompagnement de proximité, pour un coût raisonnable : le coût moyen unitaire de l'HUDA, tous types de structures confondus, était en 2012 de 16,50 € par jour (hors prise en charge financière des demandeurs au titre de l'ATA). Les participants à la concertation partagent à l'unanimité le constat d'un trop grand nombre de nuitées hôtelières.

Outre l'hébergement d'urgence géré au niveau déconcentré, les services centraux en charge de l'asile financent et pilotent un dispositif national d'hébergement d'urgence, géré par Adoma, au bénéfice de l'Ile-de-France et des régions les plus tendues. Ce dispositif de 2 160 places en 2013 fonctionne principalement en structures collectives, avec un taux d'encadrement inférieur à celui appliqué pour les CADA (1 ETP pour 15 à 20 résidents).

Cette situation entraîne une rupture d'égalité entre les demandeurs d'asile hébergés en CADA, qui bénéficient d'un accompagnement et d'un encadrement soutenu, et les personnes hébergées dans des structures d'urgence, généralement à l'hôtel, sans encadrement direct, dans des communes parfois très éloignées des plates-formes d'accueil régionales. En outre, ces plates-formes ne bénéficient pas des mêmes moyens humains qu'en CADA en termes d'accompagnement, limitant fortement les prestations délivrées aux personnes suivies.

Le dispositif d'urgence est en principe destiné à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA, lorsque le dispositif est embolisé. Or, face à la saturation progressive du parc de CADA depuis 2007, causée par l'augmentation des flux de premières demandes d'asile et par l'allongement des délais de traitement, le dispositif d'hébergement d'urgence a pris de l'ampleur, jusqu'à comporter le même nombre de places qu'en CADA. Alors que seules 13 000 places étaient financées en 2009, près de 22 000 places sont ainsi financées en 2013, soit une augmentation de près de 70 % de la capacité en quatre ans.

En complément d'un hébergement en structure d'urgence, les demandeurs d'asile hors CADA perçoivent l'allocation temporaire d'attente (ATA), d'un montant de 11,20 € par jour en 2013. Cette allocation n'est toutefois versée qu'aux adultes, alors que l'allocation versée aux résidents des CADA (allocation mensuelle de subsistance ou AMS) est indexée sur la composition familiale des ménages. Le versement de l'ATA provoque donc des inégalités entre les ménages, mais également entre les types de prise en charge. Sa gestion, opérée par Pôle emploi, est par ailleurs fortement remise en question, notamment par le rapport des inspections générales sur la prise en charge des demandeurs d'asile publié en avril 2013 : constat d'un nombre important de versements indus mais également de retards d'ouverture et de fermeture des droits.

A ce jour, tous les demandeurs d'asile ne sont pas hébergés sur des structures dédiées. En effet, hormis les personnes accueillies chez des tiers ou logées par leurs propres moyens, une part des demandeurs d'asile non pris en charge en CADA ou dans le parc d'hébergement d'urgence qui leur est réservé, s'adresse au dispositif de veille sociale par l'intermédiaire du 115. Ce dispositif est financé sur le budget opérationnel de programme 177 « Ville et logement » et géré par le ministère en charge des affaires sociales. Il est impossible d'évaluer précisément leur nombre, faute de données de recensement récentes. La porosité entre les budgets dédiés à l'asile et à la veille sociale a souvent été pointée, notamment par des rapports parlementaires, comme un dysfonctionnement du système de prise en charge des demandeurs d'asile. Il a par ailleurs été évoqué le fait que l'hébergement d'urgence de droit commun venait bien souvent pallier les insuffisances de la programmation budgétaire relative à l'asile.

S'il est impossible d'évaluer le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure hébergés hors du dispositif dédié, notamment faute d'un système d'information exhaustif¹⁷, il est certain que s'établit un système de vases communicants entre le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et le dispositif d'accueil de droit commun ; Il s'agit en particulier des personnes déboutées du droit d'asile qui doivent quitter les CADA sans pour autant faire l'objet de mesures d'éloignement ni de régularisation.

2. 7. Des procédures juridiques contestées

Le dispositif juridique du traitement des demandes d'asile fait l'objet de critiques depuis plusieurs années.

Elles sont exprimées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹⁸, les associations (voir notamment le rapport de la Coordination française sur le

¹⁷Le logiciel informatique DN@ permet de recenser et de visualiser en temps réel les places de CADA autorisées et occupées. Le système n'intègre toutefois que le dispositif des CADA, et non l'hébergement d'urgence.

¹⁸ Voir en particulier avis du 15 décembre 2011.

droit d'asile)¹⁹, ainsi qu'au plan international, par la voix du HCR²⁰, des comités internationaux de protection des droits de l'homme²¹, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²² et au travers des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme²³.

Ces observations portent essentiellement sur les modalités de mise en œuvre de la procédure d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile (voir ci-dessus 2^e partie. I). Le rôle de la préfecture est contesté au motif que les critères de placement en procédure prioritaire seraient indissociables de l'appréciation du fond de la demande, qui ne peut appartenir qu'à l'autorité de détermination de la protection (OFPRA) et que les préfectures feraient une utilisation excessive, voire arbitraire de ces dispositions. L'insuffisance des garanties apportées dans le cadre de cet examen prioritaire est soulignée, surtout l'absence d'un recours suspensif devant la CNDA contre les décisions de rejet de l'OFPRA prises dans ce cadre.

Cette critique se nourrit du fait que la phase d'examen devant l'OFPRA, laquelle se déroule sans présence extérieure lors de l'entretien ainsi que de la persistance d'un différentiel significatif des protections accordées respectivement par l'OFPRA et la CNDA. En effet, comme déjà indiqué, plus de la moitié des protections accordées par la France sont le fait de la CNDA et le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA est élevé, avec des variations fortes selon les nationalités.

Le critère tiré de la provenance d'un pays considéré comme sûr, qui constitue un des cas d'application de la procédure prioritaire, est contesté comme ne tenant pas compte des mérites individuels de la demande. Les modalités d'établissement de liste de ces pays, par le conseil d'administration de l'OFPRA, en feraient un seul outil de gestion des flux de demandes d'asile, ne prenant pas en considération la réalité de la situation des pays en cause, en matière de respect des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'information et l'assistance juridique apportées aux demandeurs d'asile pour la préparation de leur demande sont souvent considérées comme insatisfaisantes ; seuls les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficiant, selon certains, d'un accompagnement effectif.

Les procédures spécifiques, comme celles concernant la mise en œuvre du règlement Dublin ou l'examen des demandes d'admission à la frontière au titre de l'asile, font également l'objet de préoccupations fortes ; l'insuffisance des garanties tant au stade de l'examen que du recours devant la juridiction administrative étant mise en cause.

¹⁹ Droit d'asile en France. Conditions d'accueil. Etat des lieux 2012 France Terre d'Asile. "Donner de l'ambition à la réforme d'asile" juillet 2013.

²⁰ Voir notamment intervention dans le contentieux CEDH IM c/France du 2 février 2012.

²¹ Voir en particulier Comité contre les disparitions forcées (observations finales 19 avril 2013), Comité contre la torture (observations finales 26 avril-14 mai 2010).

²² Mémorandum du 20 novembre 2008.

²³ Voir en particulier Arrêt IM c/France 2 février 2012.

Enfin, est souvent soulignée l'absence de procédures prenant en compte de manière spécifique des situations de vulnérabilité particulières qui justifieraient des modalités d'examen appropriées. De nombreux observateurs regrettent notamment que la situation des mineurs non accompagnés, qui méritent une protection particulière, ne soit pas traitée, dans sa globalité, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale.

2. 8. Une insuffisante intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Au 31 décembre 2012, l'OFPRA estimait le nombre de personnes placées sous sa protection à 176 984. Chaque année, plus de 10 000 personnes obtiennent en France une protection au titre de l'asile. Leur répartition sur le territoire est inégale puisque près de la moitié des bénéficiaires d'une protection internationale réside en Ile-de-France.

A l'obtention d'une protection, l'OFPRA émet les documents d'état-civil nécessaires à la délivrance d'un titre de séjour, d'une durée de 10 ans pour les réfugiés, et d'un an renouvelable pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Les personnes protégées bénéficient alors d'un certain nombre de droits administratifs et sociaux, notamment :

- droit au travail et à la formation professionnelle ;
- accès aux aides financières des caisses d'allocations familiales ;
- accès à une couverture médicale de base et complémentaire ;
- accès à la procédure de réunification familiale ;
- aides au logement et/ou accès à un logement social ;
- accès au parcours d'intégration organisé par l'OFII.

Au même titre que l'ensemble des primo-arrivants migrant pour des raisons professionnelles ou familiales, les bénéficiaires d'une protection, après l'obtention de leur statut, sont convoqués par l'OFII pour la signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce contrat prévoit une visite médicale d'accueil, préalable à la délivrance d'un titre de séjour, une formation à la vie civique et au français langue d'intégration (FLI), ainsi qu'un entretien d'évaluation et un bilan des compétences professionnelles.

Si l'accès à l'ensemble de ces services dits « de droit commun » doit faciliter l'insertion dans la société française des primo-arrivants, la situation particulière du public sous protection rend bien souvent leur parcours d'intégration plus difficile. Il s'agit en effet d'un public par définition plus vulnérable que celui des migrants ayant immigré pour des raisons économiques ou familiales, en raison des traumatismes liés au parcours d'exil et aux traitements subis dans les pays d'origine. Les bénéficiaires d'une protection se retrouvent dans la plupart des cas sans ressources, après avoir bénéficié de l'aide de l'Etat durant la procédure d'asile, dans des centres qu'ils doivent quitter dans une période de 3 à 6 mois après l'obtention du statut. Ils sont enfin plus éloignés de l'insertion au vu de leur faible maîtrise de la langue française dans la majorité des cas et de leur plus faible niveau de formation scolaire initiale.

Ces différents handicaps sont un frein à l'accès rapide aux droits et services auxquels les publics protégés peuvent prétendre, ce qui entrave et retarde fortement leur parcours d'intégration. Or, le statut délivré doit prendre une dimension toute particulière dans le traitement accordé par l'Etat aux personnes sous protection, au regard des engagements internationaux et européens de la France, singulièrement la convention de Genève.

A ce titre, l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile dispose que : « *L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié [...] et a signé le contrat d'accueil et d'intégration [...] bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. À cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci* ».

Afin de fournir un accompagnement adapté aux ménages les plus vulnérables, le ministère en charge de l'asile gère un dispositif spécifique d'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale : les centres provisoires d'hébergement (CPH). Les CPH sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécialisés, prévus par l'article L. 345-1 du CASF, ayant vocation à encadrer le parcours d'insertion des résidents notamment vers l'emploi et le logement. Ils sont financés sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », pour un montant d'environ 12 millions d'euros en 2012, et un coût moyen de 29,7 € par place et par jour.

Le dispositif compte 28 centres pour une capacité totale de 1 083 places, soit seulement 10 % des personnes qui obtiennent une protection internationale chaque année. Compte tenu de cette capacité limitée, l'accueil en CPH est réservé aux réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion. Ce dispositif est régi par plusieurs circulaires notamment celles du 14 novembre 1996 relative au fonctionnement des CPH et du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Au delà des CPH, plusieurs dispositifs *ad hoc* ont été développés avec le soutien de l'Etat, afin de fournir une aide spécifique aux bénéficiaires d'une protection. Il s'agit à la fois de structures d'hébergement comparables aux CPH, mais également de projets d'accès direct au logement, par un système d'intermédiation locative, couplé à un accompagnement adapté. Certains de ces projets ont acquis une dimension nationale, à l'image des projets RELOREF portés par France Terre d'Asile (FTDA) et Accelair, porté par Forum Réfugiés-COSI. Parfois cofinancés par le Fonds européen pour les réfugiés (FER), un grand nombre de ces projets spécifiques sont gérés localement sur des financements du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou grâce aux aides au logement temporaire (ALT), versées par les caisses d'allocations familiales. Leur visibilité est alors limitée. Il n'existe donc pas de cartographie exhaustive de l'offre d'accompagnement accessible au public protégé sur l'ensemble du territoire, ni de pilotage complet de cette offre par les services centraux de l'Etat.

On constate par ailleurs une forte inégalité de l'offre existante entre les territoires. Si l'Île-de-France concentre la moitié du public, les CPH et dispositifs alternatifs présents sur la région ne permettent pas de répondre aux besoins constatés localement, alors que d'autres régions sont beaucoup plus fortement dotées en services spécifiques d'hébergement et d'accompagnement. Or, les textes encadrant ces dispositifs ne permettent pas de rééquilibrer cette offre au travers d'un système de pilotage et d'orientation.

Le cas de l'Île-de-France est également représentatif des inégalités découlant de la prise en charge offerte au cours de la procédure d'asile. Les personnes hébergées en CADA disposent d'un délai de 3 à 6 mois pour quitter ces centres, après la notification d'une décision positive sur leur demande d'asile. Ce délai est dans bien des cas suffisant pour permettre un premier travail d'insertion par l'équipe d'intervenants sociaux des CADA, et un accès direct vers le logement, à condition que la délivrance d'un titre de séjour et l'ouverture des droits sociaux puissent intervenir rapidement.

Néanmoins, la plupart des demandeurs d'asile sont hébergés à l'hôtel pendant la procédure, souvent dans des communes éloignées de la plate-forme qui suit leur dossier, et donc sans encadrement ni accompagnement. La précarité de la situation d'hébergement dans laquelle ils se trouvent, ainsi que l'absence d'accompagnement pour entamer des procédures complexes, dans une langue peu maîtrisée, freinent considérablement l'accès aux droits auxquels ils peuvent prétendre (délivrance de documents d'état civil, accès aux minima sociaux, réunification familiale, accès à un logement social, formations etc.). Ces personnes sont bien souvent celles qui pâtissent d'un manque d'information et d'orientation vers l'offre d'accompagnement spécifique existant sur le territoire, par manque d'organisation de cette offre mais également du fait de la faible connaissance des droits des personnes sous protection, constatée auprès des différents acteurs de l'insertion.

Enfin, on peut déplorer des délais parfois excessifs pour la procédure de réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale.

2. 9. Une prise en charge très insatisfaisante des personnes déboutées de leur demande d'asile, qui transforme la procédure d'asile, pour la majorité des demandeurs, en une voie d'immigration parmi d'autres

Comme nous avons pu déjà l'indiquer, le taux global d'admission à une protection internationale connaît une baisse continue depuis 2008. Ainsi, il s'élevait à 29,4 % en 2009, à 27,5 % en 2010, à 25,3 % en 2011 et à 21,7 % en 2012. A ce jour, il n'est que de 18,1 % pour 2013 (voir 2.2).

Le principe est que les étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, sauf s'ils peuvent obtenir une carte de séjour à un autre titre (vie privée et familiale...) ont vocation à quitter le territoire français, soit spontanément en pouvant bénéficier de l'aide au retour volontaire, soit de manière contrainte par la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

Si la politique de l'asile menée par le Gouvernement voudrait que toute personne admise au statut de réfugié bénéficie d'une intégration rapide dans la société française, notamment par l'ouverture de ses droits sociaux, une application claire et lisible de cette politique implique également que les déboutés du droit d'asile ne puissent se maintenir sur le territoire sans titre de séjour.

Or, le constat fait sur le terrain est qu'une grande majorité d'étrangers en situation irrégulière issus de la procédure d'asile continuent à se maintenir sur le territoire malgré l'obligation de

quitter le territoire français (OQTF) qui leur a été notifiée et malgré l'épuisement des recours formés contre ces décisions.

Si tous les observateurs s'accordent pour constater la faiblesse du taux d'éloignement des déboutés en situation irrégulière, on peut regretter qu'il n'existe pas, au niveau national un outil statistique permettant de lier avec précision le chiffre des retours volontaires et forcés avec celui des déboutés du droit d'asile. Cette lacune tient à l'absence d'un outil de pilotage intégré permettant d'assurer un suivi personnalisé des personnes intéressées. Seul le suivi des personnes hébergées en CADA permet d'observer certains chiffres et tendances.

Les personnes hébergées en CADA et dont la demande d'asile est rejetée disposent d'un délai d'un mois pour quitter ces centres. L'offre d'aide au retour volontaire qui leur est présentée par le personnel des CADA, ainsi que par les directions territoriales de l'OFII, est alors quasi-systématiquement refusée. Ainsi, sur près de 7 000 personnes déboutées sorties de CADA en 2012, seules 426 ont opté pour le dispositif d'aide au retour volontaire. Les ressortissants étrangers ayant refusé cette offre, et devant quitter les centres, sont alors adressés aux services du 115 et aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui, au regard de la loi du 25 mars 2009 sur l'inconditionnalité de l'accueil pour les personnes en situation de détresse²⁴, les orientent vers des structures d'hébergement d'urgence, parfois même vers des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Ainsi, plus de 52 % des personnes déboutées sorties de CADA en 2012 ont été orientées vers le dispositif d'accueil de droit commun, phénomène qui participe aujourd'hui à l'engorgement de ce dispositif. En conséquence, sur les territoires où l'hébergement d'urgence de droit commun est le plus saturé, les sorties de CADA sont difficiles. Dans certains départements, on enregistre au 3^e trimestre 2013 des taux allant jusqu'à 34 % de déboutés en présence indue en CADA (ayant dépassé le délai de séjour autorisé), faute de solutions alternatives d'hébergement et d'exécution des mesures d'éloignement.

Le dispositif d'hébergement de droit commun vise à accueillir un public précarisé pour de courtes périodes, en vue d'une réinsertion, prioritairement vers le logement²⁵. Or, les étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui n'ont pas été régularisés à un autre titre n'ont pas vocation à s'insérer dans la société française, ni à accéder à un logement. Une grande partie d'entre eux se retrouvent donc hébergés dans ces dispositifs durant de longues périodes, faute de ressources ou de régularisation et malgré des années de présence sur le territoire.

Les durées de procédure s'étant considérablement allongées, un demandeur d'asile dont la demande est rejetée aura passé en moyenne près de deux ans sur le territoire. En dépit de l'impossibilité juridique de travailler, cette période aura incontestablement engendré une forme d'insertion qui, pour les familles, tient principalement à la scolarisation obligatoire des

²⁴ Article L.345-2-2 du CASF : "Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence".

²⁵ Article L. 345-2-3 du CASF : "Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation".

enfants de 6 à 16 ans. Malgré l'incertitude de ces familles sur leur statut futur, c'est le facteur temps qui entraîne inévitablement un ancrage sur le territoire, de même que l'espoir d'obtenir un titre de séjour et qui rend compliquée à envisager toute procédure d'éloignement forcé.

Autre facteur d'incohérence et de confusion de la politique de l'asile, un grand nombre d'étrangers demandent aujourd'hui un titre de séjour pour raisons de santé, dès qu'ils sont déboutés de leur demande d'asile ou, parfois, alors qu'ils sont encore dans l'attente d'une décision relative à cette demande. Les déboutés qui entament ces procédures bénéficient, en outre, d'une autorisation provisoire de séjour qui prolonge leur maintien légal sur le territoire. Si leur demande est acceptée, ils obtiennent une carte de séjour pour « vie privée et familiale », d'une durée d'un an renouvelable, qui leur donne notamment accès au marché du travail et à la couverture maladie universelle.

Si certains anciens demandeurs d'asile sont en réel besoin de se maintenir en France pour des raisons de santé, l'enchaînement de ces procédures fait apparaître la demande d'asile comme la première étape d'une course à l'obtention d'un titre, quelles que soient les raisons initiales d'entrée sur le territoire.

Le fait de pouvoir espérer obtenir une régularisation à un autre titre que l'asile, malgré le rejet de sa demande, de même que l'absence de mesures d'éloignement effectif et les durées de procédure à l'OFPRA et à la CNDA, sont des facteurs qui participent à écarter toute perspective de retour dans l'esprit de ceux qui sollicitent l'asile en France.

Le nombre de personnes sollicitant l'aide au retour volontaire, qui figure parmi les plus bas d'Europe, s'en ressent directement.

De façon plus préoccupante, cette situation a pour effet d'aplanir les différences entre les parcours des réfugiés et ceux des déboutés et de détourner la procédure de demande d'asile de son véritable objet.

3^e Partie - Les grands enjeux de la réforme

3. 1. La protection : renforcer les garanties des demandeurs d'asile

L'exigence de protection doit être au cœur de la démarche engagée pour réformer l'asile. Cette exigence ne découle pas seulement de nos engagements juridiques. Elle est une obligation humanitaire qui s'inscrit au plus profond des valeurs de notre pays. Pour tous ceux qui fuient la violence, l'oppression et les atteintes aux droits de l'homme, notre pays, et c'est son honneur, doit demeurer une terre d'asile, leur apportant écoute et protection et leur donnant les moyens de se reconstruire et d'envisager un autre avenir.

La qualité du traitement des dossiers des demandeurs d'asile est à cet égard un enjeu majeur, parce que ce traitement détermine ceux qui ont vocation à bénéficier de la protection de notre pays.

Le dispositif français d'examen des demandes d'asile, conforme au droit de l'Union européenne, répond, dans son architecture et dans ses conditions générales de fonctionnement, à cette exigence de protection et apporte des garanties procédurales d'un niveau élevé.

L'existence d'une autorité spécialisée, l'OFPPA, statuant en toute indépendance sur les demandes d'asile, sous le contrôle d'une juridiction administrative en est l'élément central que confortent les évolutions récemment intervenues (voir 2^e partie. I).

Nous avons pu constater le grand professionnalisme et les qualités humaines des officiers de protection que nous avons rencontrés à l'OFPPA et à l'occasion de leur mission foraine en Moselle.

Pour autant, ces procédures doivent être revues. En tenant compte des critiques exprimées (voir 2.7), les garanties doivent être approfondies, dans la ligne de la nouvelle directive « procédure » que la France doit transposer d'ici 2015, avec la volonté de fortifier toujours davantage la garantie des droits des personnes et notamment des plus fragiles.

La réforme devrait à cet égard s'organiser autour des sept principes suivants :

- le demandeur d'asile doit bénéficier des moyens lui permettant d'exprimer, dans les meilleures conditions, ses craintes au regard des critères d'éligibilité à une protection et les instances de protection doivent pouvoir statuer de manière parfaitement éclairée ;
- l'autonomie du droit d'asile par rapport aux questions migratoires doit être garantie et l'appréciation de la qualité intrinsèque d'une demande d'asile ne peut relever que de l'autorité de détermination de la protection ;
- l'existence de procédures différenciées d'examen des demandes d'asile doit être conciliée avec un socle commun de garanties, offrant à tout demandeur d'asile le droit à un examen exhaustif de sa demande ;

- un esprit de confiance et de transparence doit présider au processus d'examen des demandes d'asile ;
- le droit au recours effectif doit être garanti à tous les demandeurs d'asile, dans le respect du droit européen ;
- une attention particulière doit être apportée aux personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés et aux femmes victimes de violences ;
- la réponse doit être rapide, sans que cela ne nuise à la qualité de l'examen, afin que le bénéficiaire d'une protection internationale puisse accéder à un emploi, une insertion et un mode de vie stable.

3. 2. Une nécessaire perspective européenne

Garantir le droit d'asile n'est pas seulement un enjeu national. C'est aussi un enjeu pour l'Union européenne, bâtie sur des valeurs communes de liberté et de protection des droits des personnes et engagée dans une politique commune en matière d'asile, fondée sur la solidarité entre Etats membres et l'équité à l'égard des ressortissants de pays tiers.

Le principal objectif du régime d'asile européen commun est d'assurer que les demandeurs d'asile bénéficient du même accueil, des mêmes droits, des mêmes garanties procédurales et de la même qualité d'examen des demandes dans l'ensemble des Etats de l'Union. Cet objectif est majeur au regard de l'impératif de protection des personnes victimes de persécutions et de violation des droits fondamentaux. Il l'est aussi pour permettre une application pleine et entière du principe de responsabilité établi dans le règlement « Dublin », éviter ainsi les mouvements secondaires des demandeurs d'asile au sein de l'Europe et permettre à terme une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile au sein des différents pays de l'Union européenne - aujourd'hui concentrés à plus de 70% dans cinq pays de l'Union, dont la France. Cette situation est évidemment connue par la Commissaire européenne que nous avons rencontrée. Ainsi, au niveau européen, nous devons aussi être exigeants avec nos partenaires afin que chaque Etat membre contribue équitablement à assurer cet accueil.

C'est à cet objectif que répondent les nouveaux textes du « paquet asile » adopté le 26 juin 2013. Ces textes, fondés sur un haut niveau de protection des personnes, ont recherché un équilibre entre garanties nouvelles et des procédures justes et efficaces.

La nouvelle directive relative aux procédures ²⁶ tend à s'assurer que les décisions prises en première instance soient de la meilleure qualité possible en les entourant d'un certain nombre de garanties. Ainsi, la directive prévoit la formation des agents chargés de l'examen des demandes, l'entretien obligatoire des demandeurs d'asile avec la présence possible d'un conseil, l'enregistrement de l'entretien ou à défaut la possibilité pour le demandeur de procéder à des rectifications sur le compte-rendu de l'entretien, ainsi que la prise en compte du genre.

Par ailleurs, les procédures sont encadrées dans des délais : délai pour l'enregistrement de la demande et délai d'examen de celle-ci avec obligation d'information du demandeur si les délais sont dépassés. La possibilité de traiter les demandes selon des procédures différenciées

²⁶ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

est maintenue dans le nouveau texte européen. Des procédures de recevabilité peuvent aussi être mises en place, notamment dans le cadre de demandes de réexamens. Enfin, l'un des principaux apports du nouveau texte concerne la prise en compte des vulnérabilités pour les personnes ayant besoin de garanties procédurales spécifiques, notamment les mineurs isolés.

La directive relative à l'accueil ²⁷ relève et harmonise le niveau des normes d'accueil des demandeurs de protection internationale, notamment pour les personnes vulnérables qui ont des besoins particuliers en matière d'accueil. Les conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs d'asile un « niveau de vie adéquat » qui garantisse leur subsistance. Il est toutefois possible, sous certaines conditions, de les limiter voire de les retirer aux demandeurs qui ne respectent pas le cadre procédural prévu par le pays d'accueil. Il est aussi prévu que l'accès au marché du travail doit avoir lieu dans un délai de 9 mois (et non plus 12 mois comme actuellement) si la décision en première instance n'a pas été prise dans ce délai. Enfin, les motifs de placement en rétention et le contrôle juridictionnel en rétention sont davantage encadrés. Il en va de même pour les motifs de placement des mineurs en zone d'attente.

Le règlement « Dublin III » apporte lui aussi un certain nombre de nouveautés qui devront donner lieu à une adaptation, dans les meilleurs délais, des procédures françaises. Ce texte renforce les garanties procédurales et, notamment, impose des délais de procédure restreints. Il prévoit l'harmonisation des échanges de données entre Etats membres (information et entretien individuels, données médicales ou relatives à la vulnérabilité constatée notamment pour les mineurs isolés). Enfin, il introduit la possibilité de former un recours suspensif contre les décisions de transfert.

Ces textes (à l'exception du règlement Dublin, directement applicable à compter de janvier 2014) vont devoir être transposés en droit interne dans les deux ans qui viennent.

Ce travail de transposition s'inscrira dans la réforme plus générale des procédures d'asile et des conditions d'accueil qui suivra la concertation et la publication du présent rapport. La réflexion engagée dans ce cadre doit donc s'appuyer sur ces nouvelles normes.

Nous devons veiller au respect scrupuleux des garanties nouvelles que ces directives comportent. Nous devons aussi tenir compte des adaptations juridiques et organisationnelles qu'impliquent plusieurs des dispositions de ces nouvelles directives qui vont profondément modifier notre système d'asile. Mais cette transposition doit aussi être l'occasion de repenser notre dispositif d'asile et d'explorer des voies nouvelles que notre législation nationale ne prend pas actuellement en compte.

La prise en compte de la dimension européenne est également essentielle s'agissant du regard porté sur les pays d'origine des demandeurs. Si la mise en place d'une liste commune des pays sûrs ne semble pas être envisagée à court terme, une harmonisation des critères d'analyse est fortement souhaitable. Le rôle joué par le Bureau européen d'appui en matière d'asile est ainsi indiscutablement positif et doit être approfondi.

L'Union européenne a enfin pour ambition d'intervenir davantage dans les relations avec les principaux pays d'origine. S'agissant en particulier des pays engagés dans un processus

²⁷ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

d'adhésion, l'Union doit accompagner de façon plus volontaire le développement d'actions visant à mieux contrôler les flux migratoires. La forte prégnance de la demande issue de certains pays des Balkans, pour lesquels les taux d'accès à un statut protecteur sont faibles, met l'accent sur le besoin d'une réponse européenne adaptée, notamment fondée sur le financement de programmes favorisant le maintien dans les pays d'origine.

3. 3. L'efficacité : une indispensable réduction des délais

Une des premières priorités de notre réflexion et la plus grande des urgences qui s'attache à la réforme de l'asile doit être la réduction des délais de procédure.

C'est, pour la préservation du droit d'asile, un enjeu majeur :

- s'agissant des personnes ayant besoin d'une protection, obtenir rapidement une décision sur leur demande est essentiel, pour leur permettre de s'insérer dans de bonnes conditions dans la société française ;
- pour ceux qui ne relèvent pas de la protection internationale et qui devront revenir dans leur pays d'origine, une procédure rapide évite l'enracinement favorisé par un séjour prolongé en France, qui rend plus douloureux la perte du droit au séjour et l'éloignement ;
- des délais courts sont aussi la garantie d'un bon fonctionnement de l'administration et de la justice. Ils sont nécessaires pour assurer une plus grande fluidité du dispositif national d'accueil et s'imposent dans un souci de bonne gestion des deniers publics (la longueur des procédures ayant un impact significatif sur les coûts des dispositifs dédiés à l'asile mais aussi sur les dispositifs d'hébergement de droit commun).

Cet objectif de réduction des délais est partagé par l'ensemble des acteurs de l'asile, administrations, OFPRA, CNDA, associations, étant entendu que cette réduction ne doit évidemment pas se faire au détriment des garanties dont doit être entouré l'examen de la demande d'asile.

Les textes européens issus de la refonte du « paquet asile » apportent un cadre précis dans lequel il est nécessaire de s'inscrire et qui doit être l'occasion de rationaliser les démarches administratives.

Pour être effective, la réduction des délais doit être envisagée globalement en prenant en compte toutes les étapes de la procédure.

Elle concerne, en amont, la phase d'accès à la procédure et d'enregistrement de la demande, un accès rapide aux dispositifs d'accueil devant être garanti. Atteindre cet objectif implique de simplifier les procédures et les étapes administratives. Bien plus que dans d'autres pays européens, le parcours actuel du demandeur se caractérise, en France, par sa complexité. L'un des enjeux de la réforme doit être d'aboutir à un schéma pragmatique, cohérent et harmonisé sur le territoire garantissant une égalité de traitement des demandeurs d'asile quel que soit le lieu où ils déposent une demande d'asile. L'objectif est également de remédier à la concentration actuelle des flux sur quelques territoires, en raison de ses conséquences néfastes sur les délais (voir ci-dessous point 3è partie. 3).

Elle doit, en outre et principalement, porter sur la phase d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA. À cet égard, la directive « procédure » pose un principe d'examen des demandes en première instance dans un délai de six mois maximum, sauf cas exceptionnels. Parallèlement, elle prévoit une accélération du traitement des demandes dans certains cas, tels que ceux des personnes reconnues vulnérables, ou qui présentent des demandes présumées fondées. Elle permet aussi un examen dans des délais resserrés des demandes clairement étrangères à un besoin de protection. Cet examen, avec des délais différenciés selon les caractéristiques de la demande, est une nécessité pour aboutir à une bonne gestion du dispositif d'asile, tout en préservant les impératifs de respect des droits de la personne. Cet examen, avec des délais différenciés, doit pouvoir être fait à l'OFPRA mais également à la CNDA, sauf à ruiner tout effort fait en amont de la chaîne.

La réduction des délais doit enfin porter sur la phase en aval, pour assurer rapidement aux personnes reconnues bénéficiaires d'une protection internationale la délivrance des titres de séjour et l'accès aux droits sociaux qui leur sont ouverts mais aussi pour éviter un maintien prolongé sur le territoire des déboutés en situation irrégulière.

3. 4. L'équité et la solidarité : une prise en charge financière prenant davantage en compte la situation individuelle des demandeurs et une meilleure répartition territoriale

3. 4. 1. Une allocation plus juste et plus simple

Le rapport des inspections générales sur l'allocation temporaire d'attente et la prise en charge financière des demandeurs d'asile d'avril 2013 notait que la gestion de l'allocation était d'une « *complexité extrême et porteuse de risques* ». Cette situation est concrètement une source de retards de trésorerie pour les bénéficiaires eux-mêmes.

Les participants des ateliers ont partagé unanimement le constat de l'inégalité de traitement des demandeurs d'asile au regard de l'ATA, allocation qui n'est versée qu'aux adultes. Comme le rappelle le rapport précité, un adulte isolé dispose de 11,20€/jour pour subvenir à ses besoins, soit autant qu'un adulte parent isolé avec trois enfants.

Le montant de la nouvelle allocation dépendra toutefois des marges de manœuvre possibles en termes d'organisation de l'hébergement, puisque la « familialisation » de l'ATA peut avoir un impact important sur le budget de l'asile. À moyen terme, le traitement égal des demandeurs d'asile implique non seulement le rapprochement de leurs conditions d'hébergement mais aussi celui des allocations qui leurs sont versées.

Cette réforme des prestations doit s'accompagner d'une simplification des modalités de versement.

Si les mesures précédentes ont recueilli l'adhésion de tous, nous regrettons l'absence de consensus sur l'idée d'exclure du bénéfice de la prise en charge financière les demandeurs d'asile qui refuseraient une place d'hébergement proposée dans le dispositif national d'orientation. L'un des enjeux essentiels de la réforme est, en effet, de se donner les moyens

de parvenir à une déconcentration effective des flux. Il en va de la crédibilité et de l'efficacité du futur dispositif national d'orientation. Sans mécanisme d'incitation financière, voire de coercition, un tel dispositif n'aura d'orientation que le nom.

Par ailleurs, il nous paraît normal d'associer, à une prise en charge de meilleure qualité, des exigences permettant, conformément à l'article 20 de la directive 2013/33/UE, de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil que sont principalement l'hébergement et l'allocation de subsistance (aujourd'hui l'ATA) lorsque le demandeur ne coopère pas avec les autorités nationales en vue de l'examen de sa demande d'asile.

Le demandeur d'asile passe, en effet, un contrat implicite avec les pouvoirs publics : ceux-ci doivent lui offrir des conditions d'accueil conformes aux règles de droit, de nature à l'aider dans ses démarches. En échange, le demandeur d'asile doit respecter un certain nombre d'obligations. Une telle logique est suivie dans la grande majorité des pays de l'Union européenne et rien ne justifie à notre sens que la France fasse exception.

3. 4. 2. Une répartition territoriale plus efficace et plus solidaire de l'accueil des demandeurs

Les dispositifs de réorientation actuels n'ont pas atteint leurs objectifs. Un nouveau mode d'orientation plus directif, permettant un équilibre des flux et une péréquation nationale de la prise en charge des demandeurs d'asile, est donc à notre sens indispensable pour assurer une qualité d'accueil équivalente sur l'ensemble du territoire.

Il convient, en premier lieu, de revoir le nombre et la répartition des places dédiées aux demandeurs d'asile selon les territoires, au regard de la concentration actuelle des places dans certaines régions et dans les villes et départements chefs-lieux. Des objectifs nationaux devront être fixés.

En second lieu, et en pleine cohérence avec le schéma de répartition des places d'accueil, l'orientation des demandeurs devra se fonder sur des considérations à la fois quantitatives (fixation d'une part du flux de demandes à accueillir par région) et qualitatives (prise en compte, par exemple, des besoins spécifiques des familles ou de personnes vulnérables devant suivre un traitement médical particulier).

Pour ce faire, le développement d'outils de pilotage apparaît primordial tout comme l'articulation entre les échelons national, régional et départemental et l'association des collectivités territoriales et autres intervenants locaux à la démarche. La répartition au niveau régional et départemental devra intégrer le diagnostic territorial (nombre de places d'hébergements, résidence sociale,...).

Les participants des ateliers 2 et 3 ont ainsi souligné l'importance d'une concertation permanente entre les acteurs locaux, à l'image de ce qui se pratique dans certaines régions. La mise en œuvre de l'orientation des demandeurs d'asile nécessite donc une collaboration entre l'ensemble des acteurs, y compris associatifs.

La mise en place d'un dispositif d'orientation qui, par nécessité, repose sur un pilotage national interministériel fort, répond à une exigence de solidarité. Tous les territoires doivent

prendre leur part dans l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile. Notre expérience d'élus locaux et nos rencontres avec des responsables dans plusieurs villes visitées nous ont confirmé la nécessité de rechercher, à cette fin, l'adhésion de tous les acteurs intéressés.

3. 5. La responsabilité : dissuader les demandes d'asile manifestement étrangères à un besoin de protection et lutter contre les abus

L'exigence de responsabilité doit présider à la conduite de toutes les politiques publiques. Cela vaut pour la politique d'asile comme pour toutes les autres. Cette exigence commande en tout premier lieu d'appréhender la réalité avec lucidité et d'analyser de manière juste, objective, sans complaisance et sans aveuglement, la situation de l'asile en France.

Or, force est de constater qu'une proportion importante des demandes d'asile s'avère, à l'issue de leur examen, infondée. D'année en année, alors que la mise en œuvre de la protection subsidiaire, accordée depuis 2003 à des personnes ne relevant pas du statut de réfugié de la convention de Genève, mais exposées à des risques de traitements inhumains ou dégradants ou à des menaces graves découlant d'une situation de violence généralisée, a élargi de manière significative les motifs de protection, le taux global d'octroi d'une protection (OFPRA et CNDA) ne cesse de diminuer. Ce taux, de 29,4 % en 2009, n'était plus que de 21,7 % en 2012 et il continuait à diminuer en 2013. Il est particulièrement bas pour des nationalités fortement représentées dans la demande d'asile (voir 2^e partie. 2).

Le phénomène s'explique incontestablement par la pauvreté, l'instabilité et les discriminations qui existent dans certains pays d'origine ainsi que par l'attrait que peuvent exercer les pays aujourd'hui les plus développés. Il appelle de toute évidence à une mobilisation des pouvoirs publics, de l'Union européenne et plus largement de la communauté internationale, tant ces difficultés ne pourront être résolues que par des politiques plus solidaires et plus volontaristes. Les mobiles mentionnés ci-dessus, et il faut avoir le courage de l'affirmer avec force, ne relèvent néanmoins pas de la problématique de l'asile.

Il est essentiel, dans le cadre du système d'asile, de dissuader ces demandes qui, pour compréhensibles qu'elles soient, ne relèvent pas d'un besoin de protection au sens des instruments internationaux, participent à une dilution du droit d'asile et contribuent à alimenter les amalgames et les phénomènes de rejet.

Il n'est pas contestable que ces détournements, parfois appuyés par des réseaux organisés d'immigration irrégulière et d'exploitation d'êtres humains sont permis, pour partie, par le système actuel d'accueil et de traitement des demandes. Ainsi, la certitude de pouvoir, à la faveur de la longueur des procédures, se maintenir de manière durable en situation régulière tout en bénéficiant des aides accordées aux demandeurs d'asile, est un facteur indéniable d'attraction de personnes qui ne relèvent pas, en réalité, des garanties de la protection internationale.

Nous devons donc nous doter d'outils adaptés permettant d'identifier de manière précoce les demandes d'asile de ce type et disposer de procédures adaptées, conformes à ce que prévoit le droit de l'Union européenne, pour les traiter.

D'autres phénomènes préoccupants, que nous avons pu constater lors de nos déplacements, appellent l'adoption de mesures dissuasives : en particulier les demandes de réexamen multiples, dénuées d'éléments nouveaux, présentées dans le seul but de différer le départ ou, par exemple, la pratique consistant à mutiler volontairement ses empreintes digitales, soit afin de faire échec à une mesure de transfert en application du règlement Dublin, soit dans l'objectif de déposer, sous des identités différentes, des demandes d'asile multiples, simultanées ou successives. Ces pratiques, si elles sont le fait d'une minorité de demandeurs d'asile, doivent cependant être combattues avec fermeté.

Les demandes fondées sur des raisons sanitaires méritent une réflexion approfondie en lien avec les agences régionales de santé.

La préservation du droit d'asile, la valeur qui s'attache à cette institution, rendent nécessaire de dissuader, résolument mais dans le respect des garanties de droit, les détournements dont il fait l'objet.

3. 6. L'intégration : favoriser un meilleur accès aux droits des bénéficiaires d'une protection internationale

L'accès aux droits civils et sociaux constitue une étape cruciale qui permet au bénéficiaire d'une protection de bien entamer son parcours d'intégration. L'accès aux droits constitue en outre la première application de la protection accordée par l'Etat français. La multiplicité des démarches administratives ainsi que les lenteurs d'ouverture de certains droits appellent donc une simplification et une accélération des procédures.

Les travaux de l'atelier 4 ont souligné que face au constat que les services de droit commun ne sont pas toujours outillés pour connaître les droits et le statut des bénéficiaires d'une protection internationale, il est essentiel d'établir une meilleure communication à destination des organismes intéressés (Pôle emploi, CAF, CPAM etc.), pour leur permettre de mieux prendre en compte la spécificité de ce public et d'accélérer l'ouverture des droits civils et sociaux, notamment :

- la délivrance rapide de documents d'état-civil et d'un titre de séjour définitif ;
- la formation civique et linguistique. La barrière de la langue étant l'un des principaux freins à l'intégration du public réfugié, il a été unanimement reconnu que les bénéficiaires d'une protection doivent pouvoir accéder rapidement à une formation linguistique après la notification d'obtention du statut. Cette formation doit être adaptée aux besoins de chacun, afin de permettre une autonomisation, une ouverture au marché du travail et un parcours d'insertion durable ;
- les procédures de réunification familiale, qu'il faut « simplifier et rendre davantage lisibles »²⁸ ;

²⁸ "Pour une nécessaire réforme de la procédure de réunification familiale, facteur d'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale", contributions de l'ACAT France, du GAS et de la Ligue des Droits de l'Homme à la concertation sur l'asile, 8 octobre 2013.

- les équivalences de diplômes et acquis de l'expérience. Les bénéficiaires d'une protection doivent pouvoir faire valoir et reconnaître leurs compétences et connaissances acquises aussi bien dans le pays d'origine qu'au cours de la procédure d'asile en France. L'accès à des formations devrait également pouvoir être facilité, suivant un projet professionnel personnalisé et adapté ;
- l'accès rapide aux aides financières versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi qu'à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Les bénéficiaires d'une protection doivent également avoir accès, selon les termes de la loi du 20 novembre 2007 à un « *accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement* ». L'ensemble des bénéficiaires d'une protection, quels que soient les niveaux d'autonomie constatés, doit donc être accompagné, sous la forme d'une orientation, d'un conseil ponctuel ou d'une prise en charge globale, incluant une offre d'hébergement. Cette offre doit être visible et accessible à tous et ce malgré les disparités constatées entre territoires. Elle doit être adaptée à des besoins hétérogènes qui auront été identifiés.

L'enjeu de la réforme doit donc être une meilleure réponse aux besoins par l'organisation et la valorisation de l'offre existante, qu'il s'agisse d'établissements pérennes comme les CPH ou de dispositifs alternatifs et innovants d'accès à l'emploi et au logement direct. La réforme doit en particulier viser à traiter le cas des territoires embolisés comme par exemple, l'Ile-de-France, notamment par des solutions de mobilité des publics.

Face au constat du recours aux nuitées hôtelières pour certaines personnes sous protection, l'orientation vers des centres d'hébergement proposant un accompagnement est à privilégier. Si cette solution peut effectivement s'avérer nécessaire durant une période d'adaptation pour les personnes les plus vulnérables, l'objectif doit toutefois rester l'installation rapide dans le logement, condition de stabilité et d'insertion effective. Pour les familles les moins autonomes, l'accès au logement devrait également être couplé à un accompagnement adapté, en s'inspirant des solutions développées dans le cadre du projet Accelair, porté par Forum Réfugiés-Cosi dans le Rhône.

3. 7. La lisibilité : accompagner le retour dans leur pays d'origine des personnes déboutées de leur demande

Les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée après un examen approfondi et entouré de toutes les garanties doivent, s'ils ne peuvent faire valoir un droit au séjour, retourner dans leurs pays d'origine. Il en va de la crédibilité du droit d'asile et de l'autorité qui s'attache aux décisions administratives et juridictionnelles. Tout comme il y a un devoir d'insérer ceux qui ont droit à la protection internationale, il y a nécessité d'assurer le retour effectif de ceux qui n'ont pas vocation à obtenir la protection et n'ont pas droit au séjour.

La question des personnes déboutées du droit d'asile ne peut donc être ignorée par la réforme à venir. En effet, les personnes déboutées de leurs demandes, qui sont prises en charge de manière très insatisfaisante à l'heure actuelle, pèsent nécessairement aussi bien sur le dispositif d'accueil dédié aux demandeurs d'asile que sur le dispositif d'urgence de droit commun. Au cœur de cette problématique réside l'insuffisance des dispositifs d'aide au retour et d'éloignement des déboutés.

Les personnes ayant épuisé toutes les voies de recours du droit d'asile sont placées dans une situation complexe. N'ayant pas obtenu le statut de réfugié après un séjour parfois prolongé en France mais ayant droit, comme chacun, à l'hébergement accordé aux personnes en détresse au travers de la veille sociale, les déboutés restent trop souvent sur le territoire de manière irrégulière. Même s'ils ne bénéficient pas d'un droit à l'hébergement illimité, comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat ²⁹, ils se maintiennent souvent, faute d'alternatives, de manière indéfinie dans les dispositifs d'hébergement d'urgence.

Nous avons pleinement conscience de l'importance que revêt cette question auprès des acteurs de terrain que nous avons rencontrés lors des déplacements à Lyon, Nancy ou Metz. Si nous avons entendu les réticences exprimées par certaines associations pendant la concertation, au cours de laquelle le sujet a été abordé à plusieurs reprises, nous ne pouvons ignorer le fait que de nombreux participants au comité ont souligné le besoin d'une plus grande lisibilité et la nécessité que l'Etat prenne ses responsabilités en la matière. Le représentant du HCR en France a lui aussi insisté sur la nécessité d'aborder ce sujet.

L'objectif doit être de clarifier la situation des personnes déboutées au regard des perspectives de séjour possibles ou non sur le territoire. Les personnes ne pouvant faire l'objet d'un retour immédiat doivent tout d'abord continuer à être prises en charge dans le dispositif de droit commun et bénéficier d'un accompagnement adapté, pour le temps strictement nécessaire à l'examen de leur situation administrative et, le cas échéant, à la mise en œuvre de l'éloignement. La régularisation peut intervenir dans le cadre fixé par les textes applicables lorsque, par exemple, les personnes présentent des vulnérabilités avérées (étrangers malades) ou un ancrage familial et affectif d'une particulière intensité en France, sans pour autant répondre aux critères d'accès à une protection internationale. Toutefois, lorsque l'examen de leur situation s'est révélé négatif, et afin de donner tout son sens à la décision relative à la demande d'asile, un retour effectif des personnes qui n'ont pas vocation à demeurer sur le territoire doit intervenir, qu'il soit volontaire ou contraint, sous le contrôle du juge.

Cela suppose notamment de revoir les mécanismes d'aide au retour, qui ne donnent pas aujourd'hui des résultats satisfaisants.

Il est également souhaitable de renforcer la coopération avec les pays d'origine pour promouvoir des actions de réinsertion. Des campagnes d'information dans ces pays peuvent se révéler utiles.

Sont enfin nécessaires une prise en charge et un suivi spécifique de ce public, distincts de ceux accordés aux demandeurs d'asile ou aux bénéficiaires d'une protection. Il convient en cela de trouver des alternatives aux nuitées hôtelières du dispositif d'urgence de droit commun, vers lequel s'oriente une part importante des déboutés du droit d'asile et qui ne permet ni un suivi ni un accompagnement adaptés de ce public.

²⁹ Voir par exemple CE, 4 juillet 2013, N°369750 : « le bénéfice [de l'accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence] ne peut être revendiqué par l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement contre laquelle les voies de recours ont été épuisées qu'en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ».

3. 8. La soutenabilité : maîtriser le coût d'une politique de l'asile plus lisible et plus efficace

3. 8. 1. Des dépenses publiques élevées et en forte progression

L'hébergement et l'accompagnement, l'allocation temporaire d'attente comme les crédits propres à l'OFPRA relèvent du programme budgétaire 303, géré par le ministère de l'intérieur. Ce budget comprend la subvention pour charge de service public de l'OFPRA (39,3 M€ en PLF 2014) et le financement de dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, pendant toute la durée de la procédure (464,43 M€ en PLF 2014).

Les dépenses directement liées à l'exercice du droit d'asile sont passées de 333,9 M€ en 2008 à 538 M€ en 2013 (prévision), soit une hausse de 61 %.

Le budget de l'Etat supporte d'autres dépenses indirectement liées à l'asile, inscrites, en particulier, au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Relevant du ministre chargé des affaires sociales, ce programme finance la prise en charge d'une grande partie des personnes déboutées de leurs demandes d'asile et parfois de demandeurs d'asile. Doivent également être prises en compte les dépenses de la Cour nationale du droit d'asile, qui relèvent du programme 165 "Conseil d'Etat et autres juridictions administratives", ainsi que celles de l'OFII dans le domaine de l'asile (programme 104).

D'autres dépenses publiques doivent par ailleurs retenir notre attention, que ce soient les dépenses sociales ou les financements au titre de l'Union européenne, par le biais du fonds européen pour les réfugiés (FER) ou encore les dépenses locales.

Les élus locaux participant au comité de concertation ont rappelé l'importance des dépenses engagées par les collectivités territoriales pour assurer une prise en charge de certains demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leurs demandes. Cette prise en charge prend plusieurs formes, de l'aide alimentaire au financement d'associations intervenant auprès de ces publics.

La hausse continue de la demande d'asile depuis 2008 et l'allongement concomitant des délais d'instruction des demandes a des répercussions directes sur le coût de la prise en charge de la demande d'asile : les places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) étant saturées, le dispositif alternatif (hébergement dans une structure d'urgence et versement de l'allocation temporaire d'attente) est mobilisé dans des proportions très importantes.

3. 8. 2. La réforme doit être soutenable budgétairement

Nous ne nous interdisons aucune innovation à condition qu'elle soit soutenable budgétairement.

Cette soutenabilité budgétaire repose sur plusieurs impératifs.

La réduction des délais de traitement de la demande d'asile constitue le principal levier de réduction des dépenses comme l'a souligné le rapport des inspections générales précité. Les

moyens supplémentaires alloués à l'OFPPRA et à la CNDA doivent avoir pour effet de réduire ces délais de traitement. Aucun scénario de réforme ne peut faire l'impasse sur cet objectif.

A l'inverse, tout scénario entraînant de nouvelles attributions ou des réorganisations doit être évalué sur le plan de sa faisabilité budgétaire. Il en va de même pour l'hébergement. Le modèle d'hébergement a été longuement débattu tout au long de la concertation. Les associations ont rappelé, à plusieurs reprises, leur attachement aux centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA). Nous avons constaté des divergences d'interprétation entre certains participants sur la possibilité de créer de nouvelles places de CADA grâce aux économies résultant d'une réduction des délais d'instruction. En tout état de cause, nos propositions doivent être compatibles avec les exigences de maîtrise des dépenses publiques.

Nous avons, à cet effet, organisé plusieurs échanges avec les inspections générales afin que nos propositions soient évaluées financièrement.

Ces propositions doivent également tenir compte de l'impact de la transposition des directives du 26 juin 2013. Au demeurant, plus le nombre de demandeurs en attente d'une décision à traiter sera important avant la transposition des directives, plus nous nous exposons à ne pas réussir cette réforme, ou du moins à trop en différer les premiers effets.

Nous mettons toutefois en garde l'ensemble des acteurs de l'asile, et en premier lieu, l'Etat, sur la nécessité de ne pas se focaliser exclusivement sur les délais de traitement. Comme l'a rappelé le rapport des inspections générales, *« même une organisation optimisée du traitement de la demande d'asile en France ne garantirait pas forcément une véritable maîtrise des dépenses publiques engagées au profit »* des demandeurs d'asile.

Si le premier enjeu est la réduction des délais, nous devons, tous, avoir à l'esprit que des mesures de rationalisation sont nécessaires : une meilleure lisibilité du système de l'asile s'accompagne vraisemblablement d'une réduction des étapes de la procédure et des acteurs, une clarification des procédures et des moyens mobilisés. La lisibilité participe à l'efficacité du nouveau système que nous voulons proposer.

4^e Partie - Les axes de la réforme que nous proposons

Le travail d'échange et de discussion qu'a permis la concertation, les très nombreuses contributions reçues pendant celle-ci et notre expérience d'élus de terrain nous permettent de dégager ce que doivent être, selon nous, les principaux axes de la réforme de l'asile à venir.

Ces axes sont au nombre de six :

- faciliter l'accès à la procédure d'asile ;
- simplifier, accélérer et renforcer la procédure devant l'OFPRA ;
- adapter les voies de recours contentieux ;
- créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement ;
- faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection ;
- prendre en charge les personnes déboutées de leur demande d'asile.

De façon générale, nous considérons qu'un équilibre doit être trouvé entre amélioration des garanties offertes aux demandeurs et renforcement de l'efficacité du dispositif. Il s'agit en effet à la fois d'assurer le meilleur niveau de protection possible, et de redonner du sens à la procédure, en permettant un octroi plus rapide du statut protecteur lorsque le besoin est avéré, mais aussi en luttant fermement contre les tentatives de détournement aujourd'hui constatées. La crédibilité des évolutions proposées dépendra enfin nécessairement, dans le contexte actuel, du caractère soutenable de leur impact budgétaire.

4. 1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile

La réalisation de cet objectif s'organise autour des préconisations suivantes :

4. 1. 1. Simplifier les démarches administratives

a) L'accélération de l'entrée dans la procédure passe par la suppression de la domiciliation comme préalable à toute démarche ultérieure.

A l'heure actuelle, l'obligation de disposer d'une adresse de domiciliation pour déposer un dossier d'admission au séjour en tant que demandeur d'asile est facteur de ralentissement de l'entrée dans la procédure d'asile.

Il ressort des échanges dans les ateliers, mais aussi des propositions faites par les inspections générales, qu'il convient de ne plus conditionner la délivrance de la première autorisation provisoire de séjour à la nécessité de présenter une adresse. Cette obligation pourrait d'autant plus être levée que dans le cadre d'un système directif de répartition des demandeurs d'asile

sur le territoire, les personnes ne vont pas nécessairement rester dans la région où elles sollicitent l'admission au séjour.

Des modalités alternatives pourront être prévues pour pouvoir contacter, en cas de besoin, l'intéressé : ainsi il pourrait être demandé en appui de la demande d'admission provisoire au séjour, la fourniture d'un numéro de téléphone portable ou d'une adresse de messagerie électronique.

Il faut souligner que si cette mesure permet une entrée plus prompte dans la procédure et donc une reconnaissance plus rapide du statut de demandeur d'asile, elle ne fait pas disparaître la nécessité de disposer d'une adresse pour l'ensemble de la procédure. Une adresse demeure ainsi indispensable pour le dépôt du formulaire devant l'OFPRA, afin que l'Office puisse transmettre la convocation à l'entretien et notifier la décision ou pour l'ouverture des droits sociaux. Dans ce cadre, il convient que l'adresse que présente le demandeur d'asile coïncide avec son domicile réel. La domiciliation systématique des demandeurs d'asile, dès lors que l'hébergement directif serait la norme, n'aurait donc plus lieu d'être.

La domiciliation associative des demandeurs d'asile ne devrait dès lors être conservée que pour celles des personnes demandant l'asile qui ne peuvent être immédiatement hébergées dans le cadre du dispositif national d'accueil. Une adresse de domiciliation pourrait ainsi leur être remise après leur admission au séjour au titre de l'asile.

b) L'harmonisation du régime d'admission au séjour pour tous les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande relève de la France.

La distinction actuelle entre l'admission au séjour et la non-admission au séjour des demandeurs d'asile est régulièrement contestée par le secteur associatif. Elle se justifie d'autant moins que les juridictions nationale et européenne ont clairement affirmé que les mêmes droits sociaux devaient être ouverts aux demandeurs d'asile, que les personnes soient placées en procédure normale ou en procédure prioritaire. De plus, et sauf cas d'application du règlement Dublin, les demandeurs d'asile, qu'ils soient ou non admis au séjour, ont droit à l'examen de leur demande et à un entretien devant l'OFPRA. Plusieurs ateliers ont longuement débattu de la question de l'admission au séjour.

Il est proposé que les demandeurs d'asile dont l'examen relève de la France se voient délivrer, quel que soit le mode d'examen de leur demande d'asile (normale ou prioritaire), une autorisation provisoire au séjour. Des exceptions devraient cependant être prévues notamment dans les cas de menace à l'ordre public, de certaines demandes de réexamen, et lorsque la demande a été présentée postérieurement à une obligation de quitter le territoire français (OQTF), cas pour lesquels la préfecture pourrait conserver la possibilité de ne pas admettre au séjour.

Pour les autres procédures prioritaires ou accélérées, l'admission au séjour, pour un temps plus bref, serait possible.

En revanche, il n'apparaît pas souhaitable d'étendre cette mesure aux demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin. Délivrer un document d'admission au séjour reviendrait à envoyer un « signal » contradictoire pour des personnes qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire et à qui il est demandé de rejoindre un autre Etat membre pour l'examen de leur demande. Les demandeurs d'asile relevant de ces dispositions n'auraient donc pas

d'autorisation provisoire de séjour mais disposeraient, comme à présent, d'un droit au maintien sur le territoire le temps que leur transfert vers le pays de l'Union européenne responsable de l'examen de leur demande soit effectué. Il reste toutefois nécessaire de formaliser pour ces personnes le statut de demandeur d'asile par la remise d'un document en attestant.

c) La simplification du régime de délivrance des documents de séjour et la réduction des passages en préfecture.

Pour éviter les passages trop nombreux en préfecture, qui occasionnent des allers-retours pour le demandeur tout en surchargeant les guichets, il est nécessaire d'envisager une amélioration des modalités de délivrance des documents de séjour.

La première solution, qui peut être adoptée sans délai, est d'aligner la durée des récépissés sur la durée prévisible de la procédure, par exemple en permettant que les récépissés d'une durée de validité de six mois délivrés aux demandeurs d'asile placés en procédure normale, soient renouvelés pour la même période de six mois. Il conviendra de revoir cette possibilité au vu des progrès attendus en matière de réduction des délais de procédure devant l'OFPRA et la CNDA et par conséquent de se réserver la possibilité de revenir ultérieurement à des documents d'une durée plus courte.

Pour les personnes placées en procédure prioritaire ou accélérée, la durée du document de séjour doit être plus courte, calculée sur les délais d'examen de ces demandes.

A terme, il serait pertinent d'envisager un système, tel que celui mis en place au Royaume-Uni, prévoyant la délivrance à l'intéressé, lors de l'admission au séjour, d'une carte à puce comportant son identification et une date prévisible de fin de procédure. En cas de rallongement de celle-ci, ou de tout changement survenant pendant la procédure (changement d'adresse, recours contentieux), la carte serait actualisée de manière informatique, sans que le demandeur ait besoin de se rendre sur place.

Une expertise sur les dépenses induites par la délivrance de ce type de carte sera nécessaire, étant entendu que cette solution innovante pourrait être étendue à d'autres types de titres de séjour, ce qui permettrait d'en mutualiser les coûts.

d) La saisine dématérialisée de l'OFPRA

Jusqu'à présent, l'OFPRA n'est saisi qu'après une admission au séjour, par le biais d'un formulaire transmis dans les 15 à 21 jours après la décision préfectorale sur cette admission au séjour. Suite à la réception de ce dossier complété en français, l'Office enregistre la demande et confirme cet enregistrement.

Afin notamment de répondre aux préoccupations émises dans les ateliers face à cette saisine de l'OFPRA considérée comme tardive, il est proposé d'étudier la faisabilité d'une saisine dématérialisée de l'Office, par le biais d'un formulaire rempli dès le premier accueil sur la plate-forme ou en préfecture. Cette première saisine aurait pour avantage de permettre à l'Office de planifier la suite de la procédure en fonction des éléments d'information ainsi transmis.

Il pourrait être envisagé par exemple que ce formulaire soit commun pour l'admission au séjour et la saisine initiale de l'OFPRA. Ce formulaire transmis par voie électronique

permettrait que l'Office soit saisi dès le passage en préfecture (s'il est avéré que la France est bien responsable de l'examen de la demande d'asile) et non plus quelques semaines après. Dans cette hypothèse, le formulaire commun à la préfecture et l'OFPRA ne contiendrait pas d'éléments relatifs au fond de la demande d'asile pour lesquels seul l'OFPRA est compétent. Un second envoi dématérialisé serait effectué ensuite par l'intéressé à l'OFPRA, dans les délais impartis, comprenant les éléments du récit et les documents nécessaires à la complétude du dossier. Ce formulaire serait, compte tenu des éléments transmis informatiquement, simplifié par rapport à celui actuellement rempli. Une réflexion devrait être menée sur les délais de transmission du récit écrit. Dans un contexte où il est essentiel d'accélérer les délais de procédure, est-il nécessaire de laisser 15 ou 21 jours pour transmettre le récit, d'autant que la phase de l'entretien individuel qui est généralisé constitue le moment clef de l'examen ?

4. 1. 2. Assurer une meilleure prise en compte de la vulnérabilité

Certains demandeurs d'asile, marqués par les traumatismes qu'ils ont subis dans leur pays d'origine ou lors de leur parcours d'exil, ou du fait de leur âge, de leur situation personnelle ou familiale, doivent faire l'objet de la part des pouvoirs publics mais aussi du secteur sanitaire et social d'une attention particulière.

Le cas des mineurs isolés suscite déjà d'attention dans le droit français de l'asile par le biais de procédures spécifiques (nomination d'un administrateur *ad hoc*). La vulnérabilité d'autres demandeurs d'asile est également prise en compte, lors de la proposition d'offre d'hébergement mais aussi dans le cadre de la procédure devant l'OFPRA.

Toutefois ni les modalités de détection de ces vulnérabilités, ni leur mode de prise en compte ne donnent matière dans les textes à une formalisation garantissant une mise en œuvre cohérente, rigoureuse et homogène. Celle-ci est souvent laissée à la seule appréciation des acteurs locaux, tant pour la détection que pour la transmission de l'information à l'OFPRA. Cela peut, de ce fait, différer d'un territoire à l'autre.

Les travaux en atelier ont montré la nécessité d'approfondir les protections en ce domaine. Les nouvelles directives européennes relatives à la procédure et à l'accueil tendent également à renforcer les garanties offertes aux demandeurs d'asile en situation de vulnérabilité et à encadrer les modalités de sa prise en compte. Ainsi, elles prévoient que la vulnérabilité doit faire l'objet d'une évaluation dans un délai raisonnable après la présentation de la demande. Les personnes identifiées lors de cette évaluation doivent bénéficier d'un soutien adéquat tout au long de la procédure ainsi que d'une aide adaptée en matière d'accueil et d'un suivi approprié. Les personnes victimes de violences graves et de tortures bénéficient par ailleurs d'un certain nombre de garanties procédurales spécifiques.

La directive accueil, sans définir cette notion, liste une série de personnes en situation de vulnérabilité : les mineurs, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes ayant subi des tortures, des viols et d'autres formes de violences graves.

Ces nouveaux textes européens, mais aussi l'exigence de renforcer les garanties des personnes les plus fragiles, imposent que la France se dote d'une procédure plus formalisée de détection des vulnérabilités et dispose de lignes de conduite claires et applicables sur l'ensemble du territoire.

La nécessité d'assurer l'évaluation de la vulnérabilité le plus en amont possible doit être mieux prise en compte dans le parcours du demandeur d'asile.

La vulnérabilité sociale (parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, femmes enceintes, personnes âgées, personnes handicapées, etc.) peut être facilement détectée dès le premier accueil et prise en compte dès ce stade dans l'adaptation des conditions d'accueil.

Les vulnérabilités médicales ou liées aux traumatismes psychologiques supposent quant à elles une évaluation plus approfondie lors d'un examen réalisé par des professionnels spécialisés.

Afin de pouvoir orienter le mieux possible ces personnes vers les services spécialisés dont elles ont besoin, une première détection de ces vulnérabilités psychologiques pourrait être faite, dès la phase de premier accueil, grâce à un outil standardisé d'évaluation ne nécessitant pas l'intervention d'un professionnel de santé.

Cet outil devrait être le même sur le territoire pour garantir l'égalité de traitement entre les demandeurs d'asile. Il est proposé qu'il fasse l'objet d'un travail conjoint entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires sociales et de la santé, en lien avec des professionnels de santé.

La direction territoriale de l'OFII pourrait assurer ce premier niveau de détection (vulnérabilité sociale et psychologique) dès le premier accueil des demandeurs. Cela permettrait de tenir compte des informations recueillies à ce stade pour assurer une orientation vers le lieu le plus adapté pour accueillir les personnes. Cette première détection pourrait à défaut être confiée par convention, sous le contrôle de l'OFII, à une association.

Il conviendra aussi de mettre en place un mécanisme de détection des vulnérabilités dans le cadre du traitement des demandes d'asile à la frontière.

Pour les vulnérabilités d'ordre médical, il sera nécessaire de prévoir que le demandeur d'asile ait accès sans délai à une visite médicale. Celle-ci pourra être proposée soit de manière systématique à l'ensemble des demandeurs (alors que pour l'instant elle n'est obligatoire que pour ceux entrant en CADA), soit uniquement à ceux dont la première détection indique un besoin de visite médicale complémentaire. La nécessité de ne pas allonger excessivement les délais de procédure et de garantir la soutenabilité budgétaire du dispositif devra nécessairement être prise en compte.

D'une manière générale, il est rappelé qu'en vertu du droit européen l'ensemble des demandeurs d'asile doivent pouvoir accéder rapidement au système de soins et donc à l'assurance maladie, indépendamment de la vulnérabilité qui est la leur.

4. 2. Simplifier, accélérer et renforcer l'examen de la demande d'asile par l'OFPPRA

En préalable à l'examen des nouvelles garanties apportées aux demandeurs au cours de la procédure devant l'OFPPRA, il nous semble important d'apporter une attention particulière à l'information qui leur est dispensée : une information complète et objective sur ses droits et obligations est pour le demandeur d'asile une garantie essentielle qui constitue également un élément de sécurisation des procédures. Un consensus s'est dégagé lors de la concertation sur la nécessité de fournir le plus en amont possible cette information et de s'assurer de l'application effective et homogène sur l'ensemble du territoire de cette obligation, qui découle également de la directive « procédures ».

4. 2. 1. De nouvelles règles procédurales mises en œuvre dans un esprit de simplification

La procédure devant l'OFPPRA va être profondément modifiée par les nouvelles normes découlant de la directive « procédures », qui prévoit un certain nombre de garanties nouvelles, dont la mise en œuvre pèsera sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Office et sur sa "performance". Ceci rend d'autant plus impérative la recherche d'une simplification des procédures en vue de parvenir au délai moyen de traitement de trois mois souhaité par le Gouvernement et au délai maximum, fixé par la directive « procédures », de six mois.

Ces nouvelles dispositions devront s'articuler avec les mesures prises par l'OFPPRA dans le cadre de son plan d'action, défini et mis en œuvre sous la responsabilité de son Directeur général et qui vise à relever le niveau de protection, améliorer les capacités d'expertise et d'instruction et raccourcir les délais de traitement des demandes (Voir 2-1).

Plusieurs aspects de la procédure ont été examinés au cours de la concertation.

a) La question du récit écrit

Cette question a fait l'objet d'une hésitation partagée lors des débats. Le récit écrit permet au demandeur d'asile de "structurer" sa demande et aux officiers de protection de préparer utilement l'entretien. A l'inverse, il peut être un facteur d'inégalité entre les demandeurs, rigidifier l'entretien ultérieur, voire affecter la sincérité de la demande. On note que la plupart des pays européens n'ont pas recours au récit écrit et que cette formalité n'est pas requise par la directive "procédures".

Dans ce contexte, il nous semble que pourrait être envisagée une évolution du récit écrit allant dans le sens de son harmonisation et de sa simplification (formulaire comportant un questionnaire et une courte partie pour une description ouverte). Cette simplification devrait aller de pair avec la réduction des délais pour la transmission du récit écrit (voir ci-dessus). La question de la suppression du récit écrit pourrait être aussi réexaminée dans un schéma de territorialisation de l'OFPPRA permettant un entretien plus précoce.

b) Les modalités de l'entretien devant l'OFPPRA

L'entretien constitue une phase essentielle de la procédure d'asile et la directive « procédures » renforce à cet égard les garanties.

La généralisation, prévue par la directive, de l'entretien, sauf en cas de demandes ultérieures, correspond à une pratique déjà suivie par l'OFPPRA. Si des marges de progrès existent pour améliorer la qualité de l'entretien (ce que prévoit le plan d'action de l'OFPPRA) et l'interprétariat (labellisation, charte déontologique...), un consensus s'est exprimé pour laisser à l'officier de protection la responsabilité principale du déroulement de l'entretien pour que s'installe un climat de confiance et de coopération. Comme le prévoit la directive, dans la mesure du possible et si cela est justifié par la nature de la demande, l'entretien et l'interprétariat se réaliseront avec une personne de même sexe que le demandeur, ce qui est déjà largement le cas dans la pratique et serait conforme à la demande formulée par le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes.

c) La présence d'un tiers à l'entretien

Elle est obligatoire en vertu de la nouvelle directive « procédures ». Elle constitue une pratique déjà largement suivie par les autres pays européens. Si cette innovation constitue une garantie importante, participe d'un souci de transparence et renforce la confiance dans le processus de décision, elle est susceptible d'induire un allongement de la durée de l'entretien induisant une baisse de productivité. Il est, dans ce contexte, important de ne pas rigidifier excessivement la procédure, ni de la transformer en procédure quasi juridictionnelle.

Les modalités d'intervention et de désignation du tiers devront donc, dans un esprit de responsabilité et comme le permet la directive, être précisées et encadrées afin d'éviter, tout en renforçant les droits des demandeurs, une trop grande lourdeur.

d) L'enregistrement de l'entretien ou la possibilité de faire des commentaires sur le rapport ou la transcription

La nouvelle directive "procédures" prévoit que le demandeur doit avoir la possibilité de faire des commentaires ou d'apporter des précisions sur le rapport d'entretien ou sa transcription avant la prise de décision. Il peut être dérogé à cette formalité dans le cas où existe à la fois un enregistrement et une transcription de l'entretien.

La mise en place de l'enregistrement à l'OFPPRA est évaluée comme impliquant 5 à 10 mn de plus par entretien. En revanche, l'introduction d'une procédure de recueil de commentaires (réalisé immédiatement après l'entretien) est évaluée par l'Office comme nécessitant entre 15 mn et 1h 45 de temps supplémentaire par entretien. Cela aurait donc pour effet d'allonger la durée de l'entretien et d'affecter sérieusement les objectifs de réduction des délais.

L'enregistrement de l'entretien représente également des coûts importants pour permettre la transmission dématérialisée entre l'OFPPRA et la CNDA (près de 40 000 heures d'enregistrement par an).

Sous réserve d'un chiffrage plus précis et d'expertises complémentaires éventuellement nécessaires, il nous semble que la mise en place d'un enregistrement est l'hypothèse qui engendre le moins de délais supplémentaires pour le système considéré dans son ensemble. Si l'option du recueil de commentaires devait toutefois être retenue, il apparaît que la modalité la plus appropriée serait la relecture de la transcription immédiatement après l'entretien.

e) Un soutien adéquat pour les demandeurs d'asile nécessitant des garanties procédurales particulières ainsi que pour les mineurs isolés

L'obligation particulière de sollicitude à l'égard des personnes ayant été victimes de torture, de viol ou d'autres formes graves de violence oblige à définir des garanties procédurales particulières. Il appartient à l'OFPPRA d'évaluer les besoins afférents.

Les mineurs non accompagnés doivent bénéficier quant à eux d'un examen tout particulièrement attentif et entouré de garanties, respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Comme le plan d'action de l'OFPPRA le prévoit, une écoute particulière doit être apportée à ces personnes. Les officiers de protection doivent être convenablement formés à ces problématiques et des référents thématiques peuvent être désignés contribuant à la diffusion de bonnes pratiques. La priorisation de l'examen de ces demandes, ainsi que, si nécessaire, des aménagements des procédures devront être envisagés dans le respect des nouvelles dispositions de la directive « procédures ».

4. 2. 2. Aménager les procédures prioritaires et réexaminer les procédures spécifiques

En application du CESEDA, certaines demandes d'asile définies par la loi peuvent aujourd'hui, à l'initiative des préfetures, être examinées dans des délais rapides (96 h ou 15 jours). L'existence de procédures accélérées reste permise par la directive « procédures » (voir 2-1).

a) Le recours aux procédures « prioritaires » ou « accélérées »

L'examen de cette question au cours de la concertation nous conduit à considérer qu'il est nécessaire et juste de prévoir des procédures différenciées en fonction des mérites de la demande et de disposer de procédures plus rapides notamment dans les cas où la demande apparaît manifestement étrangère à un besoin de protection, dès lors que cet examen est attentif et entouré de garanties. Ces procédures accélérées doivent bien sûr être soumises aux nouvelles garanties dont l'instauration est prévue par ailleurs (systématisation de l'entretien devant l'OFPPRA, présence d'un tiers lors de cet entretien, mise en place d'un recours suspensif).

Dans la perspective d'une réduction des délais globaux d'examen des demandes d'asile et compte tenu de la nécessité d'une approche volontariste et dissuasive à l'égard des dévoiements du droit d'asile, il apparaît nécessaire de maintenir les cas d'application de la procédure "prioritaire" prévus par le CESEDA – qu'il serait opportun de rebaptiser procédure « accélérée », pour mettre sa dénomination en concordance avec le vocabulaire du droit européen. Il serait aussi approprié, dans ces mêmes buts, d'envisager l'application de la procédure accélérée à d'autres situations, autorisées par la directive « procédures », notamment lorsque « *le demandeur n'a soulevé, [...] que des questions sans pertinence [...]* » ou « *a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles [...]* ».

b) L'autorité compétente pour décider la mise en œuvre des procédures accélérées

Sur ce point, un consensus n'a pu être dégagé dans le cadre de la concertation. Les associations considèrent généralement que sauf considérations d'ordre public, relevant de l'autorité administrative, l'initiative du placement en procédure accélérée ne peut relever que de l'autorité de détermination de la protection. L'OFPPRA estime qu'il convient de différencier

les critères d'application de la procédure accélérée, selon qu'ils impliquent ou non une appréciation du fond de la demande ; l'OFPRA étant seul qualifié dans le premier cas.

Sous réserve d'une analyse juridique plus poussée de la portée des obligations posées par la directive (articles 4 et 31-8 combinés), il nous paraît possible d'opérer un partage de cette initiative entre l'autorité administrative et l'autorité de protection, à la condition que l'autorité administrative assure cette orientation seulement sur la base de critères extérieurs et indépendants de toute appréciation du fond de la demande et que seul l'OFPRA puisse orienter vers la procédure « accélérée » pour des motifs intrinsèques à la demande.

c) La question spécifique de la procédure accélérée applicable à des étrangers originaires de pays d'origine sûrs (POS)

En application du CESEDA, les demandes d'asile présentées par des étrangers originaires de pays considérés comme sûrs, (c'est-à-dire qui « *veille(nt) au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »), et figurant sur une liste établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, peuvent se voir appliquer la procédure prioritaire. Cette modalité demeure autorisée par la nouvelle directive. Elle a été longuement débattue au sein de l'atelier relatif aux procédures.

L'établissement d'une liste de « pays d'origine sûrs » fait débat et, lors de la concertation, les associations ont estimé que cette notion méconnaissait la dimension individuelle du risque, l'inscription de certains pays n'ayant pas tenu compte de la situation réelle dans les pays concernés.

Il n'est pas contestable qu'il est essentiel de tenir compte des mérites intrinsèques d'une demande d'asile, au-delà de la seule situation générale du pays. De même, il est vrai et les annulations prononcées par le Conseil d'Etat à diverses reprises tendent à le confirmer, qu'il y a pu avoir un recours excessif à cet outil, sans considération suffisante de la situation réelle en matière de droits de l'homme dans les pays d'origine. Pour autant, l'expérience montre que ce dispositif a un effet dissuasif fort sur des demandes clairement étrangères à un besoin de protection.

A cet égard, la prévalence dans la demande d'asile actuelle de ressortissants de certains pays européens engagés dans un processus de rapprochement de l'Union européenne, concrétisé en particulier par la dispense de l'obligation de visas ou par la perspective d'une telle libéralisation, est un paradoxe qui interroge, d'autant plus que ces demandes s'avèrent dans leur très grande majorité infondées.

Ceci nous conduit à considérer que ce dispositif, qui en tout état de cause assure un examen individuel entouré de garanties notamment celle tenant à l'entretien personnel, devrait être maintenu tout en étant rénové dans son cadre juridique.

A cet égard, il est essentiel d'adopter une liste strictement conforme aux critères de la directive « procédures » et tenant compte de la situation réelle dans le pays concerné. Les conditions d'adoption de cette liste devraient être revues pour mieux garantir la transparence et le sérieux du processus d'adoption. Des mécanismes devraient également être prévus permettant la suspension ou la radiation en urgence de certains pays lorsque des évolutions soudaines le justifient. On pourrait également prévoir la possibilité pour l'OFPRA de « reclasser » en procédure normale une demande orientée en procédure prioritaire pour motif d'appartenance à un POS lorsque l'examen de la situation individuelle le justifie.

Cette évolution doit s'accompagner d'un renforcement de la convergence des analyses des Etats membres sur les pays d'origine, se fondant notamment sur les travaux du Bureau européen d'appui en matière d'asile, pour parvenir à des approches partagées sur les pays considérés comme des pays d'origine sûrs.

A l'avenir, ce n'est que si l'on devait constater une baisse notable et durable des demandes manifestement étrangères à un besoin de protection, ou si le critère de placement en procédure accélérée tiré du caractère peu pertinent ou peu plausible de la demande faisait ses preuves (voir ci-dessus) que la suppression de cette liste pourrait être envisagée.

d) Le traitement des demandes d'asile en rétention

La Cour européenne des droits de l'homme, au travers de l'arrêt IM c/France du 2 février 2012, a considéré que les modalités de traitement des demandes d'asile en rétention pouvaient, dans certaines circonstances, méconnaître les stipulations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (Arslan arrêt du 30 mai 2013) a également traité de cette question.

Enfin, la nouvelle directive "accueil" définit de manière précise le régime juridique applicable aux demandes d'asile en rétention.

Si certaines dispositions ont déjà été prises pour prendre en compte cette évolution, des mesures devront être adoptées très rapidement pour assurer la pleine conformité du dispositif national aux exigences ainsi posées par les jurisprudences européennes.

e) Le traitement des demandes d'asile à la frontière

L'examen des demandes d'asile à la frontière obéit à un régime spécifique. Une décision de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile peut être prise par le ministre chargé de l'immigration, après avis de l'OFPRA, en cas de demande manifestement infondée. Un recours pleinement suspensif peut être formé devant la juridiction administrative.

L'examen de cette question, lors de la concertation, a permis de constater que la directive « procédures » autorisait le maintien de cette procédure spécifique. Cependant, est apparu un besoin d'améliorer les modalités d'examen de ces demandes par l'OFPRA et les garanties offertes au demandeur, en veillant à une application homogène des règles sur l'ensemble du territoire, et de revoir les délais de recours devant la juridiction administrative.

Une attention particulière doit également être apportée à la situation particulière des personnes vulnérables et des mineurs isolés demandeurs d'asile placés en zone d'attente.

f) L'application du Règlement « Dublin »

Le Règlement européen, dit règlement « Dublin », relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile est un élément fondamental de la solidarité européenne en matière d'asile.

Son application doit être améliorée pour gagner en efficacité et réduire les délais de procédure.

Le nouveau règlement Dublin adopté en juin 2013 renforce les garanties procédurales (information et entretiens individuels, données médicales ou relatives à la vulnérabilité constatée notamment pour les mineurs isolés avec la prise en compte de leur intérêt). Il conviendra de veiller à leur application effective et uniforme sur le territoire. La possibilité de former un recours suspensif contre les décisions de transfert vers l'Etat responsable devra être incorporée rapidement dans le droit national.

g) Le traitement des demandes de réexamen

Les demandes de réexamen (qui représentent entre 10 et 20 % de la demande, soit un niveau très élevé) doivent faire l'objet d'un traitement spécifique qui garantisse à la fois la prise en considération d'éléments nouveaux et la dissuasion de demandes dilatoires. La directive prévoit un régime spécifique à cet égard.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'évaluer le plus en amont et le plus rapidement possible les éléments nouveaux juridiquement susceptibles de justifier un réexamen de la demande. Cette appréciation doit relever de l'OFPRA. En cas d'éléments nouveaux, il conviendrait d'appliquer une procédure d'examen accélérée.

Il convient par ailleurs de noter que la directive « procédures » permet de refuser le droit au séjour en l'absence de faits nouveaux et lorsque la nouvelle demande n'a été introduite que pour faire échec à une mesure d'éloignement ainsi qu'en cas de seconde demande de réexamen.

h) Les autres procédures spécifiques

D'autres procédures, prévues par la directive et mises en œuvre dans certains Etats membres, n'existent pas actuellement en France. Ainsi en est-il de la procédure de retrait ou de renonciation implicites et de la procédure d'irrecevabilité.

Ces dispositions doivent être explorées. Elles pourraient fournir des outils pertinents pour le traitement des demandes d'asile. Ces dispositions traduisent en effet la nécessité d'un équilibre entre les droits des demandeurs d'asile et les obligations qui leur incombent. Cet équilibre, comme nous l'avons souvent souligné, est essentiel dans le cadre de la réforme du système d'asile en France.

4. 3. Faire évoluer les voies de recours contentieux

En application du CESEDA, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) statue sur les recours contre les décisions de l'OFPRA (voir 2-1). Ce recours est suspensif, sauf dans le cas des demandes d'asile examinées en procédure prioritaire (voir 2-1).

En France, le contentieux de l'asile repose, depuis 1952, sur un modèle original (partagé avec l'Autriche, le Danemark et l'Irlande), en étant confié à une juridiction spécialisée en matière d'asile, comprenant dans ses formations collégiales un représentant du HCR et dont les décisions relèvent en cassation du Conseil d'Etat. D'autres pays connaissent des juridictions spécialisées en matière d'immigration et l'asile (Belgique, Royaume-Uni). D'autres enfin, et ce cas est majoritaire, confient ce contentieux à la juridiction administrative de droit commun (Allemagne, pays scandinaves, Pays-Bas, Suisse...).

La Cour, depuis son rattachement au Conseil d'Etat en 2008, a modernisé ses procédures et ses méthodes de travail. Nous ressortons de notre visite à la CNDA convaincus que la présence de présidents de sections issus de juridictions, dont certains exerçant désormais leurs fonctions à plein temps, ainsi que l'existence d'un corps de rapporteurs dont la compétence est reconnue, sont des points positifs. La question de l'harmonie de la jurisprudence entre les différentes formations de jugement de la Cour demeure toutefois un élément d'interrogation.

Dotée de moyens supplémentaires depuis plusieurs années, la Cour connaît une diminution tendancielle de ses délais de jugement, qui restent toutefois proches de 10 mois en moyenne. La Cour dispose pour différencier le traitement des requêtes d'un éventail de procédures limité aux formations collégiales et aux ordonnances – l'usage de ces dernières pouvant d'ailleurs être développé dans le cadre des textes actuels.

Nous avons été frappés par le rôle particulier joué par les avocats à la CNDA. Les avocats intervenant devant la Cour refusent presque systématiquement la pratique professionnelle de la substitution. Ainsi, jusqu'en 2012, les avocats spécialisés dans l'asile n'étaient pas convoqués lorsqu'ils s'estimaient indisponibles. Le régime actuel d'absence des avocats ayant un grand nombre de dossier (au moins 250) demeure très favorable. Ce dispositif reste pénalisant pour l'activité de la Cour. Un tiers du stock des dossiers enrôlables est détenu par sept avocats seulement qui ont entre 300 et 800 dossiers chacun en portefeuille.

La pratique des avocats devant la Cour est de demander des renvois, pour des motifs variés. Le taux de renvoi devant la Cour, en moyenne de 24,5%, est sans équivalent devant les autres juridictions de France. On peut estimer à un tiers le nombre de renvois non justifiés.

Il nous paraît dès lors indispensable que le législateur intervienne pour favoriser la présence effective de l'avocat, notamment dans le traitement accéléré des recours. Il reviendrait au bâtonnier d'organiser une permanence en vue d'une désignation d'office d'un avocat, si l'avocat choisi n'est pas présent le jour de l'audience. Une telle procédure existe devant les tribunaux administratifs pour le contentieux des obligations de quitter le territoire français.

On pourrait enfin transposer le dispositif existant également pour les OQTF et consistant à rendre obligatoire la concomitance de l'introduction du recours et de la demande d'aide juridictionnelle. En l'absence d'une telle disposition, la réduction des délais de jugement est un objectif difficilement atteignable

Le rapport des inspections générales souligne que la compétence de la juridiction administrative de droit commun – tribunal administratif, cour administrative d'appel - pourrait se justifier pour des raisons de proximité du justiciable et serait peut-être à privilégier en cas de création d'un dispositif déconcentré d'examen des demandes d'asile. Le juge administratif est déjà familier de ces problématiques, puisqu'il apprécie les risques en cas de retour au regard de l'article 3 de la CEDH, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. Il est déjà compétent en matière de refus d'admission au titre de l'asile dans le cadre des demandes d'asile à la frontière. Enfin, le juge administratif est rompu aux procédures rapides à juge unique. Un transfert éventuel du contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun nécessiterait toutefois de doter celle-ci des outils adéquats en matière d'information géopolitique et de garantir par la loi l'intervention de représentants du HCR lors de la procédure.

Dans l'hypothèse où le contentieux de l'asile serait maintenu à la CNDA, la Cour devrait en tout état de cause poursuivre activement ses efforts dans la voie de la professionnalisation de la juridiction, essentielle pour la construction d'une jurisprudence unifiée, ainsi que dans la voie de la modernisation de ses procédures, afin de réduire significativement les délais de traitement des recours.

Devrait être expertisée, d'un point de vue juridique et organisationnel, une nouvelle architecture de la CNDA, en application de laquelle la Cour pourrait statuer également à juge unique avec possibilité soit d'annuler, soit de confirmer la décision de l'OFPPRA, soit de renvoyer à la formation collégiale. Resterait à déterminer si cette nouvelle modalité, s'ajoutant à celles qui existent déjà, s'appliquerait aux seules décisions rendues en procédure accélérée ou potentiellement à tous les contentieux.

Sans préjudice de ces évolutions, il nous semble nécessaire de conduire, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation de transfert du contentieux de l'asile à la juridiction de droit commun, soit dans une ou deux régions à forte demande d'asile, soit pour l'ensemble du contentieux en procédure prioritaire.

[Le caractère suspensif du recours](#)

La généralisation du recours suspensif devant la CNDA pour toutes les décisions de rejet de l'OFPPRA répondrait à une attente très forte du secteur associatif et est relayée par le HCR et la CNCDH. Rappelons en effet que si l'ensemble des demandeurs d'asile a accès à un recours devant la CNDA, celui-ci n'est suspensif que pour les demandeurs d'asile placés en procédure normale. Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement dès que la décision de rejet de l'OFPPRA intervient.

La nouvelle directive "procédures" n'impose pas un recours juridictionnel suspensif devant la CNDA et le système français, en application duquel la décision de rejet de l'OFPPRA prise dans le cadre d'une procédure prioritaire est suivie d'une obligation de quitter le territoire français, elle-même susceptible d'un recours pleinement suspensif devant la juridiction administrative, est en tout état de cause conforme à ce texte.

En outre, face à l'impérative réduction des délais, l'instauration d'un recours suspensif devant la CNDA, pour l'ensemble des demandeurs d'asile ne pourrait pas avoir lieu sans une modification substantielle du fonctionnement de cette juridiction. Il faudrait pour garantir la maîtrise des délais de traitement des demandes d'asile que ces voies de recours à l'encontre des décisions de rejet de l'OFPPRA prises dans le cadre de la procédure prioritaire soient encadrées dans des délais très courts, permettant l'intervention de la décision juridictionnelle en moins de deux mois (délai de recours compris). C'est à cette condition que ce nouveau dispositif pourrait être envisagé et, faute de satisfaire à cette exigence, le système français d'asile serait durablement et structurellement débordé. Dans ce contexte, la solution préconisée par la CNDA d'un traitement à juge unique (magistrat professionnel), statuant directement sur le fond (plutôt que selon une procédure conservatoire qui allonge les délais), dans le cadre d'une audience publique, paraît la voie la plus appropriée.

Ce n'est que sous cette réserve qu'il pourrait être envisagé de généraliser le caractère suspensif du recours à toutes les décisions de rejet de l'OFPPRA (y compris traitées en procédure "accélérée"). L'introduction d'un tel recours suspensif pour les procédures

accélérées constituerait une garantie nouvelle renforçant les droits des personnes. Elle ne sera possible que le jour où le contentieux de l'asile aura complètement intégré la logique de traitement adapté des requêtes en fonction de leur niveau de sérieux et de maîtrise des délais.

4. 4. Créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement

4. 4. 1. Mettre en place un nouveau dispositif national d'orientation des demandeurs d'asile vers leur lieu d'hébergement

Au vu de la forte concentration des flux de demande d'asile sur certains territoires et chefs-lieux que les mesures actuelles de péréquation nationale ne parviennent pas à limiter, un consensus clair s'est établi autour d'un schéma d'orientation prédéfini vers les lieux d'hébergement.

Le nouveau système d'orientation doit être fondé sur la solidarité nationale et le respect d'un équilibre entre les régions. Ce sont les grands principes qui doivent guider la réforme. Sur la base de ces principes, la concertation a dessiné les premiers éléments d'une modification de fond du paysage actuel de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Il s'agit dans un premier temps d'élaborer, au niveau national, un schéma de répartition fixe de l'accueil des publics par région et département, afin de rééquilibrer la répartition des hébergements. Ce schéma doit être le fruit d'une évaluation des besoins globaux en matière d'hébergement, des capacités de nouveaux territoires à recevoir une partie des flux et il implique une possibilité de réorientation rapide des publics. A l'image de ce qui est mené en Allemagne, la capacité d'accueil de chaque région reposerait sur des données objectives et identifiées telles que les flux actuels, le nombre d'habitants ou le potentiel financier de ces territoires.

Ce nouveau schéma doit cibler les nouveaux primo-arrivants. Il s'agit d'éviter l'écueil d'un transfert des demandeurs déjà présents en Ile-de-France vers la province ; ce qui ne manquerait pas de soulever, à juste titre, des critiques de la part des communes d'accueil.

Afin d'élaborer un schéma pertinent qui inclut une analyse au plus près des particularités locales, il nous paraît essentiel d'associer les acteurs territoriaux concernés, au sein d'une instance de consultation à créer. Cette instance doit permettre de réunir l'ensemble des intervenants étatiques, locaux et associatifs.

Le principe d'un accueil temporaire des demandeurs d'asile dans l'attente d'une orientation vers un centre de plus long séjour, éventuellement hors du département ou de la région, a été proposé lors de la concertation, sur le modèle du centre de transit géré par Forum Réfugiés-Cosi dans le Rhône. Ce modèle nous semble devoir être étendu. Ces centres d'accueil temporaires verraient le jour sur les points d'accueil les plus tendus du territoire, pour des périodes très courtes, afin d'assurer une effectivité des réorientations.

Concrètement, le schéma d'ensemble proposé se traduirait par la fixation de quotas par région. Au niveau régional, une répartition interdépartementale équilibrée devrait également

être opérée afin de ne pas fixer les primo-arrivants sur les chefs-lieux, points de premier accueil. Le préfet de région, par ailleurs responsable de la gestion des crédits alloués au titre du programme 303, serait chargé de définir ce schéma qui serait discuté en amont avec les élus locaux.

Pour un demandeur d'asile, deux cas de figure pourraient alors se présenter :

- si le quota de demandeurs d'asile n'est pas atteint dans la région d'arrivée et que les structures d'accueil enregistrent des places vacantes en CADA ou en centres d'hébergement de type CADA, le demandeur pourra être orienté vers un lieu d'hébergement de longue durée, soit dans le département chef-lieu, soit dans un autre département de la région en fonction des places disponibles et de l'organisation régionale adoptée.

- si le quota de demandeurs d'asile est atteint sur la région d'arrivée et que les structures d'accueil de la région sont saturées, le demandeur serait tout d'abord orienté vers un centre d'accueil temporaire, pour une durée maximale de quinze jours, dans l'attente qu'une place soit trouvée dans une autre région du territoire national, en fonction des quotas et des places vacantes enregistrées.

A côté des quotas de flux fixés par région et des places vacantes dans les dispositifs, le mode d'orientation devra naturellement prendre en compte les situations particulières des personnes ou familles qui sollicitent une prise en charge, notamment les besoins en termes de santé qui impliquent parfois un hébergement à proximité d'infrastructures de soins spécialisées.

Pour être efficace, un tel dispositif de répartition nationale des demandeurs d'asile doit comporter une certaine part de directivité. Cela n'est pas choquant car on peut penser que la personne qui cherche une protection est avant tout intéressée par l'attribution de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire, pas par un lieu d'hébergement dans une localité déterminée. Dans cet esprit, une seule proposition d'orientation serait faite aux demandeurs, ce qui signifie que les personnes qui refuseraient l'orientation proposée perdraient alors le droit à un hébergement dédié aux demandeurs d'asile. Ils pourraient toutefois, si leur situation se précarise au cours de la procédure d'examen de la demande d'asile, refaire une demande de prise en charge et devraient alors accepter l'orientation proposée.

4. 4. 2. Définir un dispositif unique d'hébergement et diminuer le recours aux nuitées hôtelières

L'hébergement des demandeurs d'asile constitue l'un des enjeux principaux de la réforme. Loin de jouer un rôle subsidiaire, l'hébergement d'urgence assure aujourd'hui l'accueil d'un demandeur d'asile sur deux. Cette situation n'est pas digne car l'hébergement en nuitées hôtelières n'offre aucun accompagnement de proximité, ne permet pas la prise en compte des situations familiales, ni la constitution d'un foyer le temps de l'examen de la demande d'asile, en raison notamment de l'absence de cuisine et de lieu de vie.

Ce constat a été partagé par l'ensemble des participants à la concertation qui ont clairement exprimé leur souhait de voir la part des nuitées hôtelières se réduire à l'occasion de la mise en place d'un nouveau système d'asile en France.

Dans la lignée des préconisations du rapport des trois inspections, nous proposons que soit généralisé un hébergement unique de type CADA, comprenant un logement en appartement ou en collectif et un accompagnement qui soit le plus proche possible de celui actuellement offert en CADA. La mission des inspections générales a toutefois rappelé que malgré la mise en place d'un tel dispositif, il serait nécessaire de maintenir une certaine proportion de places d'hôtel, notamment pour faire face aux besoins ponctuels de mise à l'abri.

4. 4. 3. Redéfinir les modalités de versement des allocations

Il convient en premier lieu de réduire les inégalités qui découlent du versement de l'actuelle allocation temporaire d'attente (ATA). La typologie de l'ATA, qui n'est versée qu'aux adultes, malgré la présence importante de mineurs accompagnants hébergés hors CADA, de même que les modalités de versement de cette allocation, dont la gestion est actuellement opérée par Pôle emploi, sont fortement remises en cause par l'ensemble des acteurs consultés.

Une modification du système actuel implique donc de notre point de vue à court terme, une évolution du mode de calcul de l'ATA pour que celui-ci prenne en compte la situation familiale des bénéficiaires. Il convient d'expertiser quel nouveau barème respectant ce principe peut être mis en place à moyens constants. Cette réforme impliquera sans doute une légère baisse du montant actuellement versé aux adultes qui permettra d'accorder un supplément pour chaque mineur.

Simultanément ou postérieurement, et dans le cadre d'un dispositif unifié d'hébergement, l'allocation versée en CADA (l'allocation mensuelle de subsistance) et l'ATA devraient être fusionnées.

Nous partageons également la position de la mission des trois inspections générales qui mentionnent, dans leur rapport relatif à la prise en charge des demandeurs d'asile, l'opportunité de confier la gestion de l'ATA à un autre établissement. Ce transfert est souhaitable dans un souci de rationalisation des acteurs de l'asile, en vue d'une meilleure efficacité du système, en cohérence avec l'idée d'un guichet unique de l'accueil des demandeurs d'asile.

Cette mission devrait être transférée rapidement à l'OFII, opérateur qui est actuellement le mieux à même d'assurer cette tâche, par son rôle en matière de premier accueil des demandeurs d'asile et au vu des moyens déjà disponibles au sein des directions territoriales. Plusieurs participants, notamment du monde associatif, se sont exprimés en ce sens.

Une des bonnes pratiques observées notamment en Suède et aux Pays-Bas pour faciliter le versement des allocations aux demandeurs d'asile est la délivrance d'une carte à puce utilisée comme carte de retrait sur certaines bornes et comme carte de paiement dans des grandes surfaces. Cette solution permet notamment de limiter le risque d'indus en facilitant l'ouverture et la fermeture des droits et d'éviter le passage par un guichet supplémentaire et l'ouverture d'un compte bancaire.

Par ailleurs, l'offre de prise en charge qui devrait être faite aux demandeurs d'asile peut soit lier le versement de l'allocation à l'acceptation d'une offre d'hébergement, sur le modèle actuel, soit permettre aux personnes hébergées par leurs propres moyens de bénéficier tout de même d'une aide financière, sur le modèle suédois ou britannique par exemple.

En effet, un certain nombre de demandeurs d'asile ont la possibilité d'être hébergés chez des proches ou par leurs propres moyens. S'il est difficile de quantifier le nombre de familles concernées, un système liant le versement d'une allocation au fait d'être hébergé dans une structure financée par l'Etat ne serait pas favorable à ces personnes.

Les modèles britannique et suédois permettent à ceux qui ont la possibilité d'être hébergés par leurs propres moyens de solliciter uniquement une aide financière de l'Etat. Ce modèle a l'avantage de permettre une diminution potentielle de la charge supportée par l'Etat car il n'oblige pas à fournir à l'ensemble des demandeurs d'asile à la fois un hébergement et une allocation et permet de limiter l'assistance à la prise en charge financière pour ceux qui se logent par leurs propres moyens.

Toutefois, ce modèle ne permet pas d'agir à grande échelle sur la répartition géographique des flux car il donne à une partie des bénéficiaires de l'aide financière la possibilité de demeurer dans leur agglomération d'arrivée en restant hors du dispositif d'hébergement dédié mais en continuant à percevoir l'allocation. Il fait en outre courir le risque d'un report massif sur le dispositif de veille sociale des personnes qui ne souhaitent pas être hébergées hors des grandes agglomérations d'arrivée. Ces personnes pourraient en effet toujours s'adresser au dispositif de veille sociale pour solliciter un hébergement sur leur lieu de préférence et percevraient malgré tout l'allocation de demandeur d'asile.

Compte tenu de ces éléments, nous proposons de retenir l'option qui lie le versement de l'allocation à l'acceptation d'un hébergement, afin de donner toutes les chances de réussite au nouveau dispositif d'orientation que nous appelons de nos vœux.

4. 5. L'intégration des bénéficiaires d'une protection

La protection accordée par la France aux réfugiés et protégés subsidiaires doit être effective. En matière d'accès aux droits, la concertation a fait apparaître plusieurs points de blocage qu'il est nécessaire de lever par une accélération ou une simplification des procédures suivantes :

- la délivrance de documents d'état-civil et de titre de séjour ;
- la réunification familiale ;
- l'accès aux minima sociaux et à une couverture médicale ;
- la prise en charge dans le cadre du dispositif d'accueil des primo-arrivants mis en place par l'OFII et l'accès aux formations délivrées dans ce cadre (formation linguistique, formation civique) ;
- l'accès à un logement social, ou à tout autre dispositif d'insertion par le logement.

Sans prétendre intervenir dans le fonctionnement interne de chacun des organismes impliqués dans ces procédures, les acteurs s'accordent sur la nécessité d'une meilleure diffusion d'information à destination et entre ces organismes et d'une sensibilisation de leurs agents. Comme pour l'accueil des immigrés nouvellement arrivés en France, il nous semble nécessaire dans l'intérêt de tous d'impliquer le plus tôt possible les institutions de droit commun dans le processus d'intégration des réfugiés statutaires.

Une solution à court terme qui fait consensus est le conventionnement au niveau régional entre le ministère de l'intérieur et l'OFII, d'une part, et les acteurs publics de l'insertion d'autre part (CAF, Pôle-Emploi, CPAM, SIAO etc.) afin d'assurer un meilleur échange d'information, de faciliter et d'accélérer l'ouverture des droits et de mieux définir les rôles de chacun. Une convention-cadre pourrait être signée au niveau national avec Pôle emploi, la CNAF et la CNAM pour faciliter ce processus.

L'OFII doit considérer comme prioritaire le public sous protection aussi bien pour la phase accueil destinée à l'immigration légale que pour l'accès à la formation de français langue étrangère, primordiale pour l'autonomisation et l'accès à l'emploi d'un public très majoritairement non-francophone. Cette formation doit également pouvoir faire l'objet d'approfondissements lorsque le bénéficiaire en éprouve le besoin face au niveau de français requis pour accéder au marché du travail.

S'agissant des documents et titres de séjour, un moyen d'accélérer la délivrance de l'état-civil serait la suppression de la visite médicale obligatoire à l'OFII, dès lors que les personnes accédant au statut protecteur ont fait l'objet d'une prise en charge globale durant leur procédure d'asile, notamment au titre de la santé.

Deux aspects essentiels de l'accès aux droits du public sous protection restent toutefois en suspens à ce stade : les procédures de réunification familiale et d'équivalences de diplômes, trop longues et complexes selon les acteurs.

Si la première procédure doit faire l'objet d'une réflexion dans le cadre d'une instance distincte réunissant les pouvoirs publics et les associations œuvrant pour l'intégration des réfugiés, la seconde ne concerne pas uniquement les réfugiés statutaires et dépasse largement le cadre de la discussion et des acteurs présents lors de la concertation. Elle représente toutefois une étape essentielle de l'accès à l'insertion par l'emploi, face au phénomène constaté de déclassement social auquel les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sont parfois confrontés.

Il est également nécessaire de revoir l'organisation et le pilotage de l'offre d'hébergement et d'accompagnement existante.

La première étape d'un meilleur pilotage des pouvoirs publics est d'identifier cette offre avec précision. Les services centraux de l'Etat en charge de l'asile, mais également les différents organismes dits de "droit commun" accueillant le public sous protection au cours de son parcours d'intégration, ou encore les services spécialisés dans l'accueil des réfugiés financés par l'Etat, doivent être informés des différents dispositifs existants.

Ces dispositifs regroupent aussi bien les CPH que des structures d'hébergement dédiées similaires, des projets d'insertion par la formation et l'emploi ou encore l'accès direct au logement par des solutions d'intermédiation locative. Il s'agit donc d'assurer l'élaboration et la diffusion d'une cartographie de l'offre spécifique existante et des opérateurs qui en assurent la gestion.

Une deuxième étape consiste à renforcer le pilotage actuel des dispositifs spécifiques financés par l'Etat en faveur des réfugiés par l'élaboration et l'actualisation de règles communes et nationales. En effet, un certain nombre de disparités sont observées, qui concernent aussi bien les taux d'encadrement que les délais de séjour voire même les types de prestations délivrées.

Une mise à jour de la réglementation encadrant les CPH doit ainsi permettre, non seulement d'en harmoniser les pratiques et de conférer plus d'équité au dispositif existant, mais également de développer les modalités voire les instances d'échanges avec les pouvoirs publics et entre les opérateurs, qui interviennent souvent de manière isolée, en faveur d'un public très spécifique.

Il est ensuite nécessaire de tenter un rééquilibrage territorial de l'offre existante, notamment au travers d'un système d'orientation repensé et assuré principalement au niveau national. A ce jour, seule la moitié des orientations en CPH sont assurées directement par le siège de l'OFII. Or ces orientations permettent de faire bénéficier les personnes résidant dans des territoires tendus en termes d'accès au logement, comme l'Ile-de-France, de l'offre existant dans d'autres régions.

Enfin, l'amélioration du pilotage et de la définition de l'offre existante doit être appuyée par un système d'information et de suivi du public concerné, notamment aux fins d'évaluer de manière objective et chiffrée, le parcours d'intégration et les besoins qui en découlent — besoins qui peuvent s'avérer très hétérogènes en fonction du niveau d'autonomie et de ressources des personnes suivies.

Tous ces travaux doivent être menés dans le cadre d'une instance spécifique réunissant pouvoirs publics et opérateurs de l'Etat et aboutir à l'actualisation des textes encadrant les dispositifs destinés aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire.

4. 6. La prise en charge des personnes déboutées de leur demande d'asile

Une fois la décision de refus de l'OFPRA devenue définitive, après le cas échéant épuisement des voies de recours, le demandeur d'asile devient un étranger en situation irrégulière. Le constat est fait que la situation de ces personnes n'est aujourd'hui pas traitée par les services de l'Etat. Ces personnes restent le plus souvent dans la clandestinité, hébergées dans le dispositif — inconditionnel pour les personnes en détresse — d'hébergement d'urgence ou parfois par des marchands de sommeil et sont pour un certain nombre exploitées dans des filières qui abusent de leur situation de précarité.

Afin de redonner au droit de l'asile sa crédibilité, et éviter que son détournement à des fins d'immigration économique ne remette en cause sa légitimité politique et sociale, il convient que l'Etat élabore des modalités efficaces de prise en charge et de traitement des personnes déboutées.

Les personnes déboutées devraient ainsi être contraintes dans un premier temps de quitter leur lieu d'hébergement par des procédures, notamment judiciaires, plus directives et plus rapides que celles qui existent actuellement. Le fait de quitter les centres où ils étaient hébergés durant la procédure marquerait, pour les intéressés, une rupture dans le parcours et donnerait un signe que leur statut n'est plus le même et qu'il doit entraîner un traitement différent.

Les déboutés doivent par ailleurs pouvoir bénéficier dans ces structures d'un accompagnement spécifique qui ne peut être assuré en CADA. Cet accompagnement pourrait être organisé selon le triptyque suivant :

- tout d'abord, si nécessaire, un examen des possibilités de régularisation dans le cadre du droit applicable ;
- ensuite, en cas d'impossibilité de régularisation, qui se traduirait par la délivrance d'une OQTF, une préparation psychologique et matérielle au retour (organisation de contacts dans le pays de retour, constitution d'un dossier d'aide au retour) ;
- enfin, le retour lui-même, sous une forme volontaire ou contrainte.

Il pourrait notamment être opportun, pour assurer cette prise en charge efficace des déboutés, de créer des centres dédiés dans lesquels ils seraient assignés à résidence. Afin d'inciter les intéressés à accepter une orientation vers ces centres, la possibilité de leur délivrer une aide financière est à envisager. Cette démarche comporte l'avantage d'accorder, pour une courte durée, des droits à un public qui se retrouve bien souvent en situation d'errance et de grande précarité. Le versement d'aides financières aux étrangers en situation irrégulière jugés "coopératifs" ou "de bonne foi" est constaté dans plusieurs pays de l'Union européenne, notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Suède, au Pays-Bas et en Belgique.

A ce titre, il conviendrait également de développer, au niveau national, mais surtout européen, des actions permettant d'aider les pays d'origine, notamment européens, à mettre en œuvre des programmes de réinsertion, et plus largement de développement économique. Lors de notre entretien avec la Commissaire européenne aux affaires intérieures, nous avons largement échangé sur cette question.

Si la mise en place de centres dédiés ne fait pas consensus parmi les acteurs consultés, nous estimons que l'idée est à retenir. Nous prenons acte du refus de certaines associations de gérer de tels centres. A notre sens, il s'agit toutefois d'une alternative beaucoup plus favorable que les seuls centres de rétention, en particulier pour les familles avec enfants. Ces centres permettraient en outre un suivi des personnes hébergées. Cette solution contribuerait également à donner une meilleure lisibilité à la politique de l'asile. Une démarche expérimentale pourrait être engagée dès à présent dans une région particulièrement tendue comme celle de Rhône-Alpes. Une instance de suivi, ouverte au milieu associatif, pourrait être mise en place.

5^e Partie - Présentation de la réforme

Plusieurs scénarios alternatifs d'organisation administrative peuvent être imaginés pour la mise en œuvre des principes dégagés dans la partie précédente. Nous en avons soumis deux pendant la concertation. Nous souhaitons en effet disposer d'un regard critique de chaque atelier, qui jusqu'à présent avait débattu sur un aspect de la réforme, sur l'ensemble de la procédure. Les comptes-rendus écrits remis par les animateurs ou les débats lors du dernier comité ont souligné l'intérêt de ce regard transversal.

Sur la base de ces discussions, mais aussi de la lecture des nombreuses contributions reçues et des échanges effectués lors de nos entretiens ou déplacements sur le terrain, nous sommes arrivés à la conclusion que deux grands scénarii pouvaient être envisagés.

Le premier projet imagine l'intégration totale des fonctions assurées jusqu'ici par différents acteurs. La piste de réforme ici envisagée consisterait à fusionner les différents acteurs actuellement en charge de l'asile en une grande agence de l'asile s'appuyant sur des unités territoriales. Plus précisément, cette agence regrouperait les compétences actuelles de l'OFPRA, des préfectures et de l'OFII pour la seule partie relative aux demandeurs d'asile ; les autres missions d'accueil des étrangers assurées par les préfectures et l'OFII n'étant pas transférées. Dans ce schéma, l'agence territorialisée deviendrait la seule autorité responsable en matière d'asile, tant pour la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (règlement « Eurodac » et règlement « Dublin ») que pour l'admission au séjour, pour l'examen au fond de la demande et pour la définition des modalités d'accompagnement des demandeurs. Cette agence pourrait être un établissement public administratif sous la tutelle du ministère de l'intérieur qui resterait en charge du pilotage de la politique de l'asile.

Ce scénario constitue une rupture en profondeur avec le système actuel. Il ne faut pas s'interdire de l'envisager comme une perspective à mettre en œuvre à plus long terme et à l'issue d'un processus de réforme de grande ampleur.

Un second scénario retient notre préférence : il consiste dans une amélioration ambitieuse du dispositif existant, combinant le respect des logiques institutionnelles actuelles et la recherche d'une proximité accrue. Il se caractérise ainsi par une déconcentration du traitement de l'asile.

Nous souhaitons rappeler à ce stade que ces deux scénarii reposent sur un postulat essentiel : la réduction des délais de procédure en général et des délais d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA en particulier.

Pour la clarté du débat, nous avons souhaité proposer un seul scénario, forts de notre conviction acquise au cours de ces mois de débats et de déplacements sur le terrain. Notre expérience d'élus locaux a vraisemblablement influencé notre choix.

Nous avons retenu une réforme du système existant axée sur une territorialisation accrue. Plusieurs principes s'ajouteraient ainsi à ceux énoncés dans la partie précédente. Certains

d'entre eux peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre différenciée sous forme de sous-scénarios ou options.

Quel que soit le scénario retenu, plusieurs mesures seraient nécessaires à nos yeux, notamment les garanties nouvelles apportées à l'instruction des demandes, la réorientation des demandeurs d'asile permettant de désengorger les régions saturées et la création de centres d'hébergement temporaires, la simplification des démarches d'autorisation au séjour ou encore une meilleure prise en charge des déboutés du droit d'asile. Elles ne sont pas rappelées ci-après car elles ont déjà été présentées dans la partie 4 de notre rapport. Le scénario présenté ci-dessous doit donc être envisagé en intégrant ces propositions.

Le scénario que nous préconisons reposerait sur les principes suivants.

5. 1. Rendre plus lisible le premier accueil

Les travaux des ateliers ont permis de s'accorder sur les modalités de premier accueil des demandeurs d'asile. Celui-ci se décompose en deux types de fonctions : administratives (droit au séjour, régulation) et sociales (accompagnement du demandeur d'asile). Assuré aujourd'hui par un trop grand nombre d'acteurs (plates-formes régionales, préfectures, directions territoriales de l'OFII, Pôle emploi, associations de domiciliation, etc.) dont les compétences, les missions et l'ordre d'intervention ne sont pas homogènes selon les territoires, il ne permet pas d'offrir au demandeur d'asile un accès rapide et équitable au dispositif d'accueil et à la procédure.

Afin de rendre plus simple et plus lisible le parcours de la demande d'asile pour les étrangers exprimant un besoin de protection et leur permettre d'accéder plus rapidement à la procédure et à la prise en charge au titre de l'asile, deux options sont envisagées pour ce premier accueil. Elles se situent toutes deux au niveau régional et visent à assurer aux demandeurs d'asile un accès égal aux dispositifs.

La directive « procédures » encadre précisément les délais d'enregistrement de la demande d'asile, ce qui implique que les procédures de premier accueil soient simplifiées pour permettre un enregistrement rapide.

a) Une première option pourrait retenir la préfecture comme l'interlocuteur initial du demandeur d'asile. Le statut du demandeur d'asile une fois établi permettrait ensuite à l'OFII d'effectuer l'évaluation et l'orientation du demandeur d'asile vers un hébergement.

Nous considérons, pour des raisons tenant à l'exigence d'une professionnalisation des agents en charge de l'asile, que l'accueil doit être assuré au niveau régional.

En amont de son orientation vers le dispositif national d'accueil, le parcours du demandeur d'asile pourrait s'organiser comme suit :

- dès son arrivée, il serait accueilli par les services de la préfecture de région chargés de la première information, des modalités d'admission au séjour et de la détermination de la

compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlement « Eurodac » et Règlement « Dublin ») ;

- la préfecture se chargerait de la saisine de l'OFPPA auquel le formulaire de demande d'asile serait transmis sous forme dématérialisée ;
- les informations sur la situation du demandeur seraient ensuite transmises par voie électronique à l'OFII, chargé de délivrer une information aux demandeurs d'asile sur les modalités de suivi de la demande, et de leur proposer une évaluation de vulnérabilité, cette dernière pouvant être effectuée par une association conventionnée.

En fonction du degré de vulnérabilité, une visite médicale pourrait être proposée afin de compléter le diagnostic.

- Au stade du premier accueil, l'orientation vers un hébergement et l'adaptation des conditions d'accueil seront effectuées en fonction du degré de vulnérabilité.
- S'agissant du versement de l'ATA, jugé aujourd'hui trop tardif, il faut pouvoir faciliter et accélérer l'ouverture des droits sans avoir à orienter les personnes vers un organisme extérieur. Pour verser l'allocation dans les meilleurs délais, il pourrait être envisagé de remettre au demandeur d'asile une carte à puce dès son premier passage à l'OFII, après le passage en préfecture. Cette carte serait alimentée par voie informatique et rechargée mensuellement en fonction de l'état de la procédure.
- A plus long terme, et sur le modèle appliqué par d'autres Etats de l'Union européenne comme les Pays-Bas, il pourrait être envisagé de délivrer une carte à puce contenant l'ensemble des informations relatives à la situation administrative et sociale du demandeur. Cette carte intégrerait notamment les informations sur le titre de séjour et permettrait le versement de l'allocation par des rechargements informatisés.

Cette démarche exige de pouvoir garantir un niveau élevé de protection des données, en séparant les catégories d'informations (séjour/procédure/droits sociaux) pour en ouvrir l'accès aux seules autorités compétentes (préfecture/OFPPA-CNDA/organismes sociaux). La question de l'accès aux informations devra à notre sens faire l'objet d'une expertise de faisabilité financière et juridique.

b) Une seconde option peut également être envisagée. Celle-ci consiste à faire de l'OFII le premier interlocuteur du demandeur d'asile à son arrivée. Le demandeur d'asile s'adresserait alors à une direction territoriale de l'OFII qui assurerait la première information et l'orientation sur le territoire en vue d'être hébergé, puis renverrait vers les préfectures pour l'admission au séjour et la détermination de l'Etat membre compétent.

Il n'est pas par ailleurs interdit d'imaginer des options plus ambitieuses, telles que l'institution d'un guichet commun, réunissant les compétences des préfectures et de l'OFII, voire les acteurs associatifs. Cette proposition nous semble être un moyen de simplifier le parcours du demandeur d'asile et d'accélérer la phase de premier accueil. Sans aller jusqu'à la plateforme commune envisagée par certaines associations et qui figure dans les « trente propositions » de FTDA rendues publiques en juillet dernier, ce guichet unique constituerait une première mesure de simplification.

5. 2. Rendre plus effectif le dispositif d'orientation

Dans la perspective d'une réduction optimale des délais d'entrée dans la procédure et du suivi des primo-arrivants dans les premières étapes de la demande d'asile, une alternative au dispositif proposé dans la partie précédente pourrait consister à envisager un dispositif plus contraignant qui obligerait tout demandeur d'asile, dès l'expression de sa demande, à être hébergé sur un dispositif de type CADA.

Les personnes qui refuseraient de se plier à l'exigence d'hébergement verraient alors leurs demandes d'asile instruites dans des délais restreints et ne bénéficieraient pas des conditions d'accueil sous réserve d'une expertise approfondie de la conformité de ces dispositions avec les directives "accueil" et "procédures".

On peut ainsi considérer que le refus du lieu de résidence assigné peut emporter refus d'octroyer l'hébergement ainsi que l'allocation financière de substitution. La directive "accueil" permet dans plusieurs cas de retirer ou de limiter le bénéfice des conditions d'accueil lorsque la personne a abandonné son lieu de résidence.

5. 3. Diversifier les modes d'hébergement accompagné

La concertation a permis de mettre une nouvelle fois l'accent sur la nécessité d'offrir à tous les demandeurs, quelle que soit la procédure à laquelle ils sont soumis, un hébergement et un accompagnement de qualité. S'il est admis que le public concerné présente une forte hétérogénéité en matière d'autonomie et de ressources, le besoin de mettre à disposition une aide et un accompagnement adaptés à tous ceux qui en font la demande est un principe qui a mené les réflexions et auquel la réforme devra répondre.

Un objectif a recueilli un accord général : la transformation de la majorité des nuitées hôtelières en places d'hébergement pérennes. Les modalités de cette évolution ne sont, en revanche, pas tranchées.

5. 3. 1. Conserver les CADA comme modèle pivot

Selon cette option, le paysage de l'hébergement des demandeurs d'asile en France continuerait d'être majoritairement rattaché au modèle du CADA, modèle pivot. Les CADA sont des structures qui ont acquis une spécialisation et qui répondent, selon les comptes rendus des différents ateliers, aux besoins des demandeurs d'asile par un accompagnement de proximité assuré par des intervenants sociaux "référents" pour le public accueilli. En tant qu'établissements sociaux, les CADA assurent un accompagnement soumis à une réglementation particulière et à des références en matière de qualité.

Nous nous interrogeons toutefois sur la soutenabilité budgétaire d'une généralisation systématique des places d'hébergement en CADA ainsi que sur la lourdeur et la complexité administrative des procédures de création et d'extension de ce type d'établissement. Un travail de simplification est, là encore, indispensable, si cette option était retenue.

Dans l'immédiat, un modèle associant CADA et hébergement d'urgence de type AT-SA constituerait une alternative viable aux nuitées hôtelières qui ne sont pas adaptées à des séjours de longue durée, en particulier pour l'accueil de familles.

5. 3. 2. Développer le modèle AT-SA

Les échanges au sein de l'atelier 3, particulièrement nourris sur ce point, ont permis de mettre en lumière l'intérêt du dispositif AT-SA, dispositif d'hébergement d'urgence géré par la société d'économie mixte Adoma. Il s'agit d'un hébergement accompagné offrant des prestations très similaires à celles d'un CADA, malgré un encadrement plus faible, et dont le statut juridique correspond à celui de l'hébergement d'urgence. Les résultats de l'AT-SA au regard de l'accès au statut de protection semblent légèrement meilleurs à ceux des CADA. Enfin, la création de nouvelles places peut être rapide, selon des règles plus souples que celles actuellement fixées par le CASF pour les CADA.

L'extension du modèle AT-SA comme alternative à l'hôtel présente donc un fort intérêt.

La possibilité de bénéficier d'alternatives aux nuitées hôtelières doit également répondre au constat d'une forte hétérogénéité du public et donc de ses besoins en matière d'hébergement et d'accompagnement. Ces alternatives devront toutefois prévoir un accompagnement de proximité, nécessaire à l'autonomisation des publics et à leur mise en relation avec le territoire.

5. 3. 3. Innover pour définir de nouvelles modalités d'accompagnement

Si l'idée d'une externalisation de certaines prestations actuellement assurées par les CADA a émergé lors des débats, cette position ne fait pas l'objet d'un consensus.

On pourrait toutefois envisager, dans le cadre du développement d'un hébergement accompagné sur le modèle de l'AT-SA, une expérimentation de la répartition des prestations d'accompagnement entre d'une part, une équipe rattachée au lieu d'hébergement des demandeurs d'asile, qu'il soit organisé en collectif ou en appartements, qui apporterait un accompagnement de proximité (premier accueil, scolarisation, lien avec l'environnement immédiat...) et d'autre part, une équipe regroupée au niveau d'un département, permettant une mutualisation de certaines compétences (aide au dossier OFPRA, APS, couverture maladie...).

Sur le modèle actuel des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile, ces équipes centralisées délivreraient un accompagnement sur prise de rendez-vous, avec la possibilité d'effectuer des déplacements dans certains cas. Elles seraient également accessibles aux demandeurs d'asile qui resteraient hébergés à l'hôtel si ce mode d'hébergement devait persister.

Si une modification de la gestion de l'ATA intervient, ainsi qu'un transfert important des nuitées hôtelières vers de l'hébergement accompagné, le système pourra s'appuyer sur les plateformes d'accueil (PADA) déjà en place. Un certain nombre de prestations assurées par les PADA seraient allégées par les prestations assurées sur les lieux d'hébergement (ouverture des droits à l'ATA, accompagnement à la scolarité et à la santé, mise en relation avec le réseau

associatif local, etc.), afin de permettre un renforcement d'autres prestations, en particulier l'accompagnement spécifique à la procédure d'asile.

D'autres plateformes devraient voir le jour dans les départements qui ne disposent pas de PADA et qui concentrent un nombre important de demandeurs d'asile hors CADA. Ces créations entraîneront un coût supplémentaire justifiant là aussi le besoin d'innover dans les nouvelles modalités d'accompagnement.

5. 4. Coordonner les politiques publiques d'hébergement

Toujours dans un souci de cohérence et d'efficacité, un accord émerge sur l'opportunité d'une meilleure coordination interministérielle dans la gestion des budgets de l'asile d'une part, et de l'hébergement d'urgence de droit commun, d'autre part, qui accueille en partie des demandeurs d'asile en cours de procédure ainsi qu'un grand nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile. Cette coordination doit permettre de connaître réciproquement les capacités d'hébergement et les modalités de suivi des bénéficiaires.

5. 5. Une territorialisation plus ou moins prononcée de l'OFPRA

Dans ce scénario, l'OFPRA garde son rôle et son mode de fonctionnement actuel. Il est saisi postérieurement à l'enregistrement de la demande par la préfecture et cette dernière peut déterminer la procédure applicable (procédure normale ou accélérée) en fonction seulement de critères extérieurs à la demande, laissant à l'OFPRA le soin de traiter le dossier en procédure accélérée si la nature intrinsèque de la demande le justifie.

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

a) L'OFPRA conserve, dans ce cadre, sa structure centralisée, mais effectue, en tant que de besoin, des missions foraines dans les territoires.

La Cour nationale du droit d'asile statue, pour les procédures normales, de manière générale en formation collégiale et, pour les demandes relevant de la procédure accélérée à juge unique. Ce schéma peut cependant s'articuler avec d'autres options concernant les voies de recours contentieuses évoquées ci-dessus.

b) L'autre hypothèse, qui a notre préférence, verrait l'organisation de l'OFPRA déconcentrée : Ce schéma repose sur l'option d'un guichet unique d'accueil associant les préfectures, l'OFII, et l'OFPRA. Chaque autorité garde ses compétences propres. L'OFPRA conserve son indépendance dans les décisions de protection mais travaille en articulation avec les autres. Idéalement, ce guichet unique serait situé sur un site géographique commun aux trois institutions.

Ce schéma suppose une déconcentration de l'OFPRA dans des antennes territoriales. Le siège conserverait les fonctions "support" et les fonctions d'appui (ainsi que l'examen des demandes qui ne peuvent pas être mutualisées).

La présence dans un guichet unique des trois principaux acteurs de l'asile ne signifie pas que les agents sont polyvalents pour tous les aspects de la demande d'asile (séjour, social et examen au fond). Dans ce scénario, chaque structure garde ses compétences et ses fonctions propres.

Deux options sont possibles s'agissant du premier interlocuteur du demandeur d'asile.

- le demandeur d'asile rencontre en premier lieu un agent de l'OFPRA, chargé de l'informer de ses droits et d'enregistrer sa demande d'asile. Suite à l'enregistrement de la demande, l'OFPRA renverrait vers la préfecture de région pour la détermination de la compétence pour l'examen de la demande d'asile (règlement « Eurodac » et règlement « Dublin ») et l'admission au séjour. Cette option, soutenue par le secteur associatif, présente l'inconvénient d'imposer à l'OFPRA l'organisation de deux entretiens, le premier pour l'enregistrement et la détermination de la procédure applicable et le second pour l'examen au fond. Cela supposerait en outre que l'OFPRA reçoive, inutilement, des demandeurs qui doivent en réalité être pris en charge par un autre Etat membre que la France ;

- si une saisine dématérialisée de l'OFPRA était rendue possible (voir partie 4.1), le premier interlocuteur pourrait être la préfecture. Le rendez-vous à l'OFPRA n'interviendrait alors que pour l'examen au fond, dans des délais rapides. A la suite de cet entretien, dans la même journée, le demandeur d'asile rencontrerait un agent de l'OFII pour l'information sur les conditions d'accueil et le transfert vers l'hébergement voire, le cas échéant, l'orientation vers une autre région. Nous proposons de retenir cette deuxième option.

L'examen par les antennes déconcentrées de l'OFPRA éviterait les déplacements systématiques vers Fontenay-sous-Bois, siège de l'office et devrait permettre un examen au fond plus rapide de la demande d'asile.

Les officiers de protection de l'OFPRA, présents dans ces antennes, assureraient à la fois l'orientation vers la procédure normale ou accélérée et l'examen au fond de la demande. Les demandes concernant des nationalités dont l'examen n'est pas mutualisé entre les divisions de l'OFPRA ou soulevant des questions complexes pourraient toutefois continuer à être examinées par le siège.

Il est nécessaire que, bien qu'étant proches des autres services, les agents de l'OFPRA puissent continuer à exercer leurs fonctions indépendamment du traitement des autres demandes d'autorisation de séjour. Les locaux doivent être adaptés en conséquence.

Cette option implique toutefois d'évaluer, budgétairement et en opportunité, l'intérêt de disposer d'agents de l'OFPRA dans toutes les régions. Il pourrait, en effet, être plus pertinent de limiter l'implantation des antennes dans les zones où les demandes sont les plus nombreuses.

La détermination des effectifs complémentaires éventuellement nécessaires devra tenir compte de l'impact des garanties nouvelles de procédure ouvertes par la réforme de l'asile et la transposition de la directive "procédures" comme du niveau de déconcentration qui sera *in fine* retenu.

Enfin, dans un tel scénario, l'examen des recours pourrait être confié aux juridictions administratives de droit commun (voir partie 4.5). A défaut, des missions foraines de la CNDA ou l'utilisation de la visio-conférence devraient être prévues.

Dans tous les cas de figure, il est souhaitable que ce dispositif déconcentré fasse l'objet d'une expérimentation sur une ou deux régions, ainsi que d'une évaluation financière et technique détaillée.

Par ailleurs, nous recommandons la mise en place d'une instance chargée d'évaluer la nouvelle politique de l'asile. Sa composition pourrait s'inspirer du comité de concertation en tenant compte du caractère interministériel de certaines thématiques.

CONCLUSION

Le Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, à l'occasion de l'installation du comité de concertation, le 15 juillet dernier, a fait un diagnostic unanimement partagé par les acteurs ainsi réunis. L'enjeu est de sauver un système qui est maintenant « à bout de souffle », en raison d'une hausse de la demande d'asile de 10% par an environ depuis 2007. Un nouveau record sera franchi en 2013 avec plus de 68 000 demandes déposées.

Nous avons eu l'honneur de co-présider ce comité de concertation et de piloter l'ensemble des travaux qui ont mobilisé, pendant plusieurs mois, plus d'une centaine de participants, choisis en raison de leurs expériences et leur expertise. Une implication forte de diverses associations est une particularité importante et bénéfique du modèle français. Cette concertation a permis de préserver voire de renforcer le partenariat entre pouvoirs publics d'Etat, associations et élus locaux.

Cette concertation était indispensable : elle a permis de rassembler l'ensemble des acteurs du système de l'asile. Cette démarche a été saluée à sa juste mesure par le représentant du Haut commissariat aux réfugiés en France. Nous sommes semble-t-il l'un des rares pays d'Europe, sinon le seul, à avoir entrepris une telle démarche.

Elle s'est tenue à un moment opportun. Nous entrons en effet dans la phase de transposition de deux nouvelles directives européennes adoptées en juin dernier. De nombreux enjeux se dessinent avec ces directives « procédures » et « accueil ». Un nouveau fonds européen doit se mettre en œuvre également.

Riche et constructive, cette concertation doit ouvrir des perspectives nouvelles.

Tout en restant fidèle à notre modèle politique et juridique, notre pays a une occasion unique de transformer un système à la dérive. Il ne s'agit pas seulement de l'adapter aux nouvelles règles définies au niveau européen mais de le réformer en profondeur pour lui redonner sens et efficacité.

Nous avons le devoir de réussir la réforme du système de l'asile. Nous avons aussi une responsabilité partagée dans la mise en œuvre de cette réforme.

La première responsabilité est celle du gouvernement qui doit engager le plus rapidement possible la mise en œuvre de la réforme et la transposition des directives, en ayant à l'esprit nos propositions et les travaux de la concertation.

La deuxième responsabilité est celle des acteurs quotidiens de l'asile. Nous sommes frappés par l'engagement des travailleurs sociaux, des officiers de protection, des agents des préfectures et d'autres encore. Ne sous-estimons pas leur sentiment de malaise ou d'abandon face à un système qui implose de toutes parts et qui est aujourd'hui tant décrié.

Les systèmes d'accueil et d'hébergement sont saturés. Les tensions se multiplient dans les régions les plus sollicitées (Ile-de-France, région lyonnaise, Est de la France). Le système d'asile est également accusé de produire des sans-papiers. Environ 80% des demandeurs sont déboutés une fois tous les recours épuisés mais, en raison de la lenteur des procédures, ils ont souvent fondé une famille, trouvé une activité, scolarisé leurs enfants et la perspective de leur éloignement devient donc délicate.

La réforme vise donc à accélérer les délais à toutes les étapes de la procédure. La réussite de la réforme proposée est conditionnée à une simplification de l'accès à cette procédure, une amélioration tangible et significative des délais d'instruction des demandes par l'OFPRA et la CNDA, comme par des mesures effectives en matière de traitement des personnes déboutées de leur demande d'asile. Elle vise également à assurer un juste équilibre entre l'exigence d'un renforcement des garanties des personnes et la nécessité d'être efficace.

Pour qu'une réforme de l'asile prenne sens, chacun doit prendre ses responsabilités. Cela vaut également pour la soutenabilité budgétaire de la réforme. Nos propositions devront, dans plusieurs cas, faire l'objet d'évaluations précises. Et si des résultats concrets sont obtenus rapidement sur les délais, alors nous pourrions dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires permettant d'amplifier les effets d'une réforme qui se doit d'être ambitieuse. Toutes les économies ainsi réalisées devraient être employées à une plus grande efficacité du dispositif. Nos conclusions doivent désormais servir de base de travail au ministre de l'Intérieur, Manuel Valls. Nous avons pleinement conscience qu'elles ne feront pas forcément consensus. Mais nous croyons que l'équilibre que nous proposons est juste, responsable et à même de restaurer la crédibilité de l'asile.

Nous pensons sincèrement que nos propositions visent avant tout à redonner toutes leurs chances aux demandeurs d'asile et tout son sens au système du droit d'asile aujourd'hui malmené. En étant plus efficace, le nouveau système de l'asile garantira des délais de procédure plus rapides et un plus grand respect des droits des demandeurs d'asile. En promouvant des mesures d'intégration pour ceux qui accèdent au statut de protection internationale, nous retrouvons une plus grande cohérence vis-à-vis de nos citoyens comme vis-à-vis de ceux à qui la France accorde une protection.

28 novembre 2013