



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Synthèse du rapport sur la réforme de l'asile

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

Le droit d'asile est placé au cœur de la tradition républicaine et s'enracine dans les valeurs fondamentales de notre pays. Il est l'expression de notre attachement aux libertés, à l'idée de solidarité et de respect de la dignité humaine. Il est aussi une obligation juridique découlant de la convention de Genève sur les réfugiés et de nos engagements européens.

Or, depuis 2007, la France est confrontée à une hausse très forte de la demande d'asile qui conduit à un engorgement du système et à une dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile : 35 520 demandes en 2007, 47 686 en 2009, 57 337 en 2011 et 61 468 en 2012, ce qui représente une hausse de 73% en 5 ans. Cette hausse se confirme en 2013 : 54 825 demandes ont été enregistrées au cours des 10 premiers mois de l'année. Cette situation génère un allongement des délais d'examen des demandes d'asile et, malgré les renforts en personnel à l'OFPRA et à la CNDA au cours des dernières années, la durée moyenne complète de la procédure atteint plus de 19 mois.

Le dispositif français d'asile se caractérise également par sa complexité, liée à la multiplicité des acteurs, qui génère des dysfonctionnements dans le premier accueil. La prise en charge des demandeurs d'asile et leur hébergement ne sont pas satisfaisants et souffrent de la concentration des demandeurs d'asile dans certaines régions. Aujourd'hui, du fait de la progression de la demande d'asile et des délais, une minorité des demandeurs qui auraient vocation à être hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) l'est effectivement et le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile ne suffit pas à combler les lacunes.

Enfin, notre système qui devrait assurer l'intégration des personnes auxquelles une protection a été accordée mais aussi assurer l'éloignement de celles auxquelles cette protection n'a pas été reconnue, ne répond pas à ces obligations.

Pour répondre à ces défis majeurs et restaurer le droit d'asile, nous avons, à l'initiative du Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, en charge de l'asile animé une vaste concertation, associant l'ensemble des acteurs du droit d'asile en France : le Haut Commissariat des

Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les administrations, des services déconcentrés et des élus ainsi que le secteur associatif qui apporte une contribution essentielle à la mise en œuvre de ce droit.

Des débats riches et animés par la volonté commune de rechercher des solutions constructives ont eu lieu, tant au sein du comité de concertation que des ateliers thématiques qui ont conduit les expertises techniques.

Des visites dans les territoires les plus exposés à la demande d'asile et des rencontres sont venues compléter ces discussions.

De nombreux rapports et contributions, en particulier des inspections générales interministérielles et l'analyse d'expériences de nos partenaires européens ont enrichi la réflexion. C'est sur ces bases qu'a été préparé le présent rapport remis au Ministre.

Plusieurs principes doivent être respectés

- > le renforcement des garanties données aux demandeurs d'asile : la qualité du traitement de la demande d'asile, parce qu'il détermine ceux auxquels la France accorde sa protection, est essentielle et il est indispensable de fortifier toujours davantage la garantie des droits des personnes et notamment des plus vulnérables ;
- > le respect des normes européennes en matière d'asile, issues en particulier des nouvelles directives sur les conditions d'accueil et les procédures que la France devra transposer d'ici 2015 ;
- > l'efficacité qui implique une action résolue pour assurer la maîtrise des délais à tous les stades de la procédure. Cet aspect est central et revêt la plus grande urgence. Il l'est d'abord pour les personnes qui expriment un besoin de protection. Il l'est aussi, au regard d'un bon fonctionnement de l'administration, de la justice et de l'impératif de bonne gestion budgétaire ;
- > la solidarité qui implique une prise en charge financière plus adaptée et une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile ;
- > la responsabilité qui rend nécessaire de disposer des outils permettant de dissuader les détournements des procédures d'asile à des fins étrangères à un besoin de protection ;
- > la volonté d'intégration visant à un meilleur accès aux droits des personnes bénéficiaires de la protection internationale ;
- > la lisibilité qui suppose d'assurer effectivement le retour dans leur pays d'origine des personnes n'ayant pas été, à l'issue de l'examen de leur demande d'asile, reconnues bénéficiaires d'une protection ;
- > la soutenabilité qui impose de maîtriser la dépense publique en clarifiant les procédures et en repensant les moyens mobilisés.

Les préconisations de ce rapport

Structurées autour de ces principes, les préconisations de notre rapport visent de manière résolue à réformer en profondeur le système d'asile en France, dans le respect des principes de droit et de protection, avec une exigence d'efficacité et d'équilibre.

Elles s'organisent autour de sept axes :

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

Les démarches administratives doivent être allégées pour permettre une entrée plus rapide dans la procédure. Cela passe par une révision des règles en matière de domiciliation, par la délivrance de documents de séjour adaptés à la durée de la procédure et par une saisine simplifiée de l'OFPRA.

Une meilleure prise en compte des vulnérabilités doit être assurée. Certains demandeurs d'asile, marqués par les traumatismes subis ou se trouvant dans une situation particulière, comme les mineurs non accompagnés et les femmes victimes de violence, doivent pouvoir être identifiés de manière précoce dans les meilleures conditions et bénéficier de conditions d'accueil adaptées et d'un soutien adéquat.

2. Accélérer l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA tout en renforçant les garanties offertes au demandeur

De nouvelles règles procédurales doivent être mises en œuvre par l'OFPRA, renforçant les garanties des personnes, comme la présence d'un tiers lors de l'entretien, tout en veillant à la maîtrise des délais ; ce qui suppose de simplifier certaines procédures.

Le principe selon lequel l'OFPRA est la seule autorité compétente pour se prononcer sur ce qui relève du fond de la demande et de ses mérites intrinsèques doit être garanti, en se conciliant avec des procédures permettant de dissuader les demandes manifestement étrangères à un besoin de protection.

Dans un souci d'efficacité et de proximité, nous proposons d'expérimenter, à moyen terme et dans une ou deux régions, l'implantation d'antennes territoriales de l'Office.

3. Faire évoluer les voies de recours

La Cour nationale du droit d'asile doit poursuivre l'action engagée dans la voie de la professionnalisation de son fonctionnement et de la modernisation de ses procédures.

L'extension du caractère suspensif du recours devant la CNDA aux demandes d'asile relevant de la procédure accélérée pourrait être prévue, à la condition que cette voie de recours puisse s'exercer dans des délais très courts.

Il pourrait enfin être envisagé, parallèlement à la déconcentration de l'OFPPA, de confier également à titre expérimental le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun.

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

Les primo-arrivants qui se présentent en vue de déposer une demande d'asile peuvent également solliciter l'aide de l'Etat pour bénéficier d'une prise en charge, sous la forme d'un hébergement, d'un accompagnement administratif et social et d'une allocation de subsistance.

Dans la majorité des cas, les personnes sont hébergées dans le département d'accueil, la réorientation vers d'autres départements ou régions étant très limitée. Ce fonctionnement crée des phénomènes de concentration et de saturation dans certaines agglomérations, entraînant le recours à l'hébergement d'urgence (HUDA), notamment sous la forme de places d'hôtel.

Afin de rééquilibrer les flux de demande d'asile et de faire jouer la solidarité entre les régions, il est impératif que l'Etat se dote d'un schéma de répartition territorial. Celui-ci, élaboré en concertation avec les intervenants locaux, permettrait d'orienter les demandeurs d'asile en fonction du poids accordé à chaque région dans la mission d'accueil (donnée définie au niveau national), tout en prenant en compte la situation particulière des personnes.

5. Développer une offre unique d'hébergement et réduire la part des nuitées hôtelières

La redistribution des flux implique celle des places d'accueil dont dispose chacune des régions. Etant donné la polarisation actuelle des lieux d'hébergement, il faudra un rééquilibrage d'ampleur.

Cette évolution doit intervenir dans le cadre d'une remise en cause de la mobilisation de places d'hôtel pour accueillir les demandeurs d'asile (6 000 à l'heure actuelle chaque jour rien qu'en Ile-de-France). On constate en effet une forte inégalité entre les personnes qui bénéficient d'un accompagnement social délivré par une équipe d'encadrement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les personnes hébergées dans des structures (appartements ou hôtels) qui n'offrent qu'un accompagnement limité. Toutes devraient avoir accès à une aide pour comprendre la logique de la procédure et constituer un dossier, accéder à une couverture et une prise charge médicale ou encore scolariser les enfants qui les accompagnent.

Il est proposé de remplacer progressivement la plus grande part des nuitées hôtelières par des centres d'hébergement plus adaptés à des séjours de longue durée, notamment pour des familles et qui disposeraient d'équipes d'encadrement, sur le modèle des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Seraient également prévues, en parallèle aux places de CADA existantes, des solutions alternatives aux nuitées hôtelières qui comprendraient un accompagnement social de

proximité. Pour offrir une aide administrative et juridique à tous les demandeurs résidant dans ces centres, il s'agirait de regrouper une partie des équipes d'accompagnement sur des plateformes départementales.

6. Mettre en place une nouvelle allocation plus juste

Une autre source d'inégalité, que la réforme doit venir corriger, tient aux allocations versées aux demandeurs d'asile, qui sont différentes selon que ces derniers sont hébergés en CADA ou hors CADA. En CADA, les résidents perçoivent une allocation mensuelle de subsistance (AMS), dont le barème varie selon la composition familiale. Les demandeurs d'asile hors CADA touchent quant à eux l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui n'est versée qu'aux adultes, quel que soit le nombre d'enfants à charge.

L'ensemble des acteurs de la concertation se sont accordés sur la nécessité de « familialiser » l'ATA, c'est à dire de prendre en compte la composition familiale, notamment le nombre d'enfants à charge, dans le calcul de l'allocation, sur le modèle de l'AMS. De même, afin d'éviter les versements indus et les retards de paiement constatés dans la gestion de l'ATA, actuellement assurée par Pôle emploi, il faut envisager un transfert de cette gestion vers l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII), qui gère actuellement le premier accueil des demandeurs d'asile et une partie des orientations vers un hébergement.

Les deux allocations devraient, à terme, être fusionnées, dans un objectif de rationalisation et de simplification du système.

Enfin, l'ATA ne doit être accordée qu'à ceux qui ont accepté de s'inscrire dans le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, de façon à donner à l'objectif de réorientation toute sa portée.

7. Mieux gérer les fins de procédure

La concertation a également permis d'aborder le cas des personnes qui ont obtenu une réponse définitive à leur demande d'asile.

S'agissant des personnes à qui la France accorde sa protection au titre de l'asile, l'intégration est un objectif central. Le constat est, cependant, qu'un certain nombre de démarches, notamment d'accès aux droits civils et sociaux, sont longues et complexes. Les réfugiés doivent être considérés comme prioritaires pour l'accès au contrat d'accueil et d'intégration. L'ensemble des intervenants doivent être informés des droits conférés aux réfugiés et associés par conventions nationales et régionales.

Des centres d'hébergement dédiés, les centres provisoires d'hébergement (CPH), ont pour mission d'accueillir les plus vulnérables des bénéficiaires de la protection et de les accompagner dans leur parcours d'insertion. Pour ceux qui ne sont pas pris en charge dans ces centres, d'autres projets d'accès à l'emploi et au logement existent. Leur répartition est toutefois inégale entre les territoires. Il s'agit par conséquent de rééquilibrer l'offre de prise en charge de ce public en affectant les places d'hébergement au niveau national, et non plus local. Cela doit s'accompagner d'un meilleur suivi de la gestion de ces centres par les services centraux en charge des réfugiés.

S'agissant des personnes déboutées du droit d'asile, un traitement différencié doit permettre de donner tout son sens à la décision de l'OFPRA ou de la CNDA. Si un certain nombre de ces personnes peuvent être autorisées à séjourner en France, notamment pour des raisons de santé, toutes les autres, dès lors qu'elles font l'objet d'une obligation de quitter le territoire, doivent soit bénéficier d'une aide au retour volontaire, soit être reconduites à la frontière.

Dans ce but, en sus des dispositifs existants, il pourrait être pertinent de créer des centres dédiés aux déboutés, offrant un accompagnement tourné vers la perspective de retour.