



Réformer le système d'asile pour le préserver

Vendredi 25 novembre 2011

Réalisé par le service de l'asile et la mission communication
Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

SOMMAIRE

1^{ère} partie – La saturation progressive du système d'asile français _____ p. 3

- 1. L'augmentation continue de la demande d'asile
- 2. L'accroissement de la demande d'asile infondée
- 3. L'augmentation de la procédure d'examen prioritaire
- 4. L'allongement consécutif des délais de traitement
- 5. La saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile

2^{ème} partie – Les mesures déjà prises par le Gouvernement _____ p. 8

- 1. Les améliorations apportées par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité
- 2. Le renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

3^{ème} partie – Il faut aujourd'hui aller plus loin _____ p. 9

- 1. Dissuader les demandes d'asile manifestement infondées
- 2. Développer les moyens permettant une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile
- 3. Refonder les conditions d'accueil des demandeurs d'asile
- 4. Le cas des déboutés de leur demande d'asile

ANNEXE : Précisions terminologiques et grands principes _____ p. 13

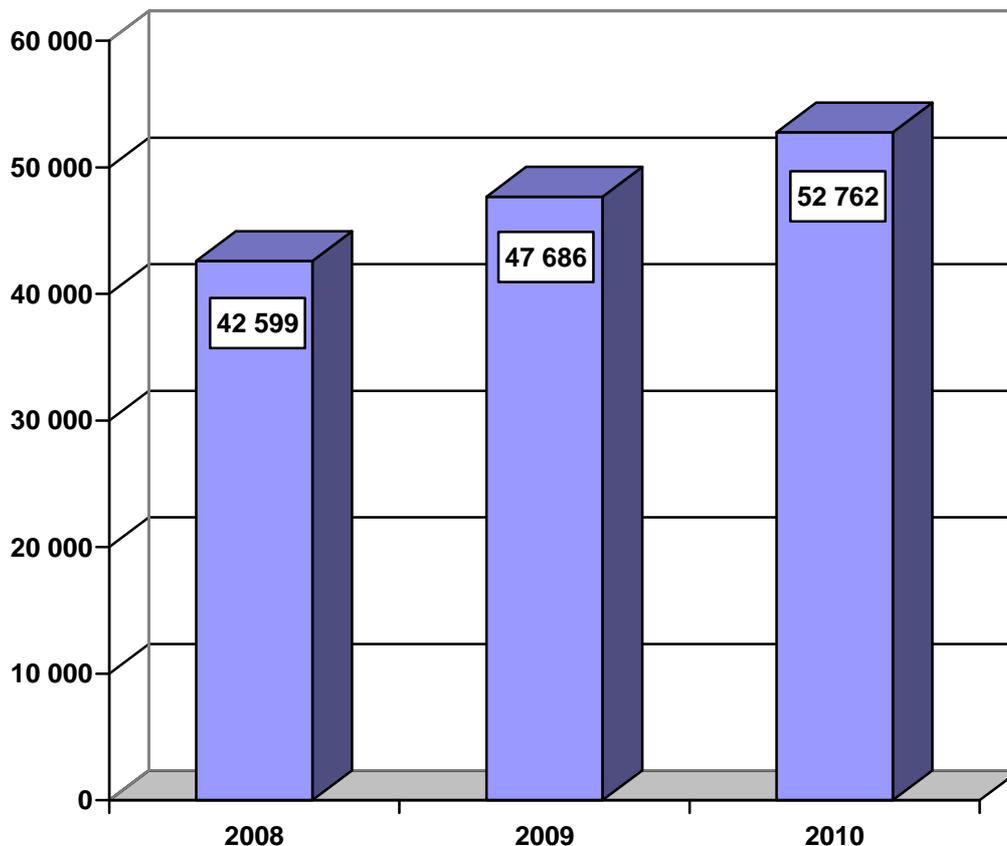
1^{ère} partie – La saturation progressive du système d'asile français

1. L'augmentation continue de la demande d'asile

Le nombre de demandes d'asile a augmenté de 55% ces 4 dernières années et pourrait atteindre les 60 000 demandes en 2011.

La France concentre 20% de la demande d'asile en Europe et se situe ainsi à la première place des États membres de l'Union européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile, et à la deuxième place au niveau des pays industrialisés derrière les États-Unis.

Demandes d'asile en France (2008-2010)



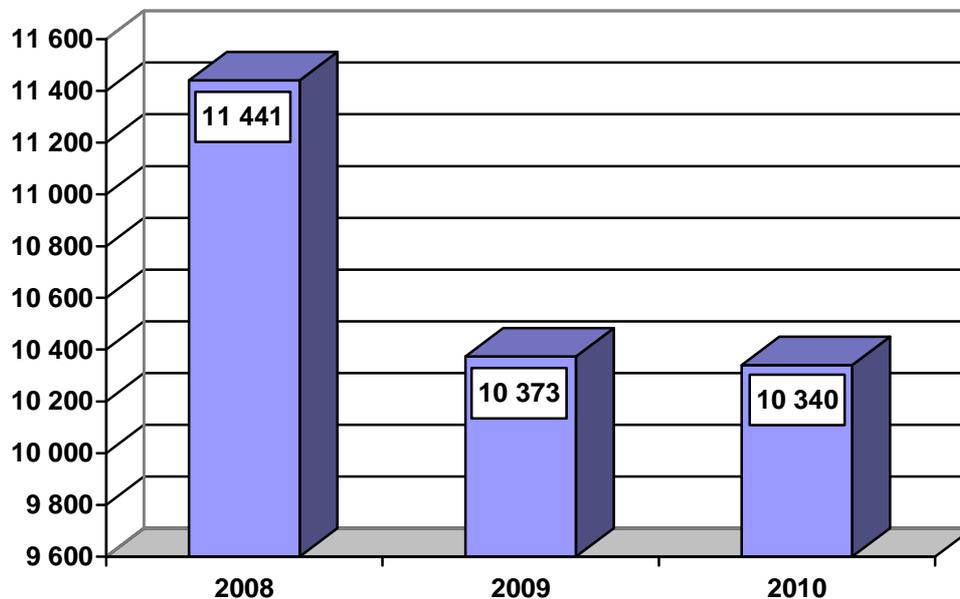
Sources : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, novembre 2011

2. L'accroissement de la demande d'asile infondée

Simultanément à cette augmentation de la demande d'asile, on assiste à l'accroissement de la demande d'asile infondée.

Ceci est vérifié par la baisse du taux de reconnaissance d'une protection : 24,6% en 2011 alors qu'il était de 36% en 2008. Ainsi, le nombre de personnes auxquelles un statut de protection est reconnu ne suit pas cette tendance à la hausse et diminue même ces dernières années.

Personnes auxquelles un statut de protection a été reconnu
(2008-2010)



Sources : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, novembre 2011

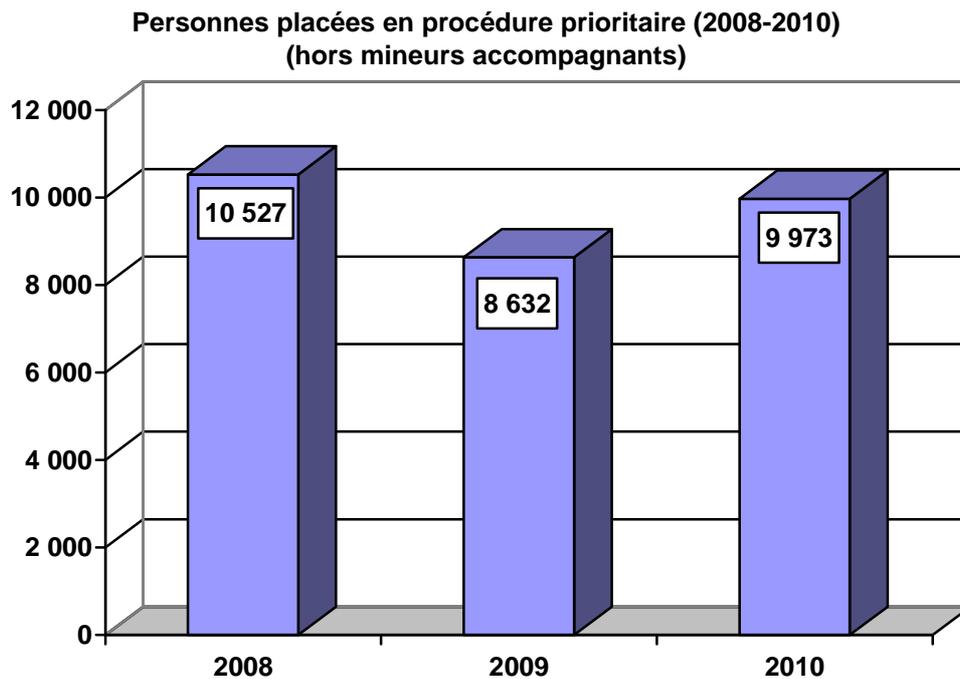
3. L'augmentation de la procédure d'examen prioritaire

Cette procédure est applicable lorsque le demandeur est originaire d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr (ex. : Albanie, Kosovo, Bénin, Serbie, Ukraine...), ou lorsque la demande constitue un recours abusif, repose sur une fraude ou est présentée à l'occasion d'une mesure d'éloignement.

Cette procédure permet un examen de la demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) entouré de toutes les garanties, mais réalisé dans des délais réduits.

On constate une hausse de la part des demandes d'asile traitées selon la procédure d'examen prioritaire.

Elle représente aujourd'hui 26% de la demande, contre 24% en 2010 et 22% en 2009.



Sources : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, novembre 2011

Des pays, fortement représentés dans la demande d'asile, connaissent un taux de reconnaissance de protection très en deçà du taux moyen. Ainsi, le Kosovo au premier rang de la demande d'asile en 2010 (3 267 demandes) a un taux d'accord global (OFPRA + CNDA) de 14%, le Bangladesh, première nationalité en 2011, un taux d'accord de 15% et l'Arménie, troisième demande en 2011, de 13%.

Ces chiffres témoignent qu'une très grande partie de la demande d'asile est distincte d'un besoin de protection et relève d'un abus de procédure.

4. L'allongement consécutif des délais de traitement

Cette forte hausse de la demande d'asile en partie infondée est à l'origine de l'allongement des délais de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Les délais sont passés de 16 mois et 15 jours en 2008 à 19 mois et 12 jours en 2010.

Délai d'instruction OFPRA :

2010 : 145 jours

2009 : 118 jours

2008 : 100 jours

Délai d'instruction CNDA :

2010 : 590 jours

2009 : 459 jours

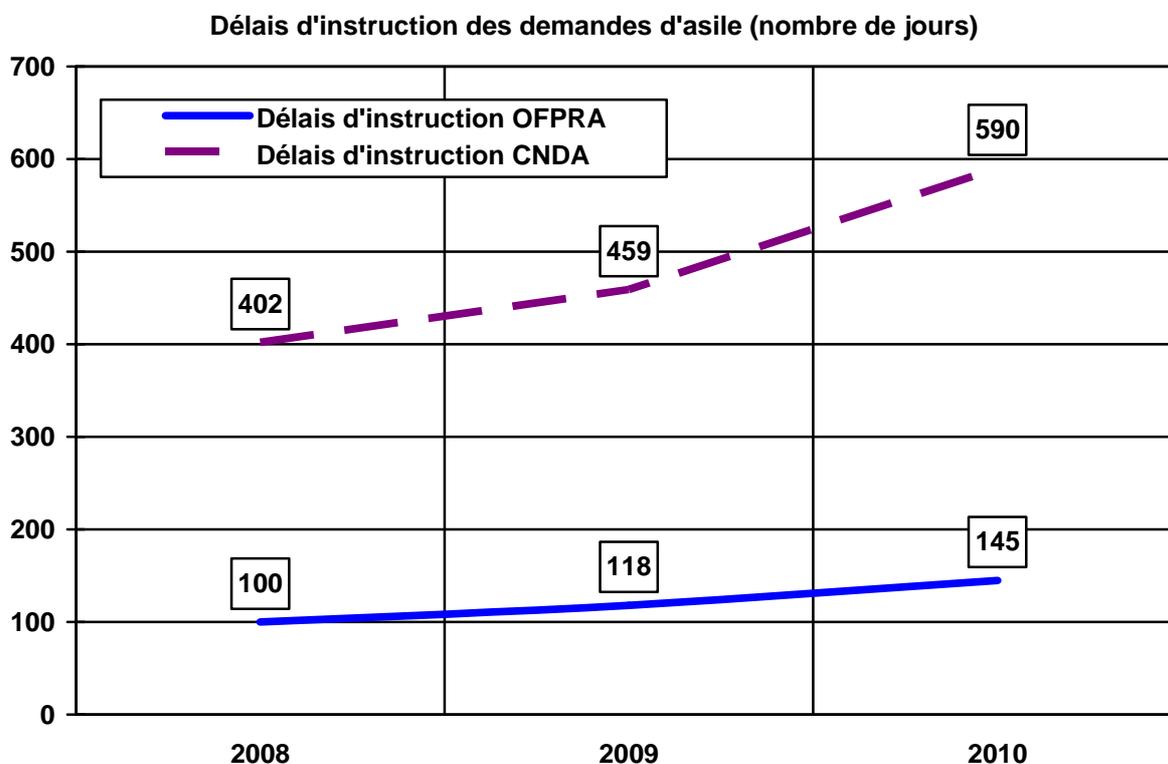
2008 : 402 jours

Délais cumulés OFPRA + CNDA :

2010 : 19 mois et 12 jours

2009 : 19 mois

2008 : 16 mois et 15 jours



Sources : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, novembre 2011

5. La saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) assurent l'hébergement ainsi qu'un accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Seuls 38,8% des demandeurs d'asile sont hébergés en CADA, malgré la création en 2010 de 1 000 places nouvelles.

Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile est aujourd'hui saturé.

Répartis sur l'ensemble du territoire, les CADA offrent aujourd'hui une capacité de 21 410 places réparties sur 270 structures.

Une situation de saturation malgré un accroissement important de la capacité des CADA en 10 ans

Année	2000	2002	2004	2006	2011
Nombre de places en CADA	4 756	10 317	15 460	19 410	21 410

Les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas de l'hébergement en CADA perçoivent l'allocation temporaire d'attente (ATA) et relèvent de structures d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

Les dépenses consacrées à l'hébergement des demandeurs d'asile représentent un coût de 334 millions d'euros en 2011, soit 40% du budget de l'asile.

Le budget de l'asile est passé de 367M€ en 2009 à 523M€ en 2011, soit une progression de plus de 40%.

Au cours de cette même période, 2 postes de dépenses progressent :

- l'allocation temporaire d'attente de plus de 126% ;
- les dépenses d'hébergement d'urgence de plus de 85%. Elles financent près de 20 000 places réparties sur l'ensemble du territoire, en hôtels ou en structures collectives.

Les montants de l'hébergement d'urgence et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile depuis 2007

en M€

Type d'hébergement	Conso 2007	Conso 2008	Conso 2009	Conso 2010	Prév exe 2011	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	Prev 2011 / 2010
CADA	183,3	192,5	195,7	202,3	199,0	+5%	+2%	+3%	-2%
Hébergement d'urgence	57,2	53,1	72,8	112,1	135,0	-7%	+37%	+54%	+20%
	240,5	245,6	268,6	314,4	334,0	+2%	+9%	+17%	+6%

2^{ème} partie – Les mesures déjà prises par le Gouvernement

1. Les améliorations apportées par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

La loi du 16 juin 2011 a permis, entre autres, d'améliorer le fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

A cet effet, des dispositions ont été introduites pour mieux encadrer l'octroi de l'aide juridictionnelle dans le cadre des réexamens devant la CNDA et d'ouvrir la possibilité à cette juridiction de tenir des audiences en utilisant la visioconférence, notamment en outre-mer.

Enfin, une nouvelle disposition a été introduite dans la loi. Elle permet de traiter en procédure prioritaire les demandes d'asile présentées par des étrangers qui dissimulent sciemment des informations concernant notamment leur identité. Cela vise en particulier les personnes qui altèrent volontairement leurs empreintes digitales dans le but d'induire en erreur les autorités sur les modalités de leur entrée en France, leur nationalité et leur identité.

2. Le renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

Les moyens de l'OFPRA et de la CNDA ont été renforcés.

40 agents ont été recrutés en 2011 à l'OFPRA, dont 30 officiers de protection, et un important plan d'action a été défini au printemps 2010 s'agissant de l'affectation de nouveaux présidents permanents, de nouveaux rapporteurs et agents du greffe à la CNDA.

Fin 2011, le nombre de rapporteurs aura quasiment doublé en 2 ans passant de 70 en 2009 à 135. L'effort de recrutement doit se poursuivre jusqu'en 2013.

De premiers résultats sont visibles.

Le délai de traitement des demandes d'asile a ainsi diminué et s'établit au 30 juin 2011 à 17 mois et 10 jours. **Un délai global de 12 mois en 2012 paraît possible.**

3^{ème} partie – Il faut aujourd'hui aller plus loin

1. Dissuader les demandes d'asile manifestement infondées

Il sera proposé au conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) d'examiner la possibilité de compléter la liste des pays d'origine sûrs en y ajoutant l'Arménie, le Bangladesh, la Moldavie et le Montenegro.

A l'heure actuelle, la législation permet d'aménager les modalités d'examen des demandes qui constituent des recours abusifs, en raison de circonstances objectives extérieures à la demande d'asile (ex. : étranger originaire d'un pays d'origine sûr, étranger dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public, demande présentée à l'occasion d'une mesure d'éloignement...). Les mêmes garanties procédurales sont conservées.

Cependant, les personnes dont la demande est manifestement infondée pour des motifs intrinsèques (éléments invoqués sans pertinence, déclarations incohérentes, contradictoires ou peu plausibles...) bénéficient intégralement des mêmes droits et des mêmes garanties que ceux accordés aux autres demandeurs d'asile. Une réflexion approfondie doit être menée sur ces situations conciliant la nécessité de dissuader les abus manifestes au droit d'asile et les exigences de protection.

■ Les migrations intra communautaires des demandeurs d'asile à destination de la France

La disparition des frontières entre les Etats membres de l'Union européenne a favorisé les mouvements des demandeurs d'asile qui ont recherché les meilleures conditions d'accueil offertes par les Etats. De par les conditions qu'elle offre, la France est ainsi devenue le premier Etat européen accueillant les demandeurs d'asile.

Le règlement Dublin II permet d'identifier l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile : c'est celui dans lequel le demandeur d'asile a effectué sa première demande ou celui par lequel il a franchi la frontière des Etats membres.

La France rencontre aujourd'hui des difficultés pour réadmettre les demandeurs d'asile vers l'Etat membre responsable de l'examen de leur dossier. En effet, les demandeurs d'asile se soustraient de plus en plus aux procédures de transfert et déposent une nouvelle demande d'asile lorsque le délai de responsabilité de l'Etat membre concerné a expiré. La demande sera donc traitée deux fois, par l'Etat responsable initialement puis par la France. De telles pratiques ont de lourdes conséquences en matière d'hébergement.

Le taux effectif de transferts a baissé de 48 % en 2006 à 26 % pour l'année 2010 et probablement moins de 20% en 2011.

Afin de permettre une meilleure gestion des dossiers entre les Etats membres, la France a décidé de conclure des accords avec ses principaux partenaires et de sanctionner ce genre de comportement en examinant la demande d'asile en procédure prioritaire.

2. Développer les moyens permettant une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile

Au niveau régional, les préfets pourront mobiliser l'ensemble des places d'hébergement ouvertes aux demandeurs d'asile, en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) comme en hébergement d'urgence. En effet, il leur a été demandé de mettre en place d'ici le 1^{er} janvier 2012 un pilotage régional de l'hébergement d'urgence, géré jusqu'alors à un niveau départemental. Le préfet sera ainsi en mesure de mieux répartir les demandeurs d'asile entre les différents départements de sa région et de prévenir une concentration dans le département chef-lieu de région.

De plus, grâce au dispositif national de mutualisation des places de CADA, il pourra aussi, en cas de pression particulière, demander à disposer de places dans d'autres régions.

Au niveau national, 30% des places libérées dans chaque région devront être mobilisés pour appuyer celles des régions qui doivent faire face à un flux important de demandeurs d'asile ; en premier lieu l'île de France qui concentre 45% de la demande d'asile en France. Ce dispositif renforcé, géré par le service de l'asile du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration et par l'OFII, permettra également de répondre aux afflux soudains de demandeurs d'asile.

3. Refonder les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Le Gouvernement a récemment décidé de prévoir la possibilité d'exclure du bénéfice des conditions d'accueil (hébergement et/ou allocation temporaire d'accueil), les étrangers qui déposent tardivement leur demande d'asile, qui refusent une offre d'hébergement et qui ne coopèrent pas avec les autorités nationales pour le traitement de leur demande, notamment lorsqu'ils altèrent volontairement leurs empreintes digitales.

■ Un référentiel des missions des plate-formes d'accueil des demandeurs d'asile

Des plate-formes, gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère de l'intérieur, assurent le premier accueil et l'orientation des demandeurs d'asile. Elles assument également leur accompagnement administratif et social tout au long de la procédure quand le demandeur d'asile n'est pas hébergé en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Les demandeurs d'asile ne bénéficient pas des mêmes prestations ouvertes par ces plate-formes d'une région à une autre. Pour mettre fin à cette forte hétérogénéité, un référentiel a été élaboré et permettra de tendre vers une meilleure harmonisation des prestations à compter de 2012.

■ Un référentiel de coût des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Pour garantir un traitement égal des demandeurs d'asile, quel que soit leur lieu d'hébergement, et assurer une utilisation optimale des crédits, un référentiel de coût a été finalisé en octobre 2011.

Dès 2012, le financement des CADA pourra ainsi mieux prendre en compte les particularités des CADA et des profils des demandeurs d'asile qu'ils accueillent et ainsi homogénéiser les prestations offertes au demandeur, quel que soit le lieu où il est hébergé.

Par ailleurs, pour parvenir à une meilleure gestion des crédits d'hébergement d'urgence et réduire la part des places offertes en hôtels au profit d'hébergements collectifs, il est demandé aux préfets de région de négocier des contrats avec des opérateurs.

4. Le cas des déboutés de leur demande d'asile

■ Assurer l'éloignement des déboutés du droit d'asile : l'aide au retour volontaire de l'OFII

Quand un demandeur d'asile a épuisé toutes les possibilités juridiques de faire reconnaître sa demande, il est débouté du droit d'asile. Dès lors, il est en situation irrégulière, fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire et dispose d'un mois pour quitter volontairement la France.

Une aide au retour volontaire peut être sollicitée auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Dans le cadre d'un accompagnement personnalisé, cette aide comprend, outre l'organisation des démarches en vue de l'obtention des documents de voyage, l'organisation du retour avec la prise en charge par l'OFII des frais de voyage et d'acheminement du lieu de départ en France au lieu de destination, d'un excédent de bagages plafonné, ainsi que d'une aide financière au départ qui varie selon la composition familiale.

Cette aide au retour permet à un étranger débouté de sa demande d'asile de retourner dans son pays d'origine dans de bonnes conditions.

L'information sur cette aide au retour est organisée en lien avec l'OFII dans l'ensemble des CADA, dès l'arrivée dans le centre du demandeur d'asile. Depuis septembre 2011, un plan

de présentation de l'aide au retour a été conduit par l'OFII et les préfetures, à la demande du Ministre.

Ce dispositif peut être complété par une aide à la réinsertion dans le pays d'origine, dans le cas, par exemple, de la mise en œuvre d'un projet de création d'entreprise avec l'aide d'un opérateur économique financé.

L'accompagnement personnalisé dont bénéficient les déboutés du droit d'asile dans le cadre de l'organisation de leur retour au pays est aussi la garantie d'accueillir dans de bonnes conditions les "nouveaux" demandeurs d'asile.

Précisions terminologiques et grands principes

1. Un demandeur d'asile est un étranger qui sollicite la protection des autorités françaises, en invoquant des risques de persécutions ou de mauvais traitements dans son pays d'origine.

Une demande d'asile peut être présentée, auprès des autorités diplomatiques françaises dans le pays d'origine ou dans un Etat tiers, à la frontière, ou (c'est l'immense majorité des cas), à tout moment, à l'intérieur du territoire français, à la suite d'une entrée régulière ou non.

Tout étranger qui sollicite l'asile en France a droit à l'examen de sa demande, sauf si celui-ci relève de la responsabilité d'un autre Etat membre de l'Union européenne, en application du règlement communautaire du 18 février 2003, auquel cas l'Etat membre responsable assure cet examen.

2. La protection est accordée de manière élargie sur le fondement :

- du préambule de la Constitution ;
- de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ;
- de la "protection subsidiaire".

3. Les décisions de reconnaissance d'une protection sont prises en toute indépendance :

- par l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, établissement public placé sous la tutelle strictement administrative et budgétaire du ministère chargé de l'asile. Il ne reçoit aucune instruction dans l'exercice de ses missions de protection ;
- sous le **contrôle juridictionnel de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, juridiction administrative relevant en cassation du Conseil d'Etat. Un représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) siège aux formations de jugement.

4. L'examen de la demande d'asile est entouré de garanties et le demandeur d'asile bénéficie de droits protecteurs

Chaque demande fait l'objet d'un **examen individuel de situation** par des officiers de protection de l'**OFPRA**.

En cas de recours, la **CNDA** réexamine l'ensemble de la situation du demandeur d'asile. L'intéressé peut être entendu, assisté d'un avocat pris en charge par l'aide juridictionnelle.

Le demandeur d'asile bénéficie du droit de séjourner en France sous le couvert d'un document de séjour de 3 mois renouvelable, jusqu'à l'intervention de la décision de l'OFPRA et, en cas de recours, jusqu'à la décision de la CNDA.

Le demandeur d'asile bénéficie du droit d'être hébergé dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en percevant une allocation mensuelle de subsistance (AMS) ou, à défaut, dans un centre d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile, avec une allocation temporaire d'attente (ATA).

Le demandeur d'asile bénéficie de la couverture maladie universelle (CMU).

Il n'est dérogé à ces droits que dans des cas exceptionnels limitativement définis par la loi (menace grave à l'ordre public, pays d'origine sûr, recours abusif). Dans ces cas, le demandeur d'asile a droit au maintien en France jusqu'à l'intervention de la décision de l'OFPRA qui est prise de manière prioritaire mais avec les mêmes garanties d'examen. Il peut bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'Aide médicale d'Etat (AME).

5. Les conséquences des décisions de l'OFPRA et/ou de la CNDA

Si le demandeur d'asile se voit reconnaître la qualité de réfugié, il est placé sous la protection de l'OFPRA. Il obtient une **carte de résident** de dix ans renouvelable, l'autorisant à exercer la profession de son choix. Les membres de sa famille bénéficient des mêmes droits.

Si le demandeur se voit reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire, il est également placé sous la protection de l'OFPRA. Un titre de séjour d'une année renouvelable lui est délivré ainsi qu'aux membres de sa famille.

Le demandeur d'asile **définitivement "débouté"** doit quitter le territoire français.

Il peut conformément à la loi faire l'objet d'une "**obligation de quitter le territoire français**" qui, dans la plupart des cas, est assortie d'un délai de départ d'un mois au cours duquel il peut demander à bénéficier d'un dispositif d'aide au retour volontaire.