

N° 114

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

ASILE

Par Mme Esther BENBASSA,

Sénatrice.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE, POURSUIVANT L’EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D’ASILE</b> .....	11
<b>A. UN RENFORCEMENT IMPORTANT DES MOYENS DE L’OFPRA, EN PARTIE JUSTIFIÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE « PROCÉDURES »</b> .....	12
1. <i>Un opérateur concerné au premier chef par la directive « procédures »</i> .....	13
a) Les conséquences de la directive « procédures » et du projet de loi relatif à la réforme de l’asile sur le fonctionnement de l’OFPRA .....	13
b) L’anticipation de la transposition du « paquet asile » par une réforme interne pour améliorer l’efficacité de l’OFPRA .....	14
2. <i>Une augmentation en conséquence des moyens de l’OFPRA</i> .....	16
<b>B. UN EFFORT PLUS MODESTE EN FAVEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE</b> .....	18
1. <i>Une réduction effective des délais de jugement</i> .....	18
a) Un relèvement complémentaire du plafond d’emplois .....	18
b) Une réorganisation de son fonctionnement et de ses procédures .....	19
2. <i>Des conséquences de la réforme de l’asile insuffisamment anticipées ?</i> .....	21
<b>C. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS CEPENDANT TRIBUTAIRE DE L’ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D’ASILE</b> .....	23
<b>II. DES INCERTITUDES TOUJOURS FORTES S’AGISSANT DU FINANCEMENT DU DISPOSITIF NATIONAL D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE</b> .....	26
<b>A. UN RÉÉQUILIBRAGE EFFECTIF DU PARC D’HÉBERGEMENT, DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L’ALLOCATION TEMPORAIRE D’ATTENTE</b> .....	27
1. <i>Des choix en matière d’hébergement en décalage avec l’objectif affiché d’un dispositif national d’accueil unifié selon le modèle du CADA</i> .....	27
a) La consécration par la réforme de l’asile du modèle du CADA .....	27
b) Un renforcement par le budget pour 2015 de l’HUDA .....	28
2. <i>La persistance d’une sous-dotation de l’ATA</i> .....	31
<b>B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L’OFII COMME ACTEUR DE L’ASILE</b> .....	33
1. <i>De nouvelles missions</i> .....	33
2. <i>À financement pourtant constant</i> .....	35

---

<b>C. LES INCERTITUDES PESANT SUR LE PREMIER ACCUEIL ET L'AVENIR DES PLATEFORMES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.....</b>	<b>37</b>
1. <i>Le rôle des PADA aujourd'hui</i> .....	37
2. <i>Les difficultés de financement</i> .....	38
3. <i>Les conséquences de la réforme sur les PADA</i> .....	39
 <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	 <b>41</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Bernard Cazeneuve<sup>1</sup>, ministre de l'intérieur, mercredi 19 novembre 2014, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 25 novembre 2014 sous la présidence de M. Philippe Bas, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Esther Benbassa<sup>2</sup>, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2015 à la politique de l'asile.**

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis, a d'abord rappelé que le dispositif de l'asile faisait l'objet d'une réforme, un projet de loi transposant notamment les directives européennes « procédures » et « accueil » étant en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Elle a donc indiqué que le projet de loi de finances pour 2015 se présentait comme un budget de transition, visant à assurer la pérennité du financement de la politique de l'asile tout en anticipant la réforme.

Si la rapporteure pour avis a salué la progression des crédits consacrés à l'asile par le programme n° 303 « Immigration et asile » correspondant à l'augmentation de la subvention allouée à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), elle a noté que l'effort consacré à la Cour nationale du droit d'asile par le programme n° 165 « Contrôle et conseil de l'État » était plus modeste, laissant craindre des difficultés pour la Cour à faire face à un afflux de recours.

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis, s'est par ailleurs inquiétée du manque de réalisme de certaines prévisions, comme celle de la dotation de l'allocation temporaire d'attente. Elle s'est en outre étonnée que le projet de loi de finances semble privilégier l'hébergement d'urgence plutôt que l'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, alors même que la réforme affiche l'objectif d'un hébergement de tous les demandeurs unifié selon le modèle de ces centres.

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis, s'est surtout dite préoccupée par l'avenir du premier accueil des demandeurs d'asile. Assuré pour l'essentiel actuellement par des plateformes associatives, ce premier accueil serait transféré à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui mettrait en place un système de « guichet unique » permettant de réduire, à terme, à deux le nombre d'interlocuteurs du demandeur d'asile à son entrée dans le dispositif d'asile : l'OFII et l'OFPRA. La rapporteure pour avis s'est ainsi faite l'écho des inquiétudes du secteur associatif suscitées par les incertitudes relatives au contour exact de ce « guichet unique » ajoutées à la crainte que l'OFII, à budget constant, ne soit pas en mesure d'assurer l'ensemble des nouvelles tâches qui lui seront confiées.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par les programmes n° 303 « Immigration et asile » et n° 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » du projet de loi de finances pour 2015.**

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141117/lois.html#toc10>

<sup>2</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>



## LISTE DES ACRONYMES

ADA - Allocation pour demandeur d'asile

AMS - Allocation mensuelle de subsistance

ATA - Allocation temporaire d'attente

CADA - Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CNDA - Cour nationale du droit d'asile

DGEF - Direction générale des étrangers en France

DNA - Dispositif national d'accueil

HUDA - Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA - Office français de protection des réfugiés et des apatrides

PADA - Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile





---

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'Assemblée nationale est enfin saisie du projet de loi tant attendu relatif à la réforme de l'asile<sup>1</sup>, votre commission des lois est appelée à se prononcer pour avis, pour la quatrième année consécutive, sur les crédits consacrés par la loi de finances à l'exercice du droit d'asile dans notre pays. Votre commission a en effet souhaité maintenir l'usage instauré à l'initiative du Président Jean-Pierre Sueur, précédent rapporteur de ces mêmes crédits, de distinguer ce qui relève du droit d'asile de la politique de l'immigration.

Si l'examen de ce projet de loi est à peine entamé<sup>2</sup>, les grandes lignes de la réforme proposée sont d'ores et déjà connues. Ce projet de loi trouve en effet son origine dans la nécessité de transposer, avant le mois de juillet 2015, deux directives européennes relatives à l'accueil des demandeurs d'asile<sup>3</sup> et à la procédure d'examen de leur demande<sup>4</sup>. Une autre source de cette réforme est la concertation nationale sur la réforme de l'asile, lancée le 15 juillet 2013, qui a donné lieu en novembre de la même année au rapport de nos collègues Valérie Létard, sénatrice, et Jean-Louis Touraine, député<sup>5</sup>. Cette concertation a permis de formaliser le constat unanimement partagé d'un dispositif d'accueil des demandeurs d'asile non seulement sous-dimensionné au regard des flux de demandes que connaît la France depuis plusieurs années maintenant, mais, plus fondamentalement, incapable de s'adapter aux fluctuations de cette demande d'asile.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif à la réforme de l'asile (n° 2182, XIV<sup>e</sup> législature).*

<sup>2</sup> *À l'heure où ce rapport est publié, le projet de loi, déposé le 23 juillet 2014, a été examiné par la commission des lois mais n'a pas encore fait l'objet d'un examen en séance publique à l'Assemblée nationale.*

<sup>3</sup> *Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), dite directive « accueil ».*

<sup>4</sup> *Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), dite directive « procédures ».*

<sup>5</sup> *Rapport sur la réforme de l'asile, remis au ministre de l'intérieur le 28 novembre 2013, par Mme Valérie Létard et M. Jean-Louis Touraine, disponible en suivant le lien suivant : [http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/66780/483836/file/131128%20-%20Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20l%27asile\\_avec%20annexes\\_291113.pdf](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/66780/483836/file/131128%20-%20Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20l%27asile_avec%20annexes_291113.pdf)*

La réforme de l'asile proposée repose ainsi principalement sur deux volets, qui trouvent par ailleurs à s'articuler avec le projet de loi relatif au droit des étrangers, également déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier<sup>1</sup>.

Au plan de la procédure tout d'abord, le projet de loi prévoit que l'examen des demandes d'asile doit être effectué dans un délai global de neuf mois, trois mois pour l'instruction des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et six mois pour l'exercice du droit de recours à l'encontre de l'éventuel rejet de la demande par l'OFPRA, devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il apporte également des modifications à la procédure : réforme de la procédure prioritaire, du déroulé de l'entretien, meilleure prise en compte de la vulnérabilité du demandeur au cours de la procédure,...

Au titre de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile ensuite, le projet de loi prévoit la refonte du dispositif national d'accueil (DNA) par l'instauration d'un schéma national de répartition des places d'hébergement et la mise en place d'un dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile. Il réforme également le système d'allocation temporaire d'attente (ATA), dont la gestion, de même que celle de l'intégralité du dispositif d'hébergement, serait confiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Le présent projet de loi de finances pour 2015 se présente donc comme un budget de transition, tentant d'assurer la pérennité du financement de la politique d'asile tout en anticipant cette réforme. Il en résulte de nombreuses incertitudes, en particulier pour le secteur associatif auquel votre rapporteure a souhaité s'intéresser tout particulièrement cette année. En effet, si les documents budgétaires fournissent quantité d'informations sur l'examen des demandes d'asile, mettant en avant l'impératif de réduction des délais, ils sont en revanche peu prolixes s'agissant notamment de l'entrée dans le dispositif d'accueil et du rôle des associations dans celle-ci. Votre rapporteure, en consacrant une partie de ce rapport aux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA), a entendu rendre hommage au secteur associatif si présent au côté du demandeur d'asile tout au long de son parcours.

Si les crédits consacrés à la politique de l'asile dans le projet de loi de finances pour 2015 témoignent cette année encore des efforts entrepris par le Gouvernement pour réduire le délai de traitement des demandes d'asile, des interrogations fortes demeurent concernant la capacité du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile à assumer sa mission dans le respect des prévisions budgétaires.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif au droit des étrangers en France (n° 2183, XIV<sup>e</sup> législature).*

## I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE, POURSUIVANT L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

En 2015, les crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile par le programme n° 303 : « Immigration et asile », au titre de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », **augmenteront de 2,24 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014, passant de 498,5 millions d'euros<sup>1</sup> à 509,7 millions d'euros (hors fonds de concours et attribution de produits), en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cette augmentation concerne essentiellement les dépenses de fonctionnement (titre 3), qui passent de 39,3 millions d'euros à 46 millions d'euros, soit une hausse de 17 %, et correspondent à la subvention pour charges de service public attribuée à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Dans le même temps, les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par l'action n° 7 du programme n° 165 : « Conseil d'État et autres juridictions administratives » **augmenteront de près de 3 %**, passant de 22,23 millions d'euros à 22,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'augmentation des dotations de ces deux instances atteste la poursuite des efforts engagés depuis plusieurs années pour réduire le délai de traitement des demandes d'asile. Ces efforts tendent certes à répondre aux objectifs fixés par la directive « procédures », qui encadre les délais d'examen des demandes d'asile dans une période de six mois, assortie d'une prolongation éventuelle de neuf mois pour les cas complexes. Ils reposent également sur le constat selon lequel la longueur des délais de traitement des demandes d'asile conduirait à un détournement de cette procédure à des fins d'immigration économique. Lors de son audition, M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France (DGEF), estimait ainsi que parmi les 75 % de dossiers de demande d'asile rejetés, la moitié relevait en réalité de l'immigration économique. En effet, la durée de séjour constitue un critère important de régularisation ultérieure et rend difficile la mise en œuvre de mesures d'éloignement en cas de refus d'octroi d'une protection internationale.

---

<sup>1</sup> Le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2014 était de 503,73 millions d'euros contre 501,14 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, augmentation dont s'était félicité M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis de la commission des lois (cf. l'avis n° 162, 2013-2014, tome II - <http://www.senat.fr/rap/a13-162-2/a13-162-2.html>). Il a été réduit à 498,5 millions d'euros à l'issue de l'examen du texte, soit un niveau inférieur à l'année antérieure. Votre rapporteure sera donc vigilante à ce qu'une telle situation ne se renouvelle pas cette année.

Votre rapporteure ne saurait, quant à elle, préjuger des intentions des demandeurs d'asile. Il demeure cependant qu'outre des coûts importants pour le budget, il résulte de la longueur excessive du traitement des demandes d'asile non seulement le développement de logiques de filière d'immigration irrégulière, mais aussi, et surtout, une moindre qualité de prise en charge des demandeurs d'asile ayant vocation à accéder au statut de réfugié.

Aussi, cette année comme les précédentes, l'objectif de réduction des délais de traitement des demandes est-il au cœur de la programmation budgétaire. Cela conduit à affecter des moyens supplémentaires à l'OFPRA et à la CNDA.

#### **Délais moyens d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et par la CNDA**

	2012 (réalisation)	2013 (réalisation)	2014 (prévision actualisée)	2015 (prévision)	2017 (cible)
Délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA	186 jours	204 jours	195 jours	151 jours	90 jours
Délai prévisible de jugement à la CNDA	8 mois et 7 jours	6 mois et 24 jours	6 mois et 10 jours	6 mois	6 mois

*Source : projets annuels de performance des programmes n° 303 et n° 165*

#### **A. UN RENFORCEMENT IMPORTANT DES MOYENS DE L'OFPRA, EN PARTIE JUSTIFIÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE « PROCÉDURES »**

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) est un **établissement public administratif de l'État** placé, depuis le 15 novembre 2010, sous la tutelle du ministre de l'intérieur. Il est chargé, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, de **l'instruction de l'ensemble des demandes d'asile formulées auprès des autorités françaises** : asile conventionnel et constitutionnel, qui emportent reconnaissance du statut de réfugié et délivrance d'une carte de résident, et protection subsidiaire, qui ouvre droit à la délivrance d'une carte de séjour temporaire<sup>1</sup>. Il assure également la protection des bénéficiaires de l'une ou l'autre de ces protections.

<sup>1</sup> En application de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de

## 1. Un opérateur concerné au premier chef par la directive « procédures »

Son rôle d'instructeur des demandes d'asile fait de l'OFPRA l'un des principaux opérateurs concernés par la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), dite directive « procédures ».

*a) Les conséquences de la directive « procédures » et du projet de loi relatif à la réforme de l'asile sur le fonctionnement de l'OFPRA*

La directive 2013/32/UE est la refonte de la directive 2005/85/CE du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. Elle a pour objectif de renforcer les garanties procédurales accordées au demandeur d'asile dans l'examen de sa demande. À ce titre, elle introduit un certain nombre de **garanties nouvelles, en particulier au stade de l'entretien**, moment-clé de l'instruction d'une demande par l'OFPRA :

- elle limite les cas de dispense d'entretien ;
- elle érige en droit la faculté pour le demandeur d'être accompagné d'un conseil juridique ;
- elle offre la possibilité au demandeur de formuler des commentaires ou d'apporter des précisions sur la transcription de l'entretien, à moins que l'entretien ne fasse l'objet à la fois d'une transcription et d'un enregistrement recevable dans les procédures de recours.

En outre, la directive « procédures » permet la mise en œuvre de deux procédures pour l'heure inconnues du droit français :

- la **possibilité de prononcer l'irrecevabilité d'une demande sans examen au fond** de celle-ci en cas de réexamen ou de protection dans un autre pays ;
- la **faculté de décider la clôture de l'examen**, notamment lorsque le demandeur manque à ses obligations de coopération.

Enfin, la directive introduit une **obligation d'évaluation de la vulnérabilité du demandeur d'asile**, vulnérabilité dont la reconnaissance permettra au demandeur de bénéficier de garanties particulières au cours de l'examen de sa demande.

Le projet de loi en cours d'examen transpose ces nouvelles obligations et facultés. S'agissant du déroulé de l'entretien en particulier, il prévoit que le demandeur pourra être accompagné d'un avocat ou d'un représentant d'une association de défense des étrangers ou des demandeurs d'asile, ce tiers ne pouvant intervenir qu'à la fin de l'entretien.

Par ailleurs, le projet de loi **substitue à l'actuelle procédure prioritaire une procédure accélérée** pouvant être mise en œuvre soit de plein droit selon les critères définis par la loi (provenance d'un pays d'origine sûr, demande de réexamen), soit par décision de l'OFPRA au vu de critères inhérents à la demande, soit enfin par décision de l'autorité administrative sur le fondement de critères cette fois extérieurs à la demande (refus de donner ses empreintes, demande tardive,...) L'OFPRA pourra désormais reclasser une demande placée en procédure accélérée en procédure normale. La décision de classement en procédure accélérée ne pourra être contestée que devant le juge de l'asile, à l'occasion d'un recours contre une décision de rejet de l'OFPRA.

En outre, le projet de loi introduit les deux nouvelles procédures citées ci-dessus – irrecevabilité et clôture – et soumet les demandes de réexamen à une procédure de recevabilité permettant d'écarter les demandes dénuées d'éléments ou de faits nouveaux.

Ainsi l'OFPRA se voit confier par la loi un nouveau rôle dans la détermination de la procédure d'examen d'une demande d'asile. Les nouvelles conditions de l'entretien ont, quant à elles, des conséquences importantes sur le déroulé de celui-ci et des répercussions en termes de délais d'examen des demandes.

*b) L'anticipation de la transposition du « paquet asile » par une réforme interne pour améliorer l'efficacité de l'OFPRA*

Dans la perspective de la mise en œuvre du « paquet asile », négocié depuis l'adoption en 2008 du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, l'OFPRA s'est doté, au mois de mai 2013, d'un plan d'action pour sa réforme qui anticipe en partie la transposition des directives « qualification » et « procédures ».

Mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013, ce plan d'action vise non seulement à **réformer les méthodes de travail** et **moderniser l'instruction des demandes d'asile** mais également à **optimiser la gestion de l'OFPRA**, dans le but de garantir, dans des délais de traitement réduits, une réponse de qualité à la demande d'asile et à améliorer le service rendu aux personnes protégées. À cet effet, ce plan se décline en sept actions principales.

### **Le plan d'action pour la réforme de l'OFPPRA**

Le plan d'action, approuvé par les organisations syndicales à l'occasion du comité technique d'établissement, à l'issue d'une concertation interne, le 22 mai 2013, comprend aussi bien des mesures « métiers » (actions 1 à 3) que des mesures relatives à la gestion du personnel et des carrières (actions 4 à 7) :

Action 1 : harmoniser la doctrine, les méthodes et les pratiques au sein de l'Office, par la mise en place notamment d'un comité d'harmonisation, d'un contrôle de qualité des décisions, d'un suivi du contentieux et de référents thématiques pour une meilleure prise en compte des vulnérabilités ;

Action 2 : développer une expertise de l'instruction, par l'approfondissement de la formation des officiers de protection aux techniques de l'entretien ou à l'accueil des récits des demandeurs par exemple, par la diffusion d'outils d'appui à l'instruction *via* un « portail métier », par un dialogue avec les partenaires institutionnels, associatifs et les avocats ;

Action 3 : mutualiser une plus grande part du traitement de la demande d'asile ;

Action 4 : développer les parcours professionnels pour favoriser la mobilité interne et externe ;

Action 5 : développer le management ;

Action 6 : favoriser le bien-être au travail ;

Action 7 : supprimer les obstacles dans l'organisation du travail.

*Source : commission des lois à partir de données fournies par l'OFPPRA*

Ce plan d'action a amené l'OFPPRA à diversifier ses modes d'intervention, en particulier par l'envoi de missions foraines en région, voire à l'étranger pour traiter localement les demandes d'asile en cas de flux particulièrement important. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2014, l'OFPPRA a mené des missions en Égypte, au Liban et en Jordanie afin de rencontrer des demandeurs d'asile syriens ; il s'est également rendu à Lyon, Grenoble, Strasbourg et Calais.

Ce plan d'action a aussi conduit à modifier en profondeur le travail des officiers de protection en rompant partiellement avec la traditionnelle spécialisation géographique des quatre divisions : afin de ne pas laisser une division submergée par un afflux particulièrement important de demandes, il a été décidé de mutualiser le traitement des demandes provenant de République démocratique du Congo, d'Arménie, du Bangladesh, du Kosovo et d'Albanie, qui constituent à elles seules plus de 30 % de la demande d'asile.

Ce plan d'action a notamment débouché sur un **premier contrôle de la qualité des décisions de l'OFPPRA** mené conjointement avec le Haut commissariat aux réfugiés (HCR). Rendu public par le directeur général de l'OFPPRA à la mi-octobre, cette évaluation fait ressortir « *une appréciation largement positive de la manière de traiter les demandes d'admission au bénéfice de la protection internationale par l'OFPPRA* » et relève qu'on « *ne constate pas de différence mesurable dans la qualité du traitement des demandes placées en procédure prioritaire par rapport au traitement de l'ensemble des dossiers* ».

---

Cependant, plusieurs faiblesses récurrentes ont été relevées : des « *entretiens insuffisamment concluants faute de questions complémentaires lorsque les propos du demandeur le justifient (...)* », des « *analyses incomplètes de la demande qui n'identifient pas la totalité des éléments pertinents en fait et en droit* », une « *insuffisante prise en compte des éléments de preuve versés par le demandeur (...)* », des « *décisions excessivement synthétiques qui reflètent incomplètement le contenu de la demande et/ou l'argumentation développée dans la partie « instruction » pour se prononcer sur le bien-fondé de la demande – décisions qui se trouvent, de ce fait, déséquilibrées et insuffisamment motivées* », et une « *tendance à se focaliser sur l'établissement des faits de persécution du passé au détriment d'un regard prospectif sur le bien-fondé des craintes de persécution/la réalité de la menace grave en cas de retour dans le pays d'origine* ». Le contrôle conclut donc à une marge de progression pour l'OFPRA. Dans un courrier adressé au président de la commission des lois, M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, indiquait que l'opérateur s'apprêtait à tirer les enseignements de cette première évaluation dans un avenir proche, en faisant évoluer la structure des décisions pour en améliorer la motivation.

Il convient de noter que ce plan d'action constitue la base des engagements contractés par le directeur général de l'OFPRA dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2013-2015, signé le 3 septembre 2013, dans lequel s'inscrit la prévision budgétaire actuelle.

## **2. Une augmentation en conséquence des moyens de l'OFPRA**

Le financement de l'OFPRA est assuré presque intégralement par une **subvention pour charges de service public** versée par le ministère de l'intérieur. Après avoir gagné 5,9 % en 2014, cette subvention **augmente de 17 % pour atteindre 46 millions d'euros en 2015**.

L'augmentation de 6,7 millions d'euros de son budget finance, à hauteur de 1,01 million d'euros, l'évolution tendancielle des dépenses courantes (GVT, indexation des loyers, évolutions du système informatique), et, pour le reste, les mesures qui doivent être mises en place pour remplir les objectifs de réduction des délais et transposer la directive « procédures ». Ce montant va ainsi pour l'essentiel permettre de couvrir les effets induits par la **création de 55 postes supplémentaires** – 50 d'officiers de protection et 5 d'agents d'instruction – dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, portant les effectifs de l'OFPRA à 525 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT)<sup>1</sup> : augmentation de la masse salariale de 3,13 millions d'euros, extension des locaux et dépenses d'équipement pour 1,37 million d'euros, et 1,19 million d'euros pour les frais d'interprétariat et d'enregistrement des entretiens essentiellement.

---

<sup>1</sup> À cet effectif de 525 ETPT s'ajoutent 18 ETPT, hors plafond, correspondant aux agents de catégorie C du ministère de l'intérieur servant au sein de l'établissement.



Faisant suite à plusieurs augmentations successives de ses effectifs – l'OFPRA disposait en 2011 d'un plafond d'emplois de 412 ETPT –, cet important et nouvel effort vise, pour un cinquième, à **compenser l'allongement prévisible d'une vingtaine de minutes en moyenne de la durée de l'entretien du fait de la présence d'un tiers**, et pour les quatre cinquièmes, à **remplir l'objectif de réduction des délais de traitement de la demande d'asile (objectif cible de 90 jours en 2017)**.

Il est vrai que cet objectif paraît très ambitieux au regard des délais moyens de traitement constatés en 2013 et 2014 (*cf.* tableau *infra*). Si les précédentes créations de postes ont permis de faire face au flux de la demande, permettant d'accroître de 20 % le nombre de décisions prises au cours du premier semestre 2014 par rapport à la même période de 2013, l'OFPRA doit en effet désormais réduire l'important stock de quelques 18 000 demandes, tout en contrebalançant le rallongement prévisible des délais d'instruction résultant de la mise en œuvre des garanties lors de l'entretien. Or, l'OFPRA indique que sous l'effet de l'augmentation du nombre de dossiers en procédure prioritaire, qui représentent plus d'un dossier sur trois en 2014, il est amené à traiter une forte proportion de demandes récentes au détriment des plus anciennes. Il en résulte un vieillissement du stock et un allongement subséquent du délai moyen de traitement.

#### Délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPRA en jours

	2013	6 mois 2014(*)
<b>Délai moyen global toutes décisions</b>	<b>204,7</b>	<b>205,5</b>
Délais moyen global procédures normales	265,8	262,0
Délais moyen global toutes PP	64,8	62,0
Délais moyen global toutes PP hors rétention	69,3	66,9
Délais moyen global toutes PP en rétention	8,9	5,8
<b>Délais moyen global toutes 1ères DA</b>	<b>229,2</b>	<b>226,8</b>
Délais moyen 1ères DA en procédure normale	270,1	265,5
Délai moyen PP 1ères DA	79,1	78,5
Délai moyen PP 1ères DA hors rétention	85,9	85,0
Délai moyen PP 1ères DA en rétention	7,1	6,9
<b>Délai moyen global tous réexamens</b>	<b>44,4</b>	<b>31,6</b>
Délais moyen réex en procédure normale	75,4	56,0
Délai moyen PP réex	40,4	28,8
Délai moyen PP réex hors rétention	42,2	30,9
Délai moyen PP réex en rétention	10,0	3,3

2014 (\*) données 6 mois provisoires au 7 juillet 2014

Source : OFPRA

Étant donné les délais nécessaires à la formation des nouveaux officiers de protection, cette anticipation par le projet de loi de finances pour 2015 de la mise en œuvre des nouvelles dispositions ne paraît donc pas inutile, d'autant qu'elle participe par ailleurs de l'achèvement du plan de déprécarisation en cours à l'OFPRA. Mis en œuvre depuis le début 2014, ce

plan tend à fidéliser les personnels et à réduire le fort taux de rotation dont souffre l'établissement, tout particulièrement parmi les officiers de protection qui instruisent les demandes d'asile, ce qui a des conséquences sur l'efficacité globale. Le taux de contractuels, qui est encore de 65 % à l'instruction actuellement, devrait ainsi être ramené à 30 %, en partie grâce à ces 55 recrutements complémentaires qui seront des fonctionnaires.

## **B. UN EFFORT PLUS MODESTE EN FAVEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE**

Rattachée pour sa gestion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 au Conseil d'État, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est la **juridiction administrative spécialisée chargée de l'instruction des recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA**.

### **1. Une réduction effective des délais de jugement**

Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, la Cour tend progressivement à se rapprocher de son objectif cible d'un délai moyen de jugement de six mois, bien qu'elle reste tributaire du nombre de dossiers traités par l'OFPRA ainsi que de la mobilisation des avocats, ce qui explique un délai moyen constaté plus long que le délai prévisible moyen.

#### **Délais de jugement à la CNDA (exprimés en mois - m - et jours - j)**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Délai prévisible moyen (dossiers en stock en fin d'année / affaires jugées pendant une année)	14m 20j	9m 5j	8m 7j	6m 24j
Délai moyen constaté (délais de jugement constatés pour les affaires jugées dans l'année)	12m 27j	11m 10j	9m 29j	8m 26j

Source : CNDA

Cette amélioration notable des délais de jugement en dépit d'une augmentation du nombre des recours jusqu'en 2013, résulte de la combinaison de l'augmentation des effectifs de la CNDA au cours de ces dernières années et d'une réforme de son fonctionnement et des procédures applicables devant elle.

#### *a) Un relèvement complémentaire du plafond d'emplois*

Les crédits de titre 2 qui sont alloués à la CNDA figurent à l'action 7 du programme n° 165 : « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Ces crédits

connaîtront en 2015 une **augmentation de près de 3 %** pour atteindre **22,87 millions d'euros**. Cette progression des crédits de rémunération correspond à la **création de 9 EPTP**.

Cette nouvelle création fait suite aux précédents renforcements des effectifs qu'a connus la Cour depuis 2009 et qui ont permis de porter ses effectifs de 223 ETPT à 358 ETPT en 2015. Aucune création nette d'emplois n'avait été demandée depuis 2011, date à laquelle avaient été créés 50 emplois, parmi lesquels 40 de rapporteurs en charge de l'instruction, dont l'effectif avait ainsi presque doublé. Les années 2012 à 2014 ont en effet été mises à profit pour consolider et adapter les moyens de fonctionnement de la Cour à ce recrutement massif. Le **triennal 2015-2017** prévoit à nouveau la **création de 27 ETPT**, dont 6 de magistrats, 15 de rapporteurs et 6 d'agents de greffe. Les 9 ETPT créés cette année permettront dès 2015 le recrutement de 2 magistrats et 7 agents.

*b) Une réorganisation de son fonctionnement et de ses procédures*

Depuis son rattachement au Conseil d'État au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la CNDA s'est réorganisée en profondeur.

**Au plan de son organisation interne** tout d'abord, la Cour a centralisé l'enrôlement des affaires qui s'opérait précédemment au sein de chaque division, par la **création en 2012 d'un service central d'enrôlement**. Cela a permis la mutualisation des stocks et une meilleure gestion des avocats et des interprètes. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, l'enrôlement des audiences s'opère désormais à trois mois, sauf enrôlement rapide effectué à la demande du requérant ou pour les renvois. Cette mesure, prise sur la recommandation de M. Jean-Marie Delarue qui avait été chargé d'une médiation à la suite d'une grève des avocats en 2012, confère aux parties davantage de visibilité, permettant aux avocats de s'organiser pour rencontrer leurs clients et d'ainsi mieux préparer leur défense. La Cour a également créé un service chargé des procédures à juge unique et fusionné ses deux centres d'information juridique et géopolitique au sein d'un seul centre d'études, de recherche et de documentation.

La CNDA a par ailleurs procédé à une **dématérialisation de l'instruction des dossiers depuis mai 2011**. Les recours, pièces et mémoires peuvent être adressés par voie numérique à la Cour ; cela concerne environ 60 % des recours à la fin du premier semestre 2014. En outre, sont accessibles sur une plateforme sécurisée hébergée par la Caisse des dépôts et consignations les convocations et pièces des dossiers. Cette dématérialisation permet aux avocats d'accéder aux dossiers à n'importe quel moment, une alerte par courriel les avertissant lors du versement d'une pièce par la Cour.

**Au plan des procédures** ensuite, à la suite des travaux d'un groupe de travail mis en place par le Vice-président du Conseil d'État en 2011 sous la présidence de M. Christian Vigouroux, la réflexion sur les procédures

---

applicables devant la Cour a abouti à l'adoption du décret n° 2013-751 du 16 août 2013. Le code de justice administrative ne s'appliquant pas à la CNDA, ce décret a consolidé au sein de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) l'ensemble de la procédure contentieuse applicable devant la Cour. Toutes ces dispositions sont désormais entrées en vigueur à l'exception de celle prévoyant la transmission automatique à l'OFPPRA de tous les recours, qui n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> février 2015. Sont ainsi consacrées plusieurs innovations importantes visant à **renforcer les garanties juridictionnelles apportées au demandeur d'asile** :

- la double nature écrite et orale de l'instruction, la décision devant désormais préciser si les éléments proviennent de l'instruction écrite ou des échanges ayant eu lieu à l'audience ;

- la suppression des conclusions du rapporteur lors de la présentation du rapport à l'audience afin de préserver sa neutralité, conformément à la jurisprudence européenne ;

- la communication préalable au requérant de tous les éléments d'information recueillis par le rapporteur en lien avec le requérant ou son récit afin d'améliorer le contradictoire.

En permettant de limiter les renvois, cette clarification de la procédure permet ainsi également de réduire les délais de jugement. Lors de son audition, M. Pascal Girault, secrétaire général de la CNDA, a ainsi indiqué qu'on observait déjà une légère diminution du taux de renvoi, passé de 25 % à 22 %, imputable non seulement à ces mesures, mais également à la pré-convocation à trois mois (*cf. supra*).

Enfin, la **mise en œuvre de la vidéo-audience avec l'outre-mer**, prévue par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et le décret n° 2012-460 du 6 avril 2012, est opérationnelle depuis le mois de mars 2014. Cette vidéo-audience signifie concrètement la fin des missions foraines qui présentaient le double inconvénient d'être à la fois lourdes à organiser pour la Cour comme pour la juridiction d'accueil outre-mer et d'aboutir à un allongement certain des délais pour les requérants ultra-marins. Une salle lui étant désormais dédiée, les délais de jugement outre-mer vont pouvoir être drastiquement réduits puisque deux audiences hebdomadaires sont actuellement organisées avec la Guyane. Les vidéo-audiences avec Mayotte débiteront en mars 2015 ; ne resteront donc à équiper que les départements des Antilles.

Toutes ces mesures concourent donc également à la réduction des délais de traitement. La poursuite de la dématérialisation par la création d'un logiciel de gestion de greffe permettra probablement de continuer de dégager des marges de manœuvre. Cela sera en effet indispensable dans la mesure où, si l'on peut saluer la véritable réduction des délais de jugement constatée depuis 2009, **le projet de réforme de l'asile prévoit d'encadrer par**

la loi les délais de jugement, qui seraient de cinq mois pour les demandes instruites selon la procédure normale et de cinq semaines pour celles placées en procédure accélérée.

## 2. Des conséquences de la réforme de l'asile insuffisamment anticipées ?

Si la hausse des moyens de la CNDA est réelle, elle est toutefois sans commune mesure avec celle que connaît l'OFPRA.

On peut certes se féliciter que la CNDA ait enregistré en 2013 pour la première fois depuis cinq ans une baisse du nombre de recours qui s'établit à 34 752 dossiers enregistrés, soit une diminution de 4,4 % par rapport à 2012. Cette baisse trouve sa source dans plusieurs facteurs. Au crédit de l'OFPRA peuvent être portées une timide hausse des décisions rendues de 1,5 % ainsi qu'une augmentation du taux de protection qui est passé de 9,4 % en 2012 à 12,8 % en 2013 et semble se poursuivre au premier semestre 2014, où il s'établit à 15,3 %. Pour la première fois depuis 2005, le nombre de protections accordées par l'OFPRA en 2013 a même dépassé celui des protections délivrées par la CNDA, conjonction de l'augmentation du taux d'accord à l'OFPRA et de la diminution du taux d'annulation de la Cour (14 % en 2013).

ADMISSIONS ANNUELLES (PS INCLUSES) PAR L'OFPRA ET LA CNDA



Source : rapport de l'OFPRA pour 2013

### Statuts de réfugiés et protections subsidiaires accordés par la France

	Nombre d'accords par l'OFPRA	Nombre d'accords suite à annulations prononcées par la CNDA	Nombre total de personnes reconnues bénéficiaires d'une protection	Part des protections accordées par la CNDA
2004	6 358	4 934	11 208	44,02 %
2005	4 184	9 586	13 770	69,62 %
2006	2 929	4 425	7 354	60,17 %
2007	3 401	5 380	8 781	61,27 %
2008	5 153	6 288	11 441	54,96 %
2009	5 048	5 325	10 373	51,34 %
2010	5 096	5 244	10 340	50,72 %
2011	4 630	6 072	10 702	56,74 %
2012	4 348	5 628	9 976	56,42 %
2013	5 978	5 450	11 428	47,69 %

Source : commission des lois à partir des données fournies par la DGEF

En outre, le **taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA** a lui-même connu une **diminution de deux points** (85,4 % en 2013 contre 87,3 % en 2012).

Cependant, cette diminution doit être interprétée avec prudence car elle pourrait n'être que conjoncturelle, a-t-il été indiqué à votre rapporteure.

C'est pourquoi, lors de son audition, M. Pascal Girault, secrétaire général de la CNDA, a exprimé sa crainte que le recrutement de 55 ETPT par l'OFPRA dans la perspective d'un déstockage massif de 18 000 dossiers d'ici la mi-2016, n'entraîne une dégradation des délais de jugement à la CNDA.

Il a par ailleurs appelé la **vigilance de votre rapporteure sur deux points du projet de loi relatif à la réforme de l'asile** susceptibles de contribuer également à une telle dégradation. Il a d'abord jugé le **délai de cinq semaines prévu par le projet de loi pour l'examen des recours en cas de procédure accélérée peu réaliste** : soulignant que le respect de ce délai très bref serait fonction de la volumétrie de ces derniers, il craint que la multiplication des hypothèses pouvant conduire au classement d'une demande en procédure accélérée ne conduise à une hausse du nombre de celles-ci par rapport aux actuelles procédures prioritaires, qui représentent pourtant déjà un tiers des demandes d'asile. **L'enregistrement des entretiens à l'OFPRA**, recevable comme élément de preuve lors d'un recours conformément à la directive « procédures », pourrait également s'avérer source d'allongement des délais de jugement.

Un dernier élément de la réforme de l'asile semble avoir été éludé jusqu'à présent : **l'assistance juridique des demandeurs d'asile à tous les stades de la procédure**, en application de la directive « procédures ». Le bilan du décret n° 2013-525 du 20 juin 2013, qui a revalorisé le montant de l'aide juridictionnelle et mis fin du monopole des barreaux du ressort des

cours d'appel de Paris et Versailles pour l'établissement des listes d'avocats susceptibles d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, apparaît pour l'heure plutôt favorable, dans la mesure où de nouveaux avocats se sont inscrits sur les listes, notamment issus des barreaux de province. Pour autant, la faculté offerte par le projet de loi au demandeur d'asile de se faire assister, lors de l'entretien à l'OFPRA, par un avocat pose la question de la présence des avocats devant chacune de ces instances. Le nombre encore relativement faible de spécialistes du droit d'asile laisse craindre une nouvelle augmentation des demandes de renvoi au motif que l'avocat serait à l'OFPRA, ou, inversement, le report d'entretiens à l'OFPRA pour cause d'audience à la Cour<sup>1</sup>.

Concernant plus particulièrement le montant de l'aide juridictionnelle devant la Cour, il existe en outre une incertitude dans la mesure où le projet de loi prévoit que celle-ci sera désormais de droit et non plus subordonnée à un contrôle de la pertinence du recours. Cette mesure tend à réduire les délais d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle par le bureau de l'aide juridictionnelle de la CNDA.

### C. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS CEPENDANT TRIBUTAIRE DE L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE

Par ailleurs, on ne saurait faire abstraction de la caractéristique essentielle de la demande d'asile : s'agissant de l'exercice d'un droit garanti par la Constitution aussi bien que par les engagements internationaux souscrits par la France, le dispositif de traitement de cette demande ne peut qu'être soumis aux fluctuations de celle-ci.



Source : rapport de l'OFPRA pour 2013

<sup>1</sup> M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, a néanmoins indiqué lors de son audition qu'une disposition introduite à sa demande dans le projet de loi et prévoyant qu'un entretien peut se dérouler valablement même en l'absence du tiers requis, permettait de se prémunir contre cette situation.

Or, si l'on observe à l'issue du premier semestre 2014 une légère baisse de cette demande de 4,4 % par rapport à la même période de l'année précédente, celle-ci pourrait ne s'avérer que conjoncturelle eu égard à la progression à la hausse constatée depuis 2008. Pour mémoire en effet, la demande de protection avait augmenté de 19,9 % entre 2007 et 2008, puis de 11,9 % en 2009 par rapport à l'année antérieure, de 10 % en 2010, de 8,7 % en 2011, de 7,2 % en 2012 et de 8 % en 2013.

**Évolution des demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA  
(y compris les mineurs accompagnants)**

	Premières demandes	Demandes de réexamen	Mineurs accompagnants	Total des demandes d'asile soumises à l'OFPRA
2004	50 547	7 069	7 998	65 614
2005	42 578	9 488	7 155	59 221
2006	26 269	8 584	4 479	39 332
2007	23 804	6 133	5 583	35 520
2008	27 063	7 195	8 341	42 599
2009	33 235	5 568	8 883	47 686
2010	36 931	4 688	11 143	52 762
2011	40 464	5 190	11 683	57 337
2012	41 254	14 001	6 213	61 468
<b>2013</b>	<b>45 925</b>	<b>5 790</b>	<b>14 536</b>	<b>66 251</b>
1 <sup>er</sup> semestre 2014 <sup>1</sup>	22 532	2 804	6 477	31 813

*Source : commission des lois à partir des données fournies par la DGEF*

En outre, il est ici opportun de rappeler que, bien que la demande d'asile dépende très largement de données géopolitiques sur lesquelles la France n'a aucune prise, un **lien étroit entre les modifications apportées à la liste des pays d'origine sûrs et l'évolution de la part de certaines nationalités dans la demande d'asile** a pu être constaté ces dernières années. La Direction générale des étrangers en France (DGEF) indique ainsi que « *de façon générale, à la suite de l'inscription d'un pays sur la liste, la demande d'asile baisse régulièrement durant six mois avant d'atteindre un niveau minimum* »<sup>2</sup>.

Ce constat a encore été confirmé dans la période récente : le retrait du Bangladesh de la liste par décision du Conseil d'État du 4 mars 2013 a entraîné une hausse de 193 % du nombre de demandeurs d'asile en provenance de ce pays en 2013, pays qui occupe, à l'issue du premier semestre 2014, la deuxième position en termes de demandes d'asile. Inversement, la nouvelle inscription de l'Albanie et du Kosovo sur la liste par le conseil d'administration de l'OFPRA le 16 décembre 2013 après leur

<sup>1</sup> Données provisoires au 7 juillet 2014.

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.



retrait par décision du Conseil d'État du 26 mars 2012, a entraîné à nouveau une baisse de la demande d'asile en provenance de ces pays au premier semestre 2014 de respectivement 27,3 % et 54,2 %. À la suite d'une nouvelle annulation de l'inscription du Kosovo sur cette même liste par un arrêt du 10 octobre 2014, la demande d'asile kosovare devrait donc repartir à la hausse. Il convient de noter que le projet de loi modifie la procédure d'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs.

Ces données sont d'autant plus importantes que l'inscription du pays de provenance du demandeur d'asile sur la liste des pays d'origine sûrs entraîne l'examen de sa demande selon la procédure prioritaire. S'il n'existe pas à ce jour d'information statistique concernant la répartition par motif des placements en procédure prioritaire<sup>1</sup>, ce qui ne permet donc pas d'établir de lien strict entre inscription d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs et augmentation de la part des procédures prioritaires, on peut toutefois présumer que cette nouvelle inscription de l'Albanie et du Kosovo n'est pas étrangère à l'accroissement observé ces derniers mois de la part de celles-ci : au premier semestre 2014, elles représentent un peu plus du tiers du total des demandes déposées (34,6 %) contre un quart (25,6 %) en 2013. Or, cette forte augmentation a des conséquences sur les délais de traitement de l'ensemble des demandes, comme cela a déjà été indiqué *supra*.

Incidemment, votre rapporteure souhaite que les différents acteurs de l'asile saisissent l'opportunité de cette réforme pour affiner les outils statistiques, la substitution de la procédure accélérée à la procédure prioritaire étant l'occasion de distinguer les demandes selon l'autorité qui aura décidé de la procédure d'examen, voire selon les motifs qui y auront présidé.

De manière plus générale, on rappellera que **l'enjeu de la réduction des délais de traitement des demandes d'asile est d'autant plus important qu'il en est attendu une réduction mécanique du coût de l'accueil des demandeurs d'asile**. Le rapport des inspections générales sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile d'avril 2013 avait en effet estimé à 88,5 millions d'euros l'économie qui pouvait être réalisée sur les dépenses d'hébergement et d'allocation du seul fait de la réduction à trois mois des délais d'instruction à l'OFPRA et à six mois des délais de jugement à la CNDA<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le placement en procédure prioritaire peut également résulter, conformément à l'article L. 741-4 du CESEDA, de deux autres motifs : le fait que « la présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État » ou lorsque « la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ».

<sup>2</sup> Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile établi par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, avril 2013, p. 23.

---

## II. DES INCERTITUDES TOUJOURS FORTES S'AGISSANT DU FINANCEMENT DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Bien que placé au cœur de la réforme de l'asile avec la mise en place d'un schéma national des places d'hébergement incluant l'ensemble des dispositifs actuels, et d'un dispositif d'orientation nationale et directive des demandeurs d'asile vers ces hébergements, le dispositif national d'accueil (DNA) dispose toujours dans le projet de loi de finances pour 2015 d'un financement fragile.

En effet, après les efforts de sincérité budgétaire salués par votre commission depuis 2012, votre rapporteure ne peut que se ranger à l'avis général regrettant le manque de réalisme des prévisions au regard de l'exécution des précédents exercices, s'agissant tout particulièrement de la dotation de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Les **dépenses d'intervention** de l'action n° 2 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme n° 303 : « Immigration et asile » **ne croissent ainsi que de moins de 1 % par rapport à 2014**, passant de 459,2 millions d'euros à 463,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pourtant, l'exécution de ces mêmes dépenses pour l'année 2013 s'élevait à 498 millions d'euros en autorisations d'engagement et 497 millions d'euros en crédits de paiement, montants auxquels doit être ajoutée la somme de 41 millions d'euros au titre de l'ATA dont le versement a été reporté sur 2014.

Certes, des économies sont à attendre de la mise en œuvre de la réforme de l'asile. Cependant, votre rapporteure se demande si le Gouvernement ne pêche pas par excès d'optimisme en anticipant dès à présent les conséquences d'une réforme qui ne devrait entrer en vigueur qu'au mieux en juillet 2015 et dont les effets pourraient donc ne pas être perceptibles avant la fin de l'exercice 2015. Tel est le cas s'agissant des postes consacrés à l'hébergement et à l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Par ailleurs, votre rapporteure craint que par une insuffisante prise en compte de certains aspects de la réforme, le projet de loi de finances pour 2015 ne vienne lui-même en contrecarrer les bénéfices attendus. Ainsi, les effets sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de sa montée en puissance comme acteur majeur de l'asile ne semblent pas avoir été correctement appréhendés.

Des incertitudes pèsent donc sur la mise en œuvre de la réforme des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, et plus particulièrement sur les acteurs associatifs.

---

## A. UN RÉÉQUILIBRAGE EFFECTIF DU PARC D'HÉBERGEMENT, DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE

### 1. Des choix en matière d'hébergement en décalage avec l'objectif affiché d'un dispositif national d'accueil unifié selon le modèle du CADA

#### a) La consécration par la réforme de l'asile du modèle du CADA

En principe, **tout demandeur d'asile en procédure normale** doit, tout au long de la procédure d'examen de sa demande (devant l'OFPRA et, le cas échéant, devant la CNDA), se voir proposer une **place d'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**. Conformément à l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles, ces établissements offrent aux demandeurs une prestation complète, incluant l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif.

Les demandeurs d'asile en procédure normale qui n'ont pas obtenu d'hébergement en CADA sont en principe éligibles à **l'allocation temporaire d'attente (ATA)** ainsi qu'à un **hébergement d'urgence dans une structure réservée aux demandeurs d'asile**, à l'instar des demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions pour accéder aux CADA (demandeurs d'asile en procédure prioritaire et étrangers en attente d'une réadmission dans un autre État membre de l'Union européenne au titre du mécanisme « Dublin II »). Faute de places cependant, ils peuvent être accueillis à l'hôtel soit au titre de l'hébergement d'urgence spécialisé financé par le programme n° 303, soit au titre de l'hébergement généraliste, en particulier le « 115 », financé par le programme n° 177 : « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». Ils doivent également pouvoir bénéficier du **soutien administratif d'une plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile**.

Néanmoins, ainsi que le constate le rapport des inspections générales sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile précité<sup>1</sup>, **les personnes hébergées en CADA font l'objet d'un meilleur accompagnement lors de la procédure de demande d'asile et ont en conséquence davantage de chances, à situation égale, de bénéficier d'une protection internationale**.

En outre, d'un point de vue budgétaire, **l'hébergement en CADA est moins coûteux que l'hébergement d'urgence couplé à l'allocation temporaire d'attente**. La démarche de rationalisation engagée par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, à la suite de la mise en place d'un référentiel de coûts en 2011-2012, a en effet abouti à ramener à

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile établi par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, avril 2013, p. 17.

---

24 € par jour le coût moyen d'une place en CADA en 2014. Le coût d'une place d'hébergement d'urgence dans le dispositif déconcentré s'élevant en moyenne à 16,55 € par jour – il varie en réalité selon que l'hébergement est effectué dans une structure collective ou en hôtel – et le montant de l'ATA étant estimé à 11,35 € par jour, hors frais de dossier, ce mode de prise en charge revient en 2014 à 27,90 € par jour. Il faut en outre noter qu'à ce montant s'ajoute le coût de l'accompagnement social des demandeurs d'asile assuré par les plateformes d'accueil.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement a indiqué souhaiter « unifier le parc d'hébergement des demandeurs d'asile, en s'inspirant notamment du modèle du CADA »<sup>1</sup>.

*b) Un renforcement par le budget pour 2015 de l'HUDA*

La route est cependant encore longue pour parvenir à cette situation. L'objectif de création de 4 000 places supplémentaires de CADA en deux ans, fixé par le Premier ministre de l'époque à l'occasion de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, est certes en passe d'être réalisé. M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, indiquait en effet lors de son audition que 3 066 places étaient d'ores et déjà ouvertes, portant leur nombre, **au 1<sup>er</sup> septembre 2014, à 24 689 places réparties dans 258 centres**, et que les places restantes le seraient d'ici la fin de l'année.

Ces ouvertures de places se sont faites par appels à projet successifs, dont les critères ont visé la « *la déconcentration du parc existant, de manière à rééquilibrer l'offre d'hébergement sur le territoire, et favoriser ainsi un système de péréquation nationale de la prise en charge des demandeurs d'asile* ». Selon les informations recueillies par votre rapporteure, cette orientation aurait effectivement permis de retenir des projets présentés dans des territoires moins soumis aux flux de demandeurs tels que la Basse-Normandie, la Champagne-Ardenne, le Limousin, la région Poitou-Charentes, ainsi que sur l'ensemble du territoire.

Cela reste cependant insuffisant pour répondre aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile. Seule une minorité des demandeurs d'asile en procédure normale a accès à un hébergement en CADA, du fait de l'engorgement du dispositif. Si au 30 juin 2014, 81,3 % des personnes hébergées en CADA étaient effectivement des demandeurs d'asile en attente d'une décision de l'OFPRA ou de la CNDA, les présences indues s'étant légèrement réduites ces dernières années, **le taux de demandeurs d'asile et**

---

<sup>1</sup> Cf. *l'étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, p. 5.

**autres personnes autorisées hébergées en CADA pour 2014 selon les prévisions actualisées ne serait que de 38 %<sup>1</sup>.**

Au regard de ce chiffre, on mesure combien les objectifs affichés par le projet annuel de performance de 50 % en 2015 et 55 % en 2017 de demandeurs d'asile hébergés en CADA sont ambitieux. D'autant que le projet de loi de finances ne prévoit qu'une **augmentation de 7 millions d'euros du budget alloué aux CADA** qui passe ainsi de 213,8 millions d'euros à 220,8 millions d'euros, soit une **hausse de 3,27 %**. Or, selon les informations recueillies par votre rapporteure, ce montant ne correspondrait qu'à la **pérennisation en année pleine des places dernièrement créées**. À sa demande, M. Bernard Cazeneuve a pourtant indiqué la **création en 2015 de 5 000 places supplémentaires de CADA**. Celles-ci résulteraient pour 1 000 d'entre elles d'une transformation de places d'hébergement d'urgence et, pour le reste, des économies que le Gouvernement espère réaliser sur l'ensemble du parc de CADA du fait de la réforme.

M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France, a en effet expliqué lors de son audition qu'il envisageait une **baisse du coût de journée en CADA** qui pourrait tomber à 17,5 ou 18 euros au lieu de 24 euros aujourd'hui en raison de la suppression de certaines missions des CADA. Une première baisse mécanique résulterait ainsi de la suppression de la gestion par les CADA de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), allocation attribuée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA, qui serait désormais gérée par l'OFII. La simplification du formulaire de demande d'asile auprès de l'OFPRA et l'attribution automatique de l'aide juridictionnelle devant la CNDA rendraient inutile la prestation d'assistance assurée aujourd'hui par les CADA.

Interrogé par votre rapporteure sur le rythme de création envisagé pour ces nouvelles places de CADA, M. Luc Derepas a indiqué ne pas être mesure de donner d'indication précise. La réponse serait corrélée avec le projet de loi relatif à la réforme de l'asile qui contient une disposition assouplissant précisément la procédure de création des CADA afin de l'accélérer – il faut compter actuellement de quatre à cinq mois entre le lancement d'un appel à projets et la création effective des places.

Les représentants des principaux hébergeurs de demandeurs d'asile entendus par votre rapporteure ont pour leur part mis en avant le **risque d'une dégradation de la qualité d'accueil dans les CADA, en contradiction**

---

<sup>1</sup> Selon les informations recueillies par votre rapporteure, on constatait à cette même date un taux de 8,3 % de présence indue. Il convient toutefois de noter que d'autres populations ont effectivement droit à un hébergement en CADA : d'une part, les bénéficiaires de protection internationale pendant une durée de trois mois renouvelable une fois, soit six mois, après la notification de la décision positive, et, d'autre part, les déboutés, pour une durée maximale d'un mois après la notification de la décision négative. Les gestionnaires de CADA soulignent cependant unanimement l'impossibilité d'imposer aux réfugiés et aux déboutés de quitter les CADA en l'absence de solutions alternatives de logement.

---

avec l'objectif de la réforme rappelé *supra*. Ils ont constaté que le coût journalier unitaire en CADA avait déjà baissé de 10 % sur le triennal 2011-2013 et qu'étant donné les coûts fixes, la seule variable d'ajustement était l'accompagnement social. Ils ont en outre fait valoir que si l'objectif d'un hébergement en CADA de la moitié des demandeurs d'asile devait également être atteint grâce à un raccourcissement des délais d'instruction des demandes d'asile permettant une amélioration du taux de rotation des personnes hébergées, cela entraînerait la hausse de certains postes budgétaires correspondant à des frais fixes incompressibles liés à la prise en charge d'un demandeur : coût d'interprétariat, de transport pour se rendre à l'OFPRA ou la CNDA,...

Les personnes entendues ont ainsi regretté qu'aucune étude d'impact n'ait permis d'effectivement estimer les conséquences de la réforme du dispositif national d'accueil sur les missions des CADA et l'évolution des prestations.

Enfin, cette amélioration du taux de rotation implique une réelle fluidité en sortie de CADA, que ce soit par le retour dans leur pays d'origine des personnes déboutées de leur demande d'asile *via* des aides au retour volontaire ou l'exécution de mesures d'éloignement, dont le projet de loi relatif aux droits des étrangers se propose de renforcer l'efficacité, ou pour les bénéficiaires d'une protection, une solution d'hébergement.

En tout état de cause, votre rapporteure observe qu'en cas de création de ces 5 000 places supplémentaires, un effort resterait à fournir pour atteindre l'objectif de 35 000 places à l'horizon 2019 préconisé par le rapport des inspections générales d'avril 2013. Ce même rapport recommandait également de ne garder qu'un « volant d'environ 10 000 places d'hébergement d'urgence [...] pour répondre à un triple besoin : héberger les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou en procédure Dublin II, parer à la volatilité de la demande d'hébergement, et tenir compte des délais nécessaires à l'adéquation entre l'offre de places disponibles et les besoins des demandeurs d'asile primo-arrivants »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une **augmentation du poste de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) de 17,1 millions d'euros, soit une hausse de 14,8 %** par rapport à 2014, pour atteindre 132,5 millions d'euros. Votre rapporteure salue à cet égard l'effort de sincérité budgétaire, mais craint qu'il ne demeure insuffisant. L'exécution budgétaire des années passées a en effet montré qu'en dépit de progrès certains en ce domaine, une marge de progression demeure. Une partie de cette hausse pourrait, semble-t-il, être utilisée pour financer un report des dépenses de 2014 sur 2015.

---

<sup>1</sup> Rapport précité, p. 28.

**Comparaison entre prévisions en loi de finances et consommation des crédits  
consacrés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**

	Prévision en LFI en millions d'euros	Exécution en millions d'euros	Pourcentage d'évolution
2008	35,3	53,1	+ 50,40 %
2009	30	72,8	+ 142,73 %
2010	29,8	110,2	+ 269,80 %
2011	40	134,3	+ 235,78 %
2012	90,9	135	+ 48,55 %
2013	125	150	+ 19,99 %
2014	115,4	175,6	+ 52,17 %

Source : commission des lois à partir des données fournies par la DGEF

Votre rapporteure souligne toutefois le **manque de cohérence de cette augmentation avec l'objectif affiché d'un parc d'hébergement unifié selon le modèle des CADA, alors même qu'une partie de cette dotation aurait utilement pu être affectée à la création directe de nouvelles places de CADA**. Elle remarque d'ailleurs que, comme l'ont fait observer les représentants des hébergeurs entendus en audition, 50 % de ces HUDA reposent sur des nuitées hôtelières, ce qui non seulement pose la question de la dignité de l'accueil des personnes et de leur accompagnement, mais aussi du prix de ce mode d'hébergement.

**2. La persistance d'une sous-dotation de l'ATA**

Cette augmentation de la dotation de l'HUDA ne s'accompagne cependant pas d'une hausse de celle de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Celle-ci est au contraire **réduite de 25 millions d'euros pour s'établir à 110 millions d'euros**. Cette divergence entre HUDA et ATA est d'autant plus surprenante que, d'une part, ces deux types de prestation visent *a priori* le même public – pour l'essentiel, les personnes ne pouvant être hébergées en CADA soit de droit, soit du fait du manque de places –, d'autre part, et surtout, l'ATA connaît une sous-budgétisation bien plus importante que celle de l'HUDA.

**Comparaison entre prévisions en loi de finances et consommation des crédits consacrés à l'allocation temporaire d'attente (ATA)**

	Prévision en LFI en millions d'euros	Exécution en millions d'euros	Pourcentage d'évolution
2008	28	47,5	+ 69,29 %
2009	30	68,4	+ 128,00 %
2010	52,8	105	+ 98,86 %
2011	54	157,8	+ 192,28 %
2012	89,7	149,8	+ 67,00 %
2013	140	149,24 <sup>1</sup>	+ 6,60 %
2014	135	176,4	+ 30,67 %

*Source : Commission des lois à partir des données fournies par la DGEF*

Le projet annuel de performance indique que la dotation de 110 millions d'euros est calculée pour permettre le versement de l'ATA, revalorisée à 11,45 euros par jour - contre 11,35 euros en 2014 -, à 25 400 bénéficiaires pour une durée moyenne de versement de douze mois. Si, au 30 juillet 2014, la durée moyenne de perception est de 349 jours, le nombre de bénéficiaires moyen mensuel est en revanche de 43 400.

Comme l'expliquait M. Luc Derepas au cours de son audition, cette baisse de la dotation de l'ATA est un **pari sur les effets attendus de la réforme**. L'accélération de la procédure d'instruction des demandes d'asile à tous les stades devrait ainsi réduire la durée de perception de l'ATA. L'hébergement d'une part plus importante des demandeurs d'asile en CADA devrait en diminuer le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où les personnes placées en CADA ne perçoivent pas l'ATA. En outre, le Gouvernement compte sur la mise en place d'une orientation directive des demandeurs d'asile vers les hébergements du dispositif national d'accueil pour dissuader les « faux » demandeurs d'asile d'intégrer ce dispositif. Enfin, l'ATA devrait être remplacée par une allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui fusionnerait l'ATA et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), dont le barème sera revu afin de tenir compte de la situation de famille, et dont le Gouvernement espère une économie supplémentaire.

Votre rapporteure s'interroge toutefois sur le réalisme de cette anticipation. Or, **cette sous-dotation est d'autant plus problématique qu'elle implique que l'opérateur qui assure le versement de l'allocation dispose de faciliter de trésorerie afin de pouvoir faire l'avance des frais dans l'attente des virements de crédits**. Si tel est le cas de Pôle Emploi qui est jusqu'à présent en charge de la gestion de l'ATA, l'Office français de

<sup>1</sup> Un versement complémentaire de 41,7 millions d'euros sera toutefois effectué en 2014 au titre de l'année 2013, conformément aux indications figurant dans le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2013. Cela laisse présumer une forte dégradation des comptes sur ce poste en 2014.



l'immigration et de l'intégration (OFII), dont il est prévu qu'il reprenne la gestion de l'allocation dans le courant de l'année 2015, s'est déclaré dans l'incapacité financière de faire face à une telle situation.

Lors de son audition, M. Yannick Imbert, directeur général de l'OFII, a ainsi indiqué à votre rapporteure que s'il reprenait la gestion de l'ouverture et de la clôture des droits à l'allocation, il n'était en revanche pas en mesure d'en assurer le versement qui serait délégué à un prestataire. Il est donc en cours de négociation avec différents opérateurs afin d'en trouver un qui accepte de reprendre cette partie de la gestion de l'ATA. Sollicité sur ce même sujet, M. Luc Derepas a complété l'information de votre rapporteure en précisant qu'en cas d'impossibilité de trouver un opérateur à même d'assurer cette gestion, il étudiait la possibilité de doter l'OFII d'un fonds de roulement spécifiquement dédié à ce poste budgétaire.

## **B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'OFII COMME ACTEUR DE L'ASILE**

Outre la **gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)** qui remplacera l'ATA et l'AMS, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) se voit confier par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile de nouvelles missions qui l'érigeront en acteur central du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Pourtant, le projet de loi de finances pour 2015 ne prévoit aucun accroissement de ses moyens, faisant peser une incertitude sur sa capacité à relever le défi de la réforme à venir.

### **1. De nouvelles missions**

En vertu de l'article L. 5223-1 du code du travail, l'OFII a notamment « pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives [...] à l'accueil des demandeurs d'asile ». L'article R. 5223-1 du même code prévoit donc qu'il contribue à la politique d'accueil des demandeurs d'asile à un double titre.

En premier lieu, il « assure le **pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement** dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé ». Cette mission est aujourd'hui exercée soit directement par les directions territoriales de l'OFII en lien avec des opérateurs extérieurs, soit uniquement par ceux-ci, ce qui représente le cas de figure le plus répandu (cf. *infra*).

En second lieu, l'OFII « assure également, pour le compte du ministère chargé de l'asile, la **coordination du dispositif national d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés** ». Cette mission se résume à l'heure actuelle à gérer les flux d'entrée dans les centres relevant du dispositif national d'accueil (DNA), à savoir les CADA, et à assurer le suivi de leur fonctionnement, grâce au logiciel DN@.

Dans le cadre de la réforme de l'asile, l'OFII voit considérablement s'accroître sa contribution à cette politique d'accueil des demandeurs d'asile.

S'agissant du **premier accueil** des demandeurs d'asile, il est envisagé une **internalisation par l'OFII** d'une grande partie des prestations actuellement assurées par les opérateurs extérieurs (*cf. infra*).

Quant à sa mission de coordination du DNA, elle sera profondément transformée à plusieurs égards. Tout d'abord, dans la perspective d'une unification des hébergements au sein d'un schéma national, **l'OFII va devenir responsable d'un DNA regroupant l'ensemble des places du dispositif d'hébergement, et non plus des seuls CADA**. Pour mémoire, on rappellera que l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile repose actuellement sur deux dispositifs distincts :

- un dispositif à gestion nationale de 2 160 places, soit 10 %, géré par la société d'économie mixte ADOMA, visant essentiellement à désengorger les régions les plus soumises à la pression des flux, l'Île-de-France et Rhône-Alpes, et dans lesquels les demandeurs hébergés bénéficient également d'un accompagnement administratif ;

- un dispositif déconcentré géré par les préfets pour financer l'hébergement d'urgence en hôtel ou en structures collectives et dont la capacité évolue en fonction de la demande d'asile et de la fluidité des occupations en CADA ; il représente environ 19 840 places.

L'objectif est d'accroître l'effort de mutualisation de ces dernières.

Ensuite, **la gestion de ce DNA s'exercera dans le cadre d'une orientation directive des demandeurs d'asile qui impliquera le contrôle des présences** dans les centres des personnes orientées afin de prévenir les risques de fraude. La nature même du pilotage s'en trouvera donc modifiée.

Cette gestion directive du DNA sera couplée à la nouvelle mission de gestion de l'ADA, le maintien dans l'hébergement vers lequel le demandeur d'asile aura été orienté conditionnant le bénéfice de l'allocation.

Enfin, l'OFII se voit confier une **mission de détection des vulnérabilités objectives des demandeurs d'asile** de manière à déterminer leurs besoins particuliers en matière d'accueil, d'hébergement, de soins...

Toutes ces nouvelles missions s'ajoutent aux autres missions exercées par l'OFII<sup>1</sup>, que le projet de loi relatif aux droits des étrangers se propose également pour partie de modifier.

## 2. À financement pourtant constant

Pourtant, le projet de loi de finances pour 2015 ne prévoit pas d'augmentation des moyens de l'OFII.

Celui-ci dispose de trois principales ressources :

- la majeure partie de ses ressources (144,5 millions d'euros, soit 83,6 % de ses recettes en 2013) provient de taxes affectées correspondant aux droits de timbre acquittés par les étrangers ou aux taxes sur la main d'œuvre étrangère dues par les entreprises ; il convient cependant de noter que, depuis la loi de finances initiale pour 2012, le montant des taxes perçues par l'OFII a été plafonné, ce plafond ayant été abaissé en 2014 à 140 millions d'euros, niveau auquel il est maintenu en 2015 ;

- sa deuxième source de financement est la perception de fonds de concours européens pour un montant de 14,41 millions d'euros en 2013, soit 8,4 % de ses recettes ;

- sa troisième ressource en volume est une subvention pour charges de service public versée par le programme n° 104 : « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission : « Immigration, asile et intégration » ; d'un montant de 7,77 millions d'euros en 2013, soit 4,5 % des ressources de l'OFII, cette subvention avait été fixée à 10,9 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2014 mais a été totalement annulée à l'occasion de la

---

<sup>1</sup> Ces missions sont énumérées à l'article L. 5223-1 du code du travail :

« L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.

« Il a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

« 1° À l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

« 2° À l'accueil des demandeurs d'asile ;

« 3° À l'introduction en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

« 4° Au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

« 5° Au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

« 6° À l'intégration en France des étrangers, pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour. »

---

loi de finances rectificative pour 2014 ; le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une subvention d'un montant de 10,8 millions d'euros<sup>1</sup>.

**Les moyens financiers de l'OFII apparaissent donc stabilisés en 2015 par rapport à 2014, autour de 170 millions d'euros, de même que ses effectifs, le plafond d'emplois de 801 ETPT étant préservé.** Toutefois, lors de son audition, M. Yannick Imbert, directeur général de l'OFII, a fait part de l'annonce qui lui avait été faite d'une taxation de l'opérateur à hauteur de 4 millions d'euros en 2015. Il a également regretté **le refus qui lui a été opposé d'un relèvement du plafond de ses taxes qui allait le contraindre à puiser dans son fonds de roulement.** Or, a-t-il souligné, la bonne situation de ce dernier, qui se situe à 81 jours actuellement contre 40 jours précédemment, ne s'explique que par un effet d'aubaine résultant de l'effondrement des versements de l'aide au retour à la suite de la réforme de cette dernière l'an passé. Au-delà de l'exercice 2015, il y a donc fort à craindre que la question des moyens de l'OFII ne tienne de la quadrature du cercle.

**En l'absence d'accroissement de ses moyens, l'OFII devra donc faire face à ces nouvelles missions par redéploiement de ses effectifs,** conformément au contrat d'objectifs et de performance qui lie l'opérateur au ministère de l'intérieur. M. Yannick Imbert a ainsi indiqué à votre rapporteure que la modification du dispositif de premier accueil allait conduire à faire passer les effectifs affectés à l'asile au sein des directions territoriales de 77 ETPT à 126 ETPT. Quant au pilotage du nouveau DNA et de l'allocation versée aux demandeurs d'asile, il nécessitera l'affectation à la direction de l'asile de 9 ETP. En outre, des moyens devront être mobilisés pour la gestion comptable de l'allocation aux demandeurs d'asile et à la supervision sanitaire du DNA. M. Yannick Imbert notait cependant que cela ne serait possible qu'à condition d'abandonner ou de redéfinir l'exercice d'autres missions de l'opérateur.

Si l'OFII devrait consacrer au premier accueil des demandeurs d'asile 17 millions d'euros en 2014, dont 1,6 million d'euros en fonctionnement et 0,7 million d'euros en investissement<sup>2</sup>, **certaines dépenses nouvelles doivent être anticipées** : investissements informatiques pour moderniser le DN@ et créer un interfaçage avec les systèmes de l'OFPRA et des préfectures pour la gestion de l'ADA, augmentation des frais d'interprétariat et de transport des demandeurs d'asile, sans compter les conséquences de la hausse de l'activité de la filière médicale et du contentieux relatif aux conditions matérielles d'accueil. Toutes dépenses **qui devront être financées par une diminution progressive des moyens affectés au financement des opérateurs extérieurs gestionnaires des plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile.**

---

<sup>1</sup> Pour plus d'information sur le programme n° 104, se référer à l'avis de M. François-Noël Buffet fait au nom de la commission des lois (n° 114, 2014-2015, tome III).

<sup>2</sup> Source : projet annuel de performance pour 2015.

---

### ***C. LES INCERTITUDES PESANT SUR LE PREMIER ACCUEIL ET L'AVENIR DES PLATEFORMES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE***

Si l'OFII est en charge de la coordination du réseau des plateformes d'accueil, il n'en assure lui-même pour l'heure qu'assez rarement la gestion directe, s'appuyant de manière très importante sur le secteur associatif. Dans la perspective de la mise en place d'un « guichet unique » cependant, il est prévu que l'OFII internalise nombre des prestations aujourd'hui dispensées par les associations.

#### **1. Le rôle des PADA aujourd'hui**

Les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) ont été progressivement mises en place par le milieu associatif à compter de l'année 2000 à la demande des pouvoirs publics pour pallier les limites du dispositif national d'accueil (DNA) et tenter de réduire les délais d'attente pour entrer en CADA. Ces structures jouent un rôle central dans le premier accueil des demandeurs d'asile en assurant la **domiciliation des demandeurs d'asile et l'accompagnement dans leurs démarches administratives et sociales**. Certaines plateformes assurent également **l'orientation vers une solution d'hébergement d'urgence**. En outre, elles **accompagnent tout au long de l'instruction de leur dossier par l'OFPPA puis, le cas échéant, la CNDA les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement en CADA**.

En 2008, dans l'objectif de maîtrise des coûts et de rationalisation du réseau des PADA, l'État s'est engagé dans une réforme du dispositif de premier accueil. Le 1<sup>er</sup> mai 2010, a été décidée la régionalisation de l'accueil des demandeurs d'asile : trente-trois préfectures ont alors gardé la compétence d'admission au séjour pour le dépôt de la demande d'asile. En conséquence, de nombreuses plateformes ont été supprimées afin de conserver un seul point de premier accueil par région. Alors qu'on comptait jusqu'à soixante structures en 2012, leur nombre a été progressivement réduit à trente-quatre. Cette régionalisation a fait l'objet de nombreuses critiques soulevant le problème de la surcharge des plateformes régionales, qui ont été érigées en seul point d'entrée dans la procédure d'asile. Cependant, face à la nécessité de répondre à la demande d'accompagnement, de nouvelles structures voient le jour, allant ici à rebours du mouvement de régionalisation.

Par ailleurs, le 22 décembre 2011 a été diffusé un référentiel qui définit les onze prestations que doivent assurer, en tout ou partie, les PADA<sup>1</sup>. Ce référentiel visait une harmonisation des pratiques jusqu'alors très divergentes entre les plateformes tout en permettant une meilleure articulation entre les différents acteurs lorsqu'ils partagent la gestion d'une même plateforme.

**Les onze prestations du référentiel du premier accueil des demandeurs d'asile**

- Accueillir et informer les demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre ;
- Domicilier les demandeurs d'asile ;
- Aider à la constitution d'une demande d'admission au séjour ;
- Orienter vers le dispositif d'hébergement d'urgence ;
- Accorder des aides de première urgence ;
- Accompagner et suivre la demande de prise en charge par le DNA ;
- Aider à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA ;
- Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives ;
- Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales ;
- Préparer la sortie du dispositif de premier accueil ;
- Orienter les mineurs isolés.

Aujourd'hui au nombre de quarante-sept, les PADA sont en général gérées exclusivement par des associations. Ainsi, dans la majorité des régions métropolitaines, une grande partie, si ce n'est l'ensemble, des prestations du référentiel a été déléguée à une ou plusieurs associations, l'OFII n'assurant souvent que l'accompagnement et le suivi de la demande de prise en charge par le DNA.

## **2. Les difficultés de financement**

Assurant une mission de service public, ces plateformes associatives sont financées par des subventions provenant majoritairement de l'OFII ainsi que des financements européens, pour lesquels la Direction générale des étrangers en France (DGEF) assure le rôle d'autorité responsable : le Fonds européen pour les réfugiés (FER) auquel succède pour la période 2014-2020 le Fonds asile, migration et intégration (FAMI). Les collectivités territoriales couvrent le reste des subventions.

---

<sup>1</sup> Ce référentiel a fait l'objet de deux recours pour excès de pouvoir de la part de nombreuses associations, qui ont donné lieu à une décision du Conseil d'État en date du 4 décembre 2013. Par cette décision, le Conseil d'État valide la procédure d'élaboration ainsi que le contenu du référentiel à l'exception de deux dispositions. En effet, les dispositions du référentiel mettant en place une limite d'un mois pour la prise en charge des demandeurs faisant l'objet de la procédure « Dublin » et excluant du champ d'action des PADA les bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente ont été annulées, pour méconnaissance des exigences de la directive « accueil ».

### Évolution des moyens alloués aux plateformes associatives de 2010 à 2013

	Total	Subvention OFII	Part du total	Fonds européen pour les réfugiés (FER)	Part du total
2010	11 170 976 €	5 478 275 €	49 %	3 638 528 €	33 %
2011	10 869 589 €	5 879 784 €	54 %	3 640 817 €	33 %
2012	10 991 019 €	6 723 261 €	61 %	3 947 624 €	36 %
2013	11 997 380 €	7 302 416 €	61 %	4 302 204 €	36 %

Source : rapport d'activité 2013 de l'OFII

De l'avis de toutes les associations rencontrées par votre rapporteure, ce mode de financement pose toutefois problème, en particulier la part importante des financements européens. En effet, la demande et surtout le versement de ces financements obéissent à une procédure lourde et très lente, dont chacun dénonce l'inadaptation des règles par ailleurs difficiles à maîtriser par les associations, ce qui conduit parfois à des déconvenues au moment de leur versement. Ce mode de financement entraîne la nécessité pour les associations d'effectuer des avances à l'État parfois sur plusieurs années, ce qui génère des difficultés de trésorerie. Dans ces conditions, seule la mobilisation des fonds privés provenant notamment des dons des adhérents ou de legs permet de garantir le paiement de certaines dépenses, faisant office d'amortisseur dans l'attente des remboursements par les fonds publics.

Or, dans le contexte de la réforme de l'asile, il existe des incertitudes sur l'avenir des PADA, donc de leur financement.

### 3. Les conséquences de la réforme sur les PADA

Le premier accueil des demandeurs d'asile, avant même leur entrée dans le dispositif d'accueil, est en effet l'un des points sur lesquels il existe le plus d'incertitudes dans le projet de réforme de l'asile.

Les données du problème sont bien connues des acteurs du secteur qui s'accordent à dénoncer la **longueur des délais pour obtenir le premier rendez-vous en préfecture afin de se voir délivrer l'autorisation provisoire de séjour (APS) nécessaire au dépôt d'une demande d'asile auprès de l'OFPRA**. Le délai théorique de délivrance de l'APS est fixé à quinze jours par l'article R. 472-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers. Dans les faits, ce délai s'avère beaucoup plus long : selon une enquête réalisée en 2012 par la Coordination française pour le droit d'asile<sup>1</sup>, le délai moyen d'obtention serait de l'ordre de trente jours et pourrait atteindre plus de sept mois dans certains points d'accueil comme à Paris.

<sup>1</sup> Cf. Droit d'asile en France : conditions d'accueil - état des lieux 2012, rapport de la Coordination française pour le droit d'asile.

---

Cette situation est tout d'abord contraire à la directive « procédures » qui prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité compétente doit être effectué dans un délai de trois jours après la présentation du demandeur, dix en cas d'afflux massif. Ces délais excessifs emportent ensuite comme conséquence l'irrégularité du séjour des demandeurs d'asile susceptibles à tout moment de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ils aboutissent enfin à empêcher les demandeurs d'asile d'accéder au dispositif d'accueil, entraînant le report de la charge financière afférente du programme n° 303 au programme n° 177 qui finance le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste.

C'est pourquoi le Gouvernement prévoit une **simplification non seulement de la procédure d'accès à la procédure d'asile, mais également de ses modalités pratiques**. Il projette ainsi la création d'un « **guichet unique** » d'enregistrement de la demande et d'entrée dans le dispositif d'accueil. Cela passe par la réduction du nombre d'acteurs : le demandeur d'asile, qui doit actuellement rencontrer cinq interlocuteurs différents – la PADA, la préfecture, l'OFII, l'OFPRA et Pôle Emploi – n'aurait plus affaire qu'à l'OFII qui procéderait au premier accueil en l'informant sur la procédure et en lui présentant une offre de prise en charge, et l'OFPRA.

Si tous les acteurs reconnaissent que le *statu quo* n'est pas souhaitable et si nombre d'entre eux estiment que l'État doit retrouver son rôle dans le premier accueil des demandeurs d'asile, beaucoup expriment des doutes quant à la capacité de l'OFII de reprendre l'intégralité des missions aujourd'hui assurées par les PADA associatives, en particulier l'accompagnement social, et notamment celui des familles. Des interrogations demeurent donc sur l'étendue des compétences du « guichet unique ».

C'est pourquoi il a été décidé de maintenir en 2015 les missions des PADA ainsi que leur financement – 8,5 millions d'euros provenant de l'OFII –, reconduit par avenant aux conventions en cours. Cela permettra de conduire une réflexion sur l'évolution du référentiel de prestation dont certaines missions seront reprises par l'OFII dans le cadre du « guichet unique ». De nouvelles pourraient en revanche être créées, par exemple celle d'assistance du demandeur d'asile à la constitution de son dossier « guichet unique » afin que le délai de trois jours puisse être respecté ensuite par l'OFII. Il faudrait toutefois veiller à ne pas reproduire la situation actuelle de constitution d'une file d'attente en amont de la nouvelle procédure d'entrée dans le dispositif d'accueil.

\*

\* \*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par le projet de loi de finances pour 2015.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Direction générale des étrangers en France (DGEF)

**M. Luc Derepas**, directeur général

**Mme Brigitte Frénais-Chamaillard**, cheffe du service de l'asile

**M. Alain Cirot**, sous-directeur du pilotage et des systèmes d'information

### Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

**M. Yannick Imbert**, directeur général

### Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

**M. Pascal Brice**, directeur général

### Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

**M. Pascal Girault**, secrétaire général

**Mme Cécile Viseur-Ferré**, secrétaire générale adjointe

### France Terre d'Asile

**M. Pierre Henry**, directeur général

### Forum Réfugiés-Cosi

**M. Jean-François Ploquin**, directeur général

**M. Laurent Delbos**, responsable plaidoyer

Table ronde « accueil et hébergement des demandeurs d'asile »

ADOMA

**Mme Nathalie Chomette**, directrice exploitation

COALLIA

**M. Franck Calderini**, directeur général

**M. Djamel Cheridi**, directeur de l'hébergement et du logement accompagné

Croix-Rouge Française

**Mme Maryam Rafii**, chargée de mission « migrants », direction de l'action sociale

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

**M. François Bregou**, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques

**Mme Katy Benmansour**, chargée de mission

Déplacement à la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA), 44 rue Planchat, Paris 20<sup>e</sup>

**M. Michel Taly**, vice président du Centre d'action sociale protestant (CASP)

**M. Jean-Noël Racht**, trésorier du CASP

**Mme Marie Paindorge**, Directrice Pôle Asile – CASP

**Mme Anne Babout**, responsable du service administratif et juridique de la CAFDA

Contribution écrite

Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) / La Cimade

**M. Gérard Sadik**, coordinateur national asile