Inspection générale des finances	Inspection générale de l'Administration	Inspection générale des affaires sociales
N° 2013-M-004-01	N°13-028/12-123/01	N° RM 2013-067P

RAPPORT

SUR

L'HEBERGEMENT ET LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES DEMANDEURS D'ASILE

Établi par

ALBAN HAUTIER	ARNAUD TEYSSIER	CHRISTINE D'AUTUME
Inspecteur des finances	Inspecteur général de l'administration	Inspectrice générale des affaires sociales
JEAN-PHILIPPE DE SAINT-MARTIN	**JEAN-PIERRE BATTESTI**	
Inspecteur des finances	Inspecteur général de l'administration	

Sous la supervision de

LAURENT VACHEY	FLORIAN VALAT
Inspecteur général des finances	Inspecteur de l'administration

- AVRIL 2013 -

Rapport

SYNTHESE

Par lettre du 5 décembre 2012, le ministre de l'intérieur, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, en charge du budget, ont confié à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales une mission sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés.

Dans un contexte de forte augmentation de la demande d'asile, la mission avait pour premier objectif une évaluation approfondie de la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA), assurée par Pôle emploi, ainsi qu'une analyse du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, qui échappe désormais à toute régulation et révèle une porosité croissante entre les programmes 303 et 177. Ses travaux prennent pour partie le relais de plusieurs rapports déjà établis dans la période récente.

- **Si des économies budgétaires substantielles peuvent être obtenues à court terme s'agissant de l'ATA, par le redressement des pratiques de gestion, les marges sont quasiment nulles en ce qui concerne l'hébergement d'urgence**

Sur un échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA au mois d'octobre 2012, la mission a identifié 158 situations pour lesquelles des indus peuvent être fortement suspectés. Compte tenu de la taille de l'échantillon, **la probabilité que le taux d'indu soit supérieur à 18 % sur l'ensemble des bénéficiaires de l'ATA est supérieure à 95 %, pour un montant de l'ordre de 25 à 30 M€.**

Ces indus semblent relever de quatre causes principales :

- des remontées d'information et des transmissions parfois trop lentes des institutions compétentes (préfectures, ministère chargé de l'immigration, OFII, OFPRA) vers Pôle emploi, qui conduisent à des interruptions tardives de versement, voire à une absence d'interruption du versement de l'allocation ;
- des saisies parfois incomplètes, par les institutions compétentes, de l'ensemble des informations dont Pôle emploi a besoin pour interrompre les droits à l'ATA ;
- l'absence de normalisation des saisies d'information dans les différentes applications, qui compliquent les échanges de données ;
- le caractère marginal de cette activité pour Pôle emploi, qui n'a pas su créer les conditions d'une bonne gestion de l'ATA.

Des plans d'action doivent maintenant être définis et mis en œuvre tant pour faire rapidement diminuer le nombre des demandeurs d'asile qui perçoivent indument l'ATA – à travers principalement des croisements de fichiers – que pour éviter à l'avenir le versement d'indus – à travers principalement une normalisation des saisies et une évolution des systèmes d'information.

A court terme, les perspectives d'économies sur l'hébergement d'urgence apparaissent beaucoup plus faibles : la demande de prise en charge est à organisation inchangée largement exogène et les marges de diminution des coûts unitaires sont faibles après les des efforts déjà réalisés au cours de la période récente.

- **Au regard des constats qu'elle a réalisés, la mission a estimé que tout en répondant précisément aux deux questions posées, elle ne pouvait faire l'économie d'une analyse de l'ensemble du dispositif de demande d'asile, depuis le premier accueil et la délivrance des autorisations provisoires de séjour jusqu'à l'éloignement des personnes déboutées**

La situation du système de l'asile en France se caractérise à l'issue de l'année 2012 par :

- **un *flux* de demandes d'asile en très forte progression** (+ 73 % depuis 2007). Cette augmentation constante des flux d'entrée ne concerne pas que la France mais semble désormais une tendance lourde pour notre pays ;
- **un *stock*** de demandes d'asile et de recours non traités **qui ne se résorbe pas** ;
- **des *délais d'instruction* moyens des demandes d'asile élevés** à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) - 6,1 mois - et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) - près de 10 mois - qui conduisent à des durées complètes de procédures excessives (près de 20 mois pour une première demande suivie d'un recours) ;
- **une *embolie* du dispositif de prise en charge** des demandeurs d'asile qui se répercute sur le dispositif généraliste faute de véritable point de sortie (faible nombre d'éloignements).

Les préfets de région rencontrés formulent un diagnostic alarmiste. La rationalisation du premier accueil et de la gestion de l'hébergement, depuis trois ans, n'a pas permis de mettre en place une véritable coopération interdépartementale. Au contraire, on observe de fortes inégalités entre départements en termes de qualité de la prise en charge, en raison notamment du souci de ne pas être plus « attractif » que le territoire limitrophe. Le processus administratif de gestion des demandeurs d'asile est en lui-même tellement complexe, fait intervenir un si grand nombre d'acteurs, aux statuts tellement divers, qu'il ne semble réellement maîtrisé, au total, que par les principales associations gestionnaires qui sont au contact le plus quotidien des demandeurs d'asile aux différents stades du processus. En outre, faute d'outils de pilotage nationaux efficaces, notamment en matière de systèmes d'information, la situation des publics hébergés n'est qu'imparfaitement connue.

Cette situation a deux conséquences majeures :

- premièrement, d'une part, **la longueur des délais de traitement de la demande d'asile est incitative pour les personnes qui l'utilisent à des fins d'immigration, notamment économique,** la durée de séjour constituant un critère important pour d'éventuelles régularisations ultérieures ; d'autre part, elle rend difficile la mise en œuvre de mesures d'éloignement, notamment vis-à-vis des familles. Le système d'asile actuel produit ainsi mécaniquement de l'immigration irrégulière, par simple cumul de l'augmentation des flux d'entrée et du maintien sur le territoire de la plus grande partie, de l'ordre de 40 000 personnes, des demandeurs d'asile déboutés. Ce glissement contribue au développement de logiques de filière (effectivement détectées dans un certain nombre de départements) ;
- deuxièmement, **une faible qualité de prise en charge des demandeurs d'asile ayant vocation à accéder au statut de réfugié**. Les délais de traitement élevés et l'embolie des dispositifs d'hébergement dégradent les conditions de prise en charge.

Le système français de l'asile s'inscrit dans un cadre européen. Il doit se conformer aux exigences croissantes que les directives imposent en termes de garanties procédurales et de prise en charge. Pour autant, plusieurs pistes d'améliorations existent.

- **Les conditions de séjour offertes aux demandeurs d'asile doivent être rationalisées afin d'améliorer les conditions d'accueil et permettre un meilleur fonctionnement du service public**

Une fois bénéficiaire d'un titre provisoire de séjour accordé dans sa région d'arrivée sur le territoire – titre délivré en moyenne en un mois mais parfois après plus de sept mois d'attente – le demandeur d'asile en procédure normale doit se présenter régulièrement en préfecture, dans le département où il réside pour en solliciter le renouvellement, sans que ces opérations représentent la moindre valeur ajoutée tant pour lui que pour les services de l'État.

Aussi, la mission propose-t-elle de **simplifier les conditions de délivrance des titres autorisant provisoirement le maintien sur le territoire français**. Cet allègement des procédures trouverait sa contrepartie dans un dispositif national d'orientation des demandeurs d'asile, qui seraient dirigés vers un lieu de séjour déterminé par l'administration, de manière à mieux répartir les flux sur l'ensemble du territoire comme les directives européennes en ouvrent la possibilité pour les États d'accueil.

Par ailleurs, **la préservation de la procédure d'asile repose sur le respect des décisions définitives. A cet égard, l'effectivité de l'éloignement des personnes déboutées de leur demande d'asile constitue un élément clef de toute politique**, sauf à voir les personnes concernées s'installer de manière irrégulière sur le territoire, le cas échéant dans le cadre d'un hébergement fourni par le dispositif généraliste du programme 177, dans l'attente d'une régularisation éventuelle. L'attribution d'une équivalence d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) aux décisions définitives de rejet des demandes d'asile, pour autant que le demandeur n'ait pas acquis ou sollicité de droit au séjour dans le cadre d'une autre procédure, permettrait de concrétiser cette logique.

- **L'hébergement en centres d'accueil dédiés doit redevenir majoritaire**

Du fait de la stabilisation, depuis 2005, du nombre de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et de l'absence de réduction des délais de traitement, l'augmentation de la demande d'asile s'est traduite par une forte croissance des dépenses d'hébergement d'urgence sous leurs différentes formes, notamment hôtelières. Or l'hébergement d'urgence, couplé, pour les demandeurs d'asile majeurs, au bénéfice de l'ATA, n'est probablement pas plus économique que l'hébergement en CADA. Il crée en outre une situation de prise en charge à plusieurs vitesses, les demandeurs d'asile hébergés en CADA étant mieux accompagnés que les autres.

Dans ces conditions, la mission estime que l'hébergement en centres d'accueil dédiés doit redevenir majoritaire pour atteindre une proportion des deux-tiers des demandeurs d'asile, soit un parc de 35 000 places. L'objectif est donc d'augmenter les capacités de prise en charge, au-delà du programme de 4 000 places déjà acté pour 2013-2014, de 2 000 places par an à partir de 2015 sur l'ensemble du territoire. Cette augmentation de capacité serait permise par un redéploiement des crédits aujourd'hui consacrés à l'hébergement d'urgence et à l'ATA.

Outre l'uniformisation des conditions de prise en charge, la mise en œuvre d'une telle proposition permettra un meilleur suivi administratif des demandeurs d'asile.

- **Un effort résolu doit être mené pour réduire durablement les délais de traitement des demandes d'asile**

Les délais de traitement des demandes d'asile, que ce soit devant l'OFPRA ou, en cas de recours, devant la CNDA, influent mécaniquement sur le montant global des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile. C'est pourquoi la réduction des délais de traitement doit constituer un axe central, mais pas unique, de toute tentative de réforme de la politique de l'asile en France.

En fonction d'un certain nombre d'hypothèses sur l'évolution de la demande d'asile notamment, la mission estime que les objectifs fixés par le Gouvernement – délai de traitement de trois mois devant l'OFPRA, de six mois devant la CNDA – pourraient être atteints d'ici fin 2015 grâce à une augmentation de 10 % de la productivité de ces institutions et une augmentation globale de leurs effectifs affectés à l'instruction, à hauteur de 21 ETP (soit une hausse d'environ 7 % des effectifs affectés à l'instruction).

Ces objectifs sont réalistes au regard, d'une part, du retour sur investissement des créations de postes, qui permettent des économies sur les dépenses de prise en charge (88,5 M€ en 2015, hors éventuels effets report sur le programme 177 s'agissant des dépenses d'hébergement d'urgence), d'autre part, du développement de la polyvalence des agents, d'une professionnalisation des pratiques ou de simplifications de procédures.

Le raccourcissement des délais de traitement, couplé à une résorption massive des stocks, apparaît d'autant plus nécessaire que se profile, à l'échéance de fin 2015, l'entrée en vigueur de nouvelles normes européennes, notamment en termes de procédures, qui risquent de dégrader les délais de traitement, principalement au niveau de l'OFPRA.

- **Les modalités de prise en charge financière, pour ceux qui continueraient d'en bénéficier, doivent évoluer dans le sens d'une plus grande justice et prévenir les abus**

L'augmentation du nombre de places en CADA diminuera mécaniquement le nombre de demandeurs d'asile bénéficiant d'une prise en charge financière, aujourd'hui au titre de l'ATA. Pour autant, pourront continuer d'en bénéficier les demandeurs d'asile en procédure prioritaire et les demandeurs d'asile hébergés dans les départements d'outre-mer, dépourvus de CADA, dans l'hypothèse où la politique actuelle serait maintenue pour ces territoires.

La mission estime également justifié de restreindre le champ des bénéficiaires de l'ATA. En utilisant les possibilités ouvertes par les textes européens, la prise en charge financière ne serait plus versée aux demandeurs d'asile déposant leur demande de manière trop tardive par rapport à leur entrée sur le territoire ou recourant de manière excessive à la procédure de réexamen.

En contrepartie, il deviendra sans doute nécessaire, à plus ou moins brève échéance, de « familialiser » l'ATA. La prise en charge financière est en effet aujourd'hui réservée aux seuls demandeurs d'asile majeurs au prix d'une inégalité de traitement difficilement justifiable entre les demandeurs d'asile isolés et ceux qui supportent des charges de famille. A coût global inchangé, l'allocation journalière révisée s'élèverait à un niveau proche de 9,5 € pour un adulte et de 4,5 € pour un enfant. Cette « familialisation » de l'ATA, associée à une évolution de son mode de versement pour les demandeurs d'asile accueillis dans des centres pérennes d'hébergement d'urgence, pourrait constituer le prélude à une fusion avec l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) aujourd'hui versée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA.

- **Les simplifications institutionnelles doivent permettre de limiter le nombre d'intervenants dans la procédure**

La mise en œuvre de ces différentes réformes sera facilitée par une réduction du nombre des acteurs impliqués dans la politique de l'asile. Plusieurs scénarios sont envisageables.

A minima, la mission estime tout d'abord nécessaire de réduire le nombre des acteurs intervenant dans la gestion de l'ATA. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) devrait se voir confier la consolidation des refus de l'offre de principe d'hébergement, la gestion des paiements de l'allocation étant transférée de Pôle emploi soit à l'OFPRA, soit à l'OFII. Si aucune considération « métier » ne permet de privilégier un opérateur plutôt qu'un autre, la logique fonctionnelle plaiderait pour un transfert à l'OFII. Cette opération, qui nécessiterait un texte de nature législative, entraînerait par ailleurs un transfert de moyens, étant entendu que la gestion de l'ATA mobilise aujourd'hui une soixantaine d'ETPT à Pôle emploi.

La division de l'OFII qui traite de la demande d'asile pourrait enfin être rapprochée de l'OFPRA afin de rassembler, au sein d'un même opérateur, l'ensemble des compétences ressortissant à la prise en charge de la demande d'asile, à l'exception de celles relatives à l'octroi du droit au séjour. Outre la réduction du nombre d'interlocuteurs pour le demandeur d'asile, l'intérêt de ce schéma serait de disposer d'une vision intégrée des différentes composantes de la politique d'asile et de renforcer le suivi des demandeurs d'asile dans l'ensemble de leurs démarches.

Encadré 1 : Modèle-cible de la prise en charge de la demande d'asile

Les différentes propositions de moyen terme de la mission permettent d'esquisser les modalités suivantes de prise en charge des demandeurs d'asile.

Scénario privilégié

Le demandeur d'asile devrait déposer sa demande d'asile dans un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire, faute de quoi il serait placé en procédure prioritaire et privé des droits à l'ATA. Son premier passage en préfecture, qui se déroulerait dans des délais raccourcis par rapport à la situation actuelle (au maximum 15 jours), serait l'occasion de délivrer un titre provisoire de séjour, ne mentionnant pas sa première adresse, et qui serait, le cas échéant, valable pour l'ensemble de la procédure de traitement de la demande d'asile.

En termes d'hébergement, le demandeur d'asile serait orienté vers un lieu d'accueil déterminé *a priori* par l'administration, en n'importe quel point du territoire métropolitain. Le refus de cette destination par le demandeur d'asile entraînerait le non paiement de l'ATA. Un parc de 35 000 places de CADA permettrait d'héberger et d'accompagner de manière satisfaisante la quasi-totalité des demandeurs d'asile placés en procédure normale.

La demande d'asile serait traitée dans un délai moyen de trois mois par l'OFPRA. En cas de recours, les délais de traitement à la CNDA seraient de six mois en moyenne. Un renfort de personnels, le développement de leur polyvalence, des simplifications, par exemple sur l'octroi automatique de l'aide juridictionnelle en cas de recours devant la CNDA, permettraient de respecter ces délais.

Au-delà du deuxième réexamen, l'ATA ne serait plus versée.

La décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA vaudrait OQTF.

Un opérateur réunissant les attributions de l'OFPRA, de l'OFII et de Pôle emploi mettrait en œuvre l'ensemble des attributions relatives à la politique publique de l'asile, en assurant l'hébergement, le versement éventuel d'allocations financières – « familialisées » dans le cas de l'ATA et éventuellement unifiées – et le traitement de la demande d'asile. Cette concentration des responsabilités permettrait de renforcer le suivi des demandeurs d'asile.

Scénario alternatif

L'OFPRA reprendrait les compétences actuellement dévolues aux préfectures en matière d'asile.

Une dizaine de pôles interrégionaux seraient créés pour accueillir les demandeurs d'asile et les héberger pendant tout ou partie de l'examen de leur demande. Ce nouvel opérateur se chargerait notamment à ce stade de délivrer des titres provisoires de séjour et d'orienter, à l'issue d'un premier entretien, les demandes d'asile vers une procédure accélérée ou une procédure normale.

Dans l'hypothèse où ces premières étapes se dérouleraient en un temps limité, les demandeurs d'asile pourraient être orientés vers un deuxième lieu d'accueil déterminé *a priori* par l'administration, en n'importe quel point du territoire métropolitain. Le refus de cette orientation par le demandeur d'asile entraînerait le non paiement de l'ATA. Un parc de 35 000 places de CADA permettrait, de la même façon que dans le premier scénario, d'héberger et d'accompagner de manière satisfaisante la totalité des demandeurs d'asile placés en procédure normale.

Les délais et les conditions de traitement des demandes, y compris pour ce qui concerne les conséquences des décisions de rejet et les réexamens, seraient les mêmes que pour le premier scénario.

Si le modèle décrit est séduisant, la faisabilité de ce second scénario – création d'une nouvelle activité (guichet), très dissemblable du cœur actuel de métier au sein de l'OFPRA, investissements immobiliers, organisation du transfert d'agents de l'OFPRA en région… – apparaît plus limitée pour la mission.

RAPPEL DES PROPOSITIONS

ANNEXE I

PROPOSITION N°1 : ETUDIER DE MANIERE APPROFONDIE LA SITUATION DES DEMANDEURS D'ASILE APPARAISSANT A PLUSIEURS REPRISES ENTRE LE FICHIER DES BENEFICIAIRES DE L'ATA, LE FICHIER DES REFUS DE L'OFFRE DE PRINCIPE D'HEBERGEMENT, LE FICHIER DN@, UN FICHIER RECENSANT LES PROCEDURES PRIORITAIRES SUR LESQUELLES L'OFPRA S'EST PRONONCE OU QUI BENEFICIENT DE L'ATA DEPUIS UNE DATE ANTERIEURE AU 1ER JANVIER 2011.

PROPOSITION N°2 : S'ASSURER, LE CAS ECHEANT PAR DES CONTROLES, DE LA COMPLETUDE DES DONNEES DANS LES DIFFERENTES APPLICATIONS.

PROPOSITION N°3 : PROGRESSER SUR LA NORMALISATION DE LA SAISIE DES DONNEES ECHANGEES.

PROPOSITION N°4 : S'ASSURER DE LA RAPIDITE DE SAISIE DES INFORMATIONS DANS LES APPLICATIONS, DE LEUR REMONTEE ET DE LEUR CONSOLIDATION.

PROPOSITION N°5 : FAIRE EVOLUER LES SYSTEMES D'INFORMATION VERS DAVANTAGE DE CONTROLES BLOQUANTS ET DE FREQUENCES D'ECHANGES AINSI QUE, LE CAS ECHEANT, LA MISE A JOUR DIRECTE DES DOSSIERS DES DEMANDEURS D'ASILE.

PROPOSITION N°6 : DEPLOYER, DE LA PART DE POLE EMPLOI, UN PLAN D'ACTION PERMETTANT DE RESORBER LES DYSFONCTIONNEMENTS QUI LUI SONT IMPUTABLES DANS LA GESTION DE L'ATA, A TRAVERS NOTAMMENT LA MOBILISATION DES RESSOURCES QUALITATIVES NECESSAIRES ET LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE DE CETTE ACTIVITE.

PROPOSITION N°7 : EXCLURE DU BENEFICE DE L'ATA LES DEMANDEURS D'ASILE QUI REFUSERAIENT, S'IL EST MIS EN PLACE, UNE PLACE D'HEBERGEMENT PROPOSEE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF NATIONAL D'ORIENTATION.

PROPOSITION N°8 : ETUDIER L'OPPORTUNITE DE TRANSFORMER LES PLACES D'ATSA EN EQUIVALENT PLACES DE CADA POUR CLARIFIER LA SITUATION DES PERSONNES HEBERGEES AU REGARD DE L'ATA.

PROPOSITION N°9 : FIXER UN DELAI LIMITE POUR LE DEPOT D'UNE DEMANDE D'ASILE APRES L'ENTREE SUR LE TERRITOIRE AU-DELA DUQUEL LE VERSEMENT DE L'ATA SERA, SAUF EXCEPTION, REFUSE.

PROPOSITION N°10 : REFUSER, SAUF EXCEPTION, LE BENEFICE DE L'ATA A PARTIR DU TROISIEME EXAMEN D'UNE DEMANDE D'ASILE DEPOSEE PAR UN MEME DEMANDEUR.

PROPOSITION N°12 : EXPERIMENTER LE VERSEMENT DIRECT DE L'ATA AUX DEMANDEURS D'ASILE PAR LES GESTIONNAIRES DE CENTRES PERENNES D'HEBERGEMENT D'URGENCE.

PROPOSITION N°13 : CONFIER A MOYEN TERME LA GESTION DE L'ATA A L'OFII OU A L'OFPRA.

Rapport

ANNEXE II

PROPOSITION N°1 : COMPLETER L'ENQUETE TRIMESTRIELLE ACTUELLE RELATIVE A L'HEBERGEMENT D'URGENCE, POUR DISPOSER DES DONNEES NECESSAIRES AU PILOTAGE DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE. PROCEDER A L'INTEGRATION DE SES DONNEES DANS LE DN@, AFIN DE POUVOIR DISPOSER EN TEMPS REEL D'UNE VUE GLOBALE ET PRECISE DE LA SITUATION EN MATIERE D'HEBERGEMENT AUX NIVEAUX DEPARTEMENTAL, REGIONAL ET NATIONAL.

PROPOSITION N°2 : MIEUX ASSURER LA REPARTITION DES FLUX ENTRE LES DEPARTEMENTS SUR LA BASE DE CRITERES DEFINIS AU NIVEAU NATIONAL, TENANT COMPTE NOTAMMENT DE LEURS POIDS DEMOGRAPHIQUES RESPECTIFS (CF. ANNEXE PORTANT SUR LES PARCOURS). EN COMPLEMENT, METTRE EN PLACE DANS LE CADRE DU DN@ UN SYSTEME HARMONISE PERMETTANT DE DISPOSER EN TEMPS REEL DE L'INFORMATION SUR LES PLACES D'HEBERGEMENT D'URGENCE DISPONIBLES DANS L'ENSEMBLE DES DEPARTEMENTS.

PROPOSITION N°3 : 1/ SUR LA BASE DU REFERENTIEL CADA, METTRE EN PLACE UN REFERENTIEL ADAPTE POUR L'HU.

2/ DANS L'ATTENTE DU REDIMENSIONNEMENT DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT DE TYPE CADA, AUTORISER LE CAS ECHEANT LA MISE EN ŒUVRE D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE DES DEMANDEURS D'ASILE HEBERGES EN PROCEDURE NORMALE.

PROPOSITION N°4 : ASSURER UNE REPARTITION TERRITORIALE PLUS HOMOGENE DES PLACES PERENNES D'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE.

PROPOSITION N°5 : DEVELOPPER DES SOLUTIONS PERMETTANT D'AUGMENTER LA FLEXIBILITE ENTRE DIFFERENTS MODES D'HEBERGEMENT D'URGENCE AFIN DE LIMITER LES SURCOUTS LIES A D'EVENTUELLES SURCAPACITES.

PROPOSITION N°6 : POURSUIVRE L'ETUDE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS RESPECTIFS DU MAINTIEN DES CADA DANS LE CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES (CASF), AU REGARD DE LEUR TRANSFERT EVENTUEL DANS LE CODE DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE (CESEDA).

PROPOSITION N°7 : METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF D'HEBERGEMENT UNIFIE, COMPTANT QUELQUE 35 000 PLACES DE TYPE CADA A HORIZON 2018.

PROPOSITION N°8 : PREVOIR, EN PARALLELE, UN VOLANT RESIDUEL DE PLACES D'HEBERGEMENT D'URGENCE POUR ACCUEILLIR LES DEMANDEURS PLACES EN PROCEDURE PRIORITAIRE OU « DUBLIN II » ET FAIRE FACE AUX BESOINS PONCTUELS DE MISE A L'ABRI.

ANNEXE III

PROPOSITION N°1 : REORGANISER L'ACCUEIL EN PREFECTURE AFIN DE GARANTIR UNE PRISE EN CHARGE PLUS RAPIDE ET DE PERMETTRE LA DELIVRANCE DE L'APS DANS UN DELAI DE 15 JOURS.

PROPOSITION N°2 : SUPPRIMER L'EXIGENCE DE COMMUNIQUER UNE ADRESSE POUR OBTENIR UNE APS ASILE.

PROPOSITION N°3 : HARMONISER LES PROCEDURES SUIVIES PAR LES PREFECTURES EN L'ABSENCE DE REMISE D'UN TITRE PROVISOIRE DE SEJOUR AFIN DE FACILITER LES DEMARCHES DES DEMANDEURS D'ASILE ET LEUR ACCES AUX PRESTATIONS QUI LEUR SONT DESTINEES.

PROPOSITION N°4 : ENVISAGER DE DELIVRER UNE APS VALABLE POUR TOUTE LA DUREE DE L'INSTRUCTION DE LEUR DEMANDE AUX DEMANDEURS D'ASILE EN PROCEDURE NORMALE. A MINIMA, SYSTEMATISER LA DELIVRANCE DE RECEPISSES VALABLES SIX MOIS, Y COMPRIS POUR LES RENOUVELLEMENTS.

PROPOSITION N°5 : FAIRE EN SORTE D'OBTENIR DES GESTIONNAIRES DE LIEUX D'HEBERGEMENT SPECIALISES DES INFORMATIONS COMPLETES SUR LES DEMANDEURS D'ASILE QU'ILS ACCUEILLENT.

PROPOSITION N°6 : PRECISER LE STATUT DES CENTRES D'HEBERGEMENT D'URGENCE DEDIES AUX DEMANDEURS D'ASILE, A TRAVERS L'INSERTION DE DISPOSITIONS SPECIFIQUES DANS LE CASF OU LE CESEDA.

PROPOSITION N°7 : MIEUX ENCADRER LE RECOURS A LA DOMICILIATION, AFIN NOTAMMENT DE RAPPELER LE CARACTERE NECESSAIREMENT SUBSIDIAIRE DE CELUI-CI, ET EXCLURE LE RECOURS A CETTE PRESTATION POUR LES DEMANDEURS HEBERGES EN CADA OU EN CENTRE PERENNE D'HEBERGEMENT URGENCE.

PROPOSITION N°8 : METTRE EN PLACE UNE APPLICATION INFORMATIQUE UNIQUE RASSEMBLANT TOUTES LES INFORMATIONS UTILES AU SUIVI DES DEMANDEURS D'ASILE.

PROPOSITION N°9 : PROCEDER A UNE REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE SUR DES BASES NOUVELLES, EN SE FONDANT SUR DES COEFFICIENTS PREDEFINIS PERMETTANT DE DETERMINER LA PART DE CHACUNE DES ZONES D'ACCUEIL. LES DEMANDEURS QUI NE S'INSCRIRAIENT PAS DANS LE MODELE DE REORIENTATION GEOGRAPHIQUE SE VERRAIENT PRIVES DU BENEFICE DES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE MATERIELLE.

PROPOSITION N°10 : SIMPLIFIER LES DEMARCHES DEVANT ETRE ACCOMPLIES PAR LES REFUGIES AFIN DE POUVOIR BENEFICIER DU RSA ET D'ACCEDER AU LOGEMENT.

PROPOSITION N°11 : MODIFIER LE CESEDA AFIN QUE LA DECISION DEFINITIVE DE REJET PRONONCEE PAR L'OFPRA OU LA CNDA VAILLE OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS.

PROPOSITION N°12 : ASSURER UN SUIVI STATISTIQUE PLUS FIN DES DOUBLES DEMANDES D'ACCES AU SEJOUR DEPOSEES AU TITRE DE L'ASILE ET D'UNE AUTRE PROCEDURE, AFIN DE PRENDRE POSITION SUR L'OPPORTUNITE DE MAINTENIR OU NON UNE TELLE POSSIBILITE.

Rapport

ANNEXE IV

PROPOSITION N°1 : RENFORCER L'ANTICIPATION DE L'EVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE AU NIVEAU DE L'OFPRA EN ELABORANT UN DISPOSITIF D'ANALYSE PREVISIONNELLE DES FLUX.

PROPOSITION N°2 : METTRE EN PLACE UN SUIVI AUTOMATISE DES DELAIS SUR LA BASE DE DONNEES INTERNE A L'OFPRA (INEREC) PERMETTANT D'ALERTER SUR LES DELAIS DE TRAITEMENT ET DE JUGEMENT EXCESSIFS.

PROPOSITION N°3 : AUTORISER LE DIRECTEUR GENERAL DE L'OFPRA A AJOUTER OU RETIRER DES PAYS DE LA LISTE DES PAYS D'ORIGINE SURS A TITRE CONSERVATOIRE.

PROPOSITION N°4 : ETABLIR UNE OBLIGATION POUR LA CNDA DE SE PRONONCER DANS UN DELAI DE QUATRE MOIS POUR UN DOSSIER EXAMINE EN PROCEDURE PRIORITAIRE DEVANT L'OFPRA.

PROPOSITION N°5 : ANTICIPER UNE EVENTUELLE NON-CONFORMITE DE L'ABSENCE DE CARACTERE SUSPENSIF D'UN RECOURS CONTRE UNE DECISION DE REJET DE L'OFPRA D'UNE DEMANDE D'ASILE EXAMINEE EN PROCEDURE PRIORITAIRE.

PROPOSITION N°6 : DIFFUSER AUX PREFECTURES ET A L'OFPRA UNE INSTRUCTION RELATIVE A LA CONDUITE A TENIR POUR TRAITER LES DEMANDES DE PERSONNES ISOLEES SE DECLARANT MINEURES ET SUPPOSEES ETRE MAJEURES.

PROPOSITION N°7 : INSTAURER UN DELAI DE TROIS MOIS ENTRE L'ENTREE SUR LE TERRITOIRE ET LE DEPOT DE LA DEMANDE D'ASILE AU-DELA DUQUEL, SAUF EXCEPTIONS, LA DEMANDE D'ASILE SERAIT AUTOMATIQUEMENT EXAMINEE EN PROCEDURE PRIORITAIRE.

PROPOSITION N°8 : LIMITER LES CONDITIONS D'ACCUEIL AU SENS DE LA DIRECTIVE « ACCUEIL » EN EN EXCLUANT LES DROITS A L'ATA EN CAS DE FORMULATION DE LA DEMANDE D'ASILE PLUS DE TROIS MOIS APRES L'ENTREE SUR LE TERRITOIRE.

PROPOSITION N°9 : FIXER L'OBJECTIF D'ATTEINDRE, A LA FIN DE L'ANNEE 2015, UN DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DE 3 MOIS A L'OFPRA ET DE 6 MOIS A LA CNDA AVEC UNE RESORPTION DU STOCK DE DOSSIERS RESIDUEL.

PROPOSITION N°10 : RETENIR UN SCENARIO DE REDUCTION DES DELAIS COMBINANT UNE AUGMENTATION D'EFFECTIFS (EMBAUCHE DE 10 OFFICIERS DE PROTECTION ET DE 11 RAPPORTEURS EN 2014) ET UNE AMELIORATION DE LA PRODUCTIVITE (10 % A L'OFPRA ET 10 % A LA CNDA EN 2014).

PROPOSITION N°11 : APPUYER LE PLAN D'ACTION DE L'OFPRA POUR LA RENOVATION DES METHODES DE TRAVAIL ET VEILLER A SA COHERENCE AVEC LES OBJECTIFS DE DELAIS ET DE RESORPTION DES STOCKS ARRETES.

PROPOSITION N°12 : RAPPROCHER LA PRATIQUE DE L'OFPRA ET LA JURISPRUDENCE DE LA CNDA.

PROPOSITION N°13 : ASSURER DANS UN PREMIER TEMPS, DES LE SECOND SEMESTRE 2013, UNE REPRESENTATION DE L'OFPRA DANS 20 % DES RECOURS JUGES PAR LA CNDA. METTRE EN PLACE A L'OFPRA UN PROCESSUS POUR CIBLER LES RECOURS A FORT ENJEU.

PROPOSITION N°14 : SUBORDONNER TOUTE CREATION D'EMPLOI DE RAPPORTEUR A LA REALISATION D'UNE MISSION CONJOINTE D'AUDIT DU FONCTIONNEMENT DE LA CNDA CONDUITE PAR LA MISSION D'INSPECTION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET UNE INSPECTION GENERALE (IGF ET / OU IGA).

PROPOSITION N°15 : EN L'ABSENCE DE BAISSE SIGNIFICATIVE DU DELAI DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2012, ENVISAGER, PAR DEROGATION A L'ARTICLE 7 DE LA LOI N° 91-647 DU 10 JUILLET 1991 RELATIVE A L'AIDE JURIDIQUE, D'ACCORDER L'AIDE JURIDICTIONNELLE A LA CNDA A TOUS LES REQUERANTS EN FAISANT LA DEMANDE.

PROPOSITION N°16 : FAIRE DE LA BAISSE DU TAUX DE RENVOI UN OBJECTIF PRIORITAIRE ET RETABLIR UNE RELATION EQUILIBREE AVEC LES AVOCATS A LA CNDA.

PROPOSITION N°17 : RECOURIR AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE R. 733-16 DU CESEDA AUSSI SOUVENT QUE NECESSAIRE.

PROPOSITION N°18 : ADOPTER SANS DELAI L'ARRETE INTERMINISTERIEL PERMETTANT L'USAGE DE LA VISIOCONFERENCE POUR LES AUDIENCES DEVANT LA CNDA. S'ASSURER DES A PRESENT DE LA DISPONIBILITE DES MOYENS TECHNIQUES NECESSAIRES DANS LES LOCAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE OUTRE-MER. REALISER, *SAUF EXCEPTION*, LES AUDIENCES DES REQUERANTS ULTRAMARINS EN VISIOCONFERENCE.

PROPOSITION N°19 : JUSQU'A L'EFFECTIVITE DU DISPOSITIF D'AUDIENCE PAR VISIOCONFERENCE, AUGMENTER LA FREQUENCE D'ORGANISATIONS D'AUDIENCES FORAINES OUTRE-MER EN PROPORTION DES ECONOMIES REALISEES SUR L'ATA ET L'HUDA GRACE A LA REDUCTION DU STOCK DE RECOURS EN ATTENTE DE JUGEMENT.

PROPOSITION N°20 : ETUDIER L'OPPORTUNITE DE CONFIER LE CONTENTIEUX DE L'ASILE A LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE DROIT COMMUN D'ICI TROIS A CINQ ANS.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. A COURT TERME, L'INTRODUCTION DE PROCEDURES PLUS RIGOUREUSES DANS LA GESTION DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE ET DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE SONT SUSCEPTIBLES DE PERMETTRE UNE RATIONALISATION DES DEPENSES 3

1.1. Les conditions actuelles de gestion de l'allocation temporaire d'attente sont insatisfaisantes et doivent être revues 3

1.1.1. Des causes légitimes expliquent une grande partie de la forte augmentation des dépenses d'ATA depuis 2007 3

1.1.2. La gestion opérationnelle de l'ATA fait toutefois intervenir de nombreux acteurs sans véritable coordination, ce qui occasionne de nombreux indus 4

1.1.3. Des actions de court terme doivent être entreprises pour pallier ces dysfonctionnements 5

1.2. A dispositif constant, les perspectives de diminution du coût de l'hébergement d'urgence apparaissent limitées 7

1.2.1. Une dépense fortement contrainte 7

1.2.2. A court terme, les perspectives de réduction des dépenses d'hébergement d'urgence apparaissent limitées 8

2. L'OPTIMISATION DES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE ET D'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE NE PEUT PASSER QUE PAR UNE REFORME D'ENSEMBLE DU DISPOSITIF 10

2.1. Des intervenants trop nombreux et un pilotage global déficient 10

2.1.1. Les intervenants dans la procédure de demande d'asile sont aujourd'hui trop nombreux 10

2.1.2. Le pilotage global de la politique apparaît perfectible 11

2.2. Un dispositif de prise en charge qui doit s'inscrire dans une approche globale, intégrant l'ensemble des hébergements financés par l'État 12

2.2.1. Une part significative des demandeurs d'asile en cours de procédure serait accueillie dans le dispositif généraliste 12

2.2.2. Les demandeurs d'asile sont notamment souvent accueillis dans le dispositif généraliste en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile 13

2.2.3. Enfin et surtout, le dispositif généraliste accueille en aval une part croissante de déboutés du droit d'asile 13

2.2.4. Au regard de l'importance des effets de report, concentrer son regard sur le seul programme 303 peut aboutir à la mise en œuvre de solutions contre-productives 13

2.3. Des dérives exposant à un risque de détournement de la procédure 14

2.3.1. Des conditions d'examen des demandes très insatisfaisantes 14

2.3.2. Une hétérogénéité des conditions de prise en charge difficile à défendre et par ailleurs source de pertes d'efficacité 17

2.3.3. Une procédure également utilisée comme une voie d'immigration 18

3. UNE QUADRUPLE NECESSITE D'ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DU PUBLIC PRIS EN CHARGE, DE RACCOURCIR LES DELAIS D'INSTRUCTION ET DE RATIONALISER LE DISPOSITIF ET LES PROCEDURES ET DE LIMITER LE NOMBRE D'INTERVENANTS PUBLICS 19

3.1. Le public pris en charge doit être mieux suivi, des systèmes d'information plus complets devant notamment être mis en place 19

3.1.1. Le suivi des publics doit être amélioré 19

3.1.2. Les systèmes d'informations doivent être rénovés et mieux adaptés aux besoins 20

3.2. La réduction des délais d'examen des demandes doit représenter une priorité 21

3.2.1. Une entrée dans la procédure qui doit impérativement être plus précoce 21

3.2.2. Un effort massif doit être réalisé pour résorber le stock de demandes d'asile et réduire les délais de traitement avant la transposition des directives communautaires en 2015 22

3.3. Le dispositif et les procédures de prise en charge des demandeurs doivent être rationalisés 25

3.3.1. Les conditions de répartition géographique de l'accueil doivent être entièrement repensées 25

3.3.2. Un dispositif d'hébergement à restructurer, l'hébergement en CADA des demandeurs d'asile devant redevenir le principe 27

3.3.3. Des modalités de prise en charge financière à revoir 29

3.4. Le nombre de structures intervenant en matière de prise en charge et d'hébergement des demandeurs d'asile doit être diminué 32

3.4.1. Des regroupements possibles 32

3.4.2. La création d'une agence de l'asile, compétente sur l'ensemble des sujets, y compris le séjour des étrangers 33

Rapport

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 5 décembre 2012, le ministre de l'intérieur, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, en charge du budget, ont missionné l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés.

En raison notamment de la progression continue de la demande d'asile depuis 2007 (+ 75 %) et de l'allongement consécutif des délais de traitement des demandes, ces dispositifs ont connu une forte dérive budgétaire, puisque ses deux principales composantes, à savoir l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et l'allocation temporaire d'attente (ATA), ont progressé en exécution de 140 % pour le premier et de près de 250 % pour la seconde entre 2007 et 2012. Ces dispositifs, initialement conçus à titre subsidiaire, sont *de facto* devenus des composantes structurelles de la politique publique de l'asile.

Il était plus particulièrement demandé à la mission de s'intéresser à la bonne articulation entre les différents acteurs impliqués (préfectures, Office français de l'immigration et de l'intégration, Pôle emploi, associations gestionnaires de structures d'hébergement), au pilotage de ces dispositifs, notamment aux outils existants ou lacunaires, en s'interrogeant sur leur contribution à une bonne allocation des deniers publics, voire, pour l'ATA, à la régularité de son attribution.

Après avoir dans un premier temps examiné les sujets susmentionnés avec les services du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), de la direction du budget, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de Pôle emploi, ainsi que des différents services déconcentrés de ces entités dans quatre régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Picardie, Alsace), la mission s'est intéressée, dans un deuxième temps, à la question de l'organisation générale de la procédure de la demande d'asile en France, en lien notamment avec l'office national de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la cour nationale du droit d'asile (CNDA), tant le recours à l'hébergement d'urgence et à l'ATA – qui sont certes intrinsèquement perfectibles – est la conséquence du bon fonctionnement ou non de cette organisation, notamment de la rapidité avec laquelle sont traitées les demandes d'asile.

C'est pourquoi la mission, au-delà de l'optimisation des dispositifs de l'ATA et de l'HUDA inscrits dans la lettre de mission, a choisi de considérer l'ensemble de la procédure d'asile comme un tout, analysant ses éventuels dysfonctionnements à chacune de ses étapes, et de proposer des évolutions transversales. Le présent rapport est donc constitué :

- d'un rapport de synthèse ;
- et de quatre annexes thématiques portant :
  - sur l'allocation temporaire d'attente (annexe I) ;
  - sur l'hébergement des demandeurs d'asile (annexe II) ;
  - sur les parcours des demandeurs d'asile (annexe III) ;
  - sur le traitement des demandes d'asile et son impact sur les dépenses de prise en charge (annexe IV).

Au-delà, la mission considère que même une organisation optimisée du traitement de la demande d'asile en France ne garantirait pas forcément une véritable maîtrise des dépenses publiques engagées au profit des personnes ayant engagé une demande d'asile sur le territoire français. En effet, si une réduction globale des délais de traitement devrait permettre – à niveau et structure de la demande d'asile constantes – une diminution des dépenses engagées sur le programme 303, elle risquerait, dans certaines conditions, de se traduire par un transfert partiel de charges conséquent du même programme 303 vers le programme 177, qui supporte l'hébergement d'urgence de droit commun et auquel ont massivement recours les demandeurs d'asile déboutés.[1]

La mission appelle donc l'ensemble des ministères concernés à engager, parallèlement à la réduction des délais de traitement, des actions permettant d'influer sur le volume de la demande d'asile et de concevoir d'autres sorties du dispositif que le transfert, à titre principal, des déboutés du droit d'asile de structures d'hébergement financées par le programme 303 vers des structures financées par le programme 177.

[1] L'histoire administrative montre que ce risque n'est pas virtuel. En 2002, l'IGF, l'IGA, l'IGAS et l'inspection générale des affaires étrangères avaient été mandatées pour proposer une optimisation du dispositif de demande d'asile. A cette époque, il avait notamment été décidé de renforcer les moyens de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés (ancêtre de la CNDA) pour accélérer les délais de traitement. Dès 2003, l'IGA et l'IGAS avaient été mandatées pour étudier les moyens permettant d'éviter la saturation des centres d'hébergement d'urgence de droit commun par les déboutés du droit d'asile.

1. A court terme, l'introduction de procédures plus rigoureuses dans la gestion de l'allocation temporaire d'attente et de l'hébergement d'urgence sont susceptibles de permettre une rationalisation des dépenses

L'accueil en CADA constitue le dispositif d'hébergement spécifique pour les demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile accueillis y perçoivent par ailleurs une « allocation mensuelle de subsistance », de l'ordre de quelques euros par jour. Le mode alternatif de prise en charge, sous forme d'accueil dans des dispositifs d'hébergement d'urgence et, pour les demandeurs d'asile majeurs, du bénéfice d'une allocation temporaire d'attente – à hauteur de 11,2 € par jour – initialement conçu pour être subsidiaire, est aujourd'hui devenu majoritaire.

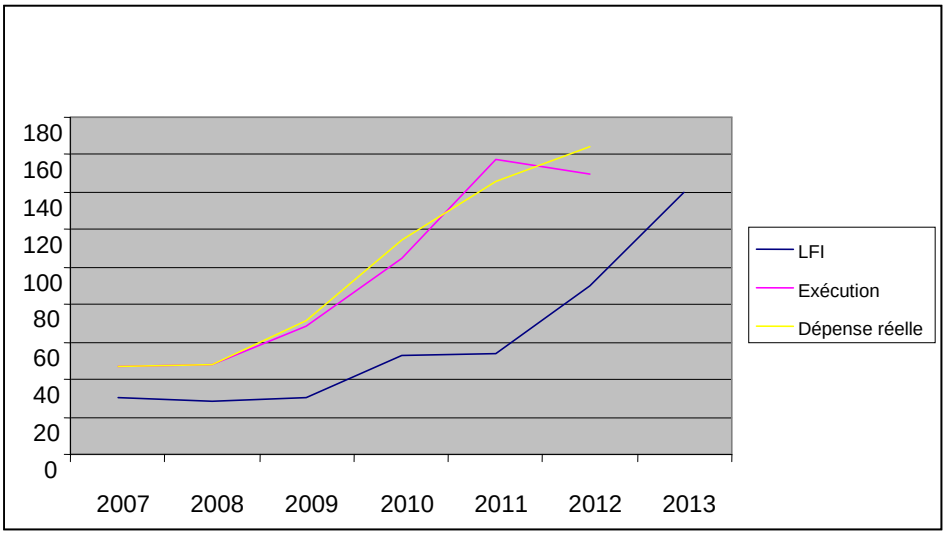
1.1. Les conditions actuelles de gestion de l'allocation temporaire d'attente sont insatisfaisantes et doivent être revues

1.1.1. Des causes légitimes expliquent une grande partie de la forte augmentation des dépenses d'ATA depuis 2007

1.1.1.1. Les dépenses d'ATA ont plus que triplé depuis 2007

Depuis 2007, les crédits consacrés à l'ATA ont progressé de 30 à 140 M€ (2013) en LFI, soit + 367 %, et de 47,1 à 149,8 M€ (2012) en exécution, soit une progression de + 218 %.

Graphique 1 : Evolution des crédits d'allocation temporaire d'attente



Source : DB – SGII.

A cette forte progression vient s'ajouter une sous-budgétisation, l'exécution 2011 représentant près du triple du montant inscrit en LFI. Cette sous-budgétisation semble avoir été progressivement résorbée avec un premier rebasage de 35 M€ en LFI 2012 – l'écart entre la LFI et l'exécution diminuant à 72,9 M€ – et un nouveau rebasage de 50 € en LFI 2013.

1.1.1.2. L'évolution de la demande d'asile et les conditions de mise en œuvre de cette politique expliquent largement cette évolution

La forte augmentation de la demande d'asile (de 29 937 à 47 453 pour les demandeurs d'asile majeurs susceptibles de bénéficier de l'ATA) entre 2007 et 2012, la stabilité – à 21 500 – du nombre de places en CADA et l'absence de réduction des délais de traitement des demandes d'asile ont logiquement conduit à ce que le « surcroît » de demandeurs d'asile majeurs par rapport au « plancher » de 2007 bénéficie du dispositif HUDA / ATA.

Deux phénomènes connexes sont venus renforcer cette tendance. Le nombre de demandeurs d'asile refusant l'offre de principe d'hébergement a tout d'abord été divisé par deux, passant à moins de 1 500 en 2012. Surtout, le champ des bénéficiaires de l'ATA s'est élargi, suite à deux décisions du Conseil d'État, la première du 16 juin 2008 pour les demandeurs d'asile en provenance des pays d'origine sûrs, la seconde du 7 avril 2011 pour les autres demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire. Une troisième décision, non encore rendue mais dont le contenu ne laisse aucun doute suite à une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne en réponse à une question préjudicielle, va de nouveau élargir le champ des bénéficiaires aux demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin II »[2].

1.1.2. La gestion opérationnelle de l'ATA fait toutefois intervenir de nombreux acteurs sans véritable coordination, ce qui occasionne de nombreux indus

1.1.2.1. Pôle emploi verse l'ATA aux demandeurs d'asile concernés sur la base d'informations provenant de multiples acteurs

Pôle emploi (précédemment l'UNEDIC) gère l'ATA depuis 1984. Cette activité, qui porte sur un montant de prestations marginale pour l'opérateur au regard de l'ensemble des prestations qu'il gère, ne mobilise que 0,15 % de ses effectifs. Cette caractéristique explique le caractère non prioritaire attaché à cette mission qui ne relève pas de son cœur de métier quotidien, et, en conséquence, certains choix non optimaux : système d'information non adapté, recours en agence à des CDD...

Cette situation est d'autant plus dommageable que la gestion opérationnelle de l'ATA s'avère être d'une relative complexité. Pôle emploi doit en effet actualiser les dossiers des bénéficiaires de l'ATA en fonction d'informations en provenance du ministère chargé de l'immigration (refus de l'offre de principe d'hébergement à partir des données transmises par les préfectures), de l'OFII (entrées ou non présentation en CADA), de l'OFPRA et de la CNDA (décisions, positives ou négatives, prises en réponse aux demandes d'asile).

Or les flux d'information correspondants arrivent auprès de Pôle emploi à des dates différentes, pour des dates d'effet différentes (immédiat pour les entrées en CADA, terme du mois suivant pour les refus d'entrée en CADA ou les décisions OFPRA ou CNDA) et ne viennent pas actualiser les dossiers des demandeurs d'asile. Ils produisent en fait, comme c'est le cas pour les dossiers des demandeurs d'emploi, des « messages d'attente » attirant l'attention de l'agent de Pôle emploi sur la nécessaire mise à jour d'un dossier. Rien ne prouve toutefois que cette procédure, s'agissant des demandeurs d'asile, soit correctement pilotée.

A ces difficultés s'ajoutent, dans de nombreux cas, la non-homogénéité de saisie d'une même information (numéros OFPRA ou AGDREF[3], noms, prénoms, dates de naissance) selon les

[2] Cette procédure concerne les personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat membre en application des dispositions du règlement CE n° 343/2003 du 18 février 2003. Ces demandeurs d'asile ont vocation à être réadmis dans l'État membre compétent pour l'examen de leur demande d'asile.

[3] AGDREF : application de gestion des ressortissants étrangers en France.

systèmes d'information, ce qui complique les rapprochements. Ainsi, sur un échantillon de 300 bénéficiaires de l'ATA, le numéro présenté comme correspondant au numéro OFPRA ou AGDREF est absent de 42 cas dans le fichier transmis par Pôle emploi, et incorrect dans 53 autres cas.

1.1.2.2. L'examen d'un échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA en octobre 2012 fait apparaître des suspicions d'indus pour 21 % d'entre eux

La mission a constitué un échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA en octobre 2012 – soit 2 % des bénéficiaires de l'ATA à cette date. Même s'il ne peut répondre aux critères de représentativité statistique, sa taille et sa composition, prenant en compte des situations observées sur l'ensemble du territoire, y compris les départements d'outre-mer et accordant un poids relatif plus important aux régions Ile-de-France et Rhône-Alpes, permettent de tirer des leçons significatives.

Après examen, la mission a relevé 158 situations caractérisées par des suspicions d'indus :

- un premier quart d'entre elles en raison d'un refus initial non pris en compte de l'offre de principe d'hébergement ;
- un deuxième quart en raison d'une entrée en CADA ou d'une non présentation en CADA non prise en compte ;
- un troisième quart en raison de décisions en dernier ressort de l'OFPRA ou de la CNDA non prises en compte ;
- un cinquième d'entre elles en raison de la non-suspension de l'ATA suite à des décisions de rejet de demandes d'asile par l'OFPRA pour des demandeurs placés en procédure prioritaire.

Sur la base de ces résultats, on peut présumer un montant global d'indus supérieur à 25 M€ pour l'année 2012. La mission a au demeurant observé que les frais de gestion, facturés par Pôle emploi à l'État excédait de 2 M€ les dépenses imputées à cette gestion par son système de comptabilité analytique.

1.1.3. Des actions de court terme doivent être entreprises pour pallier ces dysfonctionnements

Il est nécessaire à court terme de traiter le « stock » d'allocations temporaires d'attente pour identifier celles qui auraient été versées de manière indue tout en créant les conditions permettant de limiter les risques de formation de nouveaux indus.

1.1.3.1. Des rapprochements de fichiers sont à organiser

A très court terme, sur le modèle de ce que la mission a fait sur l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, des rapprochements doivent tout d'abord être effectués entre les fichiers Pôle emploi et Refus de l'offre de l'hébergement d'une part, Pôle emploi et DN@ d'autre part, avec un examen systématique des dossiers apparaissant en double. Par extrapolation des résultats observés sur l'échantillon, cela pourrait concerner entre 3 000 et 4 000 dossiers au total.

De même, il convient de demander à l'OFPRA de produire un fichier de tous les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et pour lesquels il a rendu une décision au cours des trois dernières années, puis de le rapprocher du fichier Pôle emploi, avec un examen systématique des dossiers apparaissant en double. Par extrapolation des résultats observés sur l'échantillon, cela pourrait concerner entre 1 000 et 2 000 dossiers au total.

Enfin, une analyse de tous les bénéficiaires de l'ATA depuis une date antérieure au 1er janvier 2011 doit être engagée pour identifier les cas de personnes dont la procédure de demande d'asile aurait été achevée mais qui continueraient de percevoir l'ATA.

1.1.3.2. Un plan d'actions doit être engagé dans les entités qui transmettent des informations à Pôle emploi pour s'assurer de la complétude et de la rapidité de cette transmission

Même si elles n'expliquent pas la totalité des suspicions d'indus, les modalités de transmission à Pôle emploi des informations sur les bénéficiaires de l'ATA sont aujourd'hui imparfaites, soit parce qu'elles sont saisies avec retard, soit parce qu'elles sont incomplètes – par exemple, le caractère prioritaire de certaines procédures peut n'être pas mentionné.

Le ministère chargé de l'immigration, l'OFII, l'OFPRA et la CNDA doivent donc s'inscrire dans une démarche qualité, en prenant conscience de l'impact des informations saisies dans les différentes applications sur le maintien ou non des droits à l'ATA. Compte tenu des enjeux financiers, des indicateurs *ad hoc* pourraient être intégrés dans les contrats d'objectif et de performance des opérateurs concernés.

1.1.3.3. Pôle emploi doit remplir les obligations d'un titulaire de mandat de gestion

La gestion de l'ATA par Pôle emploi doit être « professionnalisée ». Cela implique dans un premier temps de refondre la note d'instruction relative aux procédures applicables aux demandeurs d'asile sollicitant l'ATA ainsi que le guide à l'attention des contrôleurs internes. Dans un deuxième temps, cela nécessite de s'assurer du bon niveau d'expertise des agents amenés à traiter de l'ATA, le cas échéant en créant des unités spécialisées.

La gestion de l'ATA doit, par ailleurs, faire l'objet d'un pilotage renforcé au niveau central, avec notamment un suivi de la complétude des informations saisies dans AUDE, le système d'information utilisé par Pôle emploi, et de leur cohérence avec les informations saisies dans les systèmes des administrations partenaires – à commencer par les numéros OFPRA et AGDREF. De même, le traitement des messages d'attente relatifs aux bénéficiaires de l'ATA doit faire l'objet d'une attention particulière avec *reporting* régulier.

Les modalités éventuelles (faisabilité, coûts, délais) d'une alimentation directe des dossiers des bénéficiaires de l'ATA par les informations transmises par le ministère chargé de l'immigration, l'OFII, l'OFPRA et la CNDA doivent enfin être expertisées.

* * * * *

Bien que nécessaires, ces actions de court terme ne suffiront pas à régler les problèmes, tant la multiplicité des acteurs et leur absence de coordination créent une situation porteuse de risques. Une évolution structurelle des systèmes d'information (cf. 3.1.1) permettra d'apporter un premier élément de réponse, mais au regard de coûts et de délais qui restent à déterminer. La rationalisation du champ des acteurs intervenant dans la gestion de l'ATA permettrait également de faciliter les échanges d'information (cf. 3.3.3). Une réflexion plus approfondie sur l'ATA apparaît en outre indispensable, tant son niveau et ses conditions d'attribution peuvent avoir des effets contreproductifs[4] dans la mise en œuvre de la politique de l'asile.

[4] A titre d'exemple, et tout en gardant à l'esprit les différences de niveau de vie entre les pays, à 330 € par mois, l'ATA est supérieure au salaire moyen au Kosovo, en Albanie, en Géorgie, en Arménie, à Haïti ou dans les Comores, dont les ressortissants représentaient plus de 20 % de la demande d'asile en 2011.

1.2. A dispositif constant, les perspectives de diminution du coût de l'hébergement d'urgence apparaissent limitées

L'hébergement d'urgence financé par le programme 303, qui est principalement géré au niveau déconcentré même si un dispositif complémentaire dit « accueil temporaire – service de l'asile » (AT-SA) est géré au niveau national, est destiné :

- d'une part, à accueillir les demandeurs d'asile en procédure normale, de façon transitoire, dans l'attente d'une place en CADA ;
- d'autre part, à accueillir les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin, en principe pour une courte durée.

En réalité le dispositif n'a pu fonctionner sur cette base d'une part parce que le nombre de places en CADA n'a pas augmenté à hauteur de la demande d'asile et d'autre part parce que le délai de traitement des demandes en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin se révèle de facto aussi long que le traitement en procédure normale (cf annexe parcours)

Le parc de CADA, qui constitue le dispositif d'accueil de premier rang des demandeurs d'asile, comptait fin 2012 21 410 places réparties dans 265 centres[5]. S'il a vu sa capacité quadrupler en 10 ans, la croissance s'est fortement ralentie sur la période 2008-2012. Seules 1 000 places ont été créées en 2010. La forte croissance des flux de demandeurs d'asile sur la période s'est donc répercutée directement sur celle du dispositif d'hébergement d'urgence, dont les dépenses se sont envolées, tandis que celles du dispositif de CADA restaient pratiquement stables :

Tableau 1 : Évolution des dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile (BOP 303)

Dispositif hébergement	LFI 2008	Conso 2008	LFI 2009	Conso 2009	LFI 2010	Conso 2010	LFI 2011	Conso 2011	LFI 2012	Prév. Conso 2012	PLF 2013	Prév.2012 / Conso 2008
CADA	**190,8**	**192,5**	**195,6**	**195,7**	**202,6**	**202,3**	**199**	**198,6**	**194**	**194,1**	**198,8**	**+1 %**
HU déconcentré	25,6	44,1	20,2	62,9	21,1	100,6	27	122	80,4	125,2	125	+184 %
HU national	9,7	9	9,8	9,9	8,9	11,6	13	12,4	10,5	12		+33 %
Total HU	**35,3**	**53,1**	**30**	**72,8**	**30**	**112,1**	**40**	**134,3**	**90,9**	**137,2**	**125**	**+158 %**

Source : SGII-service de l'asile.

1.2.1. Une dépense fortement contrainte

1.2.1.1. La croissance de la demande commande celle des dépenses

Suivant la demande, les dépenses d'hébergement d'urgence ont été multipliées presque par trois sur la période 2008-2012. L'État est en effet dans l'obligation de répondre aux demandes d'hébergement qui lui sont présentées par les demandeurs d'asile. A défaut, les préfectures sont exposées à la sanction du juge administratif en cas de dépôt d'un référé par le demandeur d'asile : elles doivent faire la preuve qu'elles ont accompli les diligences nécessaires pour proposer un lieu d'hébergement.

L'analyse de la progression des dépenses d'hébergement d'urgence montre, néanmoins, que celles-ci ont augmenté deux fois plus vite que les flux de demandeurs d'asile concernés[6].

[5] Tous les départements de France métropolitaine disposent d'au moins en CADA. Il n'y a pas de CADA dans les départements d'outre-mer.

[6] Alors que le coût unitaire d'hébergement en CADA est de 24 € par jour (AMS incluse), le coût unitaire de l'hébergement d'urgence en hôtel est estimé à 17 € auquel s'ajoute une ATA de 11,2 € (cf. annexe hébergement).

En effet, à l'effet hausse des flux est venu s'ajouter un effet stock, lié à la longueur des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA : une partie des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence y sont hébergés pour une durée sensiblement supérieure à un an.

Le principal levier de réduction des dépenses d'hébergement d'urgence, dès lors, réside dans l'accélération du traitement de ces demandes d'asile.

1.2.1.2. Le choix d'absorber la pression croissante de la demande par l'augmentation massive des capacités d'hébergement d'urgence résulte d'un choix critiquable

Si l'État est dans l'obligation d'héberger les demandeurs d'asile qui le demandent, il a néanmoins le choix des moyens, CADA ou hébergement d'urgence. Ce dernier a cependant vocation à jouer un rôle subsidiaire. Il permet notamment de mobiliser très rapidement des capacités supplémentaires en hôtel, avec l'avantage de la réversibilité. Il est tout à fait justifié et pertinent d'y recourir en cas de hausse brutale de la demande d'asile.

En revanche, l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, pendant plusieurs années consécutives, aurait justifié une remise à niveau du parc de CADA pour au moins deux raisons :

- les CADA offrent une meilleure qualité de prise en charge et d'accompagnement ;
- le coût global de la prise en charge en hébergement d'urgence, cumulable avec l'ATA, est au moins équivalent sinon supérieur à celui de la prise en charge en CADA.

Faute de décisions en ce sens, davantage de demandeurs d'asile étaient pris en charge, fin 2012, dans le dispositif d'hébergement d'urgence qu'en CADA, dont une part importante de familles pour lesquelles l'hébergement au long cours en hôtel apparaît particulièrement inadapté.

1.2.2. A court terme, les perspectives de réduction des dépenses d'hébergement d'urgence apparaissent limitées

1.2.2.1. Malgré quelques expériences intéressantes, la déconcentration de l'hébergement d'urgence se heurte à plusieurs freins

Dans le prolongement de la circulaire du 24 mai 2011 relative au pilotage régional de l'hébergement d'urgence, certaines régions ont mené des expériences intéressantes en vue de désengorger les départements les plus tendus :

- Dans le modèle mis en œuvre en Picardie, la déconcentration de l'hébergement d'urgence résulte d'une organisation d'amont destinée à répartir de façon volontariste la charge de domiciliation entre les différents départements. Des objectifs quantifiés de domiciliation des demandeurs d'asile par département ont été instaurés pour assurer ce rééquilibrage[7]. Les dotations départementales des crédits d'hébergement d'urgence sont déléguées selon la clé de répartition retenue pour la domiciliation.

  Ce modèle repose sur une répartition volontariste en amont des flux de demandeurs d'asile, articulée avec la répartition des crédits. Les éléments disponibles ne permettent pas d'apprécier si elle a permis de réduire les coûts d'hébergement d'urgence, à flux constants, l'objectif principal étant de freiner la croissance des flux sur Beauvais[8], objectif qui semble avoir été atteint.

---

[7] La répartition des taux cibles départementaux arrêtées en juin 2012 était la suivante : 60 % pour l'Oise (qi concentrait plus des trois quarts des demandeurs d'asile en attente d'une place de CADA), 25 % pour la Somme et 15 % pour l'Aisne. Fin décembre 2012, ces objectifs étaient pratiquement atteints.

[8] Beauvais est la préfecture compétente pour l'admission au séjour. Sa proximité avec Paris la rendait très attractive, dans un contexte où les délais de délivrance des APS s'y allongeaient fortement.

- En Poitou-Charentes, une coordination régionale de l'hébergement d'urgence gérée par l'OFII a permis de diminuer le poids de l'hébergement d'urgence.

  L'OFII assure un suivi en temps réel de l'occupation des places d'hébergement d'urgence, grâce à un système de fiches navettes avec les 115, et prend en charge l'acheminement des demandeurs d'asile. La mise en place de cette coordination, à laquelle un ETP de l'OFII est dédié, a permis de réduire de 20 places sur 100 la capacité d'hébergement d'urgence de la Vienne. Compte tenu du coût de l'ETP et de la majoration des frais de transports liés à cette organisation, l'économie budgétaire nette est toutefois sans doute inférieure à 10 %.

Dans la plupart des régions, toutefois, la rationalisation de l'hébergement d'urgence dans le cadre du pilotage régional tarde à produire des effets. D'un côté, les préfets des départements chefs-lieux compétents pour l'admission au séjour, où se concentrent les demandeurs d'asile, souhaitent en effet conserver par prudence l'intégralité de leurs dotations d'hébergement d'urgence. De l'autre côté, dans les autres départements, les préfets souhaitent conserver la maîtrise de leurs capacités d'hébergement d'urgence, et se montrent réticents à une mutualisation, même partielle.

1.2.2.2. Les conditions ne semblent pas réunies, par ailleurs, pour obtenir des baisses substantielles de coût

La circulaire du 24 mai 2011 préconisait également d'engager une contractualisation avec les opérateurs en vue, notamment, de la baisse des coûts unitaires d'hébergement.

En septembre 2012, le coût unitaire de la place d'hébergement d'urgence tous modes d'hébergement confondus s'élevait à 16,9 € selon l'enquête trimestrielle du service de l'asile, et s'étageait de 11,9 € en Aquitaine à 26,2 € en Auvergne. De plus amples variations sont observées au niveau des départements et des opérateurs. Des marges d'économies semblent donc mobilisables, via l'écrêtement des coûts les plus élevés.

Toutefois, les services de l'État, dans les régions et les départements, ne disposent ni d'outils d'analyse des coûts, ni de référentiels de prestations pour l'hébergement d'urgence. Il leur est objectivement difficile, dans ces conditions, d'argumenter leurs demandes de baisse de coût auprès des opérateurs associatifs.

La circulaire du 24 mai 2011 prescrivait de limiter les prestations délivrées en hébergement d'urgence à la simple mise à l'abri, afin d'en limiter le coût. On peut observer toutefois que si cette prescription peut se justifier quand l'hébergement d'urgence est temporaire, elle semble moins pertinente pour des demandeurs d'asile en procédure normale, hébergés plusieurs mois, qui devraient bénéficier d'un accompagnement du même type qu'en CADA.

En conséquence, seules six régions se sont engagées dans des démarches en vue de négocier les coûts unitaires d'hébergement. Certaines régions travaillent à l'élaboration d'une convention-type, mais d'autres, dont l'Ile-de-France ou PACA, ne se sont pas encore investies dans la démarche. Trois régions se sont par ailleurs attelées à l'élaboration d'un référentiel de l'hébergement d'urgence.

L'objectif de baisser les coûts unitaires à 15 €, soit le niveau du coût budgété pour 2013 paraît donc ambitieux et ne pourra atteint que si des efforts significatifs sont réalisés (conception et mise à disposition d'outils pilotage adaptés notamment, cf. annexe « hébergement »).

Au total, à court terme le renforcement des actions en vue de baisser les coûts unitaires d'une part, et d'optimiser la répartition des demandeurs d'asile entre les départements pourraient permettre de mobiliser une marge d'économies d'une dizaine de millions d'euros, sous réserve de mettre à disposition des services les outils nécessaires.

2. L'optimisation des conditions de prise en charge et d'hébergement des demandeurs d'asile ne peut passer que par une réforme d'ensemble du dispositif

2.1. Des intervenants trop nombreux et un pilotage global déficient

2.1.1. Les intervenants dans la procédure de demande d'asile sont aujourd'hui trop nombreux

La complexité des interventions institutionnelles rend en elle-même extrêmement difficile et peu lisible la représentation graphique de la procédure de demande d'asile, ainsi que la rédaction des circulaires et instructions de l'administration. Le fait est d'autant plus remarquable qu'on observe également de sensibles variations sur le terrain.

2.1.1.1. La persistance d'une extrême fragmentation des compétences

C'est un trait souvent observé, et propre à la France : malgré une tradition de forte centralisation étatique, les institutions en charge de l'immigration et de l'asile en France manquent singulièrement d'unité, contrairement à ce que l'on observe chez de grands pays voisins. Des progrès ont pourtant été accomplis depuis le regroupement, en une seule entité administrative rattachée au ministère de l'intérieur, de services d'administration centrale qui étaient jusque-là éclatés entre plusieurs ministères.

Ces progrès restent insuffisants, notamment parce que le choix n'a pas été clairement fait entre deux modèles : celui de la centralisation des décisions et des procédures au sein d'une seule et même administration centrale ou celui de la délégation à un ou plusieurs opérateurs – en l'espèce, l'OFII et l'OFPRA.

En matière de droit d'asile, la gestion est plus complexe encore que pour l'immigration en général. D'une part, le ministère déploie en administration centrale les moyens d'un service, qui ne regroupe qu'une quarantaine d'agents, mais dont les responsabilités en termes de conception et de suivi de la politique d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile sont considérables. D'autre part, la procédure d'asile proprement dite est du ressort de l'OFPRA, tandis que la procédure d'admission au séjour et celle de l'éloignement relèvent du préfet, la direction de l'immigration (DIMM), au SGII, étant par ailleurs responsable de la conduite de la politique de l'éloignement au plan national. Un autre acteur d'importance est la CNDA, qui exerce une fonction juridictionnelle. Enfin, l'OFII, au-delà de ses fonctions traditionnelles d'accueil et d'intégration, intervient directement, et de manière croissante, dans la gestion du droit d'asile. Par ailleurs, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), au sein du ministère des affaires sociales et de la santé, est en charge du financement de l'hébergement d'urgence de droit commun porté par le programme 177, et intervient à ce titre, *de facto*, à tous les stades de la chaîne de gestion des demandeurs d'asile.

Sans évoquer le cas particulier de Pôle emploi pour la gestion de l'ATA, la tutelle exercée par le SGII sur ses opérateurs reste d'orientation très générale, en particulier vis-à-vis de l'OFPRA dont les missions conservent une certaine ambiguïté, à mi-chemin entre l'administration pure et le pré-juridictionnel. En particulier, le SGII ne peut pas adresser de directives à l'OFPRA en matière d'instruction des demandes d'asile (contrairement, par exemple, au ministère de l'intérieur allemand), et c'est le conseil d'administration de l'établissement public qui arrête la liste des pays d'origine sûrs.

2.1.1.2. Une délégation parfois sous-optimale des compétences

C'est pour améliorer la gestion du dispositif et assurer un meilleur pilotage par l'État que le rôle de l'OFII est monté en puissance, notamment en matière de suivi de la prise en charge des demandeurs d'asile, de gestion du système d'information afférent (DN@), de gestion opérationnelle de suivi du premier accueil (soit directement à travers ses délégations territoriales, soit indirectement à travers les opérateurs associatifs). Il s'agit d'un nouveau métier pour l'OFII, et cette évolution traduit un retour de l'État dans un domaine jusque-là très largement délégué aux associations. C'est à la fois une question de légitimité et d'efficacité, mais aussi d'équité dans la mesure aussi où il s'agit d'introduire de l'ordre et de la rationalité dans les grandes inégalités constatées pour l'accueil et la prise en charge.

Mais, encore une fois, la logique n'est pas poussée jusqu'au bout et l'administration navigue entre plusieurs modèles sans véritablement trancher. Sur le plan logistique, la gestion du dispositif de premier accueil est pilotée par l'OFII, mais dans un cadre beaucoup plus large où interviennent les préfectures de région avec des orientations différentes en matière de prise en charge et d'hébergement – c'est le cas, de manière très nette et depuis longtemps de la préfecture d'Ile-de-France, qui s'est positionnée à plusieurs reprises comme donneur d'ordres à l'égard de l'OFII. Il faut relever que le rôle des SGAR dans le dispositif régionalisé est assez limité, et très largement partagé avec les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale DRJSCS. Les CADA sont gérés pour une large part par quelques opérateurs privés majeurs comme ADOMA ou France terre d'asile. Mais ces opérateurs privés, notamment les grandes associations, entretiennent des relations de confiance inégales avec l'État, ou son opérateur privilégié qu'est l'OFII.

L'administration centrale, l'OFII, les préfets sont les interlocuteurs multiples de ces opérateurs qui, en dépit des subventions qu'ils reçoivent, ne fournissent pas toujours avec diligence l'information attendue par l'administration et nécessaire à une bonne évaluation du dispositif. L'État fournit donc les moyens de l'hébergement, mais reste, aux yeux d'un certain nombre d'acteurs associatifs, la puissance régalienne susceptible d'expulser.

On peut estimer que, dans cet enchevêtrement d'opérateurs aux statuts si divers, l'État devrait mieux structurer ses délégations de compétences. Cet effort sera d'autant plus efficace qu'il s'intègrera dans un pilotage global, interministériel plus affirmé.

2.1.2. Le pilotage global de la politique apparaît perfectible

L'effort d'unification des services dans les domaines de l'immigration, de l'asile et de l'intégration n'a de sens que s'il est porté par des orientations interministérielles claires. En particulier, la politique française en matière de droit d'asile, surtout si on la compare à celle de ses voisins allemand ou britannique, manque clairement de pilotage interministériel. Ses objectifs demeurent en eux-mêmes assez flous.

La France a conservé un dispositif conçu pour un volume limité de demandeurs d'asile, et dans une optique marquée surtout par l'esprit de la Convention de Genève. La montée en puissance très forte du nombre de demandeurs d'asile, la modification de leur profil – avec une frontière de plus en plus ténue entre la demande d'asile *stricto sensu* et des motifs d'émigration d'ordre de plus en plus général –, le développement important de la demande en provenance de familles et non plus seulement d'individus ont toutefois changé la donne[9]. **Dans d'autres pays européens, le sujet a été traité politiquement au plus haut niveau et s'est traduit par des orientations souvent très impératives adressées aux opérateurs**.

[9] Entre 2003 (première année disponible pour cette statistique) et 2012, la part des mineurs accompagnants dans le total des demandes de protection a presque doublé.

En France, le sujet revêt une dimension morale et une sensibilité encore plus aiguës que dans les autres pays européens. Le système a par conséquent dérivé au fil de l'eau, avec les effets que l'on observe en termes d'inégalité de traitement des demandeurs d'asile, de sous-budgétisation, de déstabilisation de l'hébergement d'urgence de droit commun.

Le pilotage global de l'ensemble de la procédure mérite donc d'être repensé, en lien étroit avec les orientations plus générales de la politique d'immigration. Les modalités d'une répartition géographique de la demande au plan national – avec affectation territoriale en fonction de critères prédéfinis –, ainsi que l'existence d'un système d'information un tant soit peu intégré font cruellement défaut.

Il apparaît en outre très préjudiciable que les principales directions d'administration centrale intéressées par le sujet (service de l'asile et direction de l'immigration du ministère de l'intérieur, direction générale de la cohésion sociale en particulier) n'aient pas des contacts plus réguliers permettant de définir des orientations stratégiques claires pour la conduite de cette politique. Les contacts que la mission a eus avec les préfets et les services déconcentrés de l'État ont, en effet, fait ressortir une déficience patente de pilotage, les mesures étant généralement prises localement, sous la pression de l'urgence, sans s'inscrire dans un schéma global cohérent.

S'agissant d'une politique publique à la dimension interministérielle aussi prononcée, il est indispensable qu'une instance de coordination et de décision, même informelle, soit mise en place à l'échelon central pour guider dans leur action les intervenants locaux.

2.2. Un dispositif de prise en charge qui doit s'inscrire dans une approche globale, intégrant l'ensemble des hébergements financés par l'État

La croissance accélérée du dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile n'a pas empêché la persistance du recours résiduel au dispositif d'hébergement généraliste financé par le programme 177. Le dispositif généraliste contribue de façon substantielle à l'hébergement des demandeurs d'asile à toutes les étapes de la procédure.

On ne dispose toutefois que de peu d'éléments pour évaluer les proportions de demandeurs d'asile concernés et les charges correspondantes pesant sur le programme 177, pour l'essentiel une enquête déclarative conduite en octobre 2009 par la DGCS[10].

2.2.1. Une part significative des demandeurs d'asile en cours de procédure serait accueillie dans le dispositif généraliste

L'enquête DGCS estimait à 6 % la part des places du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste occupée par des demandeurs d'asile en cours de procédure, soit 1 660 places environ. Selon des estimations ponctuelles plus récentes dans des départements tendus, elle pourrait toutefois s'avérer localement plus élevée, notamment en période hivernale (9 % dans le Rhône par exemple).

Malgré son extension, le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs ne couvre donc pas l'intégralité des besoins d'hébergement des demandeurs d'asile, notamment des isolés qui ne bénéficient pas d'une priorité d'hébergement[11].

[10] S'y ajoutent notamment des éléments d'enquête recueillis par la DDCS du Rhône fin décembre 2012, et des indications issues du plan régional d'actions opérationnelles de sortie de l'hiver établi en Alsace.

[11] Ces priorités établies par l'OFII concernent les familles avec des enfants mineurs et les demandeurs d'asile présentant des problèmes de santé signalés.

2.2.2. Les demandeurs d'asile sont notamment souvent accueillis dans le dispositif généraliste en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile

L'allongement des délais de domiciliation et de délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) se répercute en effet directement sur le dispositif d'hébergement généraliste, les demandeurs d'asile ne pouvant accéder au dispositif dédié qu'une fois enregistrés par l'OFII.

Les charges correspondantes pour le programme 177 sont difficilement quantifiables à ce jour faute de données actualisées précises, d'autant que les pratiques budgétaires d'imputation sont hétérogènes. Certaines régions, l'Ile-de-France en particulier, rattachent les charges correspondantes au programme 303, du moins à compter de la domiciliation du demandeur d'asile. Par conséquent, on peut estimer entre 1 000 et 2 000 le nombre de demandeurs d'asile pris en charge, en amont de la procédure, par le dispositif généraliste du programme 177, pour un coût de l'ordre de 10 M€[12].

2.2.3. Enfin et surtout, le dispositif généraliste accueille en aval une part croissante de déboutés du droit d'asile

Selon l'enquête de la DGCS de 2009, le dispositif généraliste accueillait 1 172 réfugiés (4 % des places), et une fourchette de 3 000 à 3 500 déboutés du droit d'asile (environ 12 % des places).

L'enquête de la DDCS du Rhône comptabilisait de son côté près de 35 % de réfugiés ou régularisés, et 25 % de déboutés, soit une proportion nettement supérieure. Même si la situation n'est pas représentative, il paraît probable que les effectifs de déboutés et de réfugiés sans solution d'hébergement se soient accrus dans les mêmes proportions que les flux entrants de demandeurs d'asile. Il faut aussi intégrer des effets de stocks, les déboutés pouvant être accueillis sans limitation de durée. Au total, on peut estimer à 20 % au minimum la proportion des places d'hébergement d'urgence du programme 177 occupées par des personnes déboutées du droit d'asile. La dépense correspondante dépasserait 35 M€ pour le dispositif généraliste[13].

Il apparaît indispensable, *a minima*, de procéder à l'estimation régulière des places occupées par les différents publics issus de la demande d'asile dans le dispositif généraliste. Ces éléments conditionnent la pertinence du rebasage, envisagé ci-après, du dispositif d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile, et sont nécessaires pour pouvoir apprécier l'impact d'une réduction substantielle des délais de traitement des demandes d'asile sur le dispositif généraliste.

2.2.4. Au regard de l'importance des effets de report, concentrer son regard sur le seul programme 303 peut aboutir à la mise en œuvre de solutions contre-productives

Les demandeurs d'asile sont donc présents, de manière souvent très forte, dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste en amont, en cours de procédure et en aval. La porosité entre le programme 303 et le programme 177 – qui est d'ailleurs souvent ouvertement assumée au plan local – est telle qu'on ne saurait régler la question de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en se concentrant sur le seul programme 303. Tous les acteurs locaux le disent, avec de plus en plus d'insistance : les préfets, mais aussi les représentants des collectivités territoriales (département, commune) dont les propres dispositifs sont eux-mêmes exposés, à terme rapproché, à des effets de report.

---

[12] Avec un coût unitaire à la place en HU 177 fixé par la mission à 17 € en l'absence d'éléments plus précis.

[13] Il s'agit plus d'un ordre de grandeur que d'une véritable estimation, faute de données précises permettant d'y procéder. Pour l'évaluer, la mission a retenu un coût unitaire de la place HU 177 de 17 € (cf. supra note 15), et une capacité globale d'hébergement HU 177 de 30 000 places, soit une dépense supportée par le dispositif généraliste de l'ordre de 37 M€ (6000 places x 17 €x 365 = 37, 2 M€).

La mise en œuvre de mesures qui ne conduiraient qu'à faire artificiellement décroître les dépenses du programme 303, au prix d'une augmentation de celles supportées par le programme 177, constitue de façon générale un écueil à éviter.

La question est particulièrement aiguë s'agissant des déboutés : en l'absence de choix clairs à l'égard de cette population en nombre croissant (éloignement ou régularisation), l'État s'expose inéluctablement à une dérive rapide de l'hébergement d'urgence généraliste, comme on l'observe déjà, de manière inquiétante, dans certains départements, notamment en période hivernale. Les conditions de sortie du dispositif sont à cet égard essentielles : soit l'on maintient un niveau de mesures d'éloignement suffisamment significatif pour éviter le passage d'une importante immigration économique par le biais de la procédure d'asile ; soit l'on opte pour une logique ouverte de régularisation, et donc d'ouverture plus large de cette immigration économique, par ce qui serait toutefois une voie détournée.

2.3. Des dérives exposant à un risque de détournement de la procédure

2.3.1. Des conditions d'examen des demandes très insatisfaisantes

2.3.1.1. Des délais excessifs d'entrée dans la procédure

L'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que pour déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA, un ressortissant étranger doit au préalable obtenir un titre provisoire de séjour[14]. Le délai théorique de délivrance de ce titre (en l'espèce, une APS) est fixé à 15 jours par l'article R. 742-1 du même code.

Dans les faits, et en raison notamment de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile se présentant aux guichets des préfectures, ce délai est loin d'être toujours respecté.

Le délai moyen de convocation des demandeurs d'asile en préfecture après leur premier passage était, si l'on s'en réfère à l'indicateur mis en place par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, de 24 jours[15]. Le délai réel est cependant supérieur à cette valeur, car plusieurs passages en préfecture sont, dans certains départements, nécessaires pour obtenir l'APS. La « coordination française pour le droit d'asile », qui a réalisé une enquête à ce sujet au cours de l'année 2012, considère ainsi que le délai moyen d'obtention de l'APS est actuellement plutôt de l'ordre de 30 jours[16]. Les délais sont particulièrement élevés dans certains points d'accueil, et en particulier à Paris (plus de sept mois d'attente pour les familles et de quatre mois pour les adultes isolés).

L'allongement des délais de délivrance de l'APS pose un triple problème :

- en premier lieu, les candidats à l'asile sont placés, bien qu'ils aient engagé une démarche pour déposer leur demande, dans une situation d'illégalité au regard de la réglementation relative au séjour, et ne disposent d'aucun document pour attester de leur statut ; ils sont ainsi susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement (en tous les cas si aucune

[14] Cette condition ne s'applique que pour la procédure normale, les demandeurs placés sous procédure prioritaire devant quant à eux produire la décision de refus d'accès au séjour prise par la préfecture compétente.

[15] Indicateur « Indigo » IM 348. Seules 42 préfectures avaient toutefois renseigné l'indicateur, la dispersion étant par ailleurs très forte, avec des résultats variant entre 1 et 72 jours.

[16] « *Droit d'asile en France : conditions d'accueil ; état des lieux 2012* », CFDA.

attestation de dépôt ou aucune convocation à un entretien ne leur est délivrée), situation qui contrevient au principe fixé par l'article 33-1 de la convention de Genève[17] ;

- en deuxième lieu, tant qu'ils n'ont pas été admis au séjour, les ressortissants étrangers désireux de déposer une demande d'asile ne peuvent avoir accès aux dispositifs qui leur sont dédiés, et la charge financière afférente est donc théoriquement reportée sur les dispositifs de droit commun (programme 177, pour l'hébergement, en particulier) ;
- enfin, l'écoulement d'une longue période avant même le dépôt de la demande d'asile[18] a pour effet d'augmenter sensiblement le délai global de traitement de cette demande, et de rendre plus difficile et moins légitime un éventuel éloignement des déboutés.

En parallèle, le caractère tardif de la réception des étrangers désireux de déposer une demande d'asile a pour conséquence de décaler la prise d'empreintes et sa confrontation à la base EURODAC. Ainsi, le constat que le traitement de la demande de certains individus relève en réalité de la responsabilité d'autres États membres ne peut être opéré que plusieurs mois après leur entrée sur le territoire, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre des mesures prévues par le règlement dit « Dublin II » et singulièrement la prise en charge ou la reprise en charge par le pays compétent[19].

Dans un tel contexte, il est regrettable de constater que certains des interlocuteurs rencontrés par la mission, en particulier au sein des préfectures, aient renoncé à faire de la diminution du délai de délivrance de l'APS une priorité.

2.3.1.2. Les délais d'instruction des demandes d'asile demeurent trop élevés et sont générateurs de coûts

Malgré le renforcement des effectifs affectés à l'instruction à l'OFPRA et à la CNDA, les délais de traitement des demandes d'asile et des recours demeurent trop élevés. **En 2012, le délai moyen constaté du traitement d'une demande d'asile par l'OFPRA atteint 6 mois et 4 jours et tend à se dégrader[20]. Le délai moyen de jugement d'un recours par la CNDA atteint 9 mois et 29 jours** (cf. tableau ci-après).

Tableau 2 : Délai moyen constaté (DMC) de traitement des demandes d'asile et des recours depuis 2006

Délai moyen constaté (jours)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
OFPRA	110	105	101	118	145	174	186	134
CNDA	317	356	412	385	392	344	303	358
Délai instruction OFPRA + CNDA (Hors délais cachés)	**427**	**461**	**513**	**503**	**537**	**518**	**489**	**493**

Source : OFPRA, CNDA.

[17] « *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*. »

[18] 5 mois et demi entre la date déclarée d'entrée sur le territoire et le dépôt de la demande d'asile selon les données OFPRA.

[19] *A contrario*, les préfectures qui parviennent à accueillir les demandeurs d'asile dans des délais raisonnables paraissent obtenir de meilleurs résultats en matière de réadmission. La préfecture des Bouches-du-Rhône affiche par exemple ainsi un taux de réadmission avoisinant les 40 % (contre une moyenne nationale de 17 % en 2011).

[20] Sur l'année 2012, le délai moyen de traitement de l'OFPRA est passé de 179 au 1er trimestre, à 158 jours au 2ème trimestre, puis 187 jours au 3ème trimestre et 200 jours au 4ème trimestre.

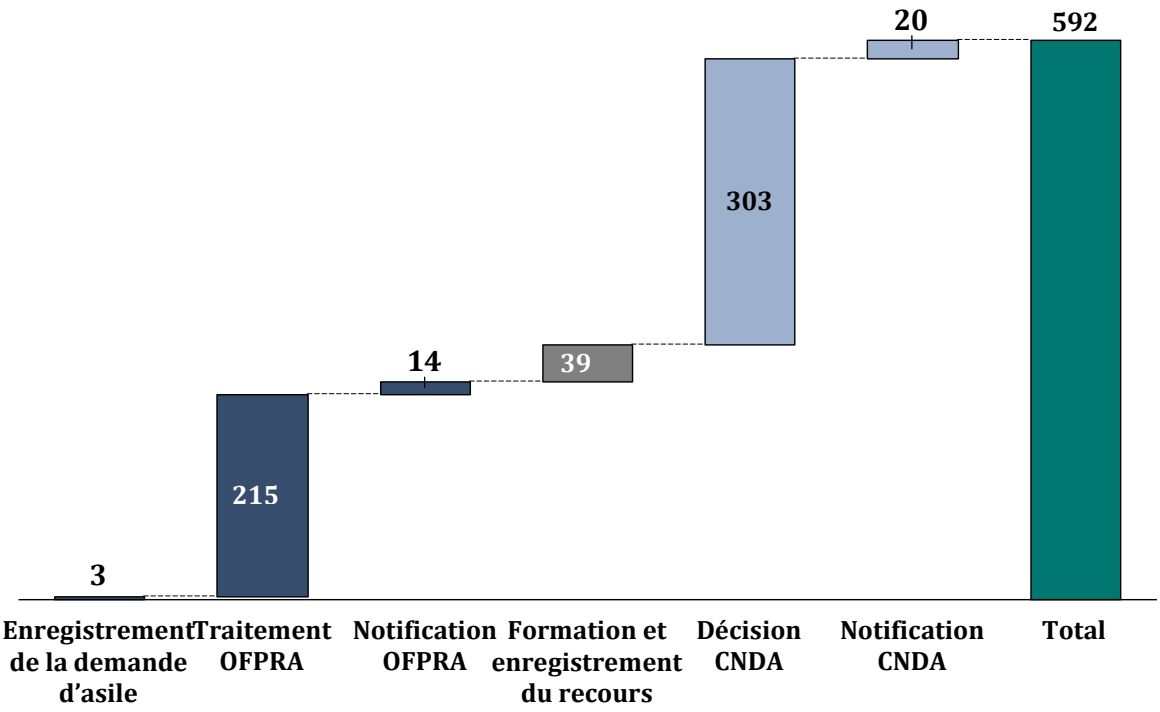
Les seuls délais de traitement affichés par l'OFPRA et la CNDA sont cependant impropres pour évaluer la durée réelle d'une procédure de demande d'asile. Les délais moyens calculés par l'OFPRA et la CNDA ne prennent pas en compte certains « délais cachés » :

- le délai entre le dépôt de la demande d'asile par le demandeur et son enregistrement par l'OFPRA ;
- le délai de notification de la décision de l'OFPRA ;
- le délai entre la notification de la décision de l'OFPRA au demandeur et l'enregistrement de son recours à la CNDA (ce délai peut s'avérer particulièrement élevé, notamment en cas de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle dite « isolée ») ;
- le délai de notification de la CNDA[21].

La durée moyenne totale d'une procédure d'examen de première demande d'asile par l'OFPRA suivie d'un recours à la CNDA peut être estimée à 19,5 mois (cf. graphique 2 ci-dessous). Ce cas de figure recouvre plus de trois-quarts des dossiers (85 % des décisions de rejets de l'OFPRA faisant l'objet d'un recours à la CNDA).

Cette durée moyenne peut être supérieure en cas de demande de réexamen et de recours sur réexamen. La durée moyenne totale d'une procédure « longue » (première demande, recours à la CNDA, demande de réexamen à l'OFPRA et recours à la CNDA), peut être estimée à plus de 2 ans et 7 mois (cf. annexe IV sur le traitement des demandes d'asile).

Graphique 2 : Durée moyenne (en jours) d'une procédure de première demande d'asile suivie d'un recours à la CNDA (à partir des délais OFPRA et CNDA de 2012)



Source : OFPRA, CNDA, Mission.

[21] En outre, les délais de saisie dans la base de données de l'OFPRA (INEREC) du sens des décisions de l'OFPRA et de la CNDA ne sont pas pris en compte. Ils peuvent avoir un impact sur la clôture des droits à l'ATA.

Ces délais élevés d'instruction des demandes d'asile ont **plusieurs conséquences négatives** :

- **en termes de qualité du service public**, **l'objectif d'une réponse** rapide aux demandeurs d'asile sollicitant une protection de la France **n'est pas atteint** :
  - à l'OFPRA, les premières demandes non traitées en stock au 31 décembre 2012 avaient une ancienneté moyenne de 5,2 mois ;
  - à la CNDA, 65 % des recours jugés en 2012 étaient enregistrés depuis plus d'un an et 12,5 % depuis plus de deux ans ;
- **en termes d'efficacité de politique de l'asile**, les délais d'instruction actuels constituent un facteur d'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile pour lesquels la probabilité d'accéder au statut de réfugié est faible. **Ils hypothèquent largement l'effectivité des mesures d'éloignement des déboutés** ;
- **en termes d'efficience de la politique de l'asile**, les délais de traitement induisent des **coûts liés à la prise en charge des demandeurs d'asile** dont :
  - **des coûts directs au titre des CADA, de l'hébergement d'urgence et de l'ATA :**
    - toutes choses égales par ailleurs, **un mois de réduction des délais de traitement à l'OFPRA** se serait traduit par **une économie de 11,5 M€** en termes d'ATA (6,5 M€) et d'hébergement d'urgence au titre de l'asile (5 M€) ;
    - toutes choses égales par ailleurs, **un mois de réduction des délais de traitement à la CNDA** se serait traduit par **une économie de 15,1 M€** en termes d'ATA (6,8 M€) et d'hébergement d'urgence au titre de l'asile (8,3 M€) ;
  - des coûts indirects au titre de la couverture maladie universelle (CMU, pour les demandeurs d'asile admis au séjour) ou de l'aide médicale d'État (AME, pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire).

2.3.2. Une hétérogénéité des conditions de prise en charge difficile à défendre et par ailleurs source de pertes d'efficacité

Du fait de l'engorgement du dispositif qui leur est dédié, seule une minorité des demandeurs d'asile primo-arrivants peut chaque année intégrer un CADA (7 258 personnes sur les 52 147[22] arrivées en 2011 par exemple). Un nombre sensiblement équivalent de demandeurs peut être accueilli dans une structure d'hébergement d'urgence réservée aux demandeurs d'asile. La majorité des primo-arrivants sont donc accueillis à l'hôtel, soit au titre de l'hébergement d'urgence spécialisé (financé par le programme 303), soit au titre de l'hébergement généraliste (financé par le programme 177).

L'orientation vers les différents dispositifs mobilisables ne s'effectue pas au regard de la situation du demandeur vis-à-vis de la procédure de demande d'asile, mais sur des critères de vulnérabilité sociale, les familles, les adultes accompagnés de mineurs, ou les personnes à la santé précaires étant privilégiés.

En tout état de cause, il apparaît que les candidats à la demande d'asile se trouvant dans des situations équivalentes sont traités de façon différente, de façon difficilement défendable :

- sur le plan de l'accompagnement de la procédure de demande d'asile, les personnes logées en CADA font l'objet d'un meilleur accompagnement et ont conséquemment davantage de chances, à situation égale, d'accéder au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire ;

[22] Chiffres incluant les mineurs accompagnants.

- sur le plan des conditions matérielles d'accueil, le niveau de prise en charge variera de la même façon, les demandeurs d'asile adultes isolés ou les couples sans enfant pouvant paradoxalement trouver avantage à être hébergés en établissement hôtelier plutôt qu'en CADA, dans la mesure où cela leur permet de percevoir l'ATA[23].

2.3.3. Une procédure également utilisée comme une voie d'immigration

En dernier lieu, il est nécessaire de souligner que la procédure de demande d'asile, qui a en théorie vocation à être dissociée des évolutions de la politique migratoire, est, en partie du fait de ses dysfonctionnements, devenue l'une des principales voies d'entrée sur le territoire français.

En effet, si l'on se fonde sur les données 2011 et 2012, plus de 52 000 demandeurs d'asile (mineurs accompagnants inclus) arrivent chaque année sur le territoire. Si l'on retient le taux global d'accession à la protection statutaire (OFPRA + CNDA) constaté en 2011 de 25 %, 39 000 des 52 000 demandeurs entrants sont déboutés.

On peut estimer le nombre de départ des déboutés à quelque 2 200 (près de 500 départs volontaires et 1 700 départs contraints). Au total, près de 37 000 déboutés se maintiendraient donc chaque année sur le territoire.

Le nombre des déboutés du droit d'asile demeurant sur le territoire à l'issue de la procédure est ainsi pratiquement trois fois supérieur à celui des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire admis au séjour pour ces motifs.

Il serait hasardeux de conclure sur la foi de cette comparaison chiffrée à un détournement conscient et généralisé de la procédure de demande d'asile. **Ce constat montre, en revanche, que cette procédure, qui a vocation à répondre à un besoin propre et à s'inscrire dans une logique exclusive de toute considération portant sur l'orientation de la politique migratoire, est aujourd'hui devenue un des principaux chemins d'entrée sur le territoire français[24].**

[23] Sur le plan strictement financier, ce n'est qu'à partir de 4 enfants qu'une famille bénéficiera d'une prise en charge plus élevée en CADA (au titre de l'AMS) qu'en hébergement d'urgence (au titre de l'ATA), le même seuil étant franchi à partir de 2 enfants pour un demandeur isolé. Ces comparaisons mettent par ailleurs en exergue le caractère peu équitable des règles de versement de l'ATA, qui n'est accessible qu'aux adultes.

[24] Le nombre de déboutés se maintenant chaque année sur le territoire n'est ainsi que légèrement inférieur à celui des ressortissants étrangers obtenant un titre de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen Français (46 071 premiers titres délivrés en 2011) et plus de deux fois supérieur à celui des ressortissants étrangers admis au séjour au titre de l'immigration dite « professionnelle » (15 425 premiers titres « salariés » en 2011). Il convient cependant de noter que les étrangers obtenant une première carte de séjour au titre de l'immigration familiale ou professionnelle peuvent être, pour une frange d'entre eux, d'anciens demandeurs d'asile.

3. Une quadruple nécessité d'assurer un meilleur suivi du public pris en charge, de raccourcir les délais d'instruction, de rationaliser le dispositif et les procédures et de limiter le nombre d'intervenants publics

3.1. Le public pris en charge doit être mieux suivi, des systèmes d'information plus complets devant notamment être mis en place

3.1.1. Le suivi des publics doit être amélioré

Dans la configuration actuelle, les préfectures n'ont généralement qu'une connaissance vague de la situation des candidats à la demande d'asile, des demandeurs d'asile et des personnes issues de la demande d'asile qui demeurent sur le territoire en qualité de réfugiés ou de déboutés. Seuls sont pratiqués des contrôles formels, qui pourraient être utilement allégés, tandis que les données réellement pertinentes demeurent inconnues.

S'agissant des simplifications envisageables, la décision récemment prise d'allonger la durée de validité du premier récépissé «asile » à six mois va dans le bon sens, dans la mesure où les contrôles réalisés en préfecture à l'occasion du renouvellement des récépissés ont une plus-value incertaine. Des mesures plus radicales pourraient d'ailleurs être envisagées (cf. annexe portant sur les parcours des demandeurs d'asile).

Surtout, en dépit de ces passages réguliers des demandeurs d'asile en préfecture, les services de l'État ne disposent pas toujours, à l'heure actuelle, d'une information précise sur le lieu de résidence réel des demandeurs d'asile, en dépit de son importance. En effet, une part majoritaire des demandeurs étant domiciliés administrativement au siège de la plate-forme d'accueil départementale ou d'une association dite de « domiciliation »[25], l'adresse indiquée à la préfecture a pour seule utilité de permettre la communication de documents officiels.

Dans certains départements, comme le Haut-Rhin, les services préfectoraux pallient cette absence d'information en demandant aux structures qui assurent l'hébergement des demandeurs d'asile de leur transmettre à échéances régulières la liste des personnes accueillies.

Cette pratique n'est toutefois en rien systématique, et les représentants de l'OFII ont précisé à la mission que certaines structures refusaient de transmettre de telles informations aux délégations territoriales de l'établissement et, *a fortiori*, aux services préfectoraux.

Si la difficulté à obtenir une liste précise de résidents peut se comprendre s'agissant de centres d'hébergement d'urgence financés au titre du programme 177, qui ont pour mission d'assurer un accueil inconditionnel et ne sont pas légalement fondés à demander aux personnes qu'ils reçoivent des précisions sur leur identité et leur situation administrative, elle ne saurait se justifier en ce qui concerne des structures recevant des financement au titre du programme 303, qui ont pour rôle de recevoir une catégorie de population bien déterminée, et ce dans les conditions fixées par la puissance publique[26].

---

[25] Les seuls demandeurs pour lesquels l'adresse communiquée à la préfecture est susceptible de correspondre à la résidence réelle sont ceux hébergés en CADA, en centres d'hébergement d'urgence stables, ou qui sont logés chez des proches. Eu égard au niveau actuel des flux, cette catégorie est évidemment minoritaire (moins de 20 % des demandeurs d'asile en cours de procédure à Paris par exemple).

[26] Dans une stricte perspective financière, la communication par les structures assurant l'hébergement pour le compte et aux frais de l'État d'informations précises sur l'activité accomplie, notamment d'éléments détaillés sur les personnes hébergées, constitue la contrepartie élémentaire de l'attribution de fonds publics.

Il apparaît en tout état de cause impératif que l'obligation de communiquer aux représentants de l'État, à échéances régulières et à chaque fois qu'ils en font la demande, des éléments complets et précis sur le nombre, l'identité et la situation administrative des personnes accueillies soit systématiquement rappelée dans les conventions passées avec les structures assurant l'hébergement des demandeurs d'asile, et que les services de l'État se donnent les moyens de la faire respecter, au besoin en écartant les intervenants refusant d'en accepter le principe.

Un meilleur encadrement des prestations de domiciliation apparaît subsidiairement nécessaire (cf. annexe portant sur les parcours des demandeurs d'asile).

3.1.2. Les systèmes d'informations doivent être rénovés et mieux adaptés aux besoins

L'information relative à la situation des demandeurs d'asile en cours de procédure aujourd'hui accessible au travers des systèmes existants demeure très parcellaire. Il s'avère ainsi souvent nécessaire, au niveau local, d'élaborer des fichiers complémentaires, dont la complétude et la régularité des mises à jour conditionnent la qualité des données disponibles.

Il est également révélateur que pour vérifier les conditions de versement de l'ATA à un échantillon représentatif de bénéficiaires (cf. annexe dédiée), la mission ait dû procéder elle-même à des rapprochements de fichiers, mettant en liaison des bases de données qui sont en temps normal utilisées de façon cloisonnée.

La mise à disposition des différents acteurs intéressés par le dispositif, quelles que soient les évolutions que celui-ci pourrait être amené à connaître dans la période à venir, d'un outil commun de pilotage, doit constituer dans ce contexte une priorité.

L'outil correspondant devrait *a minima* permettre d'accéder, en temps réel, aux données suivantes :

1) informations de base afférentes à l'état-civil et à la situation du demandeur d'asile concerné (prénom et nom, date de naissance, adresse) ;
2) état d'instruction du dossier de demande d'asile et catégorie de procédure (normale, prioritaire, « Dublin II ») ;
3) situation en matière de droit au séjour (type de titre détenu le cas échéant, période de validité dudit titre) ;
4) situation en matière d'hébergement (CADA, hébergement d'urgence spécialisé, hébergement d'urgence de droit commun, accueil par un particulier) et mention d'un éventuel refus par le demandeur d'une offre d'hébergement par le passé ;
5) type de prise en charge financière (ATA, AMS, absence de prise en charge).

Chaque demandeur d'asile serait identifié par son numéro d'étranger AGDREF, tous les demandeurs étant enregistrés dans cette application, quelle que soit la procédure vers laquelle ils sont orientés.

A l'heure actuelle, l'application DN@ intègre tous les champs d'information énumérés ci-dessus, à l'exclusion de celui relatif à la prise en charge financière ; les informations ressortissant à l'hébergement sont en outre incomplètes, dans la mesure où seuls les CADA et les centres relevant du dispositif AT-SA sont pris en compte[27]. Le développement de cette application pourrait donc permettre, à terme, de répondre au besoin. Il serait toutefois nécessaire, en parallèle, de la rendre accessible - en consultation et en saisie – aux structures qui ne peuvent aujourd'hui l'utiliser (OFPRA - CNDA - Pôle Emploi).

[27] Dans deux régions (Bretagne et Franche-Comté), une expérimentation d'intégration dans DN@ des données relatives à l'hébergement d'urgence est néanmoins en cours.

L'autre hypothèse consisterait à créer une application totalement nouvelle, qui comporterait les mêmes informations. Le coût d'une telle évolution serait toutefois évidemment supérieur.

En tout état de cause, l'introduction d'une application commune plus complète devrait s'accompagner de la création d'interconnexions, dans le respect du cadre juridique applicable en l'espèce, en particulier après saisine de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), entre l'application nouvelle et celles qui demeureraient utilisées.

3.2. La réduction des délais d'examen des demandes doit représenter une priorité

3.2.1. Une entrée dans la procédure qui doit impérativement être plus précoce

La diminution du temps séparant l'entrée des candidats à l'asile sur le territoire et la prise de décision sur leur demande d'accès au séjour doit impérativement être recherchée. Si le délai de trois jours fixé par la directive du 27 janvier 2003 pour la délivrance d'un titre de séjour apparaît trop ambitieux, celui de 15 jours aujourd'hui prévu par l'article R. 742-1 du CESEDA représente un objectif raisonnable et accessible, qu'il conviendrait de respecter[28].

Afin d'espérer atteindre un tel objectif, plusieurs conditions doivent être réunies.

Il est tout d'abord indispensable que le passage en préfecture constitue l'une des premières étapes du parcours du demandeur d'asile après son arrivée sur le territoire.

Ainsi, quelle que soit la structure qui reçoit un ressortissant étranger manifestant son intention de déposer une demande d'asile (plate-forme d'accueil, service ou centre d'hébergement, association caritative), il convient, après avoir répondu aux besoins de première urgence, qu'elle l'oriente sans attendre vers la préfecture compétente[29].

Lors du premier passage en préfecture, il est ensuite souhaitable qu'il soit procédé à un premier examen de la situation du demandeur et que :

- les empreintes du demandeur soient relevées, et l'interrogation de la base EURODAC réalisée, ce qui permettra une orientation plus précoce, le cas échéant, vers la procédure « Dublin II » ;
- les situations évidentes qui pourraient justifier un placement en procédure prioritaire (demande manifestement abusive notamment) soient, dans toute la mesure du possible, repérées pour, là encore, autoriser une orientation adaptée plus rapide.

Une telle évolution supposerait naturellement de **repenser les logiques d'accueil en préfecture** (cf. annexe sur les parcours des demandeurs d'asile).

Comme déjà indiqué, pour pouvoir déposer son dossier à l'OFPRA, le demandeur d'asile en procédure normale doit par ailleurs disposer d'une APS, et pour obtenir cette APS, d'une adresse ; cette double condition a pour effet d'allonger les délais de prise en charge.

---

[28] Afin d'éviter toute interprétation hasardeuse, il doit être précisé que la période de 15 jours évoquée par le CESEDA doit être comprise comme celle s'écoulant entre le premier passage du ressortissant étranger en préfecture et la remise de l'APS, et non seulement entre le dépôt d'un dossier complet de demande et la remise du titre, la prolongation du délai séparant le premier passage de l'enregistrement du dossier complet de demande ayant le même effet délétère que l'extension du délai précédant la remise du titre après remise d'un dossier complet.

[29] Un tel mode de fonctionnement est déjà suivi dans certains départements, par exemple dans le Bas-Rhin.

L'obligation imposée aux demandeurs d'asile de solliciter la délivrance d'un titre de séjour, en vigueur depuis 1993, n'apparaît pas devoir être remise en cause dans la mesure où elle permet – ou du moins devrait permettre – aux services de l'État de disposer d'informations précises sur les ressortissants étrangers entrant sur le territoire pour demander l'asile et de suivre l'évolution de leur situation. Elle constitue par ailleurs une condition de bonne mise en œuvre des règlements « Dublin II ».

En revanche, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'exigence posée par l'article R. 741-2 du CESEDA, qui conditionne la délivrance de l'APS « asile » à la production d'une adresse fixe par le demandeur.

Il pourrait ainsi être envisagé, s'agissant du premier titre remis aux demandeurs d'asile, de déroger au principe généralement retenu par le CESEDA et qui veut que la délivrance d'un titre de séjour soit normalement subordonnée à la communication d'une adresse de résidence par le ressortissant étranger demandeur[30]. Les personnes désireuses de déposer une demande d'asile disposeraient ainsi beaucoup plus tôt d'une autorisation provisoire de séjour, et seraient en mesure, dans un délai resserré et en tout cas inférieur à 1 mois et demi après leur arrivée sur le territoire, de transmettre leur dossier à l'OFPRA[31].

3.2.2. Un effort massif doit être réalisé pour résorber le stock de demandes d'asile et réduire les délais de traitement avant la transposition des directives communautaires en 2015

La transposition, à l'horizon 2015, des directives européennes révisées contribuera vraisemblablement à dégrader les délais de traitement des demandes d'asile, en particulier à l'OFPRA en raison notamment du renforcement des garanties procédurales lors de l'entretien. C'est pourquoi la mission propose de fixer l'objectif suivant : **atteindre, à la fin de l'année 2015, un délai moyen de traitement de 3 mois à l'OFPRA et de 6 mois à la CNDA avec une résorption du stock de dossiers résiduel**.

Différents scénarios sont envisageables pour atteindre cet objectif d'ici fin 2015 (cf. tableau 3). Le scénario préconisé par la mission associe :

- **une augmentation dès 2014 des effectifs affectés à l'instruction des demandes d'asile (10 officiers de protection à l'OFPRA et 11 rapporteurs à la CNDA,** soit une augmentation respective de 6 % et 8 % des effectifs affectés à l'instruction) ;
- à une **exigence de productivité accrue en 2014** (hausse du nombre de décision par jour ouvré par agent de 10 % à l'OFPRA et à la CNDA).

[30] Cette exigence est liée au principe posé par l'article R. 311-1 du CESEDA, selon lequel la demande de titre doit être déposée dans le département de résidence du ressortissant étranger. Si le même principe a été repris par l'article R*741-1 du CESEDA pour les demandeurs d'asile, il est évident que la notion de résidence est pour la population intéressée beaucoup moins pertinente. La perspective d'une déterritorialisation des demandes a été ouverte par l'article 31 du décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, qui a confié une compétence interdépartementale à certains préfets, dans le contexte de la régionalisation de l'accueil, et rien ne semble devoir s'opposer à un approfondissement de la démarche.

[31] Le raccourcissement du délai de délivrance de l'APS serait toutefois susceptible, dans certaines parties du territoire, de provoquer un engorgement au niveau des associations susceptibles de proposer une aide au renseignement du dossier OFPRA ; l'obtention d'une adresse est par ailleurs essentielle à ce stade pour le demandeur, la confirmation d'enregistrement de sa demande devant pouvoir lui être envoyée par l'OFPRA ; il pourrait par conséquent être envisagé d'allonger le délai laissé aux candidats à l'asile pour remettre ce dossier, par exemple de 21 jour à 1 mois ; une tel allongement serait notamment utile pour les personnes amenées à changer de région (cf. 3.3.1).

S'étant vu opposer le principe d'indépendance des juridictions administratives, la mission n'a pu mener ses investigations à leur terme s'agissant du traitement juridictionnel des demandes d'asile. Elle recommande de **subordonner toute création d'emploi à la CNDA à la réalisation d'un audit conjoint avec la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) sur son fonctionnement**.

Plusieurs leviers de réduction des délais de traitement sont identifiés (cf. annexe sur le traitement des demandes d'asile). Ils concernent en particulier :

- s'agissant de l'OFPRA : une harmonisation des méthodes de travail des différentes divisions, une meilleure prise en compte de la jurisprudence de la CNDA, une augmentation du temps de présence effective des officiers de protection à l'instruction ;
- s'agissant de la CNDA : une professionnalisation des formations de jugement, une réduction des délais de traitement de l'aide juridictionnelle, des mesures de diminution du taux de renvoi et un traitement modernisé des recours ultramarins.

Un tel effort de réduction des délais d'instruction à l'horizon 2015 s'avère d'autant plus nécessaire qu'il se traduirait par **des économies sur les dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile portées par le programme 303**.

Compte tenu de l'évolution prévisionnelle de la demande d'asile, des délais d'instruction ramenés à 3 mois à l'OFPRA et à 6 mois à la CNDA permettrait de **dégager une économie de 88,5 M€ en 2015 par rapport à un scénario *statu quo*[32], hors éventuels effets de report sur le programme 177 s'agissant des dépenses d'hébergement d'urgence**. Les économies dégagées sur les seules dépenses d'ATA s'élèveraient à 44,5 M€ en 2015. Le coût supplémentaire de ces nouveaux postes (1,4 M€ en 2015) serait donc largement rentabilisé (cf. tableau 4).

Enfin, **ce renforcement des effectifs apparaît souhaitable au regard des expériences passées**. La stratégie des dernières années a en effet largement privilégié la flexibilité des ressources affectées à l'instruction (embauches d'agents contractuels pour des durées limitées) à un effort dans la durée de résorption des stocks et des délais de traitement. Elle s'est souvent fondée sur des anticipations optimistes d'évolution des flux conduisant à minorer l'effort à consentir en termes de renforcement des effectifs.

[32] Toutes choses égales par ailleurs (i. e. hors éventuelles créations de places de CADA ou diminution du taux d'indus de l'ATA).

Tableau 3 : Scénarios du traitement des demandes d'asile à la fin de l'année 2015 avec le délai prévisionnel moyen (DPM[33]) de traitement et les coûts d'ATA et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) associés

Scénarios	Hypothèses (*toutes choses égales par ailleurs*)	OFPRA		CNDA		OFPRA et CNDA	Coût prévisionnel en 2015	
		DMP en 2015 (en mois)	Décisions en stock en 2015 (stock en mois)	DMP en 2015 (en mois)	Décisions en stock en 2015 (stock en mois)	DMP en 2015 (en mois)	ATA (en M€)	HUDA (en M€)
Statu quo	*Pas de hausse d'effectifs ou de la productivité à l'OFPRA ou la CNDA*	*6,0*	*26 000 (6,2 mois)*	*7,4*	*24 400 (7,4 mois)*	*13,5*	*177*	*128*
Scénarios envisageables pour atteindre la cible								
Augmentation d'effectifs	+ 35 ETP à l'OFPRA en 2014 + 29 ETP à la CNDA en 2014	3,0	10 800 (2,2 mois)	6,0	23 600 (5,9 mois)	10,0	133	84
Hausse de la productivité	+ 14,5 % à l'OFPRA en 2014 + 16,9 % à la CNDA en 2014	3,0	11 500 (2,4 mois)	6,0	22 500 (5,9 mois)	10,0	133	84
Scénario mission	**+ 10 ETP à l'OFPRA et hausse de la productivité de 10 % en 2014 +11 ETP à la CNDA et hausse de la productivité de 10 % en 2014**	**3,0**	**11 300 (2,3 mois)**	**6,0**	**22 800 (5,9 mois)**	**10,0**	**133**	**84**

Source : Modèle de prévision budgétaire Roland Berger du service de l'asile, Mission.

N.B. : Hypothèses retenues par la mission, calculs toutes choses égales par ailleurs (cf. annexe sur le traitement des demandes d'asile).

Tableau 4 : Incidence budgétaire directe des recrutements supplémentaires à l'OFPRA et à la CNDA par rapport au scénario « statu quo »

	Recrutements d'OP titulaires	Coût moyen d'un officier de protection titulaire (en k€)	Recrutement de rapporteurs	Coût moyen d'un rapporteur (en k€)	Coût total sur 2014 et 2015	Economies sur l'ATA et l'HUDA générées en 2014 et 2015	Rapport économies générées sur coûts des emplois supplémentaires
Hors pensions	10	45,6	11	51,3	2 041	132 588	65,0
Avec pension	10	63,6	11	71,5	2 845	132 588	46,6

Source : OFPRA, CNDA, modèle de prévision budgétaire Roland Berger, Mission.

N.B. : le coût moyen 2012 d'un OP titulaire et d'un rapporteur inclut les charges. Le coût CAS pension pour un rapporteur a été estimé en appliquant un ratio au coût moyen charges incluses. Faute de comptabilité analytique, le coût complet n'a pu être retenu. Hypothèses retenues par la mission, calculs toutes choses égales par ailleurs.

[33] Le délai prévisible moyen (DPM) est calculé en faisant le rapport entre le nombre de dossiers en stock en année début d'année n sur le nombre de dossiers traités en année n – 1. Il diffère ainsi du délai moyen constaté (DMC) qui se base sur l'ancienneté des dossiers effectivement traités dans l'année.

3.3. Le dispositif et les procédures de prise en charge des demandeurs doivent être rationalisés

3.3.1. Les conditions de répartition géographique de l'accueil doivent être entièrement repensées

3.3.1.1. La nécessaire mise en place d'un nouveau dispositif de réorientation des demandeurs d'asile

Les dispositifs de réorientation ayant été introduits pour lutter contre les effets préjudiciables d'une trop forte polarisation de la demande d'asile peinent à produire des effets significatifs (cf. annexe sur les parcours des demandeurs d'asile). Il en résulte un engorgement marqué du dispositif d'accueil dans les régions concentrant l'essentiel des arrivées (Ile-de-France en particulier), qui a des effets désastreux tant sur les conditions de prise en charge des demandeurs que sur le plan budgétaire.

L'analyse des insuffisances du système tel qu'il est aujourd'hui structuré amène à dégager deux idées centrales, cohérentes entre elles :

- **la répartition géographique de l'accueil et de la prise en charge doit s'opérer sur les flux entrants, et pas uniquement en fonction des capacités d'hébergement spécialisé disponibles ;**
- **la réorientation des demandeurs d'asile vers un lieu différent de celui où ils présentent leur première demande d'hébergement ou de titre de séjour doit intervenir le plus tôt possible, la facilité à procéder à une telle réorientation étant, pour des raisons aisément compréhensibles, inversement proportionnelle au temps passé entre la date d'arrivée sur le territoire et la date de changement de résidence.**

En termes de mise en œuvre opérationnelle, cela implique qu'un dispositif nouveau permette de déterminer, pour chaque demandeur d'asile ou chaque famille de demandeurs d'asile, s'ils ont vocation à demeurer au sein du territoire d'arrivée, ou à être orienté vers une autre zone géographique (cf. annexe sur les parcours).

La réorientation serait opérée et notifiée par les préfectures, sur la base des informations accessibles via l'application unique. Elle interviendrait quelle que soit la procédure dans le cadre de laquelle la demande du ressortissant étranger serait traitée, le suivi étant assuré par la préfecture de destination[34]. Un tel mode d'organisation renforce évidemment l'exigence que le passage en préfecture intervienne le plus tôt possible après l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire.

Afin de garantir le respect de l'organisation nouvelle, les demandeurs qui refuseraient une réorientation seraient privés du bénéfice de l'ATA, la réorientation faisant partie intégrante du dispositif de prise en charge (cf. point 3.3.3.3)[35].

---

[34] Ce qui supposerait naturellement une coordination forte entre les deux préfectures, afin de garantir le bon respect de l'orientation.

[35] Cette suppression des droits à l'ATA s'appliquerait quelle que soit la procédure (normale, prioritaire ou « Dublin II ») et non plus aux seuls demandeurs en procédure normale comme c'est aujourd'hui le cas. Il pourrait en outre éventuellement être envisagé de lier forme et fond, et de prévoir, pour les demandeurs placés sous le régime de la procédure normale, que le refus de s'inscrire dans le parcours de prise en charge entraînerait un traitement de la demande d'asile en procédure prioritaire.

Rien ne semble s'opposer, sur les plans juridique ou technique, à la mise en œuvre d'un tel système, qui supposerait néanmoins évidemment une adaptation des capacités d'accueil et de prise en charge dans les zones de destination (cf. 3.3.2).

3.3.1.2. Deux modèles possibles pour des orientations gérées au niveau national

S'il était effectivement décidé de mettre en œuvre un dispositif de répartition des flux tel que celui décrit ci-dessus, deux modèles pourraient être envisagés :

- le premier serait fondé sur une logique de répartition très éclatée, chaque département ayant vocation à accueillir des demandeurs d'asile ;
- le second reposerait sur un principe de concentration de l'hébergement et de la prise en charge sur quelques zones en nombre réduit où seraient regroupés les structures et les moyens d'accueil.

La mise en œuvre d'un modèle de répartition éclaté conduirait à mieux répartir les capacités d'accueil sur le territoire.

Une volonté politique forte serait évidemment nécessaire pour faire accepter une telle évolution aux élus locaux, notamment dans les zones ne constituant pas des territoires traditionnels d'immigration. Les exemples offerts par les expériences passées montrent toutefois, comme les représentants d'ADOMA ou encore de France terre d'asile ont eu l'occasion de l'indiquer à la mission, qu'une fois les réticences de principe vaincues, l'installation des centres d'hébergement des demandeurs donne des résultats plutôt positifs et qu'elle est bien acceptée par la population.

La dissémination des lieux d'accueil et d'hébergement est par ailleurs de nature à favoriser une meilleure intégration des demandeurs d'asile, et singulièrement de ceux qui acquerront le statut de réfugiés et auront vocation à demeurer sur le territoire.

Le morcellement aurait cependant pour inconvénient de rendre moins significatives les économies d'échelle, des structures d'accueil et d'accompagnement de taille limitée devant être maintenues ou installées[36].

L'autre option, opposée, consisterait à renforcer la logique de concentration de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile sur certains points précis du territoire, qui se verraient conséquemment doter de moyens de prise en charge matérielle appropriés.

Une telle organisation permettrait de rationaliser la dépense, de favoriser la professionnalisation des acteurs, et de rendre possible un meilleur suivi des demandeurs tout au long de la procédure. Elle serait par ailleurs de nature à faciliter le regroupement des compétences ressortissant à la prise en charge des demandeurs d'asile (instruction de la demande d'asile, accompagnement social, versement des allocations, voire délivrance des titres de séjour), qui pourraient éventuellement être confiées à un opérateur unique (cf. 3.4.2).

Elle serait sans doute néanmoins beaucoup plus compliquée à faire accepter, dans la mesure où peu de communes se montreraient vraisemblablement désireuses d'être retenues comme sites d'accueil.

Les risques de favoriser des regroupements communautaires seraient en outre non négligeables.

---

[36] Au-delà d'un seuil que les entités gestionnaires évaluent à 80 places, la « rentabilité » de ces structures pourrait toutefois être garantie.

Il pourrait en revanche être envisagé, dès lors qu'une première instruction rapide de la demande d'asile pourrait être assurée au sein des pôles interrégionaux ainsi créés, de réorienter les demandeurs vers l'hébergement selon un modèle de répartition équivalent à celui correspondant à la première hypothèse. La mise en place d'une telle organisation apparaît cependant, en pratique, particulièrement complexe.

3.3.2. Un dispositif d'hébergement à restructurer, l'hébergement en CADA des demandeurs d'asile devant redevenir le principe

En 2012, on comptait près de 15 000 demandeurs d'asile en procédure normale hébergés dans le dispositif d'urgence financé par le programme 303, soit 47 %[37] du total des demandeurs d'asile hébergés éligibles à une prise en charge en CADA.

Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou Dublin II ne représentaient, par ailleurs, que 19,3 % des demandeurs d'asile pris en charge en hébergement d'urgence.

Tableau 5 : Personnes hébergées au 31 décembre 2012 en hébergement d'urgence

Nombre total de demandeurs d'asile	dont Procédure Dublin II	dont procédure prioritaire	Nombre total de personnes hébergées[38]
18 458	1 455	2 111	22 217

Source : Enquête trimestrielle sur l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

Il paraît impératif de mettre un terme à ce système dual de prise en charge, d'abord pour des raisons d'équité, mais aussi pour améliorer l'efficacité du pilotage du dispositif financé par le programme 303, et celle du suivi des demandeurs d'asile.

La mission propose dans cette perspective la mise en place d'un dispositif unifié et restructuré à horizon 2019.

3.3.2.1. Mettre fin au système dual actuel de prise en charge pour les procédures normales, générateur d'inégalités entre demandeurs d'asile, et de perte d'efficacité dans la gestion

On ne peut se satisfaire d'un système qui produit structurellement des inégalités de prise en charge entre demandeurs d'asile. Les critères sociaux de priorité établis pour l'orientation des demandeurs d'asile ne constituent à cet égard que des pis-aller, qui laissent entièrement perdurer ces inégalités. Une personne isolée a les mêmes droits à une prise en charge de qualité que des familles, au regard des textes conventionnels et réglementaires. La pénurie de places de CADA est devenue telle, de toute façon, que nombre de demandeurs d'asile en situation de vulnérabilité ne peuvent y obtenir de places.

La réduction des délais de traitement des demandes d'asile contribuera certes, en autorisant la résorption progressive du stock de demandeurs d'asile en cours de procédure, à améliorer l'accès aux CADA. Elle ne suffira pas à elle seule, toutefois, à garantir l'accès à ces structures de tous les demandeurs d'asile qui le demandent, en raison de la forte croissance des flux de demandeurs d'asile depuis 2008, dont on ne peut présager aujourd'hui le fléchissement (cf. 3.2.2.2). Il apparaît donc nécessaire d'augmenter la capacité d'accueil en CADA pour mettre fin au système actuel, et garantir à tous les demandeurs d'asile une bonne qualité de

[37] On comptait respectivement 16 803 demandeurs d'asile en cours de procédure hébergés en CADA, et 14 892 éligibles à une place CADA en HUDA (18 458-1 455-2 111) ; soit une part de demandeurs d'asile éligibles à une place CADA hébergés en HU égale à 47 % [14 892/ (16 803+14 892)].

[38] Y compris personnes déboutées, réfugiées et régularisées.

prise en charge. Le fait que la prise en charge en CADA ne soit globalement pas plus coûteuse qu'en hébergement d'urgence avec ATA ne fait que renforcer cette exigence.

En outre, restaurer l'unité du dispositif permettra d'améliorer l'efficacité du pilotage ministériel et du suivi des demandeurs d'asile.

Comme vu précédemment (cf. 1.2.2.2), le pilotage de l'hébergement d'urgence reste sommaire et ne permet pas d'assurer le suivi des demandeurs d'asile qui y sont hébergés. A l'inverse, le pilotage des CADA s'appuie sur un ensemble d'outils pertinents, qui permettent d'instaurer un véritable dialogue de gestion avec les opérateurs et d'engager une contractualisation. Un référentiel de coûts par activité, actualisé en 2011, sert de base à la répartition des dotations régionales. Le système d'information géré par l'OFII, le DN@, fournit l'ensemble des données d'activité utiles, et permet de suivre des indicateurs nationaux en vue de l'optimisation des capacités. Même si cette optimisation se heurte à certaines limites (cf. annexe sur l'hébergement), il apparaît que les CADA font l'objet aujourd'hui d'un pilotage robuste appuyé sur des outils globalement pertinents, contrairement aux structures d'hébergement d'urgence.

Le développement du dispositif national d'hébergement d'urgence AT-SA, depuis 2010, amorce à cet égard un début de convergence du pilotage des CADA et de l'hébergement d'urgence déconcentré, qui ouvre des perspectives intéressantes. D'une part, en effet, ce dispositif assure l'hébergement des demandeurs d'asile dans des structures d'hébergement pérennes, et non dans des hôtels, d'autre part, les personnes hébergées bénéficient d'un encadrement et d'un accompagnement social. De plus, les données du dispositif AT-SA sont intégrées dans le système d'information DN@, ce qui permet d'en suivre l'activité, les indicateurs de sorties et les coûts. Enfin, l'orientation des personnes est assurée au niveau national, ce qui permet d'optimiser l'occupation des capacités du dispositif et d'alléger la pression dans les départements saturés.

Accroître la part de la population prise en charge dans des structures de type CADA ne pourra donc que contribuer à renforcer l'efficacité globale du pilotage de l'hébergement des demandeurs d'asile. Il conviendra, en parallèle, de mettre en place un cadre plus robuste de pilotage des structures d'hébergement déconcentrées, conformément aux recommandations présentées dans l'annexe hébergement.

3.3.2.2. Engager le déploiement d'un dispositif unifié et rénové d'hébergement des demandeurs

Proposer d'engager le déploiement d'un dispositif unifié d'hébergement nécessite d'en préciser la cible, et les conditions de mise en œuvre.

La méthode d'évaluation de la cible prévisionnelle d'hébergement est précisée dans l'annexe hébergement (cf. 2.1.2.1). Elle conduit à préconiser une cible de 35 000 places pour le dispositif unifié d'hébergement à horizon 2019, réajustable annuellement au vu de l'évolution des flux de demandeurs d'asile et de l'évolution des délais de traitement.

En complément, un volant d'environ 10 000 places d'hébergement d'urgence restera nécessaire, 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[39].

Pour déployer ces 35 000 places de type CADA d'ici 2019, il convient de prendre en compte la capacité globale de places de CADA d'ores et déjà programmée, soit 25 410 places en 2014.

[39] Liés à la composition familiale notamment.

Par ailleurs, le parc d'hébergement d'urgence comprend environ 11 035 places pérennes[40], susceptibles d'être intégrées dans le dispositif unifié. L'augmentation de la capacité d'hébergement de type CADA devra être financé par redéploiement des crédits du programme 303 aujourd'hui consacrés à l'hébergement d'urgence et à l'ATA.

Au préalable, il conviendra de préciser le cadre de déploiement du dispositif unifié à un double égard :

- les critères de répartition géographique à mettre en œuvre, la mission préconisant de retenir un critère de poids démographique, modulé éventuellement par un critère tenant compte par exemple du potentiel fiscal du département ;
- le statut des établissements composant le dispositif unifié.

Il pourrait sembler utile de pouvoir ajuster rapidement les capacités des établissements aux fluctuations de la demande, à la hausse ou à la baisse. A cet égard, le statut d'établissement conventionné à l'aide sociale qui est celui des CADA présente certains inconvénients, en particulier l'obligation de passer par un appel d'offre pour mettre en œuvre des augmentations limitées des capacités des établissements. La mission recommande d'approfondir l'étude des avantages et inconvénients du statut actuel des CADA, à la lumière des évolutions actuellement à l'étude au sein de la DGCS pour les établissements sociaux et médico-sociaux.

3.3.2.3. Elaborer un référentiel commun des prestations dispensées et bâtir une méthode de valorisation de ces prestations.

Le service de l'asile travaille actuellement à la mise en place d'un référentiel de prestations, qui devrait permettre de préciser son périmètre. La valorisation des prestations composant ce référentiel pourrait être modulée en fonction des caractéristiques des demandeurs d'asile accueillis, et de l'intensité de l'accompagnement requis, afin de mobiliser, le cas échéant, des marges d'efficience supplémentaires.

Enfin, la conduite de ce chantier nécessitera un pilotage renforcé sur quatre plans : pour arrêter le dispositif cible, pour assurer son déploiement, pour garantir son optimisation, et pour mettre en place un système d'information intégré.

3.3.3. Des modalités de prise en charge financière à revoir

Outre le caractère injustifié, comme exposé ci-dessus, des différences d'accompagnement entre les primo-demandeurs d'asile hébergés en CADA ou en HUDA, la prise en charge, de manière aujourd'hui majoritaire, des demandeurs d'asile sous la forme « HUDA + ATA » dans ses composantes actuelles est susceptible, selon la mission, d'avoir des effets indésirables sur la demande d'asile. En effet, une prise en charge composée d'un hébergement hôtelier dans une grande agglomération et d'une allocation s'élevant à près de 350 € par mois peut s'avérer attractive pour des personnes étrangères dont la demande d'asile serait mue par d'autres motivations que les persécutions dont elles auraient fait l'objet dans leur pays d'origine.

L'augmentation du nombre de places en CADA devrait certes permettre de réduire le nombre de demandeurs d'asile bénéficiant d'une prise en charge combinant l'hébergement d'urgence, notamment sous forme de nuitée hôtelière, et l'ATA. Il convient toutefois de s'interroger au-delà sur les conditions d'éligibilité, de calcul et de versement de l'ATA.

---

[40] 2 160 places AT-SA et environ 8 875 places d'hébergement déconcentrées hors hôtel au 31/12/2012 (enquête trimestrielle HU).

3.3.3.1. Il est possible de restreindre le champ des bénéficiaires actuels de l'ATA dans le respect des règles européennes

L'examen des règles européennes actuelles ou en cours de négociation dans le cadre du prochain « paquet asile » met en évidence un certain nombre de situations dans lesquelles la prise en charge, quelle qu'en soit la forme, pourrait être évitée, notamment pour les demandes d'asile dont l'éventuel caractère infondé peut être fortement suspecté.

Il s'agit tout d'abord, ainsi que l'actuelle directive «accueil » l'autorise déjà et que le prochain « paquet asile » devrait toujours l'autoriser, de définir une durée de séjour sur le territoire au-delà de laquelle la prise en charge par le pays d'accueil n'est plus obligatoire. Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, la mise en œuvre d'une telle règle permettrait de réduire d'au moins 180 le nombre de personnes prises en charge dans l'hypothèse d'un délai fixé à 90 jours, soit une proportion de 25,9 %, d'au moins 90 dans l'hypothèse d'un délai fixé à 180 jours (12 %). Pour mémoire, les demandeurs d'asile souhaitant déposer une demande au Royaume-Uni doivent le faire dans un délai de 21 jours après leur entrée sur le territoire britannique.

Il conviendra de même de mettre en œuvre la possibilité, qui devrait être ouverte dans le prochain « paquet asile », de ne plus prendre en charge les demandeurs d'asile à partir d'une deuxième demande de réexamen – qui sollicitent donc un troisième examen de leur dossier par l'OFPRA. Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, la mise en œuvre d'une telle règle permettrait de réduire d'au moins 11 (1,5 %) le nombre de personnes prises en charge.

Il conviendrait enfin d'inclure, au nombre des situations de réexamen, dans l'hypothèse où les règles européennes le permettraient, la situation des demandeurs d'asile ayant quitté le territoire français après une première demande avant de revenir et de déposer une nouvelle demande. Actuellement, ces nouvelles demandes comptent en effet comme des premières demandes, ce qui peut permettre, notamment pour les demandeurs d'asile dont le pays d'origine n'est pas trop éloigné du territoire français, de contourner les procédures habituellement applicables aux demandes de réexamen. Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, au moins 14 demandeurs d'asile (1,9 %) étaient dans cette situation.

Compte tenu de l'existence du dispositif d'hébergement d'urgence géré par le ministère chargé de la cohésion sociale dans le cadre du programme 177, l'absence de prise en charge autorisée par les textes européens ne signifierait pas absence de prise en charge logistique, sauf à revenir sur l'inconditionnalité de l'accueil du programme 177. Il conviendrait donc de maintenir pour ces personnes l'hébergement d'urgence du programme 303 pour éviter les effets de vases communicants. L'absence de prise en charge se traduirait toutefois par le non versement de l'ATA aux demandeurs d'asile concernés.

3.3.3.2. Le refus de s'inscrire dans le dispositif d'orientation pour l'hébergement des demandeurs d'asile devrait se traduire par le non versement de l'ATA dans les conditions actuelles de fonctionnement de l'hébergement d'urgence du programme 177

En première analyse, le versement de l'ATA aux demandeurs d'asile qui refuseraient de s'inscrire dans le dispositif d'orientation pour l'hébergement décrit au point 3.2.1.1 ci-dessus pourrait paraître justifié. En effet, certains demandeurs d'asile sont hébergés par leurs propres moyens – familiaux, communautaires… – et il pourrait paraître plus intéressant de les inciter à conserver ce mode d'hébergement, qui ne coûte rien à l'État, en maintenant leurs droits à l'ATA, plutôt que de devoir assurer une prise en charge globale, sous forme d'hébergement et d'allocation de subsistance, et donc plus coûteuse.

Pour autant, le fonctionnement actuel de l'hébergement d'urgence du programme 177 fait que des demandeurs d'asile pourraient, dans ces conditions, décliner le dispositif d'orientation, s'engager à être hébergés par leurs propres moyens, bénéficier de l'ATA… mais être *in fine* hébergés dans le cadre du dispositif de droit commun, le cas échéant sous forme de nuitées hôtelières dans une grande agglomération. Dans cette hypothèse, les économies réalisées sur le programme 303 seraient annihilées par les surcoûts occasionnés sur le programme 177, sans économie pour le budget général.

C'est pourquoi, en l'absence de données précises sur le comportement des demandeurs d'asile et sans évolution dans le fonctionnement de l'hébergement d'urgence de droit commun, la mission estime qu'il conviendra de ne pas ouvrir les droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile qui refuseraient de s'inscrire dans le dispositif d'orientation.

3.3.3.3. Le mode de calcul devrait en revanche être repensé dans le sens d'une plus grande justice et d'une plus grande responsabilisation

L'augmentation préconisée du nombre de places en CADA, la mise en place d'un dispositif national d'orientation pour l'hébergement des demandeurs d'asile, la mise en œuvre des dispositions du futur paquet asile sur la prise en charge des demandeurs d'asile déposant une deuxième demande de réexamen ou des demandeurs d'asile « tardifs » devraient permettre de limiter le nombre de demandeurs d'asile pris en charge sous la forme « HUDA + ATA ».

Pour autant, ce nombre ne pourra être réduit à zéro en raison, au *minimum* :

- de l'absence d'accès aux CADA des demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin II », qui se sont vu reconnaître le droit à l'ATA par la CJUE ;
- de l'absence d'accès aux CADA des demandeurs d'asile placés sous procédure prioritaire ;
- de l'absence de CADA dans les départements d'outre-mer.

Pour les personnes concernées, la mission considère que des évolutions pourraient être apportées dans le mode de calcul et les conditions de versement de l'ATA.

Le principe de non familialisation de l'ATA apparaît tout d'abord fragile sur le plan juridique. En effet, en réponse à un recours contre le décret n°2006-1381 fixant le montant de l'ATA en raison de l'absence de familialisation de l'allocation, le rapporteur public du Conseil d'État avait estimé que l'absence de modulation de l'allocation en fonction de la situation de famille des demandeurs apparaissait « *problématique* ». Le moyen invoqué étant erroné, le Conseil d'État n'avait toutefois pas annulé le décret.

Par conséquent, l'État n'est pas prémuni contre un contentieux correctement formulé sur la non familialisation de l'ATA. Une réflexion devrait donc s'engager pour familialiser l'ATA, tant pour parer le risque juridique que pour reconnaître, dans les faits, la réalité des charges familiales pour les familles concernées. Cette réforme ne pourrait toutefois se faire qu'à budget constant, ce qui supposerait de diminuer le montant de l'ATA pour les demandeurs d'asile isolés. Des premières simulations conduisent à estimer aux alentours de 9,5 € le montant de l'ATA journalière qui serait alors versée aux demandeurs d'asile majeurs et de 4,5 € le montant de l'ATA journalière versée aux demandeurs d'asile mineurs.

Par ailleurs, certains responsables d'associations, gérant tant des CADA que des structures pérennes d'hébergement d'urgence, ont fait part à la mission de l'intérêt que revêt, pour une responsabilisation des demandeurs d'asile concernés, le versement de l'AMS par les structures gestionnaires de CADA. Selon eux, cette intermédiation permettrait en effet de sensibiliser plus facilement les demandeurs d'asile à la participation à certains frais ou à la nécessité de conserver les locaux occupés en bon état.

Il convient donc de s'interroger, pour les demandeurs d'asile hébergés dans des dispositifs pérennes mais qui ne sont pas des CADA, sur la possibilité de faire verser l'ATA sur le modèle de l'AMS, tout en fixant des garanties assurant le versement effectif des sommes auxquelles ils ont droit. Les demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel continueraient, en revanche, à bénéficier des modalités actuelles de versement de l'ATA, par l'intermédiaire de l'opérateur public mandaté à cet effet.

Compte tenu de ses implications – coûts de gestion pour les gestionnaires de dispositifs pérennes, craintes éventuelles des demandeurs d'asile de se voir prélever de manière indue une partie des ressources auxquelles ils ont droit – la mise en œuvre généralisée d'un tel dispositif apparaît complexe. Une expérimentation pourrait donc être conduite avec certains gestionnaires de structures pérennes d'hébergement d'urgence. En cas de bilan positif, ce mode de versement pourrait être généralisé. La question d'un rapprochement, voire d'une fusion, avec l'AMS, devrait alors être posée.

3.4. Le nombre de structures intervenant en matière de prise en charge et d'hébergement des demandeurs d'asile doit être diminué

3.4.1. Des regroupements possibles

La multiplication des acteurs entraîne aujourd'hui une dilution des responsabilités dans la conduite de la politique publique de l'asile. Les dysfonctionnements observés dans la gestion de l'ATA constituent un exemple emblématique de cette dilution des responsabilités, l'action de l'ensemble des acteurs concernés – services préfectoraux, service de l'asile, OFII et OFPRA notamment – ayant un impact sur les dépenses qui y sont consacrées sans que les uns et les autres en aient forcément conscience. Il apparaît donc indispensable de pouvoir se reposer sur un nombre plus limité d'acteurs davantage responsabilisés. Divers scénarios peuvent être explorés.

3.4.1.1. Le transfert de la gestion de l'ATA à un opérateur plus familier des problématiques d'asile

S'agissant de la gestion de l'ATA, la mission estime nécessaire une double évolution : une diminution du nombre des acteurs impliqués et un transfert à un autre opérateur que Pôle emploi. L'objectif serait de confier la gestion de l'ATA à un opérateur familier des problématiques de l'asile, véritablement responsabilisé sur cette nouvelle mission, tout en limitant les échanges d'information, qui présentent autant de risques de déperdition et, *in fine*, d'indus.

Dans cette perspective, deux opérateurs pourraient se voir confier à moyen terme la gestion de l'ATA : l'OFPRA et l'OFII. Responsable du traitement de la demande d'asile, l'OFPRA est en effet le mieux à même de connaître les événements clefs pour l'ouverture et la clôture des droits à l'ATA que sont le dépôt d'une demande d'asile, la décision de l'OFPRA, voire la décision de la CNDA. Or l'absence de prise en compte de ces événements explique la moitié des situations d'indus observées dans l'échantillon constitué.

La non prise en compte des événements liés à l'hébergement (refus de l'offre de principe, entrée en CADA) explique néanmoins l'autre moitié des situations d'indus observées, ce qui pourrait justifier de confier la gestion de l'ATA à l'OFII, l'opérateur compétent sur les sujets d'hébergement et qui devrait se voir attribuer, en tout état de cause, la mission de collecter les refus de l'offre de principe d'hébergement pour les intégrer au DN@.

La logique fonctionnelle pourrait conduire à privilégier un transfert à l'OFII, dans la mesure où ce dernier exerce déjà, avec les aides au retour, une activité de paiement de soutien financier à des personnes physiques d'origine étrangère. Cela étant, quel que soit l'opérateur retenu, ce transfert de gestion devrait s'accompagner d'un transfert de moyens en provenance de Pôle emploi, étant entendu que la gestion de l'ATA y mobilise aujourd'hui une soixantaine d'ETPT.

3.4.1.2. La réunification des missions de traitement de la demande d'asile et d'hébergement des demandeurs d'asile

Les constats de la mission mettent en évidence l'interdépendance des différentes composantes de la politique publique de l'asile que sont le traitement de la demande d'asile, l'hébergement et le versement, le cas échéant, d'une allocation ainsi que la nécessité de disposer d'une vision globale et intégrée sur ces problématiques. Ces constats plaideraient pour qu'un opérateur unique se voie confier l'ensemble de ces missions.

Sur le plan institutionnel, ce scénario reviendrait à fusionner l'OFPRA et la partie de l'OFII qui s'occupe de la demande d'asile – plates-formes d'accueil dans certains départements et suivi de l'hébergement sur l'ensemble du territoire, ce qui représente environ 75 ETP en 2012 pour l'OFII (hors gestion déléguée) – et de confier au nouvel opérateur ainsi créé la gestion de l'ATA. Outre un meilleur suivi des demandeurs d'asile et une diminution du nombre des interlocuteurs pour ces derniers, ce scénario présenterait l'avantage de pouvoir profiter de la présence aujourd'hui sur l'ensemble du territoire des agents de l'OFII compétents en matière d'asile pour accélérer le traitement de demandes d'asile manifestement infondées.

Une telle évolution aurait toutefois un impact sur les missions et le fonctionnement de l'OFII, qui, jusqu'à présent, a vocation à s'intéresser à l'accompagnement de l'ensemble des étrangers présents sur le territoire national. La question centrale est donc de savoir si les spécificités du demandeur d'asile justifient une déconnexion de l'accompagnement des autres personnes d'origine étrangère. La mission est *a priori* encline à répondre positivement à cette question et considère donc que ce scénario mérite un examen approfondi.

3.4.2. La création d'une agence de l'asile, compétente sur l'ensemble des sujets, y compris le séjour des étrangers

La logique de regroupement des acteurs amène enfin à considérer le scénario de la création d'une « agence de l'asile », compétente non seulement sur les sujets du traitement de la demande et de l'hébergement, mais également sur les problématiques de séjour, qui sont aujourd'hui de la compétence des préfectures.

Cette « agence de l'asile » assurerait ainsi le premier accueil administratif des demandeurs d'asile, leur passage aux bornes EURODAC et la délivrance des titres de séjour, activités qui auraient par ailleurs été réformées conformément aux recommandations du point 3.1.2. ci-dessus. A l'exception d'un éventuel recours devant la CNDA, le demandeur d'asile n'aurait plus qu'un seul interlocuteur administratif pour l'ensemble des questions liées à son statut.

Ce scénario s'articulerait plus particulièrement avec celui consistant à concentrer l'hébergement des demandeurs d'asile sur une dizaine de pôles interrégionaux. Il faciliterait en effet la mise en œuvre concentrée des différentes activités de « l'agence de l'asile » – séjour, hébergement et traitement de la demande – en quelques points précis du territoire, sur le modèle de ce qui peut être observé dans certains pays européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Une telle organisation permettrait probablement, dans des conditions qui restent à préciser, de gagner en efficacité dans le traitement de la demande d'asile et d'assurer un meilleur suivi des demandeurs d'asile.

Elle supposerait toutefois le transfert des activités de guichet aujourd'hui exercées au sein des services d'accueil des étrangers des préfectures. Il s'agirait là d'une activité nouvelle, probablement encore davantage que la gestion de l'ATA (cf. 3.3.1.1), qui nécessiterait à la fois des investissements immobiliers pour accueillir les demandeurs d'asile et un transfert de moyens depuis les préfectures qui l'assurent aujourd'hui. Ces considérations pratiques, auxquelles viendrait s'ajouter la perte de visibilité des services préfectoraux sur la situation de l'ensemble de la population étrangère, font douter de la faisabilité de ce scénario.

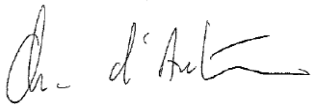
A Paris, le 05 avril 2013

L'inspecteur des finances



Alban HAUTIER

L'inspectrice générale des affaires sociales



Christine d'AUTUME

L'inspecteur général de l'administration



Arnaud TEYSSIER

L'inspecteur des finances



Jean-Philippe de SAINT MARTIN

L'inspecteur général de l'administration



Jean-Pierre BATTESTI

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances



Laurent VACHEY

L'inspecteur de l'administration



Florian VALAT

PIECE JOINTE 1

Lettre de mission

Pièce jointe 1

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le 5 DEC. 2012

Le ministre de l'intérieur

Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, en charge du budget

à

Madame le Chef du service de l'Inspection Générale des Finances

Monsieur le Chef du service de l'Inspection Générale de l'Administration

Monsieur le Chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, hors centres d'accueil dédiés

En application de la directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne, la prise en charge des demandeurs d'asile se traduit en France, à titre principal, par l'hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Les demandeurs qui ne peuvent accéder à une offre d'hébergement de ce type bénéficient, pendant la durée de l'instruction de leur demande par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), du versement d'une allocation de subsistance spécifique, l'allocation temporaire d'attente (ATA), et peuvent être pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence destiné aux demandeurs d'asile. Ces deux dispositifs sont financés par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La capacité de places en CADA a plus que quadruplé, passant de 5 282 places en 2001 à 20 410 places en 2007 et 22 410 places prévues en 2013.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Toutefois, dans un contexte d'augmentation de plus de 60 % de la demande d'asile entre 2007 et 2011, les crédits consacrés par l'État à l'ATA et à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile connaissent un accroissement très important : les dépenses d'ATA sont passées, entre 2007 et 2011, de 47 M€ à 145 M€, celles d'hébergement d'urgence de 57 M€ à 134 M€.

La gestion de l'ATA, confiée à Pôle emploi, n'a pas fait l'objet d'un examen et d'une évaluation approfondis depuis sa mise en œuvre en 2006. Il apparaît aujourd'hui nécessaire, dans un contexte marqué par une augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile et une volonté de maîtrise des dépenses de l'Etat, de s'assurer de la gestion optimale des ressources consacrées à cette politique et de rechercher des pistes de rationalisation de ces dépenses.

En outre, le dispositif d'hébergement d'urgence, conçu initialement à titre subsidiaire, accueille aujourd'hui près de 20 000 demandeurs d'asile, soit une capacité comparable à celle proposée en CADA. Une réforme d'ampleur de ce dispositif a été engagée en 2011 visant notamment à rationaliser les dépenses.

Par conséquent, nous souhaitons que vous assuriez une évaluation de ces deux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile et proposiez de solutions d'amélioration, en examinant plus particulièrement :

1. **Allocation temporaire d'attente :**
   - les modalités et délais d'ouverture et de fermeture des droits ;
   - la coordination entre les différents acteurs (OFII, préfectures, Pôle emploi) ;
   - les modalités et la pertinence du calcul des frais de gestion de l'allocation ;
   - les modalités et les conditions de fiabilité du suivi statistique.

2. **Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile :**
   - les premiers effets de la contractualisation et de la régionalisation et les leviers permettant d'en garantir la complète généralisation ;
   - l'articulation entre le programme 303 et le programme 177 ;
   - les méthodes d'allocation des crédits aux services déconcentrés et le contrôle de gestion ;
   - l'efficience du pilotage du dispositif au niveau régional à travers l'analyse de la capacité de mobilisation de l'ensemble des places financées ;
   - le projet de mise en œuvre d'une application informatique destinée à gérer le dispositif.

Pièce jointe 1

La mission pourra s'appuyer sur la direction du budget, le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle et Pôle emploi.

Vous voudrez bien nous remettre vos conclusions avant le 31 mars 2013.

Manuel VALLS Michel SAPIN Jérôme CAHUZAC

PIECE JOINTE 2

Liste des personnes rencontrées

Pièce jointe 2

1. Administrations centrales

◆ Services du Premier ministre

• Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Alain REGNIER	Délégué
Marie-Françoise LAVIEVILLE	Adjointe au délégué

◆ Ministère de l'intérieur

• Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

Luc DEREPAS	Secrétaire général

• Service de l'asile

Brigitte FRESNAIS-CHAMAILLARD	Chef du service de l'asile
Pascale LEGENDRE	Adjointe au chef du service asile
Julia CAPEL-DUNN	Chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
Frédérique DOUBLET	Chef du département du droit d'asile et de la protection
Sandrine SPINOSA-GUEBIN	Adjointe au chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
Séverine ORIGNY-FLEISHMAN	Adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection
Elsa BENZAQUEN-NAVARRO	Chargée de mission hébergement des demandeurs d'asile
Thomas PEGUY	Chef de la section fonds européens pour les réfugiés et de l'intégration des réfugiés
Krim ROULA	Responsable des affaires budgétaires et du contrôle de gestion

• Direction de l'immigration

François LUCAS	Directeur
Jean De CROONE	Adjoint au directeur

◆ Ministère de l'économie et des finances

• Direction du budget

Denis CHARISSOUX	Chargé de la 7ème sous-direction
David KNECHT	Chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

Inès MONTEILLET	Rédactrice
Gautier BAILLY	Chargé de la 6ème sous-direction
Florent de BODMAN	Adjoint au chef du bureau de la solidarité et de l'insertion

- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

  - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Jérôme BIARD	Sous-directeur service public de l'emploi
Sylvie DUBOIS	Chef de mission indemnisation du chômage
Michel BLANC	Adjoint au chef de la mission indemnisation du chômage

- **Ministère des affaires sociales et de la santé**

  - Direction générale de la cohésion sociale

Sabine FOURCADE	Directrice générale de la cohésion sociale
Eliane GALLERI	Chef du bureau urgence sociale et hébergement
Nadia ARNAOUT	Adjointe au chef du bureau

2. Etablissements publics

- **OFPRA**

Pascal BRICE	Directeur général
Agnès FONTANA	Secrétaire générale
Pascal BAUDOUIN	Directeur de cabinet

- **OFII**

Yannick IMBERT	Directeur général
Yolande MULLER	Secrétaire générale
Ahmed CHTAIBAT	Directeur de l'asile

- **Pôle Emploi – Direction générale**

Thomas CAZENAVE	Directeur adjoint
Laure de GUERNY	Direction générale
Gautier VINCENT	Direction générale
Bénédicte MOLLANDIN	Direction de la règlementation
Nassima STITI	Direction de la règlementation

Rochdi MOUBAKIR	Direction du contrôle de gestion
Baptiste GIANSILY	Direction du contrôle de gestion
Edita JASAROSKI	Direction enquêtes et statistiques
Nicolas MEIGNAN	Directeur du contrôle interne

3. Juridictions

- **CNDA**

Martine DENIS-LINTON	Présidente
Pascal GIRAULT	Secrétaire général

4. Associations et entreprises associatives

- **Centre d'action sociale protestant (CASP) – Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA)**

Antoine DURRLEMAN	Président du CASP
Henry BELIN	Directeur général du CASP
Marie PAINDORGE	Directrice de la CAFDA

- **ADOMA**

Bruno ARBOUET	Directeur général
Nathalie CHOMETTE	Directrice de l'exploitation
Sandrine IESECQ	Responsable de l'hébergement
Gilles DE WARREN	Directeur Ile-de-France

- **France Terre d'Asile**

Pierre HENRY	Directeur général
Véronique LAY	Directrice de l'accompagnement / hébergement des demandeurs d'asile
Matthieu TARDIS	Responsable du secrétariat administratif général

5. Déplacements en région

- **Ile-de-France**

  - Préfecture de la région d'Ile-de-France

Jean-François DAUBIGNY	Préfet

Pièce jointe 2

Bertrand MUNCH	Préfet, Secrétaire général de la préfecture de Paris
Chantal MAUCHET	Adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales d'Ile-de-France
Psylvia DEWAS-TASSEAU	Chargée de mission « hébergement, logement et santé » auprès du préfet de la région d'Ile-de-France

- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

Jean-Martin DELORME	Directeur
Annick DEVEAU	Directrice adjointe
Patrick GUIONNEAU	Inspecteur des affaires sanitaires et sociales

- Préfecture de police

David JULLIARD	Sous-directeur de l'administration des étrangers
Béatrice CARRIERE	Chef du 10ème bureau (Asie et asile)
Marie-Hélène PAUZIES	Adjointe à la chef du 10ème bureau

- Mairie de Paris

Valérie De BREM	Secrétaire générale
Véronique DUROY	Directrice des familles et de la petite enfance
Isabelle GRIMAULT	Sous-directrice des actions familiales et éducatives
Dominique BORDIN	Coordinateur des actions opérationnelles de la mission SDF

- Samu Social – Pôle hébergement et réservation hôtelière (PHRH)

Mme PARIGI	Directrice générale
Mme BERGE	Directrice des opérations
Mme DELUS	Directrice du PHRH

- Pôle Emploi – Agence Paris Dubail

Joëlle SIMON	Directrice
Philippe PIOCH	Directeur adjoint
Cherif KA	Conseiller

- Préfecture de l'Essonne

Alain ESPINASSE	Secrétaire général
Pascale CUITOT	Directrice de l'immigration et de l'intégration
Aurélie DECHARNE	Chef du bureau des étrangers

- DDSC de l'Essonne

Christian RASOLOSON	Directeur
Marie-Claire LAMARCHE	Chef du pôle hébergement et logement

- Délégation territoriale de l'OFII

Laurie TONDI	Directrice OFII Créteil
Abdellah BOUKELLAL	Directeur-adjoint OFII Créteil/Evry
Philippe SUBRA	Directeur-adjoint OFII Créteil

- CADA Sud-Essonne, ADOMA

Patrick PICHOT	Directeur
Alexis GOURRIER	Chef du service hébergement-asile Ile-de-France d'ADOMA
Namora KEITA	Directeur Territorial Essonne

◆ **Rhône-Alpes**

- Préfecture de la région Rhône-Alpes

Jean-François CARENCO	Préfet
Marc CHALLEAT	Secrétaire général pour les affaires régionales
Laurent WILLEMAN	Chargé de mission cohésion sociale, l'égalité des chances et la culture

- DRJSCS

Françoise MAY-CARLE	Directrice adjointe

- Préfecture du Rhône

Isabelle DAVID	Secrétaire générale de la préfecture du Rhône
Catherine MERIC	Directrice de la citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration
Cédric SPERANDIO	Chef du service de l'immigration et de l'intégration
Nicolas AUCOURT	Chef du pôle intégration et hébergement des demandeurs d'asile
Catherine STAKELBOROUGH	Chef du bureau du droit d'asile

- Préfecture de l'Isère

Bruno CHARLOT	Secrétaire général adjoint
Magali MALERBA	Direction de la citoyenneté et de l'immigration

- DDCS du Rhône

Gilles MAY-CARLE	Directeur départemental

- DDCS de l'Isère

Catherine CHARVOZ	Responsable du pôle hébergement et logement social

- Conseil général du Rhône

Benoît CHEVALDONNET	Directeur de la protection de l'enfance

- Délégation territoriale de l'OFII de Lyon

Sarah GUILLON	Directrice territoriale par intérim

- Pôle Emploi

Patrick LESCURE	Directeur régional Rhône-Alpes
Catherine COLAS	Chargée des dispositifs d'insertion
Françoise CHAMPIGNEUL-JOUBERT	Directrice de l'agence de Grenoble Europole
Chantal ROBERT	Chargée de mission

- SIAO du Rhône

Michel PILLOT	Directeur de la veille sociale du Rhône

- SIAO de l'Isère

Francis SILVENTE	Opérateur Relais Ozanam
Frédéric CESBRON	Opérateur OHL

- Associations gestionnaires de sites d'hébergement et des plates-formes d'accueil

Jean-François PLOQUIN	Directeur général de Forum Réfugiés (gestionnaire de la plate-forme d'accueil du Rhône, de CADA et de centres d'hébergement)
Messaouda HADJAB	Directrice de l'accueil-asile (Forum Réfugiés)
Nora SAOUDI	Directrice du centre de transit de Villeurbanne (Forum Réfugiés)
Alain BILA	Association « La Relève » (gestionnaire de la plate-forme d'accueil de l'Isère et de centres d'hébergement)
Rached SFAR et Zeina CHERIF	Association « L'Adate » (gestionnaire d'un CADA et d'un centre d'hébergement)

- **Alsace**

- Préfecture de la région Alsace

Stéphane BOUILLON	Préfet
Jacques GARAU	Secrétaire général aux affaires régionales et européennes

- Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)

Pièce jointe 2

Daniel BOUFFIER	Directeur

- Préfecture du Bas-Rhin

Christian RIGUET	Secrétaire général
Patrick KUBICKI	Directeur Immigration

- Préfecture du Haut-Rhin

Xavier BARROIS	Secrétaire général
Antoine DEBERDT	Directeur de la règlementation et des libertés publiques
Laurent GABALDA	Chef du service immigration
Gilbert MANCIET	Secrétaire général de la sous-préfecture de Mulhouse
Bertrand GALLANT	Chef du bureau de la nationalité de la sous-préfecture de Mulhouse

- Direction départementale de la cohésion sociale du Bas-Rhin

Eve KUBICKI	Directrice
Nathalie MASSE-PROVIN	Directrice-adjointe
Emilie MAMCARZ	Chef du service hébergement et logement

- Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du Haut-Rhin

Patrick L'HÔTE	Directeur
Philippe HAVREZ	Directeur du pôle inclusion sociale, solidarités et fonctions sociales du logement
Julie SENGER	IASS stagiaire

- OFII

Laurent BEELER	Directeur territorial
Guillaume GERMAIN	Directeur territorial adjoint
Francine MUSER	Responsable du site de Mulhouse
Hassida YAMOUN	Chargée d'accueil à Mulhouse
Laure MEYER	Chargée d'accueil à Mulhouse

- Pôle Emploi

M. HASSENFRATZ	Direction territoriale Strasbourg

- SIAO 67

Jean-Michel HITTER	Président
Alain DI CINTIO	Coordinateur

- Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile du Bas-Rhin - Foyer Notre Dame (AFND)

Corinne BARTIER	Directrice fédérale
Cathie GESTHAZ	Directrice du Pôle réfugiés
Brigitte KUNTZ	Chef du service PADA 67
Frédérique PARCHMENT	Référente au sein du SIAO 67

- Accueil sans frontières (ASF)

Gilbert KOEBEL	Directeur
Elisabeth DEILLER	CADA/centre d'hébergement d'urgence de Haguenau

- Association chrétienne de coordination, d'entraide et de solidarité (ACCES)

Jean-Marc BELLEFLEUR	Président
Jean-Robert YAPOUDJIAN	Directeur général
Daniel TOURNIER	Directeur de projet « réfugiés »

- ADOMA

M. AOUADI	Directeur territorial Alsace
Mme SPITTLER	Directrice territoriale adjointe Alsace

- APPUIS

Mme MOUILLET	Présidente
M. MULLER	Directeur

◆ **Picardie**

- Préfecture de la région Picardie

Jean-François CORDET	Préfet
François COUDON	Secrétaire général pour les affaires régionales
Arnaud DEHEDIN	Chargé de mission TIC, études, cohésion sociale, jeunesse et sports

- Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)

Jean-François COQUAND	Directeur
Christine JAAFARI	Chef du pôle cohésion sociale

- Préfecture de la Somme

Jean-Charles GERAY	Secrétaire général

Pièce jointe 2

- Direction départementale de la cohésion sociale de la Somme

Didier BELET	Directeur
Daniel BOUTILLIER	Chef du service de l'aide sociale, des populations fragiles, et de la lutte contre l'exclusion

- Pôle emploi Picardie

Claude THIERRY	Chef de service, responsable support aux opérations
Chantal DESMEDT	Agent du service support production

- OFII

Sophie KAPUSCIAK	Directeur territoriale de l'OFII
Nora BOULKADDID	Assistante sociale

- Coallia – Unité de la Somme

Daniel FERRY	Responsable du Pôle territorial Nord-Est-Picardie COALLIA
Madame CAPPE	Chef de service – CADA Unité Somme
Madame DATHY	Chef de service – CADA Unité Somme

- UDAUS

Didier BILLARD	Président de l'association et directeur du Foyer d'Avenir
Michel GIVERDON	Directeur de l'UDAUS
Angélique CHOQUET	Chef de service

- Apremis

Eliane GILLET	Présidente de l'association
Yannick ANVROIN	Directeur
Monique VEGEGA	Responsable de service éducatif

- Préfecture de l'Oise

Nicolas DESFORGES	Préfet
Patricia WILLAERT	Secrétaire générale
Hervé ADEUX	Directeur de la règlementation et des libertés publiques
Sophie DELOISON	Chef du service immigration

- Direction départementale de la cohésion sociale de l'Oise

Alexandre MARTINET	Directeur
Vincent LUBART	Chef du pôle hébergement-accueil

Pièce jointe 2

Dominique VASSEUR	Chef du bureau hébergement

- Association départementale accueil réadaptation sociale (ADARS – CAR 60)

Florence LIGIER	Directrice de l'ADARS – Coordinatrice de CAR 60
Jean-Paul HENRY	Administrateur de l'ADARS et de CAR 60

- Coallia – Unité de l'Oise

Nordine DJEBARAT	Directeur de l'unité territoriale Coallia Oise
Aurélie DROBECQ	Chef de service

- ADOMA

Marylise VERITE	Directrice territoriale
Romuald LIKIBI	Directeur adjoint

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE POUR LES DEMANDEURS D'ASILE

ANNEXE 2 : L'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

ANNEXE 3 : LES PARCOURS DES DEMANDEURS D'ASILE

ANNEXE 4 : LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE ET SON IMPACT SUR LES DEPENSES DE PRISE EN CHARGE

ANNEXE I

L’allocation temporaire d’attente pour les demandeurs d’asile

SOMMAIRE

1. ALORS QUE L'ATA, COUPLEE A L'HEBERGEMENT D'URGENCE, ETAIT INITIALEMENT CONÇUE COMME UN DISPOSITIF SUBSIDIAIRE, SON COUT POUR LES FINANCES PUBLIQUES EST AUJOURD'HUI PROCHE DE CELUI DES CADA 1

1.1. L'ATA constitue une allocation de subsistance pour les demandeurs d'asile non hébergés en CADA 1

1.1.1. L'ATA est aujourd'hui ouverte de droit à toutes les personnes majeures demandant l'asile en France et non hébergés en CADA à l'exception des demandeurs d'asile de la catégorie « Dublin » 1

1.1.2. Pour les bénéficiaires, la période de bénéfice des droits varie toutefois en fonction du classement, normal ou prioritaire, de la demande d'asile 2

1.2. L'ATA représente une dépense budgétaire en forte augmentation au cours des dernières années 4

1.2.1. Une dépense marquée par une forte augmentation au cours des dernières années 4

1.2.2. En première approche, cette augmentation ressort principalement de quatre causes 5

1.2.3. Toutes choses égales par ailleurs, la dépense d'ATA risque de ne pas diminuer en 2013 7

2. POLE EMPLOI EST LE GESTIONNAIRE HISTORIQUE D'UN DISPOSITIF MARGINAL AU REGARD DE SES AUTRES MISSIONS 9

2.1. Le recours à Pôle emploi – et précédemment l'UNEDIC – pour gérer l'ATA n'a pas été remis en cause par les différentes évolutions institutionnelles 9

2.2. Cette gestion est encadrée par une convention du 15 septembre 2009, non totalement respectée 9

2.2.1. La convention du 15 septembre 2009 est une convention typique de mandat de gestion 9

2.2.2. Certaines dispositions de cette convention n'ont pas été mises en œuvre 10

2.3. Le caractère marginal de l'activité pour Pôle emploi explique probablement des choix non optimaux pour la gestion de l'ATA 10

2.3.1. La gestion de l'ATA représente, sur le plan arithmétique, une activité marginale pour Pôle emploi 10

2.3.2. Certains choix de gestion de l'ATA n'apparaissent pas optimaux 11

2.3.3. L'instruction de Pôle emploi en date du 28 mai 2010 sur la gestion de l'ATA, bien que relativement opérationnelle, n'a pas été actualisée 11

2.4. Des frais de gestion facturés supérieurs d'environ 2 M€ aux coûts ressortant de la comptabilité analytique 12

2.4.1. Les frais de gestion ont doublé entre 2009 et 2012, suivant l'évolution des dépenses globales d'ATA 12

2.4.2. L'examen de la comptabilité analytique fait toutefois apparaître une surfacturation annuelle de l'ordre de 2 M€ en 2011 et 2012 12

2.4.3. Le coût de l'avance de trésorerie consentie par Pôle emploi est loin de contrebalancer la surfacturation des frais de gestion 13

3. SUR LE PLAN OPERATIONNEL, LA GESTION DE L'ATA APPARAIT D'UNE COMPLEXITE EXTREME ET PORTEUSE DE RISQUES, CE QUE CONFIRME L'ANALYSE D'UN ECHANTILLON IMPORTANT DE DOSSIERS 14

3.1. La multiplicité des acteurs et l'absence d'interfaçage pertinent des systèmes d'information sont à l'origine de nombreux dysfonctionnements 14

3.1.1. Les informations relatives au maintien et à l'interruption des droits à l'ATA sont apportées à Pôle emploi par plusieurs interlocuteurs, sans véritable interfaçage des systèmes d'information 14

3.1.2. Cette absence d'automatisation efficace conduit les acteurs à multiplier des circuits « parallèles » ou « manuels » pour échanger les informations 17
3.1.3. Cette situation peut être source de retards de trésorerie pour les bénéficiaires 17
3.1.4. Elle multiplie surtout les risques d'indus pour l'Etat 18
3.2. L'analyse d'un échantillon aussi représentatif que possible confirme de nombreuses situations d'indus supérieures aux indus effectivement recouvrés par Pôle emploi 19
3.2.1. Un taux d'indu compris entre 15 et 20 % apparaît probable au regard des analyses conduites 19
3.2.2. Ce taux d'erreur est largement supérieur aux résultats du contrôle interne de Pôle emploi ainsi qu'aux indus recouvrés 24

4. DES ACTIONS DE COURT TERME DOIVENT ETRE ENGAGEES POUR METTRE A JOUR LES DOSSIERS INDIVIDUELS TANDIS QU'UNE REFLEXION PLUS GLOBALE SUR L'ATA ET SA GESTION DOIT S'ENGAGER 24

4.1. Un plan d'action à court terme doit être engagé 24
4.1.1. Des croisements doivent être très rapidement effectués entre les fichiers du service de l'asile, de l'OFII, de l'OFPRA et de Pôle emploi afin de résorber le stock d'indus 25
4.1.2. D'ici l'été 2013, un plan d'action doit être engagé pour limiter la constitution de nouveaux indus 26
4.2. Des décisions doivent par ailleurs être prises concernant des situations plus ou moins périphériques à l'ATA 29
4.2.1. Certains bénéficiaires de l'ATA disposent d'une aide complémentaire indirecte du programme 303 (ou du programme 177) via l'aide alimentaire 29
4.2.2. Certains demandeurs d'asile bénéficient de l'allocation temporaire d'attente alors qu'ils n'ont pas l'intention d'aller en CADA 30
4.2.3. Les demandeurs d'asile hébergés dans le cadre de l'ATSA bénéficient de l'ATA alors qu'ils sont pris en charge par un dispositif proche de celui des CADA 30
4.2.4. Le champ des bénéficiaires de l'ATA peut être restreint pour lutter contre des comportements abusifs, dans le respect des textes européens 31
4.3. A moyen terme, le mode de calcul de l'ATA et son gestionnaire gagneraient à être interrogés 33
4.3.1. La non « familialisation » de l'ATA crée un risque juridique au regard d'une rupture éventuelle du principe d'égalité 33
4.3.2. Le versement de l'ATA, pour les demandeurs d'asile concernés, par les gestionnaires des centres pérennes d'hébergement d'urgence pourrait être expérimenté 33
4.3.3. La question de la gestion de l'ATA par un opérateur plus familier des problématiques d'asile que Pôle emploi se pose 34

L'allocation temporaire d'attente (ATA) est une allocation versée par Pôle emploi :

- à certains demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande d'asile ainsi qu'à certaines catégories de ressortissants étrangers (groupe 1) ;
- à certaines catégories de personnes en attente de réinsertion pendant une durée déterminée (les travailleurs salariés expatriés et les anciens détenus) (groupe 2).

On s'intéressera ici à la seule ATA versée aux demandeurs d'asile et assimilés, à savoir le groupe 1.

1. Alors que l'ATA, couplée à l'hébergement d'urgence, était initialement conçue comme un dispositif subsidiaire, son coût pour les finances publiques est aujourd'hui proche de celui des CADA

L'allocation temporaire d'attente a été créée par la loi de finances pour 2006, à l'intention des demandeurs d'asile majeurs ne pouvant être hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ses conditions de versement ont été précisées par un décret du 13 novembre 2006. Cette année-là, le nombre de « primo-demandeurs d'asile » majeurs s'établissait à 26 269 personnes, le nombre de réexamens à 8 584 personnes, pour un total inférieur à 35 000 personnes. Ces ordres de grandeur se maintiendront jusqu'en 2008.

Compte tenu d'une capacité de 19 500 places en CADA – y compris pour les mineurs néanmoins – et d'une part conséquente de demandeurs d'asile ne souhaitant pas être hébergés – encore près de 3 000 en 2008 – ainsi que de critères restrictifs d'attribution sur lesquels la jurisprudence administrative est depuis revenue, l'ATA représentait alors un dispositif subsidiaire. De fait, 10 469 demandeurs d'asile bénéficiaient de l'ATA en moyenne chaque mois en 2007. Ce nombre est à comparer aux 37 600 demandeurs d'asile émargeant au dispositif au 31 décembre 2012.

1.1. L'ATA constitue une allocation de subsistance pour les demandeurs d'asile non hébergés en CADA

Conformément à la directive européenne du 27 janvier 2003, l'ATA est un revenu de subsistance versé aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande lorsqu'ils remplissent un certain nombre de conditions.

1.1.1. L'ATA est aujourd'hui ouverte de droit à toutes les personnes majeures demandant l'asile en France et non hébergées en CADA à l'exception des demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin II »

1.1.1.1. L'ATA doit permettre aux demandeurs d'asile non hébergés en CADA de subvenir à l'ensemble de leurs besoins quotidiens

Sous réserve de condition de ressources, peut bénéficier de l'ATA le ressortissant étranger :

- qui a atteint l'âge de dix-huit ans révolus ;
- qui a déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA et dispose d'une lettre de l'office l'informant de l'enregistrement de sa demande ;
- dont la demande d'asile n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive ;

- qui détient un titre de séjour ou un récépissé de demande de titre de séjour mentionnant qu'il a sollicité l'asile en France. Cette condition n'est pas applicable aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire, applicable à ceux qui sont originaires d'un pays d'origine sûr (Arrêt CE du 16 juin 2008), qui ont déposé une demande de réexamen de leur dossier, qui représentent une menace pour l'ordre public, ou dont la demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile (Arrêt CE du 7 avril 2011), pour lesquels la lettre d'enregistrement de l'OFPRA suffit ;
- qui n'a pas refusé l'offre de principe d'hébergement ;
- n'est pas hébergé en CADA.

Il convient enfin de noter que l'ATA peut également être versée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux bénéficiaires de la protection temporaire, aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, ainsi qu'aux apatrides.

Le montant de l'ATA, fixé par décret, le dernier en date du 28 décembre 2012, s'élève à 11,2 € par demandeur d'asile majeur et par jour. Il est revalorisé chaque année.

1.1.1.2. Le cas des demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin II » est momentanément compliqué

En revanche, les personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat européen en application des dispositions du règlement CE du Conseil du 18 février 2003 dit « Dublin II », notamment les personnes souhaitant déposer une demande d'asile sur le territoire français mais détenteurs d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité délivré par un autre Etat membre de l'Union européenne, ne sont pas, selon les textes en vigueur, éligibles à l'ATA.

La situation va toutefois prochainement évoluer avec la reprise, en droit interne, de la réponse du 27 septembre 2012 de la Cour de Justice de l'Union européenne à la question préjudicielle qui lui avait été transmise par le Conseil d'Etat sur le sujet (cf. 1.2.3.4). Il convient d'ailleurs de noter que les juridictions de premier niveau accordent dès aujourd'hui le bénéfice des droits à l'ATA lorsqu'elles sont saisies individuellement par des demandeurs d'asile placés sous la procédure Dublin II.

1.1.2. Pour les bénéficiaires, la période de bénéfice des droits varie toutefois en fonction du classement, normal ou prioritaire, de la demande d'asile

Les droits à l'ATA courent pour l'ensemble des demandeurs d'asile pour lesquels ils ont été ouverts jusqu'à ce qu'un événement intervienne soit dans leurs conditions d'hébergement, avec une proposition d'accueil en CADA, soit dans le traitement de leur demande d'asile.

1.1.2.1. Une entrée ou un refus d'entrée en CADA entraîne l'interruption des droits pour tous les bénéficiaires de l'ATA

Le bénéfice de l'ATA étant lié à l'incapacité d'accueillir un demandeur d'asile en CADA, les droits correspondants ont naturellement vocation à être interrompus à partir du moment où une place s'y libère et lui est proposée.

Deux cas de figure sont alors à distinguer :

- le demandeur d'asile accepte la place qui lui est proposée. Le bénéfice de l'ATA doit alors s'interrompre le jour même de l'entrée en CADA ;

- le demandeur d'asile refuse la place qui lui est proposée. Le bénéfice de l'ATA est alors interrompu au terme du mois qui suit le refus. La sortie prématurée du CADA, avant la fin de l'instruction du dossier par l'OFPRA ou la CNDA, ou l'exclusion du CADA sont assimilés à des refus et motivent la cessation du versement de l'ATA dans le mois qui suit l'événement.

1.1.2.2. Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire voient leurs droits à l'ATA s'interrompre après la décision de l'OFPRA alors que les demandeurs d'asile en procédure normale continuent d'en bénéficier jusqu'à la décision de la CNDA

Sauf dans l'hypothèse d'un désistement – auquel cas les droits à l'ATA cessent à la fin du mois qui suit la décision correspondante – les droits à l'ATA perdurent tout au long de l'instruction de demande d'asile devant l'OFPRA.

La décision de l'OFPRA, positive ou négative, entraîne une cessation du versement de l'ATA au terme du mois qui suit sa notification. Deux cas de figure sont alors à distinguer :

- le demandeur d'asile est en procédure prioritaire, car provenant d'un pays d'origine considéré comme sûr, ou en situation de réexamen, de fraude ou de trouble à l'ordre public, auquel cas l'ATA cesse définitivement de lui être versée, y compris dans l'hypothèse d'un recours devant la CNDA. Pour les procédures prioritaires, la décision de l'OFPRA est en effet réputée « définitive », et le recours devant la CNDA non suspensif, car il découle de l'article L. 742-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que le droit au maintien sur le territoire des personnes concernées cesse à compter de la notification de la décision de l'OFPRA. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a reconnu, dans sa décision du 7 avril 2011, que l'ATA peut n'être versée que jusqu'à notification de la décision de l'OFPRA ;
- le demandeur d'asile est en procédure normale. Il dispose alors d'un mois pour déposer un recours devant la CNDA. Comme le bénéfice de l'ATA perdure jusqu'à la fin du mois qui suit la notification de la décision de l'OFPRA, le respect du délai d'un mois de recours évite la cessation du versement de l'ATA[41]. Celle-ci continue alors d'être versée jusqu'au terme du mois suivant la notification de la décision, positive ou négative, de la CNDA.

[41] De même, l'ATA doit continuer d'être versée en cas de prolongation du délai de recours résultant du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle. Un nouveau délai court à compter de la réception par l'intéressé de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle. Dans cette situation, le versement de l'ATA est maintenu à l'allocataire jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA si l'allocataire ne dépose pas finalement de recours, ou jusqu'à la décision de la CNDA en cas de dépôt d'un recours.

Tableau 6 : Conditions d'ouverture et de clôture des droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile

	Droit à l'ATA	Entrée en CADA	Refus d'entrée / sortie anticipée / exclusion en CADA	Instruction OFPRA	Instruction CNDA
Demandeur d'asile majeur non hébergé en CADA et en procédure normale	Oui	Interruption le jour de l'entrée	Interruption au terme du mois qui suit l'événement	Interruption au terme du mois qui suit la notification de la décision de l'OFPRA	Interruption au terme du mois qui suit la notification de la décision de la CNDA
Demandeur d'asile majeur non hébergé en CADA et en procédure prioritaire	Oui depuis le 16/06/08 pour les ressortissants des pays d'origine sûr et depuis le 07/04/11 pour les autres procédures prioritaires	Interruption le jour de l'entrée	Interruption au terme du mois qui suit l'événement	Interruption au terme du mois qui suit la notification de la décision de l'OFPRA	-
Demandeur d'asile en procédure Dublin II	Non dans l'attente de la reprise en droit interne de l'avis de la CJUE en date du 28/09/2012	-	-	-	-

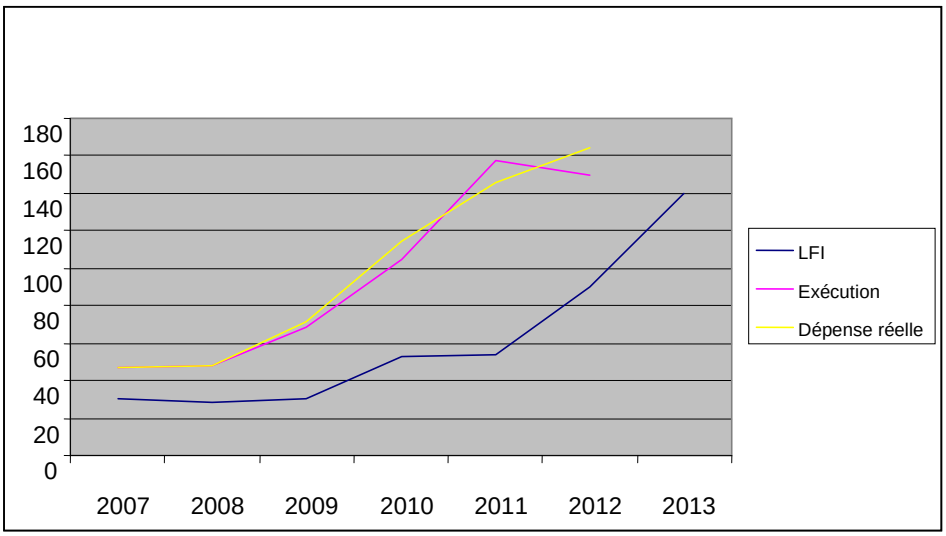
Source : SGII – Code du travail

1.2. L'ATA représente une dépense budgétaire en forte augmentation au cours des dernières années

1.2.1. Une dépense marquée par une forte augmentation au cours des dernières années

Depuis 2007, les crédits consacrés à l'allocation temporaire d'attente ont progressé de 30 à 140 M€ (2013) en LFI, soit + 367 %, et de 47,1 à 149,8 M€ (2012) en exécution, soit une progression de + 218 %.

Graphique 1 : Evolution des crédits d'allocation temporaire d'attente



Source : DB - SGII

La dépense annuelle réelle, c'est-à-dire effectivement assumée par Pôle emploi, hors report de charges[42] et remboursement des reports de charges, est par ailleurs encore plus dynamique et plus régulière que la dépense exécutée. Au lieu d'une diminution de 8 M€ comme avancé par les documents retraçant l'exécution de la dépense en 2012, la dépense réelle a en fait augmenté de 20,1 M€ entre 2011 et 2012. Calculée sur la base de la dépense réelle, la progression s'établit à + 249 % sur la période 2007-2012.

Outre ces progressions respectives, les séries de données 2007 à 2012 font apparaître une sous-budgétisation initiale importante et systématique, qui a culminé en 2011 avec un écart de 103,1 M€ entre la LFI et l'exécution en 2011, soit près de deux fois les crédits inscrits en LF1 2011.

Cette sous-budgétisation semble avoir été progressivement résorbée avec un premier rebasage de 35 M€ en LFI 2012 – l'écart entre la LFI et l'exécution diminuant à 72,9 M€ – et un nouveau rebasage de 50 M€ en LFI 2013. Cette dotation n'est plus inférieure que de 7 % à la dépense exécutée pour 2012 – mais de 15 % à la dépense réelle.

1.2.2. En première approche, cette augmentation s'explique principalement par quatre causes

1.2.2.1. La demande d'asile déposée par des adultes progresse fortement

Le nombre de demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA est passé de 35 520 en 2007 à 61 166 en 2012, soit une progression de + 72,2 %. Le nombre de demandeurs d'asile majeurs, les seuls à pouvoir bénéficier de l'allocation temporaire d'attente, progresse pour sa part de manière légèrement moins soutenue, à + 58,5 %, passant de 29 937 à 47 453 entre 2007 et 2012.

[42] Le report de charges était de 3,2 M€ à fin 2009, 9,1 M€ à fin 2010 et 14,7 M€ à fin 2012. En revanche, les crédits versés à Pôle emploi en 2011 étaient supérieurs de 12,4 M€ à la dépense réelle observée cette année-là, permettant d'absorber les reports de charge des années précédentes.

Tableau 7 : Evolution de la demande d'asile adressée à la France

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demandeurs d'asile	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468
Demandeurs d'asile majeurs	29 937	34 258	38 803	41 619	45 654	47 453
Refus de l'offre de principe d'hébergement	Nd.	2 789	2 281	1 563	1 738	1 357

Source : Service de l'asile, OFPRA.

Cette situation se double, plus marginalement, d'une diminution du nombre de refus de l'offre de principe d'hébergement, passés de 2 789 en 2008 à 1 357 en 2012.

1.2.2.2. Les délais de traitement se sont stabilisés à un niveau élevé

Depuis 2007 (cf. annexe dédiée), les délais de traitement de l'OFPRA sont passés de 105 à 186 jours. La diminution des délais d'instruction par la CNDA, passés de 356 jours à 303, sachant que plus de 85 % des décisions de l'OFPRA font l'objet d'un recours, n'a pas permis de contrebalancer totalement cette première augmentation.

Tableau 8 : Délai moyen constaté (DMC)[43] de traitement des demandes d'asile et des recours depuis 2006

Délai moyen constaté (jours)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OFPRA	105	101	118	145	174	186
CNDA	356	412	385	392	344	303
Délai instruction OFPRA + CNDA (Hors délais cachés)	**461**	**513**	**503**	**537**	**518**	**489**

Source : OFPRA, CNDA.

La légère augmentation des délais de traitement observée sur la période cache par ailleurs des évolutions infra-période plus marquées, avec une somme des délais OFPRA + CNDA atteignant un pic à 537 jours en 2010, contre 461 en 2007 et 489 en 2012. Cette évolution des délais de traitement a conduit à prolonger la période pendant laquelle les bénéficiaires de l'ATA ont pu se voir verser cette allocation, et donc à augmenter le nombre de bénéficiaires.

1.2.2.3. Le nombre de places en CADA n'a pas augmenté parallèlement

Le nombre de places en CADA (cf. annexe sur l'hébergement) n'ayant augmenté que de 2 000 depuis 2007, la quasi totalité du surcroît de demandeurs d'asile observé chaque année depuis 2007 ne peut y être hébergé, du fait de l'absence de réduction des délais de traitement – et donc de capacité à libérer plus rapidement des places en CADA.

Tableau 9 : Evolution du nombre de places de CADA de 2001 à 2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
19 410	20 410	20 410	21 330	21 410	21 410

Source : OFII

Il s'ensuit que chaque demandeur d'asile majeur supplémentaire est quasiment sûr de remplir les conditions pour bénéficier de l'allocation temporaire d'attente.

[43] Le délai moyen constaté est calculé comme la somme des délais de traitement de dossiers traités sur l'année, divisée par le nombre de dossiers effectivement traités. Le délai prévisible moyen qu'utilise la CNDA en parallèle du délai moyen constaté ne constitue pas un indicateur fiable de l'activité effectivement réalisée et sous-évalue le délai réel de jugement.

1.2.2.4. Le périmètre des bénéficiaires de l'ATA s'est également accru avec différentes évolutions juridiques

Plusieurs décisions du Conseil d'Etat sont venues élargir le périmètre des bénéficiaires de l'ATA, ce qui a eu pour effet de renforcer la progression de la dépense considérée :

- par une décision du 16 juin 2008, le Conseil d'Etat a rendu éligibles à l'ATA les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire car venant d'un pays d'origine considéré comme sûr. En 2012, environ 4 800 individus correspondant à cette catégorie ont déposé une demande d'asile ;
- par une décision du 7 avril 2011, il a rendu éligibles à l'ATA les autres demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, notamment ceux qui déposent une demande de réexamen. En 2012, un peu plus de 6 000 demandes de réexamen ont été déposées.

1.2.3. Toutes choses égales par ailleurs, la dépense d'ATA risque de ne pas diminuer en 2013

1.2.3.1. La demande d'asile des adultes reste dynamique

Les données relatives à la demande d'asile pour le début de l'exercice 2013 pourraient faire croire à une certaine stabilité.

Tableau 10 : Evolution de la demande d'asile depuis le début de l'année 2013

	Janvier 2013	Février 2013	Total	% Jan-Fév 2012
Total	4 896	5 266	10 162	+ 0,4 %
Premières demandes majeurs	3 468	3 795	7 263	+ 5 %
Réexamens	439	466	905	- 8 %
Mineurs accompagnants	989	1 005	1 994	- 11 %

Source : OFPRA

L'examen détaillé montre toutefois que cette apparente stagnation masque des tendances contraires, puisque le nombre de premières demandes d'asile émises par des personnes majeures progresse de 5 %, alors que le nombre de demandes d'asile déposées pour des mineurs accompagnants diminue de 11 %.

1.2.3.2. Les délais risquent de ne pas diminuer à très court terme

Si le stock de la CNDA au 31 décembre 2012 s'établissait à 25 265 dossiers en attente de décision contre 26 613 au 31 décembre 2011, soit une diminution de 5,1 %, celui de l'OFPRA, a augmenté de 7,9 % sur la même période, passant de 22 474 à 24 260.

Cette augmentation globale des stocks au 31 décembre 2012, conjuguée à la poursuite de l'augmentation de la demande d'asile de personnes majeures sur les premiers mois de l'année 2013, ne laisse pas présager de diminution importante des délais à très court terme.

1.2.3.3. La création de 2 000 places en CADA au début de l'été 2013 ne permettra de dégager que des économies limitées sur l'ATA cette année-là

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit la création de 4 000 places de CADA sur la période 2013-2014. Le calendrier actuel prévoit à ce stade la création de 2 000 places au 1er juillet 2013, de 1 000 places supplémentaires au 1er décembre 2013, les 1 000 places restantes devant être créées au second semestre 2014.

Cette ouverture de nouvelles places en CADA devrait permettre d'accueillir des demandeurs d'asile aujourd'hui hébergés dans le cadre du dispositif d'urgence et bénéficiant de l'allocation temporaire d'attente, qui cessera alors de leur être versée.

L'économie pour 2013 risque toutefois d'être limitée. En effet, dans l'hypothèse où ces places seraient réellement disponibles dès le 1er juillet 2013, l'accueil des demandeurs d'asile concernés se fera tout au long du mois de juillet, au cours duquel ils continueront de toucher l'ATA. Dans ces conditions, l'économie sur l'ATA ne concernera que les cinq derniers mois de 2013, pour un montant de l'ordre de 2,5 M€[44].

La création de 1 000 places supplémentaires au 1er décembre 2013 ne devrait pour sa part entraîner aucune économie sur l'ATA du fait du mois probable de latence pour l'entrée dans les lieux.

Les économies sur l'ATA liées à la création de ces 3 000 places de CADA en 2013 seront plus substantielles au titre de l'exercice 2014, de l'ordre de 10 M€.

1.2.3.4. Suite à une question préjudicielle tranchée par la justice européenne, le conseil d'Etat devrait prochainement encore élargir la liste des bénéficiaires de l'ATA

Saisie par le conseil d'Etat dans le cadre d'une question préjudicielle, la Cour de Justice de l'Union Européenne a estimé, le 27 septembre 2012, que les demandeurs d'asile en procédure Dublin II ont vocation à bénéficier de l'allocation temporaire d'attente.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore repris cette position dans sa jurisprudence, mais cela ne devrait pas tarder. Par ailleurs, des décisions individuelles de justice ont d'ores et déjà été rendues sur la base de la position de la CJUE, ouvrant le droit à l'ATA aux pétitionnaires. Sept dossiers de demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin II étaient ainsi en instance de paiement à l'agence Pôle emploi de Paris Dubail lors de la visite effectuée par la mission le 26 février 2013.

Pour mémoire, prés de 5 800 demandeurs d'asile, dont 3 500 adultes, étaient placés sous procédure Dublin II en 2012. Dans l'hypothèse d'une rapide reprise en droit interne de l'avis de la CJUE, le coût de cet élargissement du champ des bénéficiaires représenterait une dizaine de M€, pour un coût en année pleine de l'ordre de 14 M€.

[44] En partant de l'hypothèse que sur les 2000 personnes accueillies, 1600 sont des adultes.

2. Pôle emploi est le gestionnaire historique d'un dispositif marginal au regard de ses autres missions

2.1. Le recours à Pôle emploi – et précédemment l'UNEDIC – pour gérer l'ATA n'a pas été remis en cause par les différentes évolutions institutionnelles

Le recours à Pôle emploi – auparavant à l'UNEDIC – pour la gestion de l'ATA, tant du groupe 1 que du groupe 2, est inscrit à l'article L. 5423-14 du code du travail.

Dans ce cadre, une première convention avait été signée entre l'Etat et l'UNEDIC le 31 mars 1984 pour préciser les modalités de gestion du régime de solidarité, auquel émargeait l'allocation d'insertion, qui précédait l'ATA.

La disparition de l'allocation d'insertion et son remplacement par l'allocation temporaire d'attente ont donné lieu à la signature d'une deuxième convention, en date du 5 janvier 2007, entre l'Etat et l'UNEDIC. De même, une troisième convention en date du 15 septembre 2009, signée entre le directeur général de Pôle emploi, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle et le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a principalement pris acte de la création de Pôle emploi. De fait, à part l'actualisation des différentes institutions concernées, la disparition du régime transitoire entre l'allocation d'insertion et l'allocation temporaire d'attente et la prise en compte des conséquences de l'arrêt du conseil d'Etat du 16 juin 2008, les dispositions des conventions du 5 janvier 2007 et du 15 septembre 2009 sont quasiment identiques.

2.2. Cette gestion est encadrée par une convention du 15 septembre 2009, non totalement respectée

2.2.1. La convention du 15 septembre 2009 est une convention typique de mandat de gestion

Faisant suite à la première convention de 2007, cette nouvelle convention, cosignée par le directeur général de Pôle emploi, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration ainsi que par le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, précise notamment :

- les prestations de gestion assurées par Pôle emploi en qualité de mandataire ;
- les conditions d'ouverture des droits pour les demandeurs d'asile ;
- les conditions de renouvellement ou d'interruption des droits ;
- la mise à disposition des données par le ministère chargé de l'immigration, l'OFII et l'OFPRA pour permettre aux services de Pôle emploi de gérer les procédures d'ouverture, de renouvellement ou d'interruption des droits (cf. *infra 3.1.1.1.*) ;
- les frais de gestion (cf. *infra 2.4.*) ;
- les données statistiques et financières devant être communiquées par Pôle emploi au ministère chargé de l'immigration ;
    - Sur ce point, il est notamment prévu que Pôle emploi adresse à chaque directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) un « *état de paiement nominatif* » du mois précédent et un « *état de paiement récapitulatif* », ce dernier regroupant sur un document unique les paiements et les recouvrements enregistrés au cours du mois précédent.

- La convention prévoit que le DDTEFP vise les états de paiement nominatifs et les retourne à Pôle emploi. Il est précisé qu'il peut procéder à des contrôles par sondage et, s'il y a lieu, signaler à Pôle emploi les régularisations à opérer.

- les modalités de versement, par le ministère chargé de l'immigration, des fonds dédiés au paiement de l'ATA aux demandeurs d'asile à Pôle emploi.
  - Sur ce dernier point, la convention précise que ces versements se font sur la base d'avances mensuelles de trésorerie, appelées par Pôle emploi sur le fondement principal du rappel des prévisions de paiement pour le mois précédent, du montant des paiements effectués par Pôle emploi au cours du mois précédent, de la régularisation du solde du mois précédent et des prévisions de paiement du mois suivant, « *sur la base des prévisions financières de l'équilibre technique* ».

2.2.2. Certaines dispositions de cette convention n'ont pas été mises en œuvre

Du fait de la sous-budgétisation, les versements mensuels effectués par l'Etat au profit de Pôle emploi n'ont jamais pu correspondre aux sommes nécessaires pour assurer le paiement de l'ATA aux bénéficiaires. La trésorerie de Pôle emploi a donc été sollicitée.

Par ailleurs, il ne ressort pas des différents entretiens conduits, tant au niveau national que dans les différentes régions dans lesquelles la mission s'est déplacée, que les services départementaux du travail aient été impliqués dans le suivi mensuel des bénéficiaires de l'ATA du groupe 1.

De manière plus problématique, le deuxième paragraphe de l'article 3 de cette convention, qui stipule que « *Pôle emploi vérifie périodiquement la situation administrative des demandeurs d'asile bénéficiant de l'allocation depuis plus de 12 mois* » et qu'*« à cette fin, Pôle emploi adresse à l'OFPRA le fichier des personnes concernées aux fins de vérification par l'Office de l'état d'avancement de la demande d'asile* » n'a, aux dires des services de Pôle emploi rencontrés, jamais été mis en œuvre.

2.3. Le caractère marginal de l'activité pour Pôle emploi explique probablement des choix non optimaux pour la gestion de l'ATA

2.3.1. La gestion de l'ATA représente, sur le plan arithmétique, une activité marginale pour Pôle emploi

Avec 158 M€ de dépense exécutée en 2012 hors frais de gestion, le montant global des paiements relatifs à l'ATA se comparent aux 29 793 M€ de dépenses engagées cette même année par Pôle emploi au titre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (section 1 de son budget) et aux 3 362 M€ engagés au titre de l'ensemble des allocations qu'il gère pour le compte de l'Etat (section 2 de son budget). L'ATA constitue donc, au moins sur le plan budgétaire, une activité marginale pour Pôle emploi.

Ce caractère marginal se retrouve mécaniquement dans la part des moyens humains consacrés par Pôle emploi à la gestion de l'ATA puisque, d'après les données de la comptabilité analytique, la masse salariale correspondant aux quotes-parts du temps de travail des agents affectés à la gestion de l'ATA représente 0,15 % de la masse salariale totale de Pôle emploi.

2.3.2. Certains choix de gestion de l'ATA n'apparaissent pas optimaux

Si la mise en évidence de ces ratios n'appelle pas de commentaires autres qu'arithmétiques, les choix opérés pour organiser la gestion de l'ATA, et qui semblent en découler, apparaissent plus lourds de conséquences.

Il a en effet été tout d'abord décidé de réutiliser, au prix de quelques aménagements limités, le système d'information normalement dévolu au suivi des demandeurs d'emploi. Outre quelques incongruités, notamment la nécessité d'inscrire le demandeur d'asile comme recherchant un contrat à durée déterminée pour éviter le blocage de l'application, il s'ensuit un faible nombre de potentialités propres à la situation des demandeurs d'asile, notamment en termes de contrôle bloquant. De fait, seuls deux – relatifs à la durée de validité des titres de séjour ou au renouvellement de la déclaration de ressources – le sont effectivement.

Par ailleurs, la visite de l'agence Paris Dubail – qui a donné lieu à des observations ne pouvant pas forcément être étendues à l'ensemble du territoire – et les entretiens organisés avec les personnels concernés ont mis en évidence leur peu d'appétence pour la gestion de l'ATA. Les agents intéressés préfèrent – et de manière compréhensible – s'investir dans le suivi des demandeurs d'emploi. Cette préférence conduit toutefois à affecter des agents sous contrat à durée déterminée à la gestion de l'ATA, ce qui présente deux inconvénients. Cette catégorie de personnels est en effet souvent moins bien formée – alors que la gestion de l'ATA requiert une expertise minimale – et se caractérise par un *turn over* fréquent. Les risques d'erreur dans la gestion de l'ATA sont donc plus élevés.

Encadré 1 : Des « confusions » occasionnées par la gestion de l'ATA par Pôle emploi

De manière anecdotique, mais significative, la mission a été étonnée d'entendre des interlocuteurs rencontrés en région expliquer que certains demandeurs d'asile s'informent sur les conditions d'obtention, non pas de l'allocation temporaire d'attente, mais des « *Assedic* ».

Par ailleurs, lors de la visite organisée à l'agence Paris Dubail, la mission a été interpellée par le nombre de visites de demandeurs d'asile motivées non par le calcul ou le paiement de l'ATA, mais pour l'obtention d'attestations délivrées par Pôle emploi. Ces documents attestant de l'inscription des demandeurs d'asile dans les fichiers de Pôle emploi, ils servent *de facto* d'attestation de demandeurs d'emploi pour bénéficier des tarifications réduites développées pour certains services publics locaux à l'intention de cette catégorie (transports urbains, cantines scolaires, activités culturelles ou sportives…). Cette situation, qui ne peut être assimilée à un détournement dans la mesure où les conditions de ressources des demandeurs d'asile les conduisent naturellement à pouvoir bénéficier de ces tarifs sociaux, met toutefois en exergue les confusions découlant d'une gestion de l'ATA par Pôle emploi.

Enfin, même si l'agence de Paris Dubail prend soin de ne pas la délivrer, l'inscription dans les fichiers de Pôle emploi occasionne l'édition d'une « carte de demandeur d'emploi ». Dans l'hypothèse où, par accident, ce document serait délivré dans des agences de Pôle emploi, il pourrait être utilisé par des demandeurs d'asile pour accéder au marché du travail sans respecter le cadre qui leur est spécifique.

2.3.3. L'instruction de Pôle emploi en date du 28 mai 2010 sur la gestion de l'ATA, bien que relativement opérationnelle, n'a pas été actualisée

Une instruction de la direction générale de Pôle emploi en date du 28 mai 2010 est venue préciser, pour les agents concernés, l'ensemble des règles relatives à l'ATA, tant en termes d'ouverture, de renouvellement que de clôture des droits.

Cette instruction, précise et opérationnelle à la date de sa parution, n'a toutefois pas été actualisée dans sa forme pour tenir compte de la décision du Conseil d'Etat du 7 avril 2011 étendant le bénéfice de l'ATA à l'ensemble des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, au-delà des seuls demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine réputé sûr.

De même, elle ne comporte aucune indication relative à l'interruption de l'ATA pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire dès la notification de la décision de l'OFPRA.

L'actualisation se fait par la diffusion de notes ponctuelles, comme le « mémo réglementaire n°37 » du 7 octobre 2011 pour informer des conséquences de la décision du Conseil d'Etat du 7 avril 2011 ou le « mémo réglementaire n°70 » du 7 janvier 2013 relatif à la nécessité d'interrompre le versement de l'ATA après la notification de la décision de l'OFPRA pour les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire. Ces documents ne sont toutefois pas consolidés avec l'instruction du 28 mai 2010, ce qui ne facilite pas la tâche des services gestionnaires. Certaines directions régionales prennent l'initiative d'effectuer cette consolidation à leur niveau, comme cela a pu être constaté en région Rhône-Alpes.

2.4. Des frais de gestion facturés supérieurs d'environ 2 M€ aux coûts ressortant de la comptabilité analytique

2.4.1. Les frais de gestion ont doublé entre 2009 et 2012, suivant l'évolution des dépenses globales d'ATA

L'article 8 de la convention du 15 septembre 2009 stipule que Pôle emploi facture des frais de gestion au titre du dispositif ATA, à raison de 31,1 € par notification de décision et 8,5 € par titre de paiement émis, montants identiques à ceux inscrits dans la convention du 6 janvier 2007. Il est précisé que ces montants pourront être révisés par avenant à partir du coût réel issu de la comptabilité analytique après la clôture des comptes de Pôle emploi.

Les frais de gestion facturés conformément à cette convention ont évolué comme suit :

Tableau 11 : Frais de gestion de l'ATA facturés par Pôle emploi entre 2009 et 2012

Année	2009	2010	2011	2012
Frais de gestion	2 984 502 €	4 393 244 €	5 454 357 €	5 898 920 €

Source : Pôle Emploi

2.4.2. L'examen de la comptabilité analytique fait toutefois apparaître une surfacturation annuelle de l'ordre de 2 M€ en 2011 et 2012

Les frais de gestion ont été jusqu'à présent systématiquement calculés sur la base des termes de la convention du 15 septembre 2009, sans recours à la possibilité de révision sur la base des résultats de la comptabilité analytique.

La mission a toutefois demandé à la direction générale de Pôle emploi de procéder à cet exercice. Pour 2011 et 2012 (prévisionnel), la prise en compte des coûts issus de la comptabilité analytique fait apparaître une « surfacturation » de l'ordre de 2 M€ :

Tableau 12 : Différence entre les frais facturés et le coût réel en 2011 et 2012

	2011	2012 (prévisionnel, sur la base des coûts analytiques 2011)
Coûts conventionnels	5 454 357 €	5 898 920 €
Coûts analytiques	3 473 902 €	3 755 760 €
Surcoûts	1 980 455 €	2 143 260 €

Source : Pôle Emploi

En fonction des résultats définitifs de la comptabilité analytique pour 2012, le ministère chargé de l'immigration détient ainsi une créance de l'ordre de 4,1 M€ vis-à-vis de Pôle emploi au titre des années 2011 et 2012 – à mettre cependant en regard avec un report de charges de 14,7 M€.

Lors des différents échanges intervenus à l'occasion de la mission, les services de Pôle emploi ont toutefois avancé que, les comptes ayant été clos pour l'exercice 2011, aucune créance ne saurait être reconnue pour cette année-là.

2.4.3. Le coût de l'avance de trésorerie consentie par Pôle emploi est loin de contrebalancer la surfacturation des frais de gestion

Par ailleurs, la direction générale de Pôle emploi pourrait arguer avoir supporté la trésorerie du dispositif de l'allocation temporaire d'attente, en raison des sous-budgétisations observées, notamment sur la période 2010-2012. La mission a donc demandé aux services de Pôle emploi de calculer le coût de cette avance de trésorerie. Celui-ci est estimé à 618 k€ au titre de 2011 et 174 k€ au titre de 2012, en raison de la baisse des taux d'intérêt observée en 2012.

En tout état de cause, compte tenu du nouveau rebasage intervenu au titre de la loi de finances initiale pour 2013, la gestion de l'ATA devrait nettement moins peser sur la trésorerie de Pôle emploi, ce qui permet de sortir d'une discussion sur une éventuelle compensation de frais de gestion trop élevés. Une économie structurelle de 2 M€ sur les frais de gestion de l'ATA par Pôle emploi peut donc être attendue à partir de l'année 2013.

3. Sur le plan opérationnel, la gestion de l'ATA apparaît d'une complexité extrême et porteuse de risques, ce que confirme l'analyse d'un échantillon important de dossiers

3.1. La multiplicité des acteurs et l'absence d'interfaçage pertinent des systèmes d'information sont à l'origine de nombreux dysfonctionnements

3.1.1. Les informations relatives au maintien et à l'interruption des droits à l'ATA sont apportées à Pôle emploi par plusieurs interlocuteurs, sans véritable interfaçage des systèmes d'information

3.1.1.1. Pôle emploi doit centraliser pour l'instruction des dossiers ATA des informations en provenance de multiples acteurs

Compte tenu des conditions de bénéfice de l'ATA, les agents de Pôle emploi chargés du traitement des dossiers doivent avoir à connaître :

- a) de l'identité du demandeur d'asile ;
- b) de son âge ;
- c) de ses droits au séjour sur le territoire, tels que validés par la préfecture, au travers de l'autorisation provisoire de séjour, des récépissés subséquents, ou du refus du titre de séjour ;
- d) d'un courrier de l'OFPRA attestant du dépôt de sa demande d'asile ;
- e) d'une déclaration de ressources ;
- f) de tout document attestant de son adresse de domiciliation effective, qu'il s'agisse d'une adresse communale ou d'une domiciliation auprès d'une association agréée ou d'un centre d'action sociale ;
- g) de l'accord ou du refus de l'offre de principe d'hébergement, collecté par les préfectures et centralisé par le service de l'asile du ministère chargé de l'immigration ;
- h) de la situation effective du demandeur d'asile au regard d'un hébergement en CADA, information détenue par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
- i) de l'état d'avancement de la procédure de demande d'asile, qu'elle soit en cours d'instruction par l'OFPRA, au stade du délai de recours contre la décision de l'OFPRA ou de l'instruction par la CNDA.

Les informations mentionnées aux points a à f sont apportées par le demandeur d'asile lors de son premier entretien à l'agence Pôle emploi, sachant que l'autorisation provisoire de séjour répond aux points a, b et c.

En revanche, compte tenu de l'évolutivité des points g, h et i, la réglementation prévoit que les informations sont transmises, au fur et à mesure de leur actualisation, par les administrations concernées à Pôle emploi.

Ainsi, les articles suivants du code du travail disposent :

- (R. 5423-31) que l'OFII transmet chaque mois à Pôle emploi la liste nominative des demandeurs d'asile pris en charge dans un CADA ;
- (R. 5423-32) que le préfet transmet chaque mois à Pôle emploi les listes nominatives des demandeurs d'asile ayant refusé l'offre de principe d'hébergement ;

- (R. 5423-33) que l'OFPRA communique chaque mois à Pôle emploi les informations relatives à l'état d'avancement de la procédure d'examen du dossier de demande d'asile et les décisions devenues définitives ;
- (R. 5423-35) que pour procéder aux vérifications rendues nécessaires par la gestion de l'ATA, les agents de Pôle emploi peuvent consulter, par voie électronique, les données à caractère personnel strictement nécessaires détenues par l'OFPRA.

3.1.1.2. Ces échanges d'information ne sont pas véritablement automatisés

L'article 3 de la convention du 15 septembre 2009 revient sur ces échanges d'information, en précisant que « *pour effectuer les vérifications préalables à l'ouverture et au renouvellement des droits, Pôle emploi exploite les informations mises à sa disposition par les demandeurs, le ministère chargé de l'intégration, l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'office français de protection des réfugiés et apatrides, dans les conditions définies aux articles R. 5423-31 à R. 5423-37 du Code du travail.* ».

Une convention de gestion relative aux modalités de transmission d'informations nécessaires à la gestion de l'ATA en date du 7 octobre 2009 précise les modalités d'échange des informations correspondantes, récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 13 : Nature des informations transmises à Pôle emploi et modalités de transmission

	Institution responsable	Modalités de communication des informations	Date d'envoi des informations	Obligations de Pôle emploi
Refus de l'offre de principe d'hébergement	Service de l'asile	Fichier mensuel	Avant le troisième vendredi du mois en cours	1. Intégration des données dans la base nationale des individus pour détection d'indus éventuels. 2. Inscription des données sur une liste de traitement dans les systèmes d'information de Pôle emploi.
Entrée en CADA	OFII	Fichier mensuel	Avant le 5 du mois en cours	
Décisions de l'OFPRA ou de la CNDA	OFPRA	Fichier mensuel	Avant le 10 du mois en cours	
Informations relatives à l'état d'avancement de la procédure	OFPRA	Mise à disposition permanente de TélémOfpra	En temps réel	Consultation « manuelle » en tant que de besoin

Source : Convention de gestion Pôle Emploi – SGII du 7 octobre 2009

Apparemment satisfaisantes sur le papier, ces modalités d'échange peuvent poser plusieurs problèmes :

- la transmission avant le 5 du mois N, pour paiement au titre de l'ATA du mois N-1, de la liste des personnes entrées dans un CADA au titre du mois N-1 créée de forts risques d'indus alors que l'ATA doit cesser d'être versée le jour-même de l'entrée en CADA ;

- l'intégration des données transmises par les différentes institutions compétentes en matière d'asile dans les systèmes d'information ne vient pas actualiser automatiquement les dossiers individuels des demandeurs d'asile, mais entraîne l'envoi de « messages d'attente » (au nombre de cinq : rejet OFPRA / CNDA ; désistement ; entrée en CADA ; refus d'hébergement ; obtention du statut de réfugié) que les agents doivent traiter les uns après les autres pour mettre à jour les dossiers individuels ;
- le caractère mensuel de l'envoi d'information entraîne la production de messages d'attente mensuels, envoyés donc de manière massive et non lissée dans le temps aux agences concernées, ce qui empêche un traitement au fil de l'eau des dossiers et provoque la constitution de « stocks » de messages d'attente ne pouvant être absorbés que sur plusieurs jours.

3.1.1.3. Les échanges d'information reposent par ailleurs sur des données non homogénéisées

Au-delà du rythme et de la périodicité des transmissions d'informations des institutions compétentes vers Pôle emploi, l'automatisation, même imparfaite, sous forme de « messages d'attente », de leur prise en compte, suppose une homogénéité des données échangées.

Or l'examen de plusieurs échantillons de bénéficiaires de l'ATA montre une forte absence d'homogénéité. Les éléments relatifs à l'identité de certains bénéficiaires (nom, prénom, date de naissance) varient notamment entre AUDE, le système d'information utilisé par Pôle emploi, et TélémOfpra, l'application utilisée par l'OFPRA et la CNDA. Si les difficultés d'orthographe des noms et prénoms d'origine étrangère semblent peu surprenantes, tel n'est pas le cas des dates de naissance, sauf à se référer à des documents différents. Cette situation complique les échanges automatiques d'information.

Dans ce cas, ceux-ci devraient s'organiser autour de « numéros », plus aisés à saisir de manière identique dans différentes applications. Les numéros AGDREF, attribués à tous les demandeurs d'asile, et OFPRA, attribués à tous les demandeurs qui ne sont pas placés en procédure Dublin II, devraient constituer cette référence.

Sur un échantillon de 300 dossiers de bénéficiaires de l'ATA en octobre 2012 pour lesquels il était demandé à Pôle emploi, entre autres, communication du numéro OFPRA, la mission a constaté que :

- pour 205 dossiers, le numéro communiqué était soit le numéro OFPRA, soit le numéro AGDREF ;
- pour 42 dossiers, aucun numéro n'était communiqué ;
- pour 53 dossiers, le numéro communiqué ne correspondait ni au numéro OFPRA, ni au numéro AGDREF.

Du fait de cette absence d'homogénéité dans les saisies des données, les exercices de rapprochement de fichier risquent de s'avérer inopérants.

3.1.2. Cette absence d'automatisation efficace conduit les acteurs à multiplier des circuits « parallèles » ou « manuels » pour échanger les informations

Les conditions insatisfaisantes d'échange d'informations – retards pris dans la transmission des données du fait de leur remontée au niveau national avant leur redescente dans les agences Pôle emploi ; envois ponctuels et massifs, et non lissés, des messages d'attente – ont conduit les agents de Pôle emploi à mettre en œuvre des procédures spécifiques pour la gestion des droits à l'ATA. A titre d'exemple, et sans que cela soit représentatif, la mission a constaté, lors de sa visite à l'agence Pôle emploi Dubail, que plus de 4 000 messages d'attente – dont 3 990 liés aux rejets de l'OFPRA et de la CNDA – n'étaient pas traités dans la boîte mail *ad hoc*.

Les services territoriaux de Pôle emploi ont donc pris l'habitude :

- de se faire communiquer directement par l'OFII la liste des entrées en CADA, avant sa remontée au niveau national et son envoi à la direction générale de Pôle emploi qui la fait redescendre aux services territoriaux (instruction du préfet de la région Ile-de-France en date du 3 octobre 2011) ;
- et/ou de se faire remettre directement par le demandeur d'asile une copie du document renseigné d'offre de principe d'hébergement (pratique observée à l'agence de Paris Dubail) ;
- et/ou de se faire communiquer directement par les gestionnaires de centres la liste des demandeurs d'asile dernièrement entrés en CADA (pratique mentionnée par l'ensemble des interlocuteurs Pôle emploi rencontrés à Paris, dans le Haut-Rhin, dans le Bas-Rhin et dans le Rhône) ;
- et/ou de procéder à l'actualisation des droits à l'ATA lors de chaque passage d'un demandeur d'asile en agence, ceux-ci pouvant de fait être très nombreux : demande d'attestation, présentation des récépissés pour la prolongation des titres de séjour, déclaration semestrielle de ressources… *De facto*, les statistiques de fréquentation de l'agence Paris Dubail montrent que les visites pour l'ouverture des droits ne représentent que 20 % du total des visites hebdomadaires de demandeurs d'asile.

Encadré 2 : Le traitement des conditions de ressources

La mission a constaté, lors de la visite de l'agence de Paris Dubail, que les formulaires de demande d'ATA sont seulement signés par les demandeurs d'asile, les quatre pages du document étant renseignées par les agents, y compris la date de dépôt du dossier et les ressources, systématiquement considérées nulles. Cette pratique, qui reflète très probablement la réalité de la situation financière des demandeurs d'asile, ne peut qu'interpeller sur les conditions de ressources définies par les textes et les contrôles associés. *De facto*, l'existence des conditions de ressources présente seulement l'intérêt d'obliger le demandeur d'asile à venir semestriellement à l'agence Pôle emploi, ce qui permet d'actualiser l'ensemble de son dossier, mais pas de diminuer ses droits à l'ATA. Une réflexion doit donc être engagée pour simplifier le dispositif et sur la pertinence du maintien de conditions de ressources.

3.1.3. Cette situation peut être source de retards de trésorerie pour les bénéficiaires

Les retards pris dans le traitement des dossiers en cas de stocks excessifs dans les agences Pôle emploi concernées, dans la conduite de certaines opérations administratives, comme la délivrance des récépissés dans certaines préfectures, ou l'allongement du délai de recours contre la décision de l'OFPRA en cas de demande d'aide juridictionnelle ont été signalés par de nombreuses associations rencontrées comme pouvant entraîner des ruptures de droits à l'ATA pour certains bénéficiaires.

De fait, la durée des droits à l'ATA est corrélée, dans AUDE, à la durée du titre de séjour, et l'ATA automatiquement interrompue dès l'expiration de ce dernier, quand bien même le non renouvellement en temps voulu est de la responsabilité de l'administration saisie dans les formes.

De même, sauf erreur, la consigne d'interrompre le versement de l'ATA à la fin du mois qui suit une décision de l'OFPRA est globalement mise en œuvre, soit par application des messages d'attente, soit dans le cadre de procédures « manuelles ». Le respect du délai d'un mois pour le recours devant la CNDA permet de renouveler le bénéfice de l'ATA avant l'entrée en vigueur de l'interruption. Toutefois, une demande d'aide juridictionnelle suspend ce délai légal d'un mois et peut le prolonger parfois pendant plusieurs mois. Pôle emploi ne réactivera les droits à l'ATA qu'après enregistrement en bonne et due forme du recours effectif devant la CNDA.

La visite de l'agence Pôle emploi de Paris Dubail montre cependant que ces « ruptures » constituent des décalages de trésorerie, certes préjudiciables pour les bénéficiaires compte tenu de leur situation de précarité, et non des ruptures de droits, puisque les agents de Pôle emploi, lors de la réactivation, saisissent la date de bénéfice des droits à compter de la précédente clôture, et non à compter de la délivrance du récépissé ou du dépôt du recours effectif devant la CNDA.

3.1.4. Elle multiplie surtout les risques d'indus pour l'Etat

L'absence d'interfaçage en temps réel des systèmes d'information, l'hétérogénéité des saisies d'information, la durée de conservation limitée à six mois des données par Pôle emploi et le recours à des procédures « parallèles » ou « manuelles » en dehors d'un traitement systématique des messages d'attente sont porteurs de risques en termes d'indus. Ceux-ci peuvent avoir plusieurs natures :

- ouverture indue des droits à l'ATA, dans l'hypothèse où un demandeur d'asile ayant refusé l'offre de principe d'hébergement, déposerait une demande d'ATA sept mois plus tard ;
- maintien indu des droits à l'ATA jusqu'à trois mois au-delà de la date légale en raison de retards dans la transmission des informations, notamment liés :
  - au temps de saisie par les services compétents (OFII, OFPRA) ;
  - aux délais de remontée et de consolidation au niveau national des informations avant transmission à Pôle emploi ;
  - à la périodicité mensuelle des échanges d'information ;
- de maintien indu des droits à l'ATA pour des périodes plus longues en cas d'impossibilité à échanger des données saisies de manière hétérogène, d'absence de traitement des « messages d'attente » et de recours exclusif à des procédures « manuelles » ou « parallèles » : certains responsables de CADA peuvent ne pas transmettre l'information d'une entrée en CADA, certains demandeurs d'asile peuvent ne pas se présenter aux agences Pôle emploi ce qui conduit à ne pas actualiser leur dossier.

3.2. L'analyse d'un échantillon aussi représentatif que possible fait ressortir l'existence d'indus supérieurs à ce que pourraient laisser penser les résultats du contrôle interne et du recouvrement

Pour mieux évaluer le nombre d'indus, la mission a essayé de constituer un échantillon aussi représentatif que possible de bénéficiaires de l'ATA sur la base d'informations transmises par Pôle emploi. Cette opération n'a pas été aisée puisqu'il a fallu quatre transmissions de fichiers par Pôle emploi pour parvenir à un résultat acceptable : le premier fichier transmis par Pôle emploi a été déclaré comme erroné par l'opérateur sur la base de premières interrogations de la mission, le deuxième fichier ne comprenait des bénéficiaires que pour sept régions et le troisième ne comportait aucun bénéficiaire pour une dizaine de régions ainsi que pour les départements d'outre-mer.

Le fichier final comprend au total 753 bénéficiaires de l'ATA répartis comme suit :

- 150 bénéficiaires de l'ATA en provenance de la région Ile-de-France ;
- 50 bénéficiaires de l'ATA en provenance de la région Rhône-Alpes ;
- 25 bénéficiaires de l'ATA en provenance des autres régions métropolitaines, hors Corse ;
- 25 bénéficiaires de l'ATA en Guadeloupe, Martinique et Guyane ;
- 3 bénéficiaires de l'ATA à la Réunion.

3.2.1. Un taux d'indu compris entre 15 et 20 % apparaît probable au regard des analyses conduites

3.2.1.1. L'examen d'un échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA en octobre 2012 fait apparaître un taux d'indu probable de 21 %

L'exploitation de ce fichier fait apparaître 158 cas probables d'ATA indue (cf. tableau ci-dessous p. 22), soit un ratio de 21 %. Dans la mesure où l'échantillon constitué représente 2 % des bénéficiaires totaux de l'ATA en octobre 2012, les lois statistiques permettent de conclure qu'il y a 95 % de probabilité pour que le taux d'indu parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'ATA soit supérieur à 18 %.

Ces situations d'indus probables ont notamment été identifiées sur la base de croisements successifs de fichiers (sur le numéro OFPRA, sur la date de naissance, sur le nom de famille…). Il est possible que l'absence d'homogénéité des données (cf. *supra*, 3.1.1.3.) n'ait pas permis de relever d'éventuels indus qui seraient venus s'ajouter aux 158 cas probables identifiés.

Par ailleurs, la mission a observé qu'une dizaine de bénéficiaires de l'ATA dans l'échantillon susmentionné semblaient bénéficier d'une adresse en CADA dans l'application TélémOfpra, mais n'étaient pas inscrits dans l'application DN@. Dans le doute, ces cas n'ont pas été comptabilisés au nombre des indus éventuels, la mission étant partie de l'hypothèse que l'application DN@ faisait foi.

3.2.1.2. L'absence de prise en compte d'événements liés à l'hébergement des demandeurs d'asile est à l'origine de la moitié des indus probables, l'autre moitié résultant de l'absence de prise en compte d'événements liés au traitement de la demande d'asile

Les indus probables observés découlent :

- à hauteur de 26,6 %, de la non prise en compte d'un refus de l'offre de principe d'hébergement ;
- à hauteur de 25,2 %, de la non prise en compte d'une entrée (ou d'un refus d'entrée) en CADA ;
- à hauteur de 6,9 %, de la non prise en compte d'une décision de l'OFPRA ;
- à hauteur de 17,1 %, de la non prise en compte d'une décision de la CNDA ;
- à hauteur de 19 %, de la non interruption du versement de l'ATA pour les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision au niveau de l'OFPRA (cf. 2.3.3.) ;
- à hauteur de 5,1 %, d'autres causes, dont l'absence de notification (ou l'absence de saisie dans les applications) de décisions de l'OFPRA ou de la CNDA, l'absence d'interruption du versement de l'ATA observée en cas de recours sur la décision de la CNDA ou de mauvaise prise en compte des délais pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en cas de recours devant la CNDA.

Au total, la non prise en compte des événements liés à l'hébergement (refus de l'offre de principe, entrée ou refus d'entrée en CADA) explique 51,8 % des indus probables alors que la non prise en compte des événements liés au traitement de la demande d'asile (OFPRA, CNDA, procédures prioritaires « post-OFPRA » et autres causes) est à l'origine des 48,2 % restants.

3.2.1.3. Les lenteurs de transmission ne sont à l'origine que d'une faible proportion de ces indus probables

L'analyse de ces cas montre tout d'abord que les indus probables résultant de retards d'information – entendus comme l'absence de prise en compte d'un événement moins de trois mois après son occurrence – ne représentent que 11,4 % de la totalité des indus probables. Les éventuelles lenteurs et difficultés rencontrées dans la remontée, la consolidation puis la transmission des informations ne représentent donc qu'une petite partie des indus probables.

Les origines de ces indus sont donc beaucoup plus vraisemblablement à trouver, sans qu'il soit possible de les quantifier :

- dans d'éventuelles insuffisances de saisie des informations transmises à Pôle emploi par les institutions compétentes (service de l'asile, OFII, OFPRA) ;
- dans l'absence d'homogénéité des données saisies, ce qui rend sans doute impossibles un certain nombre de croisements d'informations ;
- dans des dysfonctionnements de la gestion de l'ATA par Pôle emploi (absence de qualification des personnels – par exemple sur les cas apparemment plus complexes liés à l'aide juridictionnelle ou les recours contre les décisions de la CNDA – traitement non systématique des messages d'attente…).

Annexe I

La situation hétérogène des régions en matière de taux d'indus probables (hors DOM, cf. encadré n°3), avec des écarts allant de 2 % en Rhône-Alpes à 40 % en Pays de la Loire et en Languedoc-Roussillon – sur des échantillons toutefois limités – semble confirmer la part importante des facteurs « humains » dans les dysfonctionnements observés. Si les erreurs résultaient majoritairement du mauvais fonctionnement des systèmes d'information, le taux d'indus probables aurait été davantage homogène d'une région à l'autre.

Annexe I

	Refus - 3 mois	Refus	CADA – 3 mois	CADA	OFPRA - 3 mois	OFPRA	CNDA - 3 mois	CNDA	Proc. Prio. Postofpra	Autres	Total	Part des indus dans l'échantillon
Alsace (/25)				2			1				3	12,0 %
Aquitaine (/25)		1		2				1		3	7	28,0 %
Auvergne (/25)			1	2				1	2		6	24,0 %
Basse-Normandie (/25)	1	1		3				1	2		8	32,0 %
Bretagne (/25)		1		2		1	1	2	1		8	32,0 %
Bourgogne (/25)				4					1		5	20,0 %
Centre (/25)			1	4				2	1		8	32,0 %
Champagne-Ardenne (/25)				4		1		2			7	28,0 %
Franche-Comté (/25)	1					1					2	8,0 %
Haute-Normandie (/25)				5					1		6	24,0 %
Ile-de-France (/150)		28		1	2	2	4	4	1	1	43	28,7 %
Languedoc-Roussillon (/25)										1	1	4,0 %
Limousin (/25)				2					8		10	40,0 %
Lorraine (/25)				2			1				3	12,0 %
Midi-Pyrénées (/25)									1	1	2	8,0 %
Nord-Pas de Calais (/25)			1	2							3	12,0 %
Pays de la Loire (/25)		2						1	7		10	40,0 %
Picardie (/25)		3		2		1		3			9	36,0 %
Poitou-Charentes (/25)	1	1							1		3	12,0 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur (/25)		2						1	2		5	20,0 %
Rhône-Alpes (/50)					1						1	2,0 %
Guadeloupe (/25)					1						1	4,0 %
Guyane (/25)											0	0,0 %
Martinique (/25)							1	1	2	2	6	24,0 %
Réunion (/3)						1					1	33,3 %
Total (/753)	3	39	3	37	4	7	8	19	30	8	158	21,0 %
Part de la catégorie dans le total des indus	1,9 %	24,7 %	1,9 %	23,4 %	2,5 %	4,4 %	5,1 %	12,0 %	19,0 %	5,1 %		

Encadré 3 : Spécificités du dispositif de l'ATA dans les DOM

L'échantillon susmentionné de 753 bénéficiaires de l'ATA comprend 78 demandeurs d'asile majeurs domiciliés dans les départements d'outre-mer : 25 en Guyane, 25 en Martinique, 25 en Guadeloupe et 3 à la Réunion.

Les départements d'outre-mer ne comptant pas de CADA, les demandeurs d'asile qui y sont domiciliés ne sont pas amenés à se prononcer sur l'offre de principe d'hébergement. Les demandeurs d'asile majeurs domiciliés dans les DOM ont donc tous naturellement vocation à bénéficier de l'ATA, celle-ci cessant d'être versée à l'issue de la procédure de traitement de la demande d'asile.

Le nombre de situations d'indus sur ce sous-échantillon s'élève à 9 %, soit un taux inférieur au taux national, ce qui apparaît logique compte tenu des critères moins nombreux de cessation des droits à l'ATA.

L'examen de ce sous-échantillon fait toutefois apparaître la longueur des délais de traitement par la CNDA qui, contrairement à l'OFPRA, ne dispose pas de représentation territoriale dans ces territoires. Sur les 78 dossiers examinés, la CNDA avait en effet, à la date de mars 2013, à en connaître 68. Les délais de traitement étaient supérieurs à 18 mois pour 29, soit 43 %, d'entre eux. Interrogée, la CNDA a indiqué que le délai moyen constaté en 2012 pour les dossiers ultra-marins s'élève à 17 mois et 6 jours, soit 8 mois de plus que le délai moyen constaté en métropole.

Par ailleurs, sur ces 78 dossiers, on observe :

- un dossier forclos qui aura attendu un an avant d'être notifié comme tel par la CNDA ;
- un dossier forclos qui aura attendu 2,5 ans avant d'être notifié comme tel par la CNDA ;
- un dossier rejeté par ordonnance nouvelle au bout de 18 mois ;
- un autre dossier rejeté par ordonnance nouvelle au bout de 3,5 ans.

Les délais relevés pour effectuer ces différents actes ont prolongé la période pendant laquelle les demandeurs d'asile concernés ont perçu l'ATA. Ces dossiers n'ont pas été comptabilisés comme des indus probables, mais ils témoignent de cas où les droits à l'ATA pourraient être beaucoup plus rapidement interrompus.

Pour statuer sur ces dossiers, la CNDA organise jusqu'à présent des « audiences foraines ». Selon la CNDA, l'organisation de missions foraines outre-mer est fonction, principalement, de l'importance du stock de dossiers en attente de jugement, mais aussi de la lourdeur d'organisation administrative de telles missions. En 2012, trois missions foraines ont été organisées par la Cour, deux en Guyane et une à Mayotte, qui ont permis d'enrôler près de 1 400 affaires.

Il conviendrait certainement d'intégrer dans la décision d'organiser des audiences foraines les économies escomptées sur l'arrêt du versement de l'ATA.

Le coût global des trois missions organisées en 2012 s'élevait à près de 200 k€, soit environ 70 k€ par mission. Il est évidemment variable selon la durée de la mission et le nombre de formations de jugement prévues par mission (en général, chaque mission dure au moins deux semaines, avec trois formations de jugement, soit 18 participants). Raccourcir le délai de traitement de six mois pour 35 dossiers (ou de quatre mois pour 53 dossiers) avec les économies induites sur l'ATA permet de contre-balancer le coût d'organisation de l'audience foraine. Ces données plaident donc pour l'organisation plus systématique d'audiences foraines.

Une fois que l'arrêté interministériel *ad hoc* aura été signé, la CNDA devrait par ailleurs pouvoir recourir à la visio-conférence, comme le prévoit le décret n° 2012-460 du 6 avril 2012.

3.2.2. Ce taux d'erreurs est largement supérieur à celui établi par le contrôle interne de Pôle emploi, les indus probables excédant largement les indus recouvrés

3.2.2.1. Le contrôle interne de Pôle emploi fait apparaître un taux de qualité supérieur à 99 % des dossiers

Dans le cadre de son plan de contrôle pour 2012, la direction du contrôle interne de Pôle emploi a procédé à l'examen de 814 dossiers, avec un taux de qualité de 99,02 %.

La fiche de contrôle montre toutefois que la procédure suivie ne permet pas de s'assurer effectivement du caractère régulier du versement de l'ATA. En effet, les contrôles effectués s'intéressent principalement aux opérations d'ouverture des droits – et non à l'actualisation du dossier en fonction des informations en provenance des institutions impliquées dans la prise en charge et le traitement de la demande d'asile – et à la complétude des dossiers, sous forme de l'existence des différents documents nécessaires sous format « papier ». Or les informations transmises le sont sous forme de « messages d'attente électroniques ».

A la décharge de la procédure de contrôle interne, quand bien même des contrôles plus poussés auraient été menés, il n'aurait pas été possible de détecter :

- des indus liés aux situations post-OFPRA des demandeurs d'asile en procédure prioritaire faute d'instruction en ce sens de la direction de la réglementation ;
- des indus liés à des refus d'hébergement de plus de six mois, faute de conservation des données.

3.2.2.2. Les indus recouvrés chaque année sont inférieurs au million d'euros

Selon les informations communiquées par Pôle emploi, les indus recouvrés en 2011 s'établissaient à 481 k€, soit 0,32 % des paiements bruts[45] effectués cette année-là. Pour 2012, les indus recouvrés représentaient 772 k€, soit 0,5 % des paiements bruts.

4. Des actions de court terme doivent être engagées pour mettre à jour les dossiers individuels tandis qu'une réflexion plus globale sur l'ATA et sa gestion doit s'engager

4.1. Un plan d'action à court terme doit être engagé

Une éventuelle refonte globale du dispositif d'accueil et d'indemnisation des demandeurs d'asile ne pouvant s'envisager qu'à moyen terme compte tenu des délais inhérents à toute réorganisation d'ampleur, un certain nombre d'actions de court terme doivent être entreprises pour mettre un terme le plus rapidement possible aux situations d'indus relevées.

[45] Ce taux ne peut être directement comparé au taux calculé au point 3.2.1, car celui-ci est calculé sur le nombre de dossiers, celui-là sur les paiements effectués. Or un dossier peut aussi bien donner lieu au paiement d'une ATA d'un jour que d'une ATA de 30 jours, même si les paiements au titre d'un mois complet sont très majoritaires.

4.1.1. Des croisements doivent être très rapidement effectués entre les fichiers du service de l'asile, de l'OFII, de l'OFPRA et de Pôle emploi afin de résorber le stock d'indus

Proposition n°1 : Etudier de manière approfondie la situation des demandeurs d'asile apparaissant à plusieurs reprises entre le fichier des bénéficiaires de l'ATA, le fichier des refus de l'offre de principe d'hébergement, le fichier DN@, un fichier recensant les procédures prioritaires sur lesquelles l'OFPRA s'est prononcé ou qui bénéficient de l'ATA depuis une date antérieure au 1er janvier 2011.

4.1.1.1. Une cellule service de l'asile – OFII – Pôle emploi doit travailler à l'identification de tous les bénéficiaires de l'ATA ayant refusé l'offre de principe d'hébergement

L'analyse de l'échantillon montre que la non prise en compte du refus de l'offre de principe d'hébergement est la première cause d'indus.

Il est donc nécessaire de confronter très rapidement le fichier consolidé sur plusieurs années du service de l'asile avec le fichier des bénéficiaires de l'ATA et d'examiner dans le détail tout dossier qui apparaîtrait sur les deux listes.

En parallèle, il convient d'étudier l'augmentation de la durée de conservation des données du fichier transmis mensuellement par le service de l'asile au-delà de six mois, de manière à pouvoir le confronter sur une période plus longue au fichier des bénéficiaires de l'ATA.

4.1.1.2. Une cellule service de l'asile – OFII – Pôle emploi doit travailler à l'identification de tous les bénéficiaires de l'ATA étant entrés en CADA

L'analyse de l'échantillon montre que la non prise en compte de l'entrée en CADA est la deuxième cause d'indus.

Il est donc nécessaire de confronter très rapidement le fichier DN@ avec le fichier des bénéficiaires de l'ATA et d'examiner dans le détail tout dossier qui apparaîtrait sur les deux listes.

4.1.1.3. Une cellule service de l'asile – OFPRA – Pôle emploi doit travailler à l'identification de tous les bénéficiaires de l'ATA en procédure prioritaire et dont la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA

L'analyse conduite montre que l'absence d'interruption des droits postérieurement à la décision de l'OFPRA dans le cadre des procédures prioritaires est la troisième cause d'indus. Par mémo réglementaire n°70 du 7 janvier 2013, la direction générale de Pôle emploi, après de longs échanges avec le service de l'asile, a donné instruction à ses directions régionales de dorénavant respecter cette procédure.

Il est donc nécessaire de confronter très rapidement le fichier des bénéficiaires de l'ATA avec un fichier extrait des systèmes d'information de l'OFPRA dressant la liste des demandeurs d'asile en procédure prioritaire et dont la demande a été rejeté par l'Office au cours des deux dernières années.

4.1.1.4. Une vérification de la situation de tous les dossiers de bénéficiaires de l'ATA antérieurs au 1er janvier 2011

Comme indiqué précédemment, le contrôle de la situation des demandeurs d'asile bénéficiant de l'ATA depuis plus de 12 mois, conformément à l'article 3 de la convention du 15 septembre 2009 n'a jamais été mis en place.

Compte tenu de la durée actuelle de la procédure de traitement de la demande d'asile pour une première demande devant l'OFPRA et la CNDA, qui s'établit à 592 jours (cf. annexe sur le traitement des demandes), la fixation d'un seuil de contrôle à 12 mois de bénéfice de l'ATA apparaît sans doute trop rapprochée.

Pour autant, parmi les 158 situations d'indus probables relevées, 68 – soit 43 % – concernent des demandeurs d'asile qui ont déposé leur première demande d'asile à l'OFPRA avant le 1er janvier 2011. La probabilité d'identifier des indus parmi les dossiers les plus anciens apparaît donc forte.

La mission recommande par conséquent, à très court terme, de procéder à un examen de tous les dossiers de bénéficiaires de l'ATA antérieurs au 1er janvier 2011. Le délai écoulé depuis cette date dépasse le délai observé pour des cas classiques de première demande OFPRA et CNDA puis réexamen OFPRA au-delà duquel le bénéfice de l'ATA devrait normalement être interrompu compte tenu du placement à prés de 90 % des demandes de réexamen en procédure prioritaire.

4.1.2. D'ici l'été 2013, un plan d'action doit être engagé pour limiter la constitution de nouveaux indus

4.1.2.1. La complétude des données doit être assurée dans les différentes applications

Proposition n°2 : S'assurer, le cas échéant par des contrôles, de la complétude des données dans les différentes applications.

Il a été souligné (cf. *supra 3.1.1.3.*) l'absence, à 42 reprises, de saisie du numéro OFPRA ou du numéro AGDREF dans un fichier de Pôle emploi récapitulant les informations relatives à 300 bénéficiaires de l'ATA. De même, des situations ont été observées dans l'échantillon de 753 bénéficiaires où un demandeur d'asile semblait disposer d'une adresse dans TélémOfpra sans être inscrit sur le fichier DN@.

La problématique de la complétude des données concerne aussi l'application TélémOfpra, puisque l'analyse de l'échantillon de 753 bénéficiaires montre que le caractère prioritaire d'une procédure n'est pas systématiquement inscrit sur les fiches TélémOfpra auxquelles les agents de Pôle emploi ont accès.

De fait, sur les 30 situations de demandeurs d'asile en procédure prioritaire post-OFPRA identifiées dans l'échantillon, la mention « procédure prioritaire » n'apparaissait que huit fois sur l'application TélémOfpra. Dans ces conditions, la probabilité que les agents de Pôle emploi puissent interrompre le versement des droits à l'ATA apparaît particulièrement faible.

Des instructions doivent donc être données dans chacun des opérateurs pour assurer la complétude des données relatives aux demandeurs d'asile.

4.1.2.2. La saisie des informations doit être normalisée

Proposition n°3 : Progresser sur la normalisation de la saisie des données échangées.

Parallèlement au travail susmentionné sur la complétude, un groupe de travail réunissant l'ensemble des institutions concernées par le versement de l'ATA doit être mis en place pour progresser sur la normalisation des données échangées.

Outre les instructions qui en découleront, cette réflexion pourra avoir des conséquences sur les différents systèmes d'information utilisés.

4.1.2.3. Les échanges d'information doivent pouvoir être accélérés

Proposition n°4 : S'assurer de la rapidité de saisie des informations dans les applications, de leur remontée et de leur consolidation.

L'analyse de l'échantillon montre que la non prise en compte d'éléments nouveaux datant de moins de trois mois dans le dossier des bénéficiaires de l'ATA représente 11, 2 % des indus probables.

Même s'il n'est pas possible d'identifier avec assurance la nature de ces retards, l'observation du processus montre que plusieurs étapes peuvent en être à l'origine :

- une saisie des événements (entrée en CADA, décision OFPRA, décision CNDA) dans les systèmes d'information trop éloignée de leur date de survenue ;
- la transmission mensuelle des informations à Pôle emploi.

Il apparaît donc nécessaire de mettre sous tension l'ensemble du système d'échange d'informations.

4.1.2.4. Des évolutions sont nécessaires au niveau des systèmes d'information

Proposition n°5 : Faire évoluer les systèmes d'information vers davantage de contrôles bloquants et de fréquences d'échanges ainsi que, le cas échéant, la mise à jour directe des dossiers des demandeurs d'asile.

Des modifications dans les systèmes d'information, notamment celui de Pôle emploi, devront permettre d'acter les décisions du groupe de travail relatives à la normalisation des données. A titre d'exemple, il est possible d'imaginer introduire un contrôle bloquant pour les saisies des numéros OFPRA – composés de neuf chiffres – ou AGDREF – composés de 10 chiffres – en interdisant la validation de dossiers qui ne comprendraient pas deux numéros composés de la sorte.

Pour limiter d'éventuels retards liés à la périodicité mensuelle des informations ou au traitement insuffisamment rapide des « messages d'attente », il conviendrait par ailleurs d'étudier la faisabilité d'une solution technique qui permettrait d'assurer une alimentation directe des dossiers des demandeurs d'asile à partir des informations transmises par les institutions compétentes, permettant une coupure automatique des droits – sur le modèle de la coupure pour expiration de la période de validité du titre de séjour – sans qu'il soit besoin d'avoir à traiter les « messages d'attente ».

En parallèle, devrait être étudié, notamment pour les décisions de l'OFPRA et de la CNDA, le principe d'une transmission hebdomadaire à Pôle emploi plutôt que mensuelle. Une telle modalité serait intéressante, quand bien même l'intégration directe dans les dossiers individuels ne serait pas possible. Cela permettrait en effet de répartir sur quatre échéances hebdomadaires un envoi mensuel qui concentre environ 6 000 « messages d'attente », et donc de lisser la charge de traitement de ces « messages d'attente » dans les agences de Pôle emploi.

4.1.2.5. Pôle emploi doit se donner les moyens de remplir les obligations qui découlent de son mandat de gestion

Proposition n°6 : Déployer, de la part de Pôle emploi, un plan d'action permettant de résorber les dysfonctionnements qui lui sont imputables dans la gestion de l'ATA, à travers notamment la mobilisation des ressources qualitatives nécessaires et le renforcement du pilotage de cette activité.

4.1.2.5.1. Pôle emploi doit mobiliser les moyens humains qualitativement nécessaires à la bonne mise en œuvre de son mandat de gestion

Si la mission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'adéquation du volume des moyens humains affectés à la gestion de l'ATA – une soixantaine d'ETPT – il apparaît clairement que la dimension qualitative est insuffisante.

Plusieurs axes de progrès doivent être poursuivis :

- l'instruction du 28 mai 2010 doit être actualisée. Il s'agit notamment de tenir compte de la décision du Conseil d'Etat du 7 avril 2011, tant pour le versement de l'ATA à l'ensemble des procédures prioritaires que pour son interruption pour ces mêmes procédures prioritaires une fois la décision de l'OFPRA rendue, et de la jurisprudence de la CJUE.

  Cette instruction permettra également de revenir sur les cas apparemment plus complexes pouvant donner lieu à des incompréhensions des agents de Pôle emploi, comme les recours sur les décisions de la CNDA ou les problématiques d'aide juridictionnelle ;
- la gestion de l'ATA en agence doit être confiée à des personnels qualifiés. Il convient notamment de s'assurer du bon niveau d'expertise des agents de Pôle emploi chargés de la gestion de l'ATA au quotidien. Cela passe notamment par des actions de formation *ad hoc*, au-delà de l'actualisation de l'instruction du 28 mai 2010, et par une certaine spécialisation. Le recours à des CDD de six mois pour assurer cette mission semble notamment à proscrire ;
- les procédures du contrôle interne doivent également être mises à niveau et prévoir, au titre du plan de contrôle, outre un examen de la complétude des dossiers au moment de l'ouverture des droits à l'ATA, une vérification de la pertinence du versement de l'ATA à la date du contrôle.

Ces différents chantiers devront bénéficier, autant que de besoin, de l'appui du service de l'asile et des opérateurs placés sous sa tutelle.

4.1.2.5.2. Le traitement des messages d'attente doit être piloté

Même si la situation observée à l'agence de Paris Dubail, avec plus de 4 000 « messages d'attente » non traités au 26 février 2013, ne peut être considérée comme représentative du fonctionnement de l'ensemble des agences de Pôle emploi, la direction générale de Pôle emploi doit rappeler aux différents directeurs d'agence ayant à connaître de l'ATA 1 l'obligation de traiter rapidement et systématiquement les messages d'attente relatifs aux bénéficiaires de l'ATA 1.

Compte tenu de l'importance du sujet, il semble par ailleurs opportun, au moins dans un premier temps, d'organiser un *reporting* du traitement des messages d'attente et une intervention en tant que de besoin du contrôle interne.

4.2. Des décisions doivent par ailleurs être prises concernant des situations plus ou moins périphériques à l'ATA

4.2.1. Certains bénéficiaires de l'ATA disposent d'une aide complémentaire indirecte du programme 303 (ou du programme 177) via l'aide alimentaire

Les visites organisées par la mission dans plusieurs départements montrent que les services de l'Etat apportent parfois une aide complémentaire indirecte aux demandeurs d'asile hébergés hors des structures collectives d'hébergement d'urgence, le plus souvent à l'hôtel.

Faute de pouvoir, dans de telles situations, s'assurer une restauration autonome, les demandeurs d'asile concernés sont souvent dirigés vers des structures généralement associatives fournissant une aide alimentaire. Des partenariats plus ou moins aboutis ont ainsi été établis entre l'administration et certaines structures associatives : les services de l'Etat dans le Rhône versent ainsi 4,3 € par jour et par personne à l'Armée du Salut pour nourrir les demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel sur le programme 303. Les services de l'Etat dans le département du Haut-Rhin accordent de leur côté des subventions à une association à Colmar et à des restaurants sociaux mulhousiens à partir des programmes 303 et 177.

La question du « cumul » entre ATA et aide alimentaire peut donc se poser, l'ATA pouvant déjà être considérée comme une allocation permettant aux bénéficiaires de subvenir à leurs besoins immédiats autres que le logement.

Pour autant, la mission ne suggère pas de faire cesser, lorsqu'il existe, le concours des services de l'Etat au fonctionnement des structures apportant une aide alimentaire au profit des demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel au motif que ces derniers bénéficieraient déjà de l'allocation temporaire d'attente. Outre que cette aide alimentaire peut concerner des familles avec enfants – qui n'ouvrent en l'état aucun droit au titre de l'ATA – une telle instruction ne serait pas forcément comprise tant par les services de l'Etat concernés que par les associations investies dans ce secteur. Dans le département du Bas-Rhin, ces associations, qui ne sont quasiment pas aidées, demandent ainsi aujourd'hui aux services de l'Etat et à la plate-forme d'accueil de ne plus diriger vers elles les demandeurs d'asile.

4.2.2. Certains demandeurs d'asile bénéficient de l'allocation temporaire d'attente alors qu'ils n'ont pas l'intention d'aller en CADA

Proposition n°7 : Exclure du bénéfice de l'ATA les demandeurs d'asile qui refuseraient, s'il est mis en place, une place d'hébergement proposée dans le cadre du dispositif national d'orientation.

Alors que l'ATA a normalement été conçue comme une allocation transitoire versée dans l'attente d'un hébergement en CADA et en complément d'une place en structure d'hébergement d'urgence, elle bénéficie aujourd'hui à des demandeurs d'asile qui ont trouvé une solution d'hébergement par leurs propres moyens, le plus souvent au sein de leur communauté, et ne souhaitent de toute évidence pas rejoindre un CADA.

La signature de l'offre de principe d'hébergement, la longueur de la file d'attente pour entrer en CADA et la priorité accordée aux demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif d'urgence lorsqu'une place se libère en CADA les « préservent », en quelque sorte, d'une offre d'hébergement en CADA, dont le refus entraînerait la suspension du versement de l'ATA.

La question du versement de l'allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile non hébergés en CADA ou en HUDA pourrait donc se poser. A court terme, une solution « hébergement individuel par la communauté + ATA » est en effet plus économique, pour l'Etat, qu'une solution « hébergement d'urgence + ATA ».

Le maintien de cette solution apparaît toutefois incompatible avec le dispositif national d'orientation proposé par la mission, qui conduirait l'administration à proposer une affectation du demandeur d'asile sur un territoire qu'elle aura elle-même choisi. En effet, le fonctionnement actuel de l'hébergement d'urgence du programme 177 fait que des demandeurs d'asile pourraient, dans ces conditions, décliner le dispositif d'orientation, s'engager à être hébergés par leurs propres moyens, bénéficier de l'ATA… mais être *in fine* hébergés dans le cadre du dispositif de droit commun. Dans cette hypothèse, les économies réalisées sur le programme 303 seraient annihilées par les surcoûts occasionnés sur le programme 177, sans économie pour le budget général.

C'est pourquoi, en l'absence de données précises sur le comportement des demandeurs d'asile et sans évolution dans le fonctionnement de l'hébergement d'urgence de droit commun, la mission estime qu'il conviendra de ne pas ouvrir les droits à l'ATA pour les demandeurs d'asile qui refuseraient de s'inscrire dans le dispositif d'orientation.

4.2.3. Les demandeurs d'asile hébergés dans le cadre de l'ATSA bénéficient de l'ATA alors qu'ils sont pris en charge par un dispositif proche de celui des CADA

Proposition n°8 : Etudier l'opportunité de transformer les places d'ATSA en équivalent places de CADA pour clarifier la situation des personnes hébergées au regard de l'ATA.

ADOMA gère aujourd'hui l'ATSA (accueil temporaire du service d'asile), un dispositif national d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Dans les faits, les prestations réalisées s'apparentent, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, davantage à celles fournies en CADA qu'à celles fournies par des centres d'hébergement d'urgence génériques. Les demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif ATSA sont ainsi accompagnés, avec un taux d'encadrement-cible d'une personne pour 20 demandeurs d'asile (contre une personne pour 15 demandeurs d'asile dans les CADA).

Ces demandeurs d'asile, dès lors qu'ils sont majeurs, bénéficient en plus de l'ATA. La question se pose donc d'une requalification des structures ATSA en CADA.

Cette solution ne serait pas forcément génératrice d'économies pour les finances publiques[46], puisque qu'il conviendrait d'une part de verser l'AMS en lieu et place de l'ATA, et d'autre part de financer la mise à niveau des structures ATSA vers le modèle CADA, notamment en termes d'encadrement. Elle permettrait toutefois de clarifier les différents dispositifs et de réduire le nombre de bénéficiaires de l'ATA, dont on a démontré ci-dessus les difficultés de gestion.

4.2.4. Le champ des bénéficiaires de l'ATA peut être restreint pour lutter contre des comportements abusifs, dans le respect des textes européens

4.2.4.1. Les demandes « tardives » pourraient ne pas donner lieu au versement de l'ATA

Proposition n°9 : Fixer un délai limite pour le dépôt d'une demande d'asile après l'entrée sur le territoire au-delà duquel le versement de l'ATA sera, sauf exception, refusé.

Certaines demandes d'asile sont formulées longtemps après l'entrée sur le territoire d'un demandeur d'asile. Ainsi, dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, un écart de sept ans a pu être observé entre l'entrée sur le territoire d'un demandeur d'asile et le dépôt de sa demande d'asile.

De tels écarts peuvent parfois s'expliquer par des événements dans les pays d'origine des demandeurs d'asile concernés. Pour autant, de tels délais ne manquent pas d'interpeller. C'est pourquoi la mission propose, conformément aux textes européens, de fixer un délai à partir de l'entrée sur le territoire au-delà duquel la demande d'asile, sauf exception, serait traitée en procédure prioritaire (cf. annexe IV).

Les textes européens vont toutefois plus loin puisque la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres prévoit en son article 16 des cas de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil dont : « *2. Les États membres peuvent refuser les conditions d'accueil dans les cas où un demandeur n'a pas été en mesure de prouver que la demande d'asile a été introduite dans les meilleurs délais raisonnables après son arrivée dans ledit État membre ».*

L'article 20 de la directive « Accueil » révisée en cours d'adoption prévoit toujours cette possibilité de moduler les conditions d'accueil en cas de dépôt tardif de la demande d'asile : « 2. *Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre* ».

Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, la mise en œuvre d'une telle règle permettrait de réduire d'au moins 180 le nombre de personnes prises en charge dans l'hypothèse d'un délai fixé à 90 jours, soit une proportion de 25,9 % ou d'au moins 90 dans l'hypothèse d'un délai fixé à 180 jours (12 %). Pour mémoire, les demandeurs d'asile souhaitant déposer une demande au Royaume-Uni doivent le faire dans un délai de 21 jours après leur entrée sur le territoire britannique.

[46] Sachant que la place ATSA est aujourd'hui facturée 15,5 €, et que les demandeurs d'asile actuellement hébergés en ATSA sont à 28 % des mineurs, la transformation des structures ATSA en CADA serait économiquement neutre avec un prix CADA, AMS incluse, de 24 € la journée.

Une telle évolution impliquerait toutefois que l'Etat se donne les moyens d'assurer le premier accueil des demandeurs d'asile dans des délais raisonnables (cf. annexe portant sur le parcours des demandeurs d'asile).

4.2.4.2. Les demandes « multiples » peuvent également donner lieu à des prises en charge réduites

Proposition n°10 : Refuser, sauf exception, le bénéfice de l'ATA à partir du troisième examen d'une demande d'asile déposée par un même demandeur.

L'examen des situations individuelles des demandeurs d'asile répertoriés dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA fait apparaître plusieurs cas de demandes successives de réexamen, avec un cas extrême de cinq réexamens pour un même dossier. Ces personnes peuvent, à chaque fois qu'une demande de réexamen est déposée, bénéficier de l'ATA.

C'est probablement pour lutter contre de tels comportements, vraisemblablement abusifs, que l'article L. 5423-9 du Code du travail, entré en vigueur fin 2008, dispose que « *Ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente [...] les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, présentent une demande de réexamen à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans les conditions prévues par voie réglementaire* ».

Seule une circulaire a toutefois été prise pour l'application de cet article. Comme l'article L. 5423-9 prévoyait un texte réglementaire, cette circulaire a été partiellement annulée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 7 avril 2011. Aucun texte réglementaire n'est venu prendre le relais, dans la crainte d'une éventuelle non-conformité avec les textes européens.

La future directive accueil devrait toutefois disposer, en son article 20, que « *les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur [...] c) a introduit une demande ultérieure telle que prévue dans la directive 2005/85/CE* » tout en précisant que « *les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées.*

Le service de l'asile a par conséquent expliqué qu'il étudie une quasi-automaticité de la réduction de la prise en charge des demandeurs d'asile, sous forme d'interruption du versement de l'ATA, à partir de la deuxième demande de réexamen. Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, la mise en œuvre d'une telle règle permettrait de réduire d'au moins 11 (1,5 %) le nombre de personnes prises en charge.

Il conviendrait par ailleurs d'étudier si la notion de « demande ultérieure » des textes européens permet d'inclure, au nombre des cas de réexamen, la situation des demandeurs d'asile ayant quitté le territoire français après une première demande avant de revenir et de déposer une nouvelle demande. Actuellement, ces nouvelles demandes comptent en effet comme des premières demandes, ce qui peut permettre, notamment pour les demandeurs d'asile dont le pays d'origine n'est pas trop éloigné du territoire français, de contourner les procédures habituellement applicables aux demandes de réexamen.

Dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA, au moins 14 demandeurs d'asile (1,9 %) étaient dans cette situation. La prise en compte d'une nouvelle demande, intervenant après un aller-retour avec le pays d'origine, au titre de la procédure de réexamen permettrait là aussi de réduire à terme le champ des bénéficiaires de l'ATA.

4.3. A moyen terme, le mode de calcul de l'ATA et son gestionnaire gagneraient à être interrogés

4.3.1. La non « familialisation » de l'ATA crée un risque juridique au regard d'une rupture éventuelle du principe d'égalité

Proposition n°11 : Se préparer dès à présent à une « familialisation » de l'ATA.

L'allocation temporaire d'attente est fixée à 11,2 €/jour et par demandeur d'asile majeur. Cette allocation est donc liée au statut de demandeur d'asile sans prise en considération de la composition familiale. Ainsi un adulte isolé dispose de 11,2 €/jour pour subvenir à ses besoins, soit autant qu'un adulte parent isolé avec trois enfants. De même, deux adultes parents de deux enfants toucheront 22,4 €/jour pour subvenir aux besoins de quatre personnes, alors qu'un adulte parent de trois enfants disposera de 11,2 €/jour pour subvenir aux besoins de quatre personnes.

Cette situation pourrait présenter un risque de rupture d'égalité, même si le sujet n'a jamais été véritablement porté au contentieux. En effet, une requête a bien été présentée devant le Conseil d'Etat pour faire annuler le décret n° 2006-1381 fixant le montant de l'ATA en raison de l'absence de familialisation de ses montants. Celle-ci a toutefois été rejetée non sur le fond, mais sur la forme en raison du caractère inopérant du moyen invoqué – décret simple *vs.* décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement[47] avait estimé que l'absence de modulation de l'allocation en fonction de la situation de famille des demandeurs apparaissait « *problématique* ».

Par conséquent, l'Etat n'est pas prémuni contre un contentieux éventuel correctement formulé sur la non familialisation de l'ATA. Une réflexion devrait donc s'engager, tant pour parer le risque juridique que pour reconnaître dans les faits la réalité des charges familiales pour les familles concernées, pour familiariser l'ATA. Cette réforme ne pourrait toutefois se faire qu'à budget constant, ce qui supposerait de diminuer le montant de l'ATA pour les demandeurs d'asile isolés.

Avec des dépenses d'ATA de 158 M€ en 2012 et un nombre de bénéficiaires de l'ATA s'élevant à 37 600 au 31 décembre 2012, une population aujourd'hui hébergée en HUDA composée à 80 % d'adultes et 20 % d'enfants conduirait à une ATA journalière équivalente à 9,5 € par jour pour un adulte et 4,5 € par jour pour un enfant dans l'hypothèse où un montant unique d'ATA serait décidé par adulte et par enfant. Une autre option consisterait à reprendre la logique de dégressivité de l'AMS, la diminution associée de l'allocation versée aux adultes étant toutefois sensiblement équivalente.

4.3.2. Le versement de l'ATA, pour les demandeurs d'asile concernés, par les gestionnaires des centres pérennes d'hébergement d'urgence pourrait être expérimenté

Proposition n°12 : Expérimenter le versement direct de l'ATA aux demandeurs d'asile par les gestionnaires de centres pérennes d'hébergement d'urgence.

[47] Actuellement, secrétaire général à l'immigration à l'intégration.

Certains responsables d'associations, gérant tant des CADA que des structures pérennes d'hébergement d'urgence, ont fait part à la mission de l'intérêt que revêt, pour une responsabilisation des demandeurs d'asile concernés, le versement de l'AMS par la structure gestionnaire du CADA. Selon eux, cette intermédiation permettrait en effet de sensibiliser plus facilement les demandeurs d'asile à la participation à certains frais ou à la nécessité de conserver les locaux occupés en bon état (constitution de cautions).

Il convient donc de s'interroger, pour les demandeurs d'asile hébergés dans des dispositifs pérennes mais qui ne sont pas des CADA, sur la possibilité de faire verser l'ATA sur le modèle de l'AMS, tout en fixant des garanties assurant le versement effectif des sommes auxquelles ils ont droit. Les demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel continueraient en revanche de bénéficier des modalités actuelles de versement de l'ATA, par l'intermédiaire de l'opérateur public mandaté à cet effet.

Compte tenu de ses implications – coûts de gestion pour les gestionnaires de dispositifs pérennes, craintes éventuelles des demandeurs d'asile de se voir prélever de manière indue une partie des ressources auxquelles ils ont droit – la mise en œuvre généralisée d'un tel dispositif apparaît complexe. Une expérimentation pourrait donc être conduite avec certains gestionnaires de structures pérennes d'hébergement d'urgence. En cas de bilan positif, ce mode de versement pourrait être généralisé. La question d'un rapprochement, voire d'une fusion, avec l'AMS devrait alors être posée.

4.3.3. La question de la gestion de l'ATA par un opérateur plus familier des problématiques d'asile que Pôle emploi se pose

Proposition n°13 : Confier à moyen terme la gestion de l'ATA à l'OFII ou à l'OFPRA.

Les dysfonctionnements relevés dans la gestion de l'ATA avec les indus qui en découlent conduisent la mission à proposer une double évolution : une diminution du nombre d'acteurs impliqués et un transfert à un autre opérateur que Pôle emploi. L'objectif serait de confier la gestion de l'ATA à un opérateur familier des problématiques de l'asile, véritablement responsabilisé sur cette nouvelle mission, tout en limitant les échanges d'informations, qui présentent autant de risques de déperdition.

Dans cette perspective, deux opérateurs pourraient se voir à court terme confier la gestion de l'ATA : l'OFPRA et l'OFII. Les deux solutions présentent chacune des avantages et des inconvénients, détaillés ci-après. Ce transfert de gestion devrait par ailleurs, quel que soit l'opérateur retenu, s'accompagner d'un transfert de moyens en provenance de Pôle emploi, sachant que la gestion de l'ATA y mobilise aujourd'hui une soixantaine d'ETPT.

4.3.3.1. L'OFPRA est l'opérateur créant la plupart des décisions relatives à l'ouverture et à la clôture des droits à l'ATA

Même si son versement est également fonction de leurs conditions d'hébergement, l'ATA bénéficie à des demandeurs d'asile et assimilés (personnes bénéficiant d'une protection temporaire ou subsidiaire, apatrides), à partir du moment où leur demande d'asile est enregistrée jusqu'au terme du mois qui suit la décision définitive, rendue par l'OFPRA ou la CNDA.

Dans la mesure où l'OFPRA prend lui-même la décision correspondante dans deux des trois situations susmentionnées – enregistrement de la demande d'asile, décision en « première instance » – et que, pour la troisième – la décision en « appel » – il bénéficie d'un système d'échange d'informations avec la CNDA qui lui permet d'être rapidement tenu informé, cet opérateur pourrait logiquement se voir confier la gestion de l'ATA. Cette organisation permettrait de garantir l'arrêt du versement de l'ATA une fois rendues les décisions de l'OFPRA et de la CNDA, y compris dans les situations apparemment plus complexes et qui sont aujourd'hui mal appréhendées comme le recours à l'aide juridictionnelle ou les recours contre les décisions de la CNDA. L'ensemble de ces situations représente la moitié des indus observés dans l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA.

Il s'agirait toutefois d'un métier totalement nouveau pour l'OFPRA, qui ne dispose d'aucune expérience en matière de paiement au bénéfice de personnes physiques bénéficiaires d'une prestation.

Le directeur général de l'OFPRA, interrogé par la mission sur une telle évolution, est resté circonspect.

4.3.3.2. L'OFII est le plus rapidement informé des événements affectant les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile

L'examen de l'échantillon de 753 bénéficiaires de l'ATA montre que l'absence de prise en compte d'informations relatives à l'hébergement est à l'origine de la moitié des situations d'indus observées : pour la moitié par une non prise en compte du refus de l'offre de principe d'hébergement et pour l'autre moitié par non prise en compte d'une entrée (ou d'un refus d'entrée) en CADA.

L'OFII étant chargé du suivi de la demande d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile, le fait de lui confier la gestion de l'ATA permettrait de garantir l'interruption des droits à l'ATA dès l'entrée (ou le refus d'entrée) en CADA, en limitant les risques de déperdition d'informations. Pour que le système soit optimal, il conviendrait par ailleurs de lui confier également la responsabilité de la gestion des listes de demandeurs d'asile ayant refusé l'offre de principe d'hébergement, sans qu'il soit besoin de la faire transiter par le service de l'asile.

Cette activité serait un peu moins nouvelle pour l'OFII que pour l'OFPRA, dans la mesure où l'OFII effectue aujourd'hui un certain nombre de paiements, notamment dans le cadre de l'aide au retour. Les volumes de dépenses et de bénéficiaires qui découleraient de la gestion de l'ATA sont toutefois sans aucune mesure avec les activités de paiement actuellement assurées.

Le directeur général de l'OFII, interrogé sur une telle évolution, a semblé considérer que cette nouvelle mission pourrait s'inscrire dans la continuité de celles déjà assumées par l'opérateur.

Les avantages et inconvénients comparés d'un transfert de la gestion de l'ATA à l'OFPRA ou à l'OFII ne permettent pas de trancher nettement dans un sens ou dans l'autre, le choix de l'OFPRA s'inscrivant davantage dans une logique métier, celui de l'OFII dans une logique fonctionnelle. La réponse à cette question serait en tout état de cause rendue plus simple dans l'hypothèse où il serait décidé de regrouper, au sein d'un unique opérateur de l'asile, les compétences en matière de traitement des demandes, d'hébergement en centres dédiés des demandeurs d'asile et de versement de l'ATA.

ANNEXE II

L’hébergement des demandeurs d’asile

SOMMAIRE

1. UN DISPOSITIF D'HEBERGEMENT GLOBALEMENT SOUS-OPTIMAL 1

1.1. Une dérive massive des dépenses d'hébergement depuis 2007, caractérisée par l'explosion des dépenses d'hébergement d'urgence 1

1.1.1. Les dépenses d'hébergement d'urgence ont été multipliées par près de 3 de 2008 à 2012 3

1.1.2. Le choix d'absorber toute la croissance de la demande d'hébergement dans le dispositif d'urgence dédié aux demandeurs d'asile n'apparaît pas le plus rationnel 4

1.2. Une organisation critiquable de l'offre d'hébergement 5

1.2.1. La capacité d'accueil en CADA apparaît très insuffisante 5

1.2.2. Loin de jouer un rôle subsidiaire, l'hébergement d'urgence assure aujourd'hui l'accueil d'un demandeur d'asile sur deux 11

1.2.3. Le dispositif généraliste d'hébergement d'urgence subit, en parallèle, une pression croissante liée à la demande d'asile 14

1.3. En dépit de la forte dynamique de l'hébergement d'urgence, les efforts de pilotage sont restés centrés sur les CADA 16

1.3.1. La gestion des CADA a fait l'objet de réels efforts de pilotage 16

1.3.2. Le pilotage national de l'hébergement d'urgence financé par le programme 303 est resté dans l'ensemble embryonnaire, même si des initiatives positives ont été prises 20

2. UNE REORIENTATION DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE S'IMPOSE 29

2.1. Les objectifs : un dispositif rénové et recalibré 30

2.1.1. Assurer la mise en place d'un dispositif unifié et mieux réparti 30

2.1.2. Un dispositif redimensionné et restructuré 32

2.2. Les conditions : le recentrage du pilotage et de la gestion du dispositif au niveau national, et la maîtrise des impacts sur l' l'hébergement d'urgence généraliste 34

2.2.1. La nécessité d'un pilotage national fort 34

2.2.2. La maîtrise impérative de l'articulation avec le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste 35

Annexe II

1. Un dispositif d'hébergement globalement sous-optimal

Le dispositif national d'asile répond à des normes minimales d'accueil prévues par une directive européenne[48] transposée en droit interne. Ces normes visent à « *garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et [à] assurer la subsistance des demandeurs* »[49]. Elles peuvent être respectées par la délivrance de prestations en nature, par des allocations financières, ou bien par une combinaison des deux. La prise en charge des demandeurs d'asile dans des centres spécifiques doit leur offrir *« un niveau de vie suffisant*[50] ».

- Le dispositif national d'asile (DNA) prévoit ainsi l'accueil des demandeurs d'asile dans des « centres d'accueil pour demandeurs d'asile » (CADA), qui ont pour mission d'assurer « *l'accueil, l'hébergement, ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile*»[51]. Le programme 303 assure leur financement.
- En complément, les demandeurs d'asile en attente d'une place d'hébergement en CADA peuvent, à titre transitoire, être accueillis dans un dispositif d'urgence dédié, composé de deux sous-ensembles :
  - un accueil d'urgence géré au niveau déconcentré (AUDA) ;
  - un dispositif d'accueil temporaire géré au niveau national par le service de l'asile (AT-SA).

  Ce dispositif dédié assure également l'hébergement des demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin II, qui n'ont pas accès aux CADA. Son financement relève du programme 303. Les demandeurs d'asile majeurs qui y sont hébergés peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA).
- Enfin, le cas échéant, notamment lorsque le dispositif d'urgence dédié aux demandeurs d'asile est saturé, les demandeurs d'asile peuvent aussi être accueillis dans le dispositif d'urgence généraliste, dont le financement relève du programme 177.

1.1. Une dérive massive des dépenses d'hébergement depuis 2007, caractérisée par l'explosion des dépenses d'hébergement d'urgence

Les dépenses d'hébergement, en CADA ou en hébergement d'urgence, des demandeurs d'asile représentaient en 2011 68 % des crédits du programme 303. Les prévisions de consommation des crédits s'élèvent à un peu plus de 330 M€ pour 2012.

L'évolution des dépenses d'hébergement depuis 2008 accuse une dérive à un double titre :

- d'une part, leur progression dépasse 45 % sur la période ;

---

[48] Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (dont une nouvelle version est en cours d'élaboration).

[49] Cf. article 13.2 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 précitée.

[50] Cf. article 14.1-b) de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 : lorsque le logement est fourni en nature dans des centres d'hébergement, ceux-ci doivent offrir « *un niveau de vie suffisant* ».

[51] Article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles.

- d'autre part, elles ont fait l'objet d'une sous-budgétisation systématique, ce qui a conduit la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2011 à qualifier d' « insincères » les prévisions de la LFI.

Au surplus, les crédits du programme 303 ne retracent pas de façon exhaustive les dépenses d'hébergement liées à la demande d'asile. Le programme 177, consacré aux dépenses d'hébergement du dispositif généraliste d'hébergement, contribue à la marge à l'accueil des demandeurs d'asile. Ce dispositif héberge par ailleurs, en aval des décisions de l'OFPRA et de la CNDA, une partie des réfugiés et des déboutés du droit d'asile.

Tableau 1 : Evolution des dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile (BOP 303)

Dispositif hébergement	LFI 2008	Conso 2008	LFI 2009	Conso 2009	LFI 2010	Conso 2010	LFI 2011	Conso 2011	LFI 2012	Prév Conso 2012	PLF 2013	Prév Conso 2012/ Conso 2008
CADA	190,8	192,5	195,6	195,7	202,6	202,3	199	198,6	194	194,1	198,8	+ 1 %
Total 1	**190,8**	**192,5**	**195,6**	**195,7**	**202,6**	**202,3**	**199**	**198,6**	**194**	**194,1**	**198,8**	**+1 %**
HU déconcentré	25,6	44,1	20,2	62,9	21,1	100,6	27	122	80,4	125,2	125	+184 %
HU national	9,7	9	9,8	9,9	8,9	11,6	13	12,4	10,5	12	-	+33 %
Total HU	35,3	53,1	30	72,8	30	112,1	40	134,3	90,9	137,2	125	+158 %
TOTAL	**226,1**	**245,6**	**225,6**	**268,5**	**232,6**	**314,4**	**239**	**332,9**	**284,9**	**331,3**	**323,8**	**+46,5 %**

Source : SGII-service de l'asile

Il ressort de l'analyse de l'évolution des dépenses d'hébergement retracée dans le tableau ci-dessus deux constats essentiels :

- la croissance des dépenses d'hébergement résulte de l'explosion des dépenses d'hébergement d'urgence, dans un contexte de forte croissance de la demande d'hébergement ;
- le choix d'accueillir massivement les nouveaux demandeurs d'asile dans l'hébergement d'urgence n'est pas justifié par un moindre coût budgétaire : le coût unitaire journalier de la prise en charge d'un demandeur d'asile en hébergement d'urgence semble en effet au moins égal en moyenne à celui des CADA, puisqu'il est cumulable avec l'ATA pour les demandeurs d'asile majeurs.

Tableau 2 : Estimation des coûts comparés de prise en charge en CADA et en HUDA (données 2012)

	Hébergement + prestations	ATA	% Adultes (pour ATA)	Total	Ecart avec CADA
CADA	24,00 €			24,00 €	
HU DA national (AT-SA)	16,29 €	11,20 €	71 %	24,30 €	0,30 €
HU DA déconcentré	16,93 €	11,20 €	73 %	25,14 €	1,14 €
Total HU DA	16,87 €	11,20 €	73 %	25,08 €	1,08 €

Source : SGII- service de l'asile - mission.
NB : Coût de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) inclus s'agissant du CADA.

L'estimation des coûts comparés de prise en charge présentée dans le tableau ci-dessus appelle certaines précisions :

- pour les coûts unitaires de prise en charge constatés, sa fiabilité repose sur celle des enquêtes trimestrielles HUDA 2012, qui ne peut être totalement garantie ;

- les enquêtes trimestrielles HUDA ne précisent pas, par ailleurs, la composition familiale de la population accueillie dans ce dispositif[52] ; la proportion de 73 % d'adultes retenue dans le tableau ci-dessus est celle de la population globale des demandeurs en attente d'un hébergement en CADA enregistrés par l'OFII, qui ne sont pas tous hébergés dans le dispositif d'urgence. Si on retenait plutôt la proportion d'adultes constatée parmi les demandeurs d'asile prioritaires au sens de l'OFII, soit 55 %, la prise en charge en HUDA deviendrait moins onéreuse qu'en CADA (23 €) ;
- enfin, les délais de prise en charge en CADA semblent plus longs qu'en hébergement d'urgence, ce qui tend à renchérir le coût global de la prise en charge du demandeur d'asile[53].

Malgré ces divers éléments d'incertitude, la mission estime que la prise en compte des surcoûts divers liés à la prise en charge en HU (existence d'indus liés au versement de l'ATA, fourniture fréquente d'aide alimentaire...) aboutit, selon toute probabilité, à la rendre au moins aussi coûteuse qu'en CADA.

1.1.1. Les dépenses d'hébergement d'urgence ont été multipliées par près de 3 de 2008 à 2012

Si les dépenses d'hébergement d'urgence ont augmenté de 158 % de 2008 à 2012, les dépenses d'hébergement en CADA ont progressé en revanche de façon très modérée, dans le contexte de l'achèvement du plan de cohésion sociale lancé en 2003[54].

Dans le même temps, les flux de demandeurs d'asile ont augmenté de 44 %. Plus précisément[55], les flux de demandeurs d'asile ne pouvant être accueilli en CADA (nombre d'arrivées – nombre de places en CADA) ont crû de 79 %. Il apparaît donc que les dépenses d'hébergement d'urgence ont augmenté beaucoup plus fortement (+ 158 %) que les besoins théoriques d'hébergement correspondants (+ 79 %).

La croissance des flux de demandeurs d'asile ne permet donc pas d'expliquer, à elle seule, celle des dépenses d'hébergement d'urgence. Le principal autre facteur d'augmentation de la demande d'hébergement concerne les délais de traitement des demandes d'asile. Des délais de traitement supérieurs à un an concourent à former une demande d'hébergement au sein de laquelle les flux de nouveaux demandeurs viennent s'agréger chaque année au stock de demandeurs en cours de procédure. Or, les délais de traitement des demandes d'asile sont restés en moyenne sensiblement supérieurs à un an de 2008 à 2012[56]. Il semble par ailleurs que le comportement des demandeurs d'asile ait évolué sur la période, ceux-ci sollicitant de façon croissante un hébergement effectif, comme en témoigne la diminution du nombre de refus de l'offre de principe d'hébergement.

---

[52] On dispose en revanche de celle de l'HUDA national, qui est de 71 %.

[53] Ce constat ne reflète peut-être toutefois qu'un simple effet de structure, la situation des demandeurs d'asile hébergés en CADA s'avérant généralement plus complexe qu'en HUDA, d'où des délais de traitement de leurs demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA plus longs en moyenne.

[54] Ce plan prévoyait de porter à 21 000 les places de CADA, soit un quadruplement du parc.

[55] En supposant, à ce stade, que les demandes d'asile sont traitées dans le délai d'un an.

[56] 512 jours en moyenne sur la période 2008-2012, soit environ 17 mois, cf. annexe portant sur le traitement des demandes d'asile, tableau n° 9 (délai moyen constaté de traitement des demandes et des recours depuis 2006).

Outre cet effet volume, qui paraît déterminant, il conviendrait de vérifier si l'évolution des coûts unitaires d'hébergement d'urgence n'a pas contribué à la progression des dépenses. A cet égard, il semble que le coût unitaire moyen de la place d'hébergement d'urgence ait augmenté d'environ 8 % de 2009 à 2012. Toutefois, à supposer que cette estimation puisse être jugée fiable en l'état actuel du système de recueil statistique (cf. *infra* point 1.3.2.2), elle n'expliquerait qu'une faible part de l'augmentation des dépenses d'hébergement d'urgence sur la période.

Tableau 3 : Evolution comparée de la croissance des dépenses d'hébergement d'urgence et des besoins théoriques d'hébergement d'urgence

Dispositif hébergement	Conso 2008	Conso 2009	Conso 2010	Conso 2011	Prév. Conso 2012	2012/2008
Dépenses HU	53,1	72,8	112,1	134,3	137,2	+ 158 %
Flux demandeurs d'asile (mineurs accompagnants inclus)	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	+ 44 %
Capacité CADA	20410	20410	21410	21410	21410	+ 5 %
différentiel	22 189	27 276	31 352	35 927	39 756	+ 79 %

Source : SGII- service de l'asile - mission

1.1.2. Le choix d'absorber toute la croissance de la demande d'hébergement dans le dispositif d'urgence dédié aux demandeurs d'asile n'apparaît pas le plus rationnel

Les dépenses d'hébergement d'urgence ont la particularité d'être des dépenses contraintes, l'Etat étant en principe tenu de proposer un lieu d'hébergement à tout demandeur qui le sollicite.

La pratique de sous-budgétisation systématique des dépenses d'hébergement d'urgence ne pouvait ainsi avoir pour objet d'assurer leur maîtrise. On peut supposer qu'elle visait aussi à ne pas relancer le débat sur la création de places de CADA.

Pourtant, dans une logique de performance de la gestion des crédits du programme 303, il aurait été logique de privilégier l'hébergement en CADA qui offre une meilleure qualité de prise en charge des demandeurs d'asile, sans être *a priori* plus onéreuse que l'hébergement d'urgence avec ATA. Les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficient en effet d'un ensemble de prestations, notamment de prestations d'accompagnement social et administratif. Le taux d'encadrement des demandeurs d'asile y est supérieur à celui de l'hébergement d'urgence[57]. En hébergement d'urgence, notamment dans les hôtels, l'accompagnement lorsqu'il existe est très par ailleurs limité. Il incombe en principe aux plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA), qui disposent pour sa mise en œuvre d'un référentiel établi par l'OFII[58].

[57] 1 pour 15 contre 1 pour 20 pour l'HU.

[58] Ce référentiel prévoit de centrer l'accompagnement sur l'information et l'orientation des demandeurs d'asile vers les services en charge de leurs droits sociaux (couverture maladie, ATA, hébergement d'urgence), ainsi qu'une aide administrative au dépôt du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPA de l'aide et une assistance pour la traduction. Une assistance en vue de l'obtention d'une aide juridictionnelle est également possible.

Cette croissance massive de l'hébergement d'urgence apparaît donc critiquable. Elle entraîne en effet des disparités de traitement entre demandeurs d'asile non justifiées par des différences de situation de droit ou de fait. Les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin II ne représentent en effet que 19,3 % des publics hébergés[59]. De plus, une part importante des demandeurs d'asile hébergés en HUDA sont considérés comme nécessitant un hébergement en urgence en CADA au regard des critères de priorités établis par l'OFII.

L'incohérence de la gestion budgétaire de l'hébergement des demandeurs d'asile reflète ainsi un pilotage déficient, qui trouve sa traduction dans un dispositif inéquitable et sous-optimal.

1.2. Une organisation critiquable de l'offre d'hébergement

1.2.1. La capacité d'accueil en CADA apparaît très insuffisante

1.2.1.1. La progression du parc de places en CADA, très importante au cours de la première décennie 2000, a été stoppée par la suite

Le parc de places en CADA a vu sa capacité quadrupler en 10 ans. La cible de 21 000 places d'accueil dans le dispositif national d'asile à horizon 2007 a été fixée par le plan de cohésion sociale de 2003 dans un contexte de très forte progression de la demande d'asile. La croissance du parc a été interrompue par la suite. Aucune place n'a été créée depuis 2010.

Tableau 4 : Evolution du nombre de places de CADA de 2001 à 2012

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5 283	10 317	12 480	12 466	15 470	17 472	19 410	20 410	20 410	21 330	21 410	21 410

Source : OFII

Le parc de CADA comptait, fin 2012, 21 410 places réparties dans 265 centres. Tous les départements de France métropolitaine disposent d'au moins un CADA. Il n'y a pas de CADA dans les départements d'outre-mer.

La plupart des régions ne disposent pas d'un parc de CADA leur permettant d'accueillir en totalité les flux entrants des demandeurs d'asile. Seules quatre régions, en effet, ont des capacités d'accueil en CADA supérieures à leurs flux entrants en 2011: Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie.

L'analyse de la répartition des places de CADA entre les régions montre qu'elle n'est pas calquée sur leurs parts respectives dans le flux national des arrivées de demandeurs d'asile. Dans certaines régions, ces parts sont plus proches de leurs poids démographiques respectifs.

Ainsi, les 6 régions les plus sollicitées[60] (plus de 70 % des flux de première demande d'asile) ne disposent que de la moitié des places de CADA. La capacité d'accueil de la région Ile-de-France (16,5 %), en particulier, est nettement inférieure au flux considérable des premières demandes d'asile qu'elle reçoit (plus de 40 %).

[59] Cf. Enquête trimestrielle HU, décembre 2012.

[60] Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Pays de la Loire, Alsace et Centre.

Tableau 5 : Répartition régionale des places de CADA et des flux des premières demandes d'asile en 2011 – France métropolitaine

Régions	Flux DA	Places CADA	Part du flux DA	Part du parc CADA	Poids démographique de la région
ALSACE	2096	1174	4,3 %	5,5 %	2,9 %
AQUITAINE	837	734	1,7 %	3,4 %	5,1 %
AUVERGNE	467	537	1,0 %	2,5 %	2,1 %
BASSE-NORMANDIE	613	511	1,3 %	2,4 %	2,3 %
BOURGOGNE	1423	921	2,9 %	4,3 %	2,6 %
BRETAGNE	1414	928	2,9 %	4,3 %	5,1 %
CENTRE	1707	1281	3,5 %	6,0 %	4,1 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	632	699	1,3 %	3,3 %	2,1 %
FRANCHE-COMTE	480	540	1,0 %	2,5 %	1,9 %
HAUTE-NORMANDIE	896	940	1,8 %	4,4 %	2,9 %
ILE-DE-FRANCE	21756	3531	44,6 %	16,5 %	18,8 %
LANGUEDOC	998	561	2,0 %	2,6 %	4,2 %
LIMOUSIN	485	229	1,0 %	1,1 %	1,2 %
LORRAINE	1297	1013	2,7 %	4,7 %	3,7 %
MIDI-PYRENEES	1427	826	2,9 %	3,9 %	4,6 %
NORD-PAS DE CALAIS	1276	537	2,6 %	2,5 %	6,4 %
PAYS DE LA LOIRE	2426	1173	5,0 %	5,5 %	5,7 %
PICARDIE	1194	919	2,4 %	4,3 %	3,1 %
POITOU-CHARENTES	579	440	1,2 %	2,1 %	2,8 %
PACA	1865	1384	3,8 %	6,5 %	8,3 %
RHONE-ALPES	4888	2532	10,0 %	11,8 %	9,9 %
TOTAL	48576	21410	100,0 %	100 %	100 %

Source : Tableau établi par la mission à partir de données OFII.

Le SGII estime qu'au regard des difficultés liées aux phénomènes de concentration géographique des flux de demandeurs d'asile, il convient de rééquilibrer la répartition territoriale des places de CADA en privilégiant la création de nouvelles places hors des départements soumis aux plus fortes pressions. Si cet objectif paraît pertinent, il nécessite néanmoins de mettre en œuvre, en parallèle, une régulation active permettant d'orienter les demandeurs d'asile des départements les plus tendus vers les départements disposant de capacités non utilisées. A défaut, les difficultés d'accès à un hébergement en CADA ne peuvent que se renforcer dans les zones fortement sollicitées.

Le taux global de couverture du flux de demandeurs d'asile par la capacité d'hébergement en CADA tel qu'il ressort du tableau n° 5 ci-dessus atteignait 44 % en 2011. Limité au flux des demandeurs d'asile placés en procédure normale, c'est-à-dire aux seuls demandeurs d'asile pouvant être hébergés en CADA, ce taux avoisinait les 59 %. Cette première mesure des difficultés d'accès des demandeurs d'asile à un hébergement en CADA nécessite toutefois d'être complétée en prenant en compte, au-delà des flux entrants, la totalité des demandeurs d'asile en cours de procédure présents sur le territoire.

1.2.1.2. L'accès des demandeurs d'asile aux CADA restait problématique fin 2012

Il convient tout d'abord de préciser que l'estimation de la demande non satisfaite d'hébergement en CADA soulève certaines difficultés méthodologiques.

En premier lieu, tous les demandeurs d'asile ne sont pas règlementairement éligibles à l'hébergement en CADA. En sont exclus notamment les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou en procédure Dublin II.

En second lieu, tous les demandeurs d'asile ne souhaitent pas forcément être hébergés en CADA, dès lors qu'ils peuvent accéder à un hébergement chez des amis, des membres de leur famille ou de leur communauté. Ainsi, selon les données disponibles, en 2011, 19 731 primo-demandeurs d'asile en procédure normale n'avaient sollicité aucun dispositif d'accueil au titre de l'asile (ni CADA, ni HU), soit 41 % du flux entrant correspondant[61].

En théorie, les refus de principe d'hébergement en CADA formulés par les demandeurs d'asile lors de l'enregistrement de leur demande devraient permettre de dénombrer leurs effectifs. Il est probable toutefois que le fait que le demandeur d'asile perde dans ce cas le bénéfice de l'ATA biaise quelque peu l'expression de ces refus, comme semble l'attester la diminution sensible des refus d'hébergement à partir de 2010. Le demandeur d'asile a d'ailleurs d'autant moins de raisons de refuser l'hébergement de principe en CADA qu'en pratique, du moins dans certaines régions, il ne se verra proposer de place en CADA qu'au terme de longs délais, sinon jamais.

La discordance entre le faible nombre de refus d'hébergement de principe en CADA recensés en préfecture (1 738 en 2011), auquel il convient d'ajouter les demandeurs d'asile hébergés dans les DOM et les demandeurs d'asile placés en rétention, et les effectifs importants de demandeurs d'asile non enregistrés dans le DN@ comme en attente d'une place d'hébergement (19 731), s'expliquerait selon l'OFII par le fait que de nombreux demandeurs d'asile ne confirment pas leur demande d'hébergement auprès de la plate-forme d'accueil après leur passage en préfecture. En effet, les diligences opérées par les plates-formes d'accueil en vue de la suspension des droits à l'ATA des demandeurs d'asile concernés ne semblent pas systématiques[62].

Tableau 6 : Nombre et proportion[63] des refus d'hébergement de principe de 2008 à 2012

2008	2009	2010	2011	2012
2 789 soit 13 %	2 281 soit 8 %	1 563 soit 4,25 %	1 738 soit 6,2 %	1 357 soit 4,3 %

Source : Service de l'asile

Quelle que soit, toutefois, la proportion exacte de demandeurs d'asile effectivement en attente d'une place d'hébergement, il reste que seule une minorité de demandeurs d'asile éligibles en cours de procédure accède à un hébergement en CADA :

Tableau 7 : Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile éligibles en cours de procédure[64]

2009	2010	2011	2012
36,7 %	31,4 %	38,5 %	33,5 %

Source : Service de l'asile

Il convient de noter que, pour le seul flux entrant, l'accès à un hébergement en CADA est encore plus restreint : 7 258 demandeurs d'asile du flux 2011 (15 %) ont pu entrer en CADA en 2011.

[61] L'OFII ne comptabilisait en 2011 que 27 919 demandeurs d'asile en procédure normale entrés en CADA ou en attente d'hébergement.

[62] Cette vérification est, par exemple, systématiquement opérée par la plate-forme d'accueil du Rhône, selon ses représentants rencontrés par la mission (Forum réfugiés).

[63] Nombre des refus rapportés au flux total des primo-arrivants de l'année (hors mineurs) hors procédures prioritaires.

[64] Le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs éligibles (nombre de demandeurs d'asile hébergés en CADA au 31 décembre/nombre de demandeurs éligibles en cours de procédure) constitue un indicateur dont le suivi est prévu par le contrat d'objectifs et de performance de l'OFII 2010-2013.

Au total, si 12 808 demandeurs d'asile ont été reçus en CADA en 2011, 40 % étaient en attente d'une place depuis 2010 voire davantage. Par ailleurs, 14 439 demandeurs d'asile en attente d'une place en CADA fin 2011 relevaient d'une priorité d'hébergement au sens de l'OFII.

Au 20 décembre 2012, selon les données communiquées par le service de l'asile, 38 779 demandeurs d'asile restaient en attente d'un hébergement en CADA :

- dont 20 661 (53 %) au titre du flux 2011 ;
- dont plus de 45 % recensés comme prioritaires au sens de l'OFII ;
- dont deux-tiers de demandeurs d'asile isolés.

Tableau 8 : Composition de la population des demandeurs d'asile éligibles en attente d'hébergement au 20/12/2012

Adultes	86 %
Mineurs accompagnants	14 %
Isolés	67 %
Familles	33 %
Hommes adultes	65 %
Femmes adultes	21 %
Filles	6 %
Garçons	8 %

Source : SGII/Service de l'asile.

Tableau 9 : Répartition des demandeurs d'asile en attente d'une place CADA en 2011 selon le degré de priorité OFII

	ADULTES	ENFANTS
Prioritaires	9 739	4 057
Autres	15 312	1 101

Source : OFII-DN@

Il s'avère en conclusion que le parc de places CADA ne permet aujourd'hui de satisfaire qu'une part minoritaire de la demande d'hébergement :

- sa capacité est structurellement insuffisante pour couvrir les besoins d'hébergement correspondant aux flux d'entrée annuels des demandeurs d'asile ;
- plus des deux-tiers des demandeurs d'asile éligibles sont aujourd'hui en attente d'une place en CADA, en raison de l'importance des effets de stock liés aux durées de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA.

Deux autres indicateurs semblent utiles pour compléter l'appréciation des difficultés d'accès des demandeurs d'asile à un hébergement en CADA :

- les délais d'accès à une place en CADA ;
- la proportion de demandeurs d'asile éligibles qui n'accède jamais à une place en CADA.

En 2012, les demandeurs d'asile entrés en CADA avaient attendu en moyenne un peu plus de 5 mois[65] à compter de la délivrance de leur autorisation provisoire de séjour (APS). La durée moyenne d'instruction d'une demande d'asile par l'OFPRA s'établissant, en moyenne, à un peu plus de 6 mois en 2012, le demandeur d'asile apparaît donc privé d'un hébergement en

[65] 164 jours pour les admissions locales, soit 5,5 mois ; 162 jours pour les admissions régionales soit 5,4 mois ; 123 jours pour les admissions nationales soit 4 mois.

CADA la majeure partie de ce temps d'instruction. Ce délai moyen d'accès varie par ailleurs considérablement selon les régions et les départements.

De plus, il ne prend pas en compte les délais d'attente des demandeurs d'asile en amont de la délivrance de leur APS, qui peuvent être longs (cf. annexe portant sur le parcours).

Enfin, cet indicateur ne prend pas en compte, par construction, les demandeurs d'asile qui restent en attente d'un hébergement en CADA. Au 31 décembre 2012, l'OFII recensait ainsi plus de 12 000 demandeurs en attente d'une place d'hébergement en CADA, le délai d'attente s'établissant à 11 mois en moyenne. Par ailleurs, le service de l'asile précise qu'une proportion importante n'accède jamais à une place en CADA.

Au total, force est de constater que le manque de places d'hébergement en CADA se traduit fin 2012 par :

- **l'hébergement en CADA de moins d'un tiers seulement des demandeurs d'asile éligibles ;**
- **pour ceux qui obtiennent une place de CADA, des délais d'attente effectifs importants, pouvant être supérieurs à un an dans certaines régions.**

La prise en charge des demandeurs d'asile éligibles se trouve ainsi largement reportée sur le dispositif d'hébergement d'urgence spécifique, qui ne devrait jouer qu'un rôle subsidiaire, et au-delà, sur le dispositif généraliste.

Il en résulte un régime de prise en charge des demandeurs d'asile à deux, sinon trois vitesses, pour le moins critiquable. Les demandeurs d'asile hébergés dans les dispositifs d'urgence ne bénéficient en effet ni de la même qualité d'hébergement, ni du même accompagnement que ceux hébergés en CADA. L'analyse des sorties des dispositifs d'hébergement semble indiquer qu'ils obtiennent, en moyenne, moins souvent le statut de réfugiés que ces derniers (36 % de réfugiés pour les CADA versus 16 % hors CADA)[66]. On ne dispose pas toutefois des données spécifiques de sortie relatives aux structures d'hébergement d'urgence, hormis celles du dispositif national d'urgence. On peut observer à cet égard que la proportion de réfugiés parmi les sortants du dispositif AT-SA est de 43 % en 2012[67], ce qui semble indiquer que la modalité d'hébergement n'est pas systématiquement déterminante[68].

Tableau 10 : Sorties 2011 en CADA et hors CADA

	Sorties CADA		Sorties hors CADA		Total décisions OFPRA+CNDA	
Déboutés	6 529	51 %	26 839	71 %	33 368	66 %
Réfugiés	4 545	36 %	6 157	16 %	10 702	21 %
Abandon	1 649	13 %	4 913	13 %	6 562	13 %
Total	**12 723**	**100 %**	**37 909**	**100 %**	**50 632**	**100 %**

Source : Rapport d'activité OFPRA 2011, données OFII 2011

[66] Toutefois, tel n'est pas le cas en 2012. Il conviendra de voir si ce retournement se confirme en 2013 et dans les années qui suivent.

[67] Données communiquées par l'OFII.

[68] Pour obtenir des résultats réellement probants, il conviendrait de comparer les taux de sortie pour des groupes homogènes de demandeurs d'asile (nationalité/ isolé ou en famille).

1.2.1.3. Le sous-calibrage persistant du parc des CADA reflète, au moins en partie, la préoccupation de contenir la demande d'asile

S'il est nécessaire et de bonne pratique budgétaire de prévoir un certain volant d'hébergement non pérenne[69], et plus largement d'hébergement d'urgence pour faciliter l'ajustement des capacités d'hébergement aux variations des flux de primo-demandeurs d'asile, ce volant devrait néanmoins rester limité.

A cet égard, on peut s'étonner de l'absence d'objectif explicite de répartition des capacités d'hébergement entre CADA et dispositifs d'urgence, et d'études en vue d'optimiser cette répartition.

Les débats budgétaires successifs sur le programme 303 éclairent néanmoins l'approche retenue. Dans le contexte de la forte croissance de la demande d'asile à partir de 2008, les prévisions budgétaires successives en matière d'hébergement ont misé, d'une part, sur la stabilisation des flux des demandes d'asile, d'autre part, et dans un deuxième temps, sur la réduction des délais de traitement des demandes d'asile afin d'accélérer la rotation en CADA.

Il est exact que la croissance très importante des demandes d'asile s'est doublée d'une stagnation des durées élevées de traitement des dossiers par l'OFPRA et la CNDA, et, par suite, par un accroissement très important du stock de demandes en attente. Le grossissement de ce stock sur la période 2008-2012 constituait un facteur important de pression sur la demande d'hébergement (qu'on pouvait espérer réguler avec un renforcement adéquat des moyens de traitement de l'OFPRA et de la CNDA). Il est compréhensible, par ailleurs, qu'à l'issue d'un effort considérable de remise à niveau du parc de CADA, le choix n'ait pas été fait d'emblée d'engager la création de nouvelles places.

Toutefois :

- d'une part, la forte hausse de la demande d'asile initiée à partir de 2008 n'était toujours pas stabilisée en 2011, de même qu'en 2012 ;
- d'autre part, le renforcement des moyens de l'OFPRA et de la CNDA, opéré à partir de 2010, n'a produit à ce jour que des effets limités sur les délais de traitement des demandes d'asile même si une amélioration se dessine à la CNDA.

En conséquence, c'est la croissance très importante de l'hébergement d'urgence qui a permis d'ajuster l'offre à la demande d'hébergement depuis 2008 (voir point suivant 1.2.2). En 2012, on comptait autant de places d'hébergement d'urgence que de places de CADA. Sur le plan budgétaire, le maintien, contre l'évidence, d'un scénario de contraction de la demande d'hébergement semble bien avoir traduit, dès lors, une stratégie à visée dissuasive reposant sur le postulat de l'élasticité de la demande à une offre d'hébergement pérenne de qualité. En d'autres termes, au moins à compter de 2010, la préoccupation de contenir la demande d'asile a vraisemblablement sous-tendu cette obstination budgétaire malthusienne. Si un effort important de réajustement a été opéré, il subsiste néanmoins toujours un écart de 12 M€ entre les crédits HU consommés en 2012 et les crédits budgetés pour 2013.

Sans même aborder les critiques que cette stratégie peut appeler du point de vue de la garantie du droit d'asile, on ne peut que constater son inefficacité apparente : le développement massif de l'hébergement d'urgence en alternative aux CADA ne semble pas avoir exercé d'effet dissuasif sur la demande d'asile, celle-ci ayant poursuivi sa croissance tout au long de la période. Qui plus est, la croissance de l'hébergement d'urgence n'a pas

[69] En pratique, en hébergement hôtelier.

coûté moins cher au budget de l'Etat que l'option alternative d'un recalibrage des places de CADA (cf. point 1.1).

En conclusion, **l'absence d'ajustement des capacités des CADA à la hausse de la demande d'hébergement n'a pas eu pour effet de freiner la croissance des flux de demandeurs d'asile et n'a pas permis de contenir les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile financées par le programme 303.**

1.2.2. Loin de jouer un rôle subsidiaire, l'hébergement d'urgence assure aujourd'hui l'accueil d'un demandeur d'asile sur deux

Un sas vers le dispositif des CADA est indispensable en raison des fluctuations temporelles et géographiques des flux des demandeurs d'asile. Il faut aussi prendre en compte les délais d'adéquation entre les profils des demandeurs (situation familiale notamment) et les places qui se libèrent. La capacité du dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre de répondre à ces besoins d'ajustement. Le volume de places nécessaires représente dès lors une certaine proportion des places d'hébergement pérennes en CADA, variable selon les années et la dynamique des flux constatés. En tout état de cause, s'agissant d'un dispositif subsidiaire d'hébergement, cette proportion devrait avoir vocation à rester limitée. Le constat d'une tendance haussière pluriannuelle des besoins d'hébergement d'urgence devrait donc conduire à redimensionner le parc de places de CADA, qui constitue un dispositif plus performant (cf. point 1.1.2 *supra*).

Pourtant, fin 2012, la capacité du parc de places d'hébergement d'urgence dépassait celle des CADA.

1.2.2.1. Les capacités d'hébergement d'urgence sont aujourd'hui globalement équivalentes à celles des CADA

Comme le montre le tableau ci-dessous, les places d'urgence représentent aujourd'hui la moitié des capacités globales d'hébergement des demandeurs d'asile. Elles sont majoritaires dans les régions où la pression de la demande d'asile est la plus forte : Alsace, Ile-de-France, Lorraine, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, en particulier.

Tableau 11 : Part de l'hébergement d'urgence dans le total des capacités d'hébergement financées par le programme 303

Régions	Places CADA	Total places HU70	Total CADA+HU	Part de l'HU
ALSACE	1174	1264	2438	51,8 %
AQUITAINE	734	345	1079	32,0 %
AUVERGNE	537	189	726	26,0 %
BASSE-NORMANDIE	511	320	831	38,5 %
BOURGOGNE	921	949	1870	50,7 %
BRETAGNE	928	0	928	0,0 %
CENTRE	1281	583	1864	31,3 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	699	515	1214	42,4 %
FRANCHE-COMTE	540	181	721	25,1 %
HAUTE-NORMANDIE	940	499	1439	34,7 %
ILE-DE-FRANCE	3531	6431	9962	64,6 %
LANGUEDOC	561	598	1159	51,6 %
LIMOUSIN	229	154	383	40,2 %
LORRAINE	1013	2094	3107	67,4 %

[70] AT-SA + déconcentré.

Régions	Places CADA	Total places HU70	Total CADA+HU	Part de l'HU
MIDI-PYRENEES	826	290	1116	26,0 %
NORD-PAS DE CALAIS	537	227	764	29,7 %
PAYS DE LA LOIRE	1173	1824	2997	60,9 %
PICARDIE	919	749	1668	44,9 %
POITOU-CHARENTES	440	99	539	18,4 %
PACA	1384	858	2242	38,3 %
RHONE-ALPES	2532	3661	6193	59,1 %
TOTAL	21410	21830	43240	50,5 %

Source : Données OFII + Service de l'asile

La capacité du dispositif dédié d'hébergement d'urgence a en effet augmenté de plus de 7 000 places[71], soit environ 50 % de 2009 à 2012, tandis que le parc de places CADA n'augmentait que de 1 000 places en 2010.

Cet accroissement a permis, dans l'ensemble, d'offrir des solutions d'hébergement dans un contexte de forte progression de la demande d'asile (+ 14 000 primo-demandeurs d'asile de 2008 à 2012). La faible rotation en CADA liée au maintien à un niveau élevé des délais de traitement des demandes d'asile a, par ailleurs, renforcé la pression qui s'exerçait sur l'hébergement d'urgence.

Tableau 12 : Evolution des capacités d'hébergement d'urgence dédiées (programme 303)

	2009	2010	2011	2012
Dispositif d'urgence déconcentré	13 005	16 957	18 627	19 371
Dispositif national	1 500	1 510	1 756	2 160
Total	14 505	18 467	20 383	21 531

Source : Service de l'asile - synthèses enquêtes trimestrielle HUDA

S'il a permis de parer au plus pressé en permettant la mise à l'abri des demandeurs d'asile, ce développement massif du parc d'hébergement d'urgence apparaît problématique à plus d'un titre.

1.2.2.2. La croissance du parc d'hébergement d'urgence paraît avoir atteint ses limites

Au niveau déconcentré, l'extension des capacités d'hébergement d'urgence s'est faite, en pratique, en développant l'hébergement hôtelier. Ainsi, les trois quarts des places d'urgence créées au niveau déconcentré de 2009 à 2012 sont des places d'hôtel. Plus de la moitié sont situées en Ile-de-France, 10 % en Rhône-Alpes et 10 % en Lorraine.

Tableau 13 : Evolution du nombre de places d'hôtel financées sur le programme 303 de 2009 à 2012

Années	2009	2010	2011	2012	Evolution
Total places d'urgence	13 005	16957	18627	19371	+49 %
Dont hôtel	6 425	10813		11112	+73 %

Source : Synthèses enquêtes trimestrielles HU-SGII service de l'asile

En Ile-de-France, si les places d'hôtel sont financées essentiellement par des crédits « parisiens », elles sont réparties sur l'ensemble de la région. C'est le Samusocial de Paris qui assure la gestion de l'hébergement hôtelier[72]. Les places d'hôtel sont occupées à 90 % par des

[71] Hors Bretagne et Basse-Normandie pour lesquelles on ne dispose pas de toutes les données.

[72] Le Samusocial de Paris gère 6 000 places d'hôtel dédiées, soit plus de 90 % des places d'hébergement hôtelier dédiées aux demandeurs d'asile parisiens.

familles. Selon la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), il devient de plus en plus difficile de se satisfaire de cette situation pour un ensemble de raisons :

- l'afflux des demandeurs d'asile à Paris a rendu nécessaire de prospecter des hôtels sur l'ensemble du territoire régional, pour désengorger la capitale et diminuer les coûts d'hébergement hôtelier ;
- toutefois, la prospection de nouvelles places d'hôtel devient de plus en plus difficile, et se heurte, en particulier, aux réticences des collectivités locales concernées ; ces collectivités sont en effet directement impliquées lorsque l'accueil des familles nécessite, par exemple, d'ouvrir de nouvelles classes, ou une prise en charge par la protection maternelle et infantile ;
- l'accompagnement des demandeurs d'asile logés en hôtel est très modeste par rapport à celui dispensé en CADA, et les plates-formes d'accueil (PADA) ne peuvent complètement y suppléer : d'une part, en raison de l'éloignement géographique des hôtels, d'autre part, parce que leurs missions sont moins centrées sur l'accompagnement qu'en CADA ;

Pour la DRIHL, le dispositif national d'urgence AT-SA offre une alternative préférable à l'hôtel, dans la mesure où il comporte un minimum de suivi et d'encadrement des demandeurs d'asile. L'accueil de familles en hôtel est inadapté et ne peut constituer une solution d'hébergement au long cours.

Dans le département du Rhône, la préfecture a ouvert cinq nouvelles structures d'urgence collectives depuis 2011, dans l'objectif de limiter le recours à l'hôtel. Le nombre de places en hébergement collectif a ainsi été porté de 70 en 2010 à 487 places. Malgré ces efforts, la préfecture a dû mobiliser 900 places d'hôtel en décembre 2012 pour héberger les demandeurs d'asile prioritaires (familles avec enfants mineurs, femmes enceintes de plus de six mois et demandeurs isolés avec un problème de santé signalé).

Les interlocuteurs régionaux rencontrés par la mission font tous état de la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, et de la difficulté de prospecter de nouvelles capacités. En Picardie, le préfet de l'Oise s'est trouvé confronté à l'impossibilité de mobiliser de nouvelles places d'hébergement d'urgence pour faire face à l'afflux de demandeurs d'asile au cours de l'année 2010, avec pour conséquence l'installation d'un camping associatif « sauvage » d'une trentaine de places à Beauvais, et une série de référés intentés par les associations. En Rhône-Alpes, la préfecture du Rhône indique que les demandeurs d'asile non prioritaires sont souvent contraints de trouver des solutions d'hébergement en dehors du dispositif d'urgence dédié.

Ces tensions sont d'autant plus difficiles à gérer que les préfectures sont exposées à la sanction du juge administratif en cas de dépôt d'un référé par le demandeur d'asile : l'administration doit faire la preuve qu'elle a accompli les diligences nécessaires pour lui proposer un lieu d'hébergement[73].

Outre ces difficultés de gestion, la plupart des interlocuteurs rencontrés soulignent également deux écueils :

[73] Si l'administration a une obligation de moyens, elle n'est toutefois pas tenue à une obligation de résultats, le juge tenant compte des possibilités effectives d'accueil et des efforts des préfets ; ainsi, à Beauvais, si le juge a ordonné au préfet, à la suite des référés déposés, d'héberger les personnes vulnérables, il a tenu compte, s'agissant des autres demandeurs d'asile, des contraintes de la préfecture et de ses diligences pour gérer au mieux la situation.

- un écueil de principe, la prise en charge en HUDA, en particulier en hôtel, ne permettant pas aux demandeurs d'asile de bénéficier de la même qualité de prise en charge qu'en CADA ;
- un écueil d'ordre budgétaire, les coûts de prise en charge en hébergement d'urgence avec ATA pouvant s'avérer au moins aussi élevés qu'en CADA, notamment lorsque le recours à l'hôtel est prépondérant (cf. *infra*, point 1.3.2.1).

Enfin, la croissance accélérée du dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile n'a pas empêché la persistance du recours résiduel au dispositif d'hébergement généraliste.

1.2.3. Le dispositif généraliste d'hébergement d'urgence subit, en parallèle, une pression croissante liée à la demande d'asile

Le dispositif d'hébergement généraliste est sollicité à toutes les étapes de la procédure de demande d'asile :

- en amont de la demande d'asile, du fait notamment de l'allongement des délais d'obtention de l'APS dans certaines préfectures ;
- pendant la procédure de demande d'asile, en cas de tension sur le dispositif dédié ;
- en aval de la demande d'asile, pour accueillir les réfugiés et les déboutés dépourvus d'autres solutions d'hébergement.

Il est toutefois impossible d'apprécier avec un minimum de précision les parts correspondantes du dispositif généraliste. Les seuls éléments disponibles sont, d'une part, une enquête déclarative conduite en octobre 2009 par la DGCS, d'autre part, des éléments d'enquête recueillis par la DDCS du Rhône fin décembre 2012 (le plan régional d'actions opérationnelles de sortie de l'hiver établi en Alsace comporte également des informations intéressantes en la matière).

1.2.3.1. Selon les éléments disponibles, une part significative des demandeurs d'asile en cours de procédure serait accueillie dans le dispositif généraliste

- l'enquête DGCS estimait à 6 % la part des places du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste occupée par des demandeurs d'asile, soit 1 660 places environ ;
- selon l'estimation plus récente de la DDCS du Rhône, mais qui concerne une région où la pression du flux des demandeurs d'asile est particulièrement forte, cette proportion serait d'environ 9 %.
- enfin, en Alsace, 52 % des personnes hébergées dans le cadre du plan hivernal seraient des demandeurs d'asile.

Ces dernières estimations semblent de nature à nuancer l'optimisme du service de l'asile, pour lequel la proportion de demandeurs d'asile contraints de faire appel au dispositif d'hébergement d'urgence généraliste aurait aujourd'hui « *un caractère résiduel* »[74], du fait de l'accroissement des capacités dédiées aux demandeurs d'asile, notamment des 2 000 places d'hébergement d'urgence AT-SA créées depuis 2008. En effet, le constat d'une présence significative des demandeurs d'asile dans le dispositif généraliste en période hivernale semble indiquer, d'une part, que le dispositif d'urgence dédié n'est toujours pas en mesure de

[74] Selon les termes utilisés par le service de l'asile en réponse à un questionnaire transmis par la mission.

satisfaire l'ensemble des demandes d'hébergement des demandeurs d'asile et, d'autre part, qu'une partie de ces demandes ne peut être satisfaite, dans le dispositif généraliste, qu'en période d'extension de ses capacités.

1.2.3.2. Les demandeurs d'asile sont souvent accueillis par ailleurs dans le dispositif généraliste en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile

Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la mission que les demandeurs d'asile sollicitaient de façon croissante le dispositif généraliste du fait de l'allongement des délais de domiciliation et de délivrance d'une APS. Si on fait l'hypothèse que la majorité des demandeurs d'asile qui sollicitent effectivement une place d'hébergement une fois munis de leur APS se tournent auparavant vers le dispositif généraliste, on en déduit que l'allongement des délais de domiciliation et de délivrance des APS pèse probablement de façon non négligeable sur le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste[75] (cf. annexe portant sur le parcours des demandeurs).

Même s'il n'est pas possible de quantifier précisément cet impact, on peut néanmoins tenter une estimation. Certaines régions, l'Ile-de-France en particulier, rattachent les charges correspondantes au programme 303, du moins à compter de la domiciliation du demandeur d'asile. Par conséquent, on peut estimer entre 1 000 et 2 000 le nombre de demandeurs d'asile pris en charge, en amont de la procédure, par le dispositif généraliste du programme 177, pour un coût de l'ordre de 10 M€[76].

1.2.3.3. Enfin, et surtout, le dispositif généraliste accueille en aval une part croissante de déboutés du droit d'asile

Selon l'enquête de la DGCS de 2009, le dispositif généraliste accueillait 1 172 réfugiés (4 % des places), et une fourchette de 3 000 à 3 500 déboutés du droit d'asile (environ 12 % des places).

L'enquête de la DDCS du Rhône comptabilisait de son côté près de 35 % de réfugiés ou régularisés, et 25 % de déboutés, soit une proportion nettement supérieure. Le plan de sortie de l'hiver établi en Alsace fait quant à lui ressortir une proportion de 33,2 % de déboutés au sein de l'hébergement généraliste. Même si on ne peut généraliser ces estimations, la situation des départements considérés au regard de la demande d'asile n'étant nullement représentative, il paraît probable que les effectifs de déboutés et de réfugiés sans solution d'hébergement se soient accrus dans des proportions comparables à celle des flux entrants de demandeurs d'asile. Aucune information n'est par ailleurs disponible sur les durées de séjour des déboutés dans le dispositif généraliste. Le constat dressé par la Cour des comptes dans son rapport d'évaluation de novembre 2011 de la politique d'hébergement des personnes sans domicile demeure à cet égard inchangé[77].

Plusieurs interlocuteurs ont alerté la mission sur les risques d'engorgement du dispositif généraliste par la filière issue de la demande d'asile, et évoqué de possibles effets d'éviction

---

[75] En Ile-de-France, la DRIHL a indiqué qu'elle prenait en charge sur le programme 303 les demandeurs d'asile dès leur domiciliation. Toutefois, les délais de domiciliation se sont fortement allongés à Paris, en particulier pour la CAFDA (3 à 4 mois). Le Samusocial de Paris confirme la réalité de la pression sur le dispositif généraliste induite par l'allongement des délais de délivrance de domiciliation et de l'APS.

[76] En retenant un délai moyen de délivrance de l'APS d'un mois, un coût d'hébergement de 17 €, et un taux de recours à l'hébergement de 60 %.

[77] Le rapport d'évaluation « *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile* » remis au Président de l'Assemblée nationale constatait l'absence de tout dispositif de suivi des demandeurs d'asile hors CADA.

des publics classiques. L'opinion selon laquelle la croissance des besoins d'hébergement dans le dispositif généraliste serait directement liée à la croissance de la demande d'asile a fréquemment été exprimée. Il n'est pas possible aujourd'hui, faute de données suffisantes, de corroborer ou de relativiser ces affirmations. Il paraît donc tout à fait nécessaire, *a minima*, d'envisager la reconduction périodique de l'enquête menée par la DGCS, afin de disposer d'éléments fiables d'évaluation et de suivi.

Ces éléments apparaissent d'autant plus nécessaires qu'ils conditionnent la pertinence du rebasage envisagé plus loin du dispositif d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile, et sont nécessaires pour 'apprécier les charges potentielles susceptibles d'être supportées par le dispositif généraliste en cas de réduction substantielle des délais de traitement des demandes d'asile.

1.3. En dépit de la forte dynamique de l'hébergement d'urgence, les efforts de pilotage sont restés centrés sur les CADA

1.3.1. La gestion des CADA a fait l'objet de réels efforts de pilotage

Ces efforts se sont exercés à deux niveaux, d'une part sur l'amélioration du contrôle des coûts des CADA, d'autre part sur la performance de la gestion des places de CADA.

1.3.1.1. Un dispositif pertinent de maîtrise des dépenses fondé sur le contrôle des coûts d'hébergement en CADA a été mis en place

Un référentiel de coûts par activité a été mis en place en 2011 et actualisé en 2012 sur la base d'une étude des coûts constatés en CADA en 2011[78]. Le service de l'asile du SGII précise que cette étude a permis d'établir des coûts unitaires moyens pour les différents types d'activité[79], déclinés selon la catégorie d'appartenance du CADA. Ce nouveau référentiel permet ainsi de mieux prendre en compte les spécificités des CADA susceptibles d'influer sur leurs charges (taille, type de structure, appartenance à un réseau). Cet outil, complété par les données d'activité des CADA extraites de l'OFII[80], a vocation à servir de base au calibrage des dotations budgétaires régionales, ainsi qu'à la tarification des CADA, le préfet de région assurant sur ces bases les arbitrages nécessaires pour arrêter les dotations régionales.

Il doit être complété par un guide précisant le contenu des prestations des CADA, l'objectif étant d'assurer aux demandeurs d'asile un niveau de prestations homogène dans tous les CADA.

Dans l'ensemble, les gestionnaires de crédits des préfectures considèrent que cet outil de budgétisation leur est utile pour nourrir les dialogues de gestion avec leurs partenaires associatifs, et pour envisager des évolutions permettant des gains d'efficience (regroupement de CADA notamment).

S'agissant du calibrage des dotations régionales, le service de l'asile précise que les dotations calculées à l'aide de l'outil font l'objet de « lissages » pour tenir compte des données de terrain dans les régions et assurer la soutenabilité des ajustements budgétaires mis en

[78] L'étude a porté sur 196 CADA, soit 75 % du parc.

[79] Premier accueil en CADA, hébergement, alimentation, transport, interprétariat, accompagnement administratif et juridique, accompagnement social, fonctions support.

[80] Nombre de nouveaux entrants, composition familiale, nombre de nuitées.

œuvre. On peut en déduire que des gisements supplémentaires de productivité sont susceptibles d'être mobilisés à terme. Au niveau déconcentré, par ailleurs, la répartition des dotations entre les départements sur des bases largement historiques reste courante dans certaines régions, selon le service de l'asile. La préoccupation d'assurer progressivement les ajustements paraît toutefois raisonnable, sous réserve que se mettent en œuvre sur le terrain, sous l'impulsion des préfets, des contrats d'objectifs pluriannuels avec les opérateurs permettant de déterminer les cibles prévisionnelles de réduction des dépenses.

En pratique, les efforts de pilotage des coûts des CADA ont porté des fruits, puisque le coût unitaire moyen de la place de CADA est passée de -26,2 € en 2010 à 24,4 € en 2012, soit une diminution de 7 %. Pour 2013, le coût de la place de CADA est budgété à 24 €, ce qui porte la diminution à 9 %. Les économies correspondantes, si cet objectif est atteint, dépasseraient 17 M€ par rapport à la base budgétaire de 2010. L'intérêt des outils déployés n'est donc pas contestable, *a fortiori* dans un contexte de tensions budgétaires, dans la mesure où il permet de répartir les efforts sur des bases plus rationnelles et plus équitables.

1.3.1.2. Les efforts d'optimisation de la gestion des places de CADA donnent en revanche des résultats moins convaincants

Deux types d'actions ont été impulsés par le SGII en vue d'optimiser la gestion des places de CADA, le suivi des taux d'occupation et des taux de présence indue des réfugiés et des déboutés d'une part[81], la mutualisation de la gestion d'une fraction des places vacantes de CADA d'autre part.

a) Les cibles d'objectifs successivement retenues pour le suivi des indicateurs d'occupation figurent ci-dessous :

Tableau 14 : Suivi des indicateurs d'occupation des places en CADA

Taux cibles	Taux d'occupation	Taux de présence indue réfugiés	Taux de présence indue déboutés	% des places CADA occupées par des DA autorisés (réalisé)
2008	Min. 95 %	Max 8 %	Max 4 %	
2009				91,4
2010				92,2
2011	Min 97 %	Max 3 %	Max 4 %	90,2
2012				<90,2

Source : OFII-DN@ et circulaires du ministère de l'intérieur

Ce tableau met en évidence une tendance à la dégradation de l'indicateur relatif au taux global de présence indue en CADA. L'indicateur relatif au taux de places occupées par des demandeurs d'asile autorisés[82], qui est son complément, passe en effet de 91,4 % en 2009 à 90 % environ en 2012. C'est surtout la difficulté à diminuer le taux de présence indue des déboutés qui explique les mauvaises performances constatées : il s'établit en 2011 à 7 %, soit un taux nettement supérieur à la cible de 4 %.

Les dispositions prévues par les circulaires ministérielles pour diminuer les taux de présence indue des déboutés s'avèrent de fait d'une efficacité limitée :

- la minoration des dotations budgétaires à concurrence des places indûment occupées n'est pas mise en œuvre en pratique par les préfectures ;

[81] Les réfugiés sont en présence indue au-delà de 3 mois susceptibles d'être portés à 6 suivant la notification de la décision leur accordant ce statut, et les déboutés à l'issue d'un mois suivant la notification de rejet définitif de leur demande.

[82] Cet indicateur est suivi dans le cadre des rapports annuels de performance de l'exécution du programme 303.

D'une part, en effet, les préfets hésitent à prendre ce type de sanction budgétaire dans un contexte global de diminution des dotations allouées aux CADA, au regard des difficultés qui pourraient en résulter pour les opérateurs, d'autre part, les préfets concèdent qu'il est objectivement difficile pour les CADA de contraindre les déboutés qui s'y refusent à sortir de CADA, la suspension de l'AMS ne constituant pas une mesure suffisante. Certains opérateurs[83] rencontrés par la mission s'engagent dans des procédures d'expulsion locative, mais celles-ci sont coûteuses et leurs résultats longs à obtenir. Il s'agit néanmoins d'un levier mobilisable en dernier recours par les opérateurs.

On observe par ailleurs, comme le souligne le rapport de l'OFII de 2011, que la présence indue des déboutés se concentre sur cinq régions qui ne représentent que 20 % des capacités d'accueil en CADA. A l'inverse, certaines régions comme l'Alsace atteignent la cible nationale avec un taux global de présence indue égal à 4 %. D'autres éléments, plus difficiles à objectiver, jouent ainsi probablement un rôle pour faciliter la sortie des déboutés, parmi lesquels :

- le rappel régulier des règles de sortie par l'opérateur, dès l'accueil du demandeur d'asile, et tout au long de la procédure ;
- la préparation de ces conditions de sortie : articulation avec les systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), chargés de l'orientation dans le dispositif d'hébergement généraliste, et avec la délégation territoriale de l'OFII, pour une présentation systématiquement des dispositifs d'aide au retour.

- le retrait d'habilitation, également mentionné dans les circulaires ministérielles, est encore moins souvent mis en œuvre, compte tenu de la lourdeur de la procédure.

Le service de l'asile précise que la mise en œuvre de ces sanctions budgétaires et administratives n'est intervenue qu'une seule fois, à l'encontre d'une association gestionnaire de CADA qui s'écartait délibérément du cadre de gestion fixé par le ministère.

Au total, on peut faire l'hypothèse que la tendance à la dégradation de l'indicateur relatif à la présence indue des déboutés reflète, en partie au moins, la difficulté croissante des gestionnaires de CADA à trouver des solutions de sortie pour les publics hébergés, compte tenu des difficultés d'accès au logement social pour les réfugiés et de la saturation de l'hébergement d'urgence généraliste. Le service de l'asile évoque aussi un possible effet négatif de la mise en place des SIAO sur l'accès des déboutés à l'hébergement d'urgence généraliste, les partenariats tissés par les associations gestionnaires de CADA avec celles qui gèrent des structures d'hébergement d'urgence ne fonctionnant plus aujourd'hui. On peut observer, à cet égard, que même si cet effet est avéré, il est la contrepartie d'une volonté d'orientation plus transparente et plus objective des personnes sans abri sur la base de critères de priorité partagés. En revanche, il paraît important comme le prévoient les instructions ministérielles, que les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) et les SIAO renforcent leur articulation pour anticiper et préparer la sortie des réfugiés et des déboutés.

Enfin, d'un strict point de vue budgétaire, la pertinence de ces indicateurs est interrogée, par exemple, par le préfet du Rhône. Si la libération d'une place de CADA permet en théorie de réduire le besoin de financement en hébergement d'urgence, en pratique, les bénéfices de l'opération leur paraissent plus incertains :

- d'une part à court terme, parce que dans un contexte de tension globale sur les possibilités d'hébergement, toute place libérée en hébergement d'urgence HUDA sera

[83] Coallia dans l'Oise par exemple.

immédiatement pourvue ; l'opération s'avèrera au mieux neutre, sans compter les frais divers à engager pour assurer la sortie des réfugiés et déboutés (déménagement...) ;

- d'autre part à moyen terme, dans la mesure où l'accélération de la sortie des déboutés vers le dispositif généraliste se soldera par la nécessité de créer tôt ou tard de nouvelles places d'hébergement dans le dispositif généraliste.

Ce raisonnement repose sur une logique de maîtrise de la demande fondée sur le contingentement des possibilités d'hébergement en CADA, que la mission ne reprend pas à son compte. Le raisonnement strictement budgétaire apparaît, néanmoins, non dénué de pertinence. Une réduction de 1 point du taux de présence indue devrait permettre, en principe, de libérer environ 214 places de CADA, et donc de réduire d'autant le besoin d'hébergement d'urgence financé par le programme 303. L'économie correspondante serait de l'ordre de 1,9 M€[84]. Toutefois :

- l'existence d'une demande non satisfaite dans l'hébergement d'urgence dédié rend, de fait, largement virtuelle cette économie, dans la mesure où elle se traduirait par une affectation immédiate des places libérées à des demandeurs d'asile non hébergés jusqu'alors ;
- en outre, à supposer que les tensions se réduisent dans l'HUDA, il reste que le demandeur d'asile débouté n'aura généralement pas d'autre solution de sortie que l'hébergement d'urgence généraliste. L'économie réalisée sur le programme 303 sera donc peu ou prou annulée par la dépense induite correspondante dans le programme 177[85].

Il reste pour autant indispensable de réduire les taux de présence indue en CADA, pour améliorer l'accès des demandeurs d'asile à ce mode d'hébergement.

b) La mutualisation des places de CADA fonctionne essentiellement au niveau régional

En 2012, selon les données communiquées par l'OFII, on comptait presqu'autant d'admissions en CADA prononcées au niveau régional ou national qu'au niveau départemental, soit 47 %. On peut en conclure que l'objectif de mutualisation des places vacantes, visant à optimiser l'occupation des CADA et à alléger les tensions liées à l'accueil des demandeurs d'asile dans les régions et les départements les plus sollicités est, au moins en partie, atteint.

Toutefois, cette appréciation positive doit être fortement nuancée pour ce qui concerne la mutualisation des places au niveau national, qui ne concerne que 12 % des places devenues vacantes environ pour un objectif fixé à 30 %. Ces places sont attribuées pour l'essentiel au bénéfice des demandeurs d'asile de l'Ile-de-France.

Tableau 15 : Répartition des admissions en CADA en 2012

Admissions locales	Admissions nationales	Admissions régionales	Total admissions
6405	1413	4225	12043
53,2 %	11,7 %	35,1 %	100,0 %

Source : OFII-DN@

Selon le service de l'asile, la faible remontée des places vacantes au niveau national s'expliquerait par les tensions croissantes sur l'hébergement, qui incite les régions à mettre en réserve leurs places vacantes pour faire face à des afflux éventuels de nouveaux demandeurs d'asile. Le ministère a d'ailleurs accepté d'abaisser à 20 %, en 2012, le taux de

[84] Par libération de 214 places d'hébergement d'urgence avec ATA, soit 214 x 25,08 € x 365=1,959 M€.

[85] On ne dispose pas de données précises sur les coûts de l'hébergement d'urgence généraliste, cf. *infra*.

mutualisation nationale dans les quatre régions qui l'avaient sollicité en 2011 (Alsace, Bourgogne, Centre et Languedoc-Roussillon), ce qui explique probablement la baisse de 16,5 % en 2011 à 12 % en 2012 de la mutualisation effective. On peut toutefois s'étonner que l'OFII, qui dispose de toute la visibilité sur les places vacantes, n'assure pas de façon plus volontariste leur mobilisation. Le développement du dispositif AT-SA, qui constitue une alternative à l'hébergement en CADA, l'explique probablement en partie.

Une amélioration de 1 point du taux moyen d'occupation en CADA ouvre également la perspective d'une économie d'environ 1,9 M€[86]. Toutefois, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, cette perspective d'économie restera virtuelle à court terme. En revanche, elle pourrait être effective à moyen terme, en cas de diminution de la pression globale sur les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile.

En conclusion, le pilotage national de la politique d'hébergement en CADA apparaît bien structuré, même s'il se heurte à certaines limites s'agissant notamment de la rotation des places en CADA. La valeur ajoutée du pilotage régional est surtout perceptible pour ce qui concerne l'objectif de mutualisation des places de CADA. L'investissement important du ministère de l'intérieur sur ce secteur fait d'autant plus ressortir, par contraste, la faiblesse des efforts de pilotage dans le secteur de l'hébergement d'urgence et le manque d'une vision globale dynamique de la politique d'hébergement.

1.3.2. Le pilotage national de l'hébergement d'urgence financé par le programme 303 est resté dans l'ensemble embryonnaire, même si des initiatives positives ont été prises

Malgré la dérive des crédits d'hébergement d'urgence sur la période, peu d'initiatives ont été prises pour assurer un meilleur contrôle de la dépense. Le pilotage de l'hébergement d'urgence déconcentré apparaît encore embryonnaire, et mal adapté à la nouvelle donne de la prise en charge des demandeurs d'asile. Le développement du dispositif national d'hébergement des demandeurs d'asile ouvre néanmoins des perspectives de rénovation.

1.3.2.1. Les données budgétaires mettent en évidence les difficultés du pilotage national des dépenses d'hébergement d'urgence du programme 303

Deux constats ressortent de l'examen des dotations régionales d'hébergement d'urgence et de leur évolution de 2010 à 2012 :

- dans certaines régions, le décalage constaté au niveau national entre prévisions initiales, et dépenses constatées se trouve amplifié ; en 2010, par exemple, alors que ces écarts étaient de 1 à 5 au niveau national, ils pouvaient aller de 1 à 6 en Lorraine et de 1 à 7 en Rhône-Alpes ;
- ces décalages sont révélateurs des faibles marges de manœuvre dont disposent les autorités locales pour contenir les dépenses d'hébergement d'urgence ; les dotations n'ont pas de caractère limitatif, les autorités locales étant tenues d'assurer l'hébergement des demandeurs d'asile qui le demandent. Les dépenses finales sont commandées par le volume des demandes d'hébergement qui leur sont adressées.

Par ailleurs, les dépenses d'hébergement d'urgence apparaissent fortement concentrées sur certaines régions. Au sein des régions, les dépenses sont fortement concentrées sur les départements compétents pour la délivrance des autorisations provisoires de séjour. Ainsi,

[86] Par libération de 214 places d'hébergement d'urgence avec ATA, soit 214 x 25,08 € x 365=1,959 M€.

en 2012, le département de Paris concentrait 87,7 % des dépenses régionales d'hébergement d'urgence du programme 303[87] (38 M€ sur 43,3 M€), et celui du Rhône plus de 72 % (17,2 M€ sur 23,7 M€).

Des efforts d'amélioration du pilotage de l'hébergement d'urgence ont été conduits à deux niveaux avec, d'une part, la circulaire du 24 mai 2011 qui a affirmé le rôle de l'échelon régional et, d'autre part, le développement du dispositif national d'hébergement d'urgence géré par ADOMA. Le pilotage de l'hébergement d'urgence déconcentré nécessiterait toutefois d'être mieux outillé, et d'être mieux articulé avec le pilotage des CADA. Le développement du dispositif national d'hébergement d'urgence ouvre en revanche des perspectives plus prometteuses.

Tableau 16 : Suivi des dotations budgétaires régionales 2010-2012 relatives à l'hébergement d'urgence, programme 303

	LFI 2010	Conso 2010	LFI 2011	Conso 2011	LFI 2012	Conso 2012
ALSACE	998 245	4 810 245	1 203 922	7 403 922	6 500 000	6 700 000
AQUITAINE	361 396	1 194 396	379 466	1 472 343	1 400 000	1 600 000
AUVERGNE	194 371	1 095 371	274 153	1 260 153	1 050 000	1 350 000
BASSE-NORMANDIE	309 201	1 384 201	346 442	1 264 546	1 200 000	1 500 000
BOURGOGNE	1 407 977	3 440 523	1 478 376	5 039 681	5 500 000	6 300 000
BRETAGNE	496 549	1 918 549	521 376	2 416 376	2 300 000	3 000 000
CENTRE	578 872	1 978 872	607 816	2 502 816	2 500 000	2 500 000
CHAMPAGNE-ARDENNE	41 259	451 259	80 000	961 280	950 000	950 000
FRANCHE-COMTE	442 233	1 618 072	464 345	1 964 345	1 700 000	1 904 000
HAUTE-NORMANDIE	273 756	786 756	287 444	647 444	680 000	604 764
ILE-DE-FRANCE	7 320 777	30 157 777	8 000 000	38 100 000	38 100 000	43 300 000
LANGUEDOC-ROUSSILLON	356 515	2 606 515	500 000	2 775 000	2 500 000	2 600 000
LIMOUSIN	104 756	677 756	169 631	439 631	400 000	400 000
LORRAINE	906 090	5 561 090	1 391 845	5 169 745	3 450 000	4 450 000
MIDI-PYRÉNÉES	361 704	1 024 704	379 789	1 249 789	1 250 000	1 450 000
NORD-PAS DE CALAIS	372 272	1 132 272	390 886	2 155 886	2 100 000	2 400 000
PACA	1 003 657	8 057 657	1 500 000	5 455 976	5 500 000	5 500 000
PAYS DE LA LOIRE	1 042 265	7 084 681	1 773 174	9 817 655	9 700 000	10 100 000
PICARDIE	332 341	1 688 591	422 625	2 667 385	2 500 000	2 700 000
POITOU-CHARENTES	182 820	730 820	191 961	766 461	750 000	572 493
RHÔNE-ALPES	3 018 398	22 459 398	4 307 013	27 357 103	23 500 000	23 700 000
GUADELOUPE	158 445	158 445	166 367	166 367	80 000	80 000
GUYANE	156 577	376 577	164 405	315 600	497 000	497 000
MAYOTTE	165 681	191 681	241 000	241 000	400 000	400 000
TOTAL	20 586 157	100 586 208	25 242 034	121 610 502	114 507 000	124 558 257

Source : service de l'asile

1.3.2.2. Il n'existe pas de référentiel de coûts ni de prestations de l'hébergement d'urgence

Le service de l'asile détermine des objectifs annuels de coût moyen unitaire à la place dans le cadre de ses prévisions annuelles de dépenses. Ces coûts moyens de référence sont fixés sur

[87] Montants payés en 2012 - source Chorus (données communiquées par la DRIHL)

la base des données de coûts constatés dans les enquêtes trimestrielles sur l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, en intégrant un effort de réduction. Pour 2013, les objectifs de coût unitaire sont fixés à 15,50 € pour le dispositif national AT-SA[88], et à 15 € pour l'hébergement d'urgence déconcentré. Les coûts moyens constatés correspondants s'élevaient en 2012 respectivement à 16,29 € et 16,87 € au 30 septembre 2012.

Les enquêtes trimestrielles relatives à l'hébergement d'urgence constituent l'outil essentiel de suivi de l'hébergement d'urgence. Elles permettent de suivre les évolutions en matière d'hébergement d'urgence dans les régions et les départements, en particulier :

- des dépenses globales d'hébergement d'urgence ;
- de l'activité (nombre de journées en centres/nombre de nuitées d'hôtel par type de structures, nombre de places correspondantes) ;
- des coûts unitaires des journées/nuitées toutes structures confondues.

Elles fournissent aussi, dans chaque département, des données regroupées par opérateur, permettant de suivre leur activité, leurs coûts et leurs dépenses, avec le détail des prestations dispensées.

Toutefois, seul le volet global fait l'objet d'un suivi national trimestriel par le service de l'asile[89]. Ce suivi met en évidence des variations importantes des coûts unitaires à la place selon les régions et les départements : ainsi, si le coût moyen global constaté s'élevait à 16,93 € pour l'ensemble des régions selon l'enquête menée au 30 septembre 2012, les coûts unitaires s'étageaient entre un peu moins de 12 € pour l'Aquitaine et 22 € dans le Nord–Pas-de-Calais, sans explication évidente. Au niveau départemental, les disparités de coûts sont encore plus importantes. Par ailleurs, on observe que ces coûts unitaires varient sensiblement d'un trimestre à l'autre. Ainsi, au 31 décembre 2012, le coût unitaire global avait diminué pour s'établir à 16,50 €, avec de fortes baisses dans certaines régions (12,35 € en Basse-Normandie contre 15,75 €), mais aussi des augmentations dans d'autres (17,45 € par exemple en Rhône-Alpes contre 17 €). La fiabilité de ces enquêtes trimestrielles est cependant relative, dans la mesure où le dispositif de recueil des données reste assez artisanal.

Tableau 17 : Coûts unitaires journaliers régionaux de l'hébergement d'urgence au 30 septembre 2012

Régions	Coût unitaire journée / nuitée
Alsace	16,31 €
Aquitaine	11,85 €
Auvergne	26,17 €
Basse-Normandie	15,75 €
Bourgogne	19,21 €
Bretagne	nd
Centre	14,88 €
Champagne-Ardenne	15,75 €
Franche-Comté	15,13 €
Haute-Normandie	14,43 €
Ile-de-France	16,88 €
Languedoc-Roussillon	14,69 €
Limousin	18,31 €
Lorraine	19,67 €

[88] Ce coût est majoré de 5 % en intégrant les coûts de prise en charge des premiers secours, soit 16,30 € environ.

[89] On peut regretter à cet égard que les régions ne transmettent pas toujours systématiquement de façon complète les données trimestrielles.

Annexe II

Régions	Coût unitaire journée / nuitée
Midi-Pyrénées	14,77 €
Nord-Pas-de-Calais	22,00 €
Pays-de-la-Loire	15,90 €
Picardie	16,46 €
Poitou-Charentes	15,00 €
PACA	16,22 €
Rhône-Alpes	17,00 €
Total Régions Métropolitaines, hors Corse	**16,93 €**

Source : service de l'asile.

Les éléments manquent aujourd'hui pour affiner l'analyse de ces coûts. On ne dispose pas, notamment, des coûts unitaires par type de structure d'hébergement : centres collectifs d'hébergement d'urgence, hôtels, hébergements diffus (appartements), autres structures[90]. *A fortiori* on ne dispose pas non plus d'éléments sur la structure moyenne des dépenses constatées par type de structure, ni de référentiel des coûts à l'instar des outils déployés pour le pilotage des CADA. Le service de l'asile ne semble pas convaincu de l'intérêt de s'engager dans la construction de ce type d'outils. Le fait que la DGCS se soit attelée à l'élaboration d'un référentiel de coûts pour l'hébergement d'urgence généraliste peut expliquer en partie l'absence d'investissement spécifique du SGII à cet égard. Par ailleurs, le décalage qui a caractérisé ces dernières années les prévisions de dépenses au regard des dépenses constatées n'a sans doute pas créé le contexte le plus favorable pour mobiliser les services déconcentrés autour de la mise en place d'outils sophistiqués de pilotage.

Au-delà, le service de l'asile semble considérer que la fixation d'un objectif de diminution des coûts unitaires à la place constitue un instrument suffisant de pilotage. Dès lors que la prestation se limite à la mise à l'abri, ce point de vue est compréhensible, le coût de la prise en charge se résumant pour l'essentiel à celui de l'hébergement, les prestations d'accompagnement étant réduites au minimum. La circulaire du 24 mai 2011 relative au pilotage régional de l'hébergement d'urgence se borne donc à préconiser d'engager des démarches de contractualisation avec les opérateurs en vue de diminuer les coûts d'hébergement. Elle recommande par ailleurs de privilégier l'hébergement collectif, qui apparaît moins coûteux que l'hébergement hôtelier – même si leurs coûts unitaires respectifs ne sont pas connus avec précision.

Dans cette logique, le coût unitaire moyen prévisionnel de la place d'hébergement d'urgence déconcentrée est fixé à 15 € pour 2013, ce qui représente une diminution d'environ 11 % par rapport à 2012. L'atteinte de cet objectif apparaît incertaine, en l'absence d'un cadre de pilotage plus robuste.

Il peut être précisé, à titre indicatif, que dans l'hébergement d'urgence généraliste, les coûts unitaires prévisionnels des places d'hébergement retenus pour 2013 diffèrent sensiblement : la place d'hébergement en centre collectif est valorisée à 25 €, et la place d'hôtel à 17 € (en mesures nouvelles). Si ces différences de coûts tiennent en partie, pour les centres collectifs, au degré supérieur d'accompagnement mis en œuvre dans le dispositif généraliste, il semblerait néanmoins utile d'approfondir l'analyse de leurs déterminants.

On peut ajouter que le dispositif de financement des places d'hébergement d'urgence par deux programmes distincts, le 303 et le 177 n'est pas de nature à simplifier la contractualisation, beaucoup d'opérateurs émargeant à ces deux programmes budgétaires. Deux conventions distinctes sont alors nécessaires.

[90] Le service de l'asile a toutefois procédé à certaines estimations, qui ne constituent toutefois que des indications à ce stade : 14,80 € en hébergement collectif, 17,17 € en hôtel et 12,84 € en appartement en 2012.

1.3.2.3. Il n'y a pas non plus de suivi des populations hébergées

Contrairement à ce qui est pratiqué pour les CADA, il n'y a pas d'indicateurs nationaux de suivi des réfugiés et déboutés en présence indue dans les structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile gérées au niveau déconcentré. Si l'enquête nationale trimestrielle contient des items relatifs à la présence des réfugiés et des déboutés dans ces structures, elle ne permet pas de suivre les situations de présence indue, définis par la circulaire du 24 mai 2011 comme la prolongation de l'hébergement des réfugiés et des déboutés au-delà d'un délai d'un mois suivant la notification de la décision définitive de l'OFRA ou de la CNDA. Le respect de cet objectif ne peut donc pas être évalué.

En pratique, cet objectif est sans doute mieux respecté qu'en CADA dans la mesure où, pour les demandeurs d'asile logés en hôtel, sa concrétisation est purement budgétaire (le débouté ou le réfugié reste dans sa chambre d'hôtel, dont le financement est assuré par le programme 177 au lieu du programme 303). Il reste pour autant nécessaire d'assurer son suivi.

Enfin, les durées d'hébergement dans le dispositif dédié déconcentré ne sont pas non plus suivies, et les taux d'occupation paraissent difficiles à établir[91].

Il convient de préciser que l'intégration dans le DN@ de la gestion de l'hébergement d'urgence est en cours d'expérimentation en Bretagne et en Franche-Comté[92], dans une perspective de gestion opérationnelle des affectations en hébergement d'urgence. L'objectif de disposer de l'ensemble des données nécessaires au pilotage supposerait, au-delà, de compléter les données recueillies dans ce cadre.

Proposition n°1 : Compléter l'enquête trimestrielle actuelle relative à l'hébergement d'urgence, pour disposer des données nécessaires au pilotage de l'hébergement d'urgence. Procéder à l'intégration de ses données dans le DN@, afin de pouvoir disposer en temps réel d'une vue globale et précise de la situation en matière d'hébergement aux niveaux départemental, régional et national.

1.3.2.4. Le pilotage régional de l'hébergement d'urgence, initié en 2011, tarde à produire des effets

La circulaire du 24 mai 2011 relative au pilotage de l'hébergement d'urgence prévoyait une série d'actions en vue de mieux réguler l'hébergement d'urgence. Deux grands objectifs étaient mis en avant :

- d'une part une meilleure répartition des places d'hébergement d'urgence, très fortement concentrées dans les chefs-lieux des départements compétents pour l'admission au séjour ;
- d'autre part, un meilleur contrôle des tarifs des places et un meilleur suivi des personnes hébergées, via la passation de conventions avec les opérateurs locaux.

[91] L'enquête trimestrielle permet de disposer en principe de la capacité d'accueil de chaque opérateur dans les départements et les régions, et du nombre de personnes hébergées, mais la fiabilité de des données est incertaine.

[92] Cette expérimentation se heurtant notamment à l'absence de procédure formalisée de gestion des flux et de régulation régionale effective, il a été proposé de l'étendre à des régions ayant déjà mis en place une régulation régionale (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais).

S'agissant des coûts des places d'hébergement d'urgence, il s'avère que 6 régions seulement se sont à ce jour engagées dans des démarches en vue de les négocier[93]. Certaines régions travaillent à l'élaboration d'une convention-type, mais d'autres ne se sont pas encore investies dans la démarche[94]. Agir sur les prix peut de fait sembler difficile en l'absence d'éléments d'analyse permettant de justifier les baisses de prix envisagées au regard des prestations délivrées. Trois régions se sont donc attelées à l'élaboration d'un référentiel de l'hébergement d'urgence, tandis que l'Alsace faisait le choix de limiter l'hébergement d'urgence à la mise à l'abri, afin d'en réduire les coûts.

On peut observer que le référentiel de coûts élaboré pour les CADA permet de disposer des coûts unitaires de la fonction hébergement. Ces coûts unitaires peuvent fournir des repères adéquats pour les coûts d'hébergement en centre collectif d'accueil d'urgence, car on ne voit pas de raisons pour qu'ils diffèrent. Par ailleurs, ce référentiel de coûts fournit également les coûts unitaires des prestations d'accompagnement social global en CADA, qui pourraient le cas échéant s'ajouter en partie aux coûts unitaires d'hébergement, lorsque les plates-formes d'accueil (PADA) ne sont pas en mesure de dispenser ce type d'accompagnement. Le référentiel de coûts CADA fournit donc la base nécessaire, moyennant quelques adaptations, pour en déduire des coûts « cibles » de référence pour l'hébergement d'urgence, utilisables dans les dialogues de gestion.

Toutefois, le recours à des coûts cibles spécifiques en hébergement d'urgence n'a de sens que si les populations hébergées ne requièrent effectivement qu'un accompagnement réduit, soit parce qu'elles n'ont pas vocation à y demeurer, soit parce qu'il s'agit de publics spécifiques (demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou Dublin II). Cette condition n'apparaît pas remplie aujourd'hui, un grand nombre de demandeurs d'asile en procédure normale étant hébergés au long cours dans des structures d'hébergement d'urgence. La définition de normes plus exigeantes pour l'accompagnement peut ainsi apparaître justifiée, le cas échéant, dans l'attente de la reconfiguration du dispositif d'hébergement (cf. infra point 2.1.2.2.).

De la même façon, l'amélioration du suivi des personnes hébergées qui devait être mis en œuvre via la contractualisation n'a pas, à ce stade, été concrétisée. Comme il a été relevé *supra*, il serait nécessaire au préalable de compléter l'enquête trimestrielle actuelle.

Enfin, s'agissant de l'objectif de mieux répartir sur le territoire régional les places d'hébergement d'urgence généralement concentrées sur les départements compétents pour l'admission au séjour, le service de l'asile dresse un bilan mitigé. Si certains résultats ont été obtenus, qui montrent que des améliorations sont possibles, les réticences fréquentes des départements chefs-lieux à transférer une fraction de leurs places d'hébergement aux autres départements de la région freinent les évolutions.

Parmi les régions qui sont parvenues à améliorer cette répartition, trois modèles se dégagent :

1- Le modèle parisien, où les places d'hébergement d'urgence sont réparties sur l'ensemble du territoire régional tout en restant financées par Paris ;

La quasi-totalité du parc d'hébergement d'urgence de la région parisienne (6 474) est constitué de places d'hôtel (98 %). Paris dispose d'une capacité de 5 880 places, soit plus de 90 % du total. Les places d'hôtel financées par Paris sont presque toutes gérées par le pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH) du Samusocial de Paris, qui les répartit dans l'ensemble des départements de la région[95]. Outre l'allègement de la pression pesant sur

[93] Auvergne, Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes.

[94] Notamment le Centre, l'Ile-de-France, la région PACA, le Limousin et la Picardie.

[95] Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise en particulier.

la capitale, ce dispositif permet aussi de diminuer les coûts d'hébergement hôteliers, qui s'établissent à 17 € en moyenne aujourd'hui.

Si cette stratégie donne des résultats, plus de 80 % des places d'hôtel étant situées en dehors de la capitale, il ne s'agit pas d'une déconcentration financière, les crédits restant gérés par Paris. La situation parisienne apparaît certes très spécifique, en raison de l'importance des flux de demandeurs d'asile qu'elle draine et de la configuration régionale.

2- Le modèle mis en œuvre en Picardie, où c'est la répartition des domiciliations entre les départements qui a permis de désengorger le département de l'Oise.

Dans cette région, la déconcentration de l'hébergement d'urgence résulte d'une organisation d'amont destinée à répartir de façon volontariste la charge de domiciliation entre les différents départements. Des objectifs quantifiés de domiciliation des demandeurs d'asile par département ont été instaurés pour assurer ce rééquilibrage[96], la plate-forme d'accueil régionale située à Beauvais assurant l'orientation des demandeurs d'asile. Les dotations départementales des crédits d'hébergement d'urgence sont déléguées selon la clé de répartition retenue pour la domiciliation. Fin 2012, les objectifs de domiciliation arrêtés en 2010 étaient pratiquement atteints.

Ce modèle, très différent, repose sur une répartition volontariste d'amont des flux de demandeurs d'asile, articulée avec la répartition des crédits. Les éléments disponibles ne permettent pas d'apprécier si elle a permis de réduire les coûts d'hébergement d'urgence, à flux constants. L'objectif principal poursuivi par la région était en effet de freiner la croissance des flux sur Beauvais[97].

3- Le dernier modèle est celui de Poitou-Charentes, qui a mis en place une coordination régionale de l'hébergement d'urgence gérée par l'OFII, également en charge de la plate-forme d'accueil.

L'OFII assure un suivi en temps réel de l'occupation des places d'hébergement d'urgence, grâce à un système de fiches navettes avec les 115, et prend en charge l'acheminement des demandeurs d'asile. Des tableaux de bord diffusés tous les 15 jours par l'OFII permettent de partager les informations et d'améliorer la fluidité du dispositif. La mise en place de cette coordination régionale a permis de réduire de 20 places sur 100 la capacité d'hébergement d'urgence de la Vienne. Un ETP de l'OFII est dédié à cette coordination. Compte tenu du coût de cet ETP, et de la majoration des frais de transports liés à cette organisation, l'économie budgétaire nette est sans doute inférieure à 10 %.

Ces trois modèles de rationalisation de l'hébergement d'urgence présentent des degrés d'ambitions inégaux. Le modèle le plus structurant est celui de la Picardie. Le dispositif de partage d'informations sur l'hébergement mis en place en Poitou-Charentes apparaît également intéressant.

---

[96] La répartition des taux cibles départementaux arrêtées en juin 2012 était la suivante : 60 % pour l'Oise (qui concentrait plus des trois-quarts des demandeurs d'asile en attente d'une place de CADA), 25 % pour la Somme et 15 % pour l'Aisne. Fin décembre 2012, ces objectifs étaient pratiquement atteints.

[97] Beauvais est la préfecture compétente pour l'admission au séjour. Sa proximité avec Paris la rendait attractive, dans un contexte où les délais de délivrance des APS s'y allongeaient fortement.

Toutefois, si ces expériences donnent des résultats intéressants, il reste que le pilotage régional de l'hébergement d'urgence déconcentré est resté, à plusieurs égards, à mi-chemin des réformes nécessaires pour obtenir des améliorations structurelles. Les leviers et les outils manquent pour atteindre les objectifs affirmés. Une approche plus globale de l'hébergement fait défaut.

Proposition n°2 : Mieux assurer la répartition des flux entre les départements sur la base de critères définis au niveau national, tenant compte notamment de leurs poids démographiques respectifs (cf. annexe portant sur les parcours). En complément, mettre en place dans le cadre du DN@ un système harmonisé permettant de disposer en temps réel de l'information sur les places d'hébergement d'urgence disponibles dans l'ensemble des départements.

Outre les observations déjà faites sur la nécessité de mettre en place un système d'information plus complet sur l'hébergement d'urgence, deux critiques peuvent être formulées :

- L'objectif d'une meilleure répartition des places d'hébergement d'urgence sur le territoire régional est affiché, mais sans préciser aux services régionaux les critères de répartition à mettre en œuvre, ni indiquer les pré-requis et les leviers qui permettraient de modifier structurellement l'orientation des flux de demandeurs d'asile ;
- L'objectif de contractualisation avec les opérateurs aurait également nécessité de mieux organiser les conditions de sa réalisation :
  - d'une part les préfectures ne disposaient pas des outils nécessaires pour engager une discussion argumentée sur la baisse des coûts avec les opérateurs ;
  - d'autre part, dans un contexte caractérisé par la présence importante des demandeurs d'asile en procédure normale dans les structures d'urgence, il pouvait sembler difficile, pour des raisons d'égalité de traitement avec les demandeurs d'asile hébergés en CADA, de préconiser de réduire les prestations dispensées à l'hébergement *stricto sensu*[98].

Proposition n°3 : 1/ Sur la base du référentiel CADA, mettre en place un référentiel adapté pour l'HU ;
2/ dans l'attente du redimensionnement du dispositif d'hébergement de type CADA, autoriser le cas échéant la mise en œuvre d'un accompagnement renforcé des demandeurs d'asile hébergés en procédure normale.

Le développement d'un dispositif géré au plan national a néanmoins contribué à alléger les tensions sur l'hébergement d'urgence.

1.3.2.5. La mise en place du dispositif national AT-SA (cf. supra tableau n°8), ouvre des perspectives en vue d'une meilleure régulation de l'hébergement d'urgence

Le dispositif accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA) est un dispositif d'accueil en principe temporaire, d'une capacité de 2 160 places réparties sur 31 centres dans 22 départements. Il résulte d'une convention signée entre ADOMA et l'Etat en 2000. Un accord-cadre 2012-2014 signé le 12 décembre 2011 avec le ministère de l'intérieur porte sur

[98] Le service d'asile considère que ces prestations ont vocation à être dispensées par les plates-formes d'accueil. Toutefois, leur disponibilité n'est pas avérée, surtout quand les demandeurs d'asile sont hébergés loin des plates-formes ; sont exclues du référentiel des plates-formes d'accueil par ailleurs plusieurs types de prestations dispensées en CADA (aide au récit par exemple).

les engagements d'ADOMA pour l'ensemble de ses activités liées à l'accueil des demandeurs d'asile. Il pose le cadre du partenariat entre l'Etat et cette société.

A ce jour, un bilan globalement positif peut être tiré du fonctionnement du dispositif AT-SA.

En premier lieu, l'extension des capacités du dispositif AT-SA a contribué à alléger les tensions sur les départements les plus sollicités, notamment Paris. Les admissions en AT-SA sont prononcées, en effet, à 75 % au bénéfice de demandeurs d'asile de la région Ile-de-France. Le recours au dispositif AT-SA permet ainsi de desserrer les tensions dans les départements en situation particulièrement critique. Les admissions sont gérées au niveau national[99]. L'OFII précise que des demandeurs d'asile orientés vers l'AT-SA sont hébergés initialement dans le dispositif d'urgence dédié. Ils sont ensuite hébergés dans le dispositif AT-SA jusqu'à la notification de la décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA les concernant, avec en principe un délai d'un mois pour organiser leur sortie. L'AT-SA leur permet de conserver le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Très peu de refus sont observés, dans la mesure où le demandeur d'asile perdrait dès lors le bénéfice de l'hébergement en HUDA.

En second lieu, le choix d'assurer l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile dans des structures pérennes autorise une meilleure prise en charge qu'en hôtel, notamment pour les familles.

En troisième lieu, la gestion au plan national de ces places d'hébergement a permis d'améliorer l'efficacité globale du dispositif sur un triple plan :

- elle a autorisé la mise en place rapide des nouvelles places créées ;
- ces places ont pu être réparties sur le territoire national, dans les lieux où la pression de la demande d'asile était moindre ;
- enfin, l'amélioration de la qualité de prise en charge des demandeurs d'asile s'est faite a priori à un coût moindre qu'en hôtel ; le coût unitaire prévisionnel de la place gérée par ADOMA pour 2013 (16,29 € en intégrant le coût de la prise en charge des premiers secours fixé à 5 % dans la convention nationale) reste inférieur au coût moyen de la prise en charge en hôtel, estimé par le service de l'asile à 17 €.

En revanche, ce coût unitaire apparaît supérieur à celui des centres collectifs d'hébergement d'urgence tel qu'estimé par le service de l'asile (environ 15 €). La différence peut s'expliquer en partie par la prise en compte des coûts de prospection et d'aménagement des lieux d'hébergement[100] et par l'existence d'un encadrement des demandeurs d'asile hébergés, en cohérence avec la nouvelle donne de la demande d'asile (1 ETP pour 20 personnes accueillies, cf. *infra*).

Le dispositif AT-SA fait par ailleurs l'objet d'un suivi dans le système d'information DN@ géré par l'OFII, qui permet de suivre avec la précision souhaitable ses résultats :

- en 2012, la part des réfugiés et des déboutés dans le total des sorties du dispositif AT-SA s'élevaient respectivement à 42 % et 35 %, soit des taux supérieurs à ceux de la moyenne des CADA ;
- les taux de présence indue étaient comparables à ceux de la moyenne des CADA (3 % de réfugiés présents au-delà de 6 mois ; 10 % de déboutés présents au-delà d'un mois) ;
- l'encadrement des demandeurs d'asile était de 1 ETP pour 20 personnes.

[99] Une région fictive a été créée dans le DN@ pour sanctuariser ces places.

[100] Dans le contexte d'extension des capacités du dispositif AT-SA.

Le dispositif AT-SA accueille par ailleurs des isolés en proportion plus importante que le dispositif des CADA.

Au total, la mise en œuvre du dispositif national d'urgence démontre qu'il existe des alternatives pertinentes à l'hébergement en hôtel.

Il reste qu'hormis cette initiative positive, le dispositif d'hébergement d'urgence accuse aujourd'hui de multiples faiblesses. La segmentation actuelle du pilotage de l'hébergement contribue à les renforcer.

1.3.2.6. Les faiblesses du pilotage de l'hébergement d'urgence traduisent plus généralement le défaut d'approche globale des problématiques d'hébergement

L'absence de vision globale du pilotage de l'hébergement des demandeurs d'asile le condamne à une certaine inefficacité en termes de politique publique et du point de vue de la gestion de la dépense publique.

La gestion « en tuyaux d'orgue » de l'hébergement en CADA, du dispositif d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, et du dispositif généraliste ne permet pas, tout d'abord, de cerner précisément les besoins d'hébergement des demandeurs d'asile, et d'anticiper les besoins prévisionnels. Il faudrait pour cela disposer d'éléments plus précis sur les effectifs de demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif d'urgence dédié, hors réfugiés et déboutés, et dans le dispositif généraliste.

L'absence de conventions communes ou du moins articulées avec les opérateurs qui gèrent aussi bien des places d'hébergement d'urgence généralistes que des places dédiées aux demandeurs d'asile expose également à une certaine inefficacité, la vision globale se situant dès lors plutôt du côté de l'opérateur.

Surtout, l'absence de prise en compte de la problématique de l'hébergement des déboutés dans le dispositif généraliste expose toute réforme fondée sur l'objectif de réduction des délais de traitement des demandes au risque de l'inefficacité budgétaire, voire de la contre-performance, la charge se reportant mécaniquement sur le dispositif généraliste à mesure des sorties de CADA des déboutés et des réfugiés, à politique d'éloignement inchangée.

C'est donc à une profonde réforme du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile qu'il convient de s'atteler.

2. Une réorientation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile s'impose

Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile apparaît aujourd'hui « à bout de souffle », comme l'ont souligné de nombreux interlocuteurs de la mission, associatifs mais aussi administratifs. La réduction des durées d'hébergement est impérative pour faciliter l'accès des demandeurs d'asile éligible au dispositif des CADA qui leur est destiné. Elle passe principalement par la réduction des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA, qui constitue un objectif incontournable. Par ailleurs, il convient d'améliorer les taux de sortie de l'hébergement. On ne saurait toutefois se satisfaire de ces objectifs pour remédier aux dysfonctionnements actuels. La diminution des coûts des structures d'hébergement et l'optimisation de leur occupation n'autoriseront de même que des économies budgétaires limitées, même si leur utilité n'est pas contestée. Une réforme plus ambitieuse du cadre de prise en charge des demandeurs d'asile apparaît nécessaire, qui prenne toute la mesure de la nouvelle donne de la demande d'asile, notamment :

- le maintien à un haut niveau des flux de primo-arrivants de demandeurs d'asile ;

- la sollicitation croissante du dispositif d'hébergement par les demandeurs d'asile ;
- la concentration des flux d'arrivée des demandeurs d'asile sur un petit nombre de départements et de régions ;
- la part plus importante des familles parmi les primo-demandeurs d'asile ;
- l'inefficacité des stratégies fondées sur le contingentement de l'accueil en CADA pour contenir la demande d'asile ;
- la nécessité de prendre en compte les interactions constantes du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile financé par le programme 303 avec le dispositif d'hébergement généraliste financé par le programme 177.

Quelques orientations peuvent être présentées à cet effet, autour de deux axes :

- les objectifs de la rénovation du dispositif d'hébergement ;
- les conditions permettant d'assurer l'efficacité de son fonctionnement.

2.1. Les objectifs : un dispositif rénové et recalibré

Pour améliorer la performance globale du dispositif d'hébergement, il convient en premier lieu d'unifier les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile, pour les raisons d'équité et d'efficience précédemment mentionnées. Il faut en second lieu faciliter l'adéquation souple des capacités d'hébergement aux fluctuations de la demande d'asile.

2.1.1. Assurer la mise en place d'un dispositif unifié et mieux réparti

La mise en place d'un dispositif unifié d'hébergement doit intégrer la préoccupation d'une répartition territoriale plus harmonieuse des places d'hébergement.

2.1.1.1. Mettre fin à la dualité actuelle du dispositif d'hébergement

L'objectif étant d'assurer à tous les demandeurs d'asile ayant le même statut juridique les mêmes conditions d'hébergement et d'accompagnement, sa mise en œuvre suppose :

- d'organiser la convergence du dispositif des CADA et du dispositif d'hébergement d'urgence hors hôtels ;
- d'assurer l'accueil de tous les demandeurs d'asile en procédure normale dans ce dispositif rénové.

Il convient de préciser sur ce dernier point que la nécessité de conserver des dispositifs temporaires de sas n'est pas remise en cause, compte tenu, d'une part, des délais incompressibles nécessaires pour assurer l'affectation des demandeurs d'asile dans des places adéquates et, d'autre part, des fluctuations de la demande d'asile.

Par ailleurs, la question d'ouvrir le dispositif unifié d'hébergement aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin II pourrait aussi être posée dans une perspective de simplification. La mission ne l'a toutefois pas retenue en première intention, considérant que ces publics ne relevaient pas du même type de prise en charge.

L'organisation de la convergence entre le dispositif des CADA et le dispositif d'hébergement d'urgence dédié peut se faire selon au moins deux options :

- la transformation en places de CADA de toutes les places d'hébergement d'urgence pérennes ;

- la convergence des CADA et des structures d'hébergement d'urgence pérennes vers un statut intermédiaire d'établissement, garantissant un niveau homogène de prestations d'hébergement[101].

Dans cette perspective, la question de l'évolution éventuelle du statut juridique de ces établissements sera abordée infra.

2.1.1.2. Assurer une répartition plus équilibrée des places

Proposition n°4 : Assurer une répartition territoriale plus homogène des places pérennes d'hébergement des demandeurs d'asile.

La consolidation d'une partie des places d'hébergement d'urgence au sein d'un dispositif homogène d'hébergement doit poursuivre en parallèle un objectif de rééquilibrage territorial, compte tenu des difficultés créées par les phénomènes de concentration observés dans les métropoles les plus sollicitées par les demandeurs d'asile.

A cet effet, la mission propose la mise en œuvre de critères d'orientation des demandeurs d'asile entre les départements, fondés notamment sur leurs poids démographiques respectifs (cf. annexe sur les parcours).

2.1.1.3. Aller vers un dispositif plus flexible, permettant de limiter strictement le recours à l'hôtel

Proposition n°5 : Développer des solutions permettant d'augmenter la flexibilité entre différents modes d'hébergement d'urgence afin de limiter les surcoûts liés à d'éventuelles surcapacités.

Au-delà de la convergence des places d'hébergement d'urgence pérennes et des CADA vers un modèle commun de prise en charge, il conviendrait de consolider une fraction des places d'hébergement d'urgence hôtelières en places pérennes intégrées dans ce nouveau modèle. Cet objectif pose toutefois la question de l'éventuel surdimensionnement du dispositif qui pourrait s'ensuivre en cas de baisse des flux de demandes d'asile, avec l'apparition de surcoûts évitables. Deux voies semblent envisageables pour réduire ces surcoûts éventuels :

- mettre en œuvre des modalités adéquates de consolidation, en mobilisant par exemple des surfaces disponibles en zones détendues dans le parc social. En cas de baisse de la demande, il serait alors plus aisé de procéder aux suppressions de capacités excédentaires[102] ;
- ouvrir le cas échéant les places disponibles à d'autres publics, notamment les personnes en situation de précarité prises en charge par le programme 177, en particulier en période hivernale.

L'objectif de procéder à des suppressions de places dans des délais permettant l'adaptation rapide à l'évolution des flux (et réciproquement à des créations de place en cas de remontée des flux) soulève la question de sa compatibilité avec le statut d'établissement social, dont relèvent les CADA.

[101] Etant précisé qu'homogénéité n'équivaut pas à uniformité, compte tenu de la diversité des publics accueillis).

[102] Celles-ci pouvant être redéployées vers d'autres publics.

Proposition n°6 : Poursuivre l'étude des avantages et inconvénients respectifs du maintien des CADA dans le code de l'action sociale et des familles (CASF), au regard de leur transfert éventuel dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

S'agissant de la suppression de places au sein de l'établissement, celle-ci relève d'un simple arrêté préfectoral. Elle peut donc être mise en œuvre en théorie dans des délais rapides.

En revanche, la procédure d'extension de places au sein d'un établissement social pose davantage problème.

Les extensions, même minimes, des établissements nécessitent souvent aujourd'hui de passer par une procédure d'appel à projet, fortement génératrice de délais et de coûts de gestion. L'article D. 313-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit en effet la mise en œuvre d'une procédure d'appel à projet en cas d'extension de la capacité initialement autorisée d'au moins 30 %, ou 15 places ou lits. Or, dans le cas particulier des CADA, ce seuil peut être rapidement atteint, leur création étant souvent ancienne avec une autorisation prévoyant une capacité limitée. La DGCS envisage d'assouplir cette contrainte, en prenant pour référence non plus la capacité historique, mais celle en vigueur en 2009 lors du vote de la loi hôpital, patients, santé et territoires, dite HPST.

Cet assouplissement peut sembler de portée limitée.

Par ailleurs, en cas de création d'un nouvel établissement, la procédure d'appel à projets s'impose nécessairement. Enfin, le retrait d'habilitation d'un établissement social est une procédure longue et complexe.

Même si la suppression de places apparaît simple à mettre à en œuvre, ce qui répond au problème des surcapacités éventuelles, il apparaît donc que le statut d'établissement social au sens du CASF pose certaines difficultés pour mettre en œuvre une plus grande flexibilité du parc de CADA.

2.1.2. Un dispositif redimensionné et restructuré

Proposition n°7 : Mettre en place un dispositif d'hébergement unifié, comptant quelque 35 000 places de type CADA à horizon 2018.

La capacité actuelle globale du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile est aujourd'hui proche de 43 000 places (CADA + AT-SA + HUDA). Il est d'ores et déjà décidé d'augmenter la capacité en CADA de 4 000 places d'ici 2015, ce qui la porterait à 25 410, et celle du dispositif global financé par le programme 303 à plus de 47 000 places[103].

Trois questions doivent être examinées pour répondre à l'objectif d'un dispositif unifié et efficient :

- la question de la cible pertinente pour la capacité globale du dispositif ;
- la question des modalités d'unification du dispositif et de la maîtrise budgétaire de ses effets ;
- la question de la proportion de places d'hôtel à maintenir.

[103] 19 670 places d'HU + 2 160 places d'AT-SA + 25 410 places CADA.

2.1.2.1. *Le dispositif actuel comporte un volume de places qui devrait permettre de répondre globalement aux besoins de prise en charge des demandeurs d'asile à horizon 2018, à flux constants de demande d'asile*

Pour évaluer la cible pertinente de capacité globale, en prenant l'hypothèse d'une progression des flux de primo-arrivants des demandeurs d'asile de + 7,2 % en 2012, puis + 4 % en 2013, + 2 % en 2014 et + 4 % en 2015, + 2 % au-delà, il convient de prendre en compte :

- la proportion de demandeurs d'asile sollicitant le dispositif et son évolution (soit 60 %, avec une progression fixée à 4 % par an) ;
- la durée de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA et son évolution ; la mission retient une durée moyenne totale de traitement d'un an à horizon 2018[104], permettant en principe de limiter les besoins d'hébergement aux flux entrants des demandeurs d'asile.

La simulation ci-dessous conduit à estimer à un peu plus de 46 000 les besoins d'hébergement des demandeurs d'asile en 2018.

Tableau 18 : Simulation des besoins d'hébergement des demandeurs d'asile à horizon 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Flux de primo-arrivants (mineurs accompagnants inclus)	56100	57222	59511	60701	61915	63153
Flux de demandeurs sollicitant un hébergement	33 660	35706	38620	40968	43459	46100

Source : Tableau de la mission (sur la base des données flux 2012 OFPRA)

2.1.2.2. *L'unification du dispositif doit permettre de disposer d'un parc suffisant pour accueillir les demandeurs d'asile en procédure normale*

Aujourd'hui, la proportion de demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou relevant d'une procédure Dublin II dans les flux de primo-arrivants est d'environ 25 %. En prenant l'hypothèse d'une stabilité de cette part, on peut estimer les besoins nets d'hébergement dans le dispositif unifié d'ici fin 2018 à environ 35 000 places.

Actuellement, on peut estimer à environ 35 860 le nombre de places pérennes, en intégrant la création des 4 000 places de CADA prévues. Seule une transformation de la structure du parc serait donc nécessaire. Il conviendrait toutefois de réévaluer régulièrement le besoin sur la période de prévision.

En revanche, la question des modalités d'unification de ce dispositif de places pérennes reste à déterminer. Les critères à prendre en compte font intervenir, à titre principal :

- la simplicité et la rapidité de mise en œuvre ;
- les gains d'efficience susceptibles d'être mobilisés ;
- l'amélioration de la répartition des capacités d'hébergement sur le territoire.

[104] Durée moyenne de prise en charge pour une première demande suivie d'un recours.

Au préalable, afin de garantir à tous les demandeurs d'asile une qualité homogène de prise en charge, il conviendra de définir un référentiel commun de prestations, susceptibles d'être graduées en fonction des caractéristiques des publics accueillis et de la lourdeur de l'accompagnement qu'il nécessite. Ce travail devrait s'appuyer sur l'analyse des résultats obtenus par les différents opérateurs au regard des prestations dispensées, et prendre en compte le renforcement des garanties prévues s'agissant du traitement des demandes par l'OFPRA qui pourraient rendre moins cruciales certaines prestations[105]. Ce travail devrait permettre de mobiliser des marges d'efficience permettant de diminuer les coûts unitaires de prise en charge constatés aujourd'hui dans les CADA.

2.1.2.3. La proportion de places d'hôtel à maintenir

Proposition n°8 : Prévoir, en parallèle, un volant résiduel de places d'hébergement d'urgence pour accueillir les demandeurs placés en procédure prioritaire ou « Dublin II » et faire face aux besoins ponctuels de mise à l'abri.

Cette proportion doit permettre d'assurer l'hébergement des demandeurs d'asile non éligibles à une place dans le dispositif unifié, et d'absorber les fluctuations de la demande.

Pour l'estimer, il convient de prendre en compte :

- la proportion des demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou Dublin II ;
- la prise en compte d'un taux de « frottement » correspondant au temps nécessaire pour trouver des places d'hébergement adéquates dans le dispositif unifié, en fonction des caractéristiques des demandeurs d'asile concernés (notamment familiales).

Au total, cela conduit à prévoir un besoin de près de 11 000 places d'hébergement d'urgence à horizon 2018.

En conclusion, sous réserve d'études complémentaires, une cible prévisionnelle d'environ 35 000 places pourrait être retenue à échéance de cinq ans pour le dispositif unifié. Au-delà de la création des 4 000 places prévues pour 2012-2013, cela impliquerait la transformation des places AT-SA en CADA et la création de 2 000 places de CADA supplémentaires par an. Cette cible indicative nécessiterait d'être réajustée chaque année au vu des évolutions constatées de la demande d'asile.

2.2. Les conditions : le recentrage du pilotage et de la gestion du dispositif au niveau national, et la maîtrise des impacts sur l' l'hébergement d'urgence généraliste

2.2.1. La nécessité d'un pilotage national fort

Il apparaît nécessaire, pour mettre en œuvre ce nouveau dispositif, de renforcer sensiblement le pilotage national du dispositif d'hébergement à un triple égard : pour préparer la transformation du dispositif, pour piloter sa réalisation, pour assurer l'optimisation de l'occupation des capacités, et pour mettre en place le système d'information nécessaire.

[105] Aide au récit par exemple.

2.2.1.1. Préparer le déploiement du dispositif unifié et le schéma de transformation du parc

Il revient au ministère de l'intérieur de préparer un schéma pluriannuel de déploiement du dispositif unifié sur l'ensemble du territoire, et de suivre sa mise en œuvre pour apporter, le cas échéant, les correctifs nécessaires. Ce schéma arrêterait les capacités prévisionnelles d'hébergement en région et en département, avec un objectif de rééquilibrage.

Le lancement d'études apparaît nécessaire pour préciser, en particulier, le statut des structures et le référentiel de prestations du dispositif unifié. Par ailleurs, il conviendrait également d'approfondir les éléments de coûts disponibles selon les types de structures et de prestations dispensées, et les seuils de rentabilité afférents.

2.2.1.2. Piloter son déploiement

Il revient de même au ministère de préparer les cahiers des charges des appels à projets permettant de mettre en œuvre le projet-cible de restructuration du dispositif d'hébergement.

La diffusion aux préfets de modèles de conventions-types à passer avec les opérateurs, sur le modèle de celle mise en place dans le cadre de l'accord-cadre avec ADOMA, semble également indispensable.

2.2.1.3. Garantir l'optimisation de l'occupation des places

Les efforts déployés pour mettre en place un dispositif accessible et garantissant un niveau homogène d'accompagnement doivent avoir pour contrepartie des garanties sur l'optimisation de l'occupation des places d'hébergement. A cet effet, il paraît indispensable d'organiser au niveau national, sur le modèle du dispositif national d'hébergement, l'attribution des places aux demandeurs d'asile. Une mise à niveau des moyens de l'OFII apparaît nécessaire, dans le cadre éventuel du renforcement de ses délégations territoriales.

2.2.1.4. Assurer le déploiement du système d'informations nécessaire

La mise en place d'un système d'information intégrant l'ensemble des volets de l'hébergement, et permettant de fournir l'ensemble des données nécessaires au pilotage apparait une priorité (voir sur ce point l'annexe portant sur les parcours des demandeurs d'asile).

2.2.2. La maîtrise impérative de l'articulation avec le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste

Enfin, la réorientation du dispositif doit prendre en compte une articulation plus systématique avec le dispositif d'hébergement d'urgence. Cette articulation est indispensable au regard de deux objectifs importants :

- mieux évaluer les besoins d'hébergement liés à la présence des demandeurs d'asile dans ce dispositif, tout d'abord ;
- mieux prendre en compte, plus généralement, l'impact du dispositif de l'asile sur les charges du dispositif 177, s'agissant notamment de la prise en charge des déboutés.

Ainsi qu'il l'a été souligné plusieurs fois, il paraît indispensable de mener de façon régulière des enquêtes sur le modèle de celle réalisée en octobre 2009 par la DGCS, et d'intégrer un item permettant d'apprécier les durées d'hébergement des publics issus de la filière de l'asile.

Ces éléments sont nécessaires, d'une part, pour évaluer le cas échéant les besoins d'hébergement non satisfaits des demandeurs d'asile et, d'autre part, pour modéliser les impacts des évolutions de la filière de l'asile sur le dispositif généraliste. La régulation des dépenses liées à la demande d'asile suppose en effet de pouvoir cerner ces impacts, afin de mettre en place les conditions permettant de les réduire. Cette connaissance est particulièrement nécessaire s'agissant des déboutés du droit d'asile, dont le transfert au dispositif généraliste est aujourd'hui envisagé comme la solution de sortie naturelle, lorsqu'une place est disponible.

Ce fonctionnement aboutit à priver peu ou prou le dispositif de l'asile de sa raison d'être, puisqu'il facilite le maintien sur le territoire des personnes déboutées définitivement de leur demande de protection. Il apparaît donc nécessaire à tout le moins de n'y recourir qu'en dernier ressort, à l'issue d'une procédure permettant de réaffirmer le principe de l'éloignement des personnes déboutées. Deux obligations de moyens paraissent s'imposer à cet égard vis-à-vis des personnes hébergées dans le dispositif unifié :

- le rappel régulier par l'opérateur, tout au long du séjour du demandeur d'asile, de la règle de l'éloignement en cas de refus définitif de l'OFPRA et de la CNDA ;
- la préparation de la sortie des personnes concernées en amont des décisions de l'OFPRA et de la CNDA et l'organisation d'un rendez-vous avec la délégation territoriale de l'OFII en vue d'une présentation des aides au retour susceptibles d'être mobilisées.

Au-delà, une application plus effective des mesures d'éloignement, telle que préconisée dans l'annexe III (parcours des demandeurs d'asile) apparaît nécessaire.

ANNEXE III

Les parcours des demandeurs d'asile

SOMMAIRE

1. UNE NECESSITE ABSOLUE DE REDUIRE LES DELAIS DE PRISE EN CHARGE ET DE MIEUX SUIVRE LES PUBLICS ACCUEILLIS 1

1.1. Les conditions et les délais de prise en charge des demandeurs d'asile doivent être améliorés 1

1.1.1. Une prise en charge aujourd'hui trop tardive 1

1.1.2. Une organisation à revoir pour limiter les goulets d'étranglement et rendre possible la diminution des délais de prise en charge 3

1.1.3. Les conditions de traitement des demandes mériteraient d'être harmonisées 5

1.2. Le parcours des demandeurs d'asile doit faire l'objet d'un suivi plus fin 8

1.2.1. Les contrôles réalisés sont trop souvent purement formels et les préfectures ne connaissent que très imparfaitement la situation des demandeurs d'asile 8

1.2.2. Un suivi plus poussé doit être mise en œuvre, ce qui implique notamment de recourir à un système d'information adapté 13

2. LES CONDITIONS DE REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE L'ACCUEIL DOIVENT ETRE ENTIEREMENT REPENSEES 15

2.1. Une concentration très forte contribuant à la dégradation des conditions d'accueil 15

2.1.1. Une concentration très marquée de la demande d'asile dans certaines parties du territoire 15

2.1.2. Des dispositifs de réorientation qui peinent à produire des effets concrets 17

2.2. Une politique plus volontariste devrait être menée en matière de répartition géographique 18

2.2.1. Une répartition qui doit porter sur les flux et être effectuée au niveau national 18

2.2.2. Deux modèles possibles pour des orientations gérées au niveau national 21

3. UNE PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE EN AVAL DE LA PROCEDURE A AMELIORER, S'AGISSANT EN PARTICULIER DES DEBOUTES 25

3.1. A l'heure actuelle, les anciens demandeurs d'asile ne sont pas pris en charge de façon satisfaisante en sortie de procédure 25

3.1.1. Des difficultés à construire des parcours de sortie s'agissant des réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire 25

3.1.2. Des déboutés qui demeurent dans leur majorité sur le territoire, souvent en situation irrégulière et livrés à eux-mêmes 26

3.2. La garantie d'un traitement différencié entre réfugiés et déboutés conditionne la pertinence des réformes de la procédure de demande d'asile et est indispensable pour qu'elle conserve son sens 29

3.2.1. Les décisions de rejet des demandes d'asile n'ayant généralement pas les conséquences qu'elles devraient théoriquement avoir, davantage de déboutés que de réfugiés demeurent sur le territoire, et la procédure de demande d'asile constitue aussi une procédure d'immigration 29

3.2.2. Le risque d'une perte de sens, qui fragiliserait l'ensemble du dispositif, est réel 29

1. Une nécessité absolue de réduire les délais de prise en charge et de mieux suivre les publics accueillis

1.1. Les conditions et les délais de prise en charge des demandeurs d'asile doivent être améliorés

1.1.1. Une prise en charge aujourd'hui trop tardive

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article L. 742-1) prévoit que pour déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA, un ressortissant étranger doit au préalable obtenir un titre provisoire de séjour[106]. Le délai théorique de délivrance de ce titre (en l'espèce, une autorisation provisoire de séjour, ou APS) est fixé à 15 jours par l'article R. 742-1 du même code.

Dans les faits, et en raison notamment de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile se présentant aux guichets des préfectures, ce délai est loin d'être toujours respecté.

Le délai moyen de convocation des demandeurs d'asile en préfecture après leur premier passage était, si l'on s'en réfère à l'indicateur mis en place par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, de 24 jours[107]. Le délai réel est cependant supérieur à cette valeur, et la fidélité à la réalité de l'indicateur sujette à caution, car plusieurs passages en préfecture sont dans certains départements nécessaires pour obtenir l'APS. La « coordination française pour le droit d'asile », qui a réalisé une enquête à ce sujet au cours de l'année 2012, considère ainsi que le délai moyen d'obtention de l'APS est actuellement plutôt de l'ordre de 30 jours[108].

En dehors de l'augmentation des flux et du décalage consécutif entre la capacité de traitement des services préfectoraux et le niveau de la demande, deux facteurs principaux expliquent la longueur des délais de délivrance de l'APS :

- d'une part, la régionalisation de l'accueil des demandeurs d'asile pour le dépôt des demandes d'APS, opérée le 1er mai 2010, s'est accompagnée d'une dégradation des délais de traitement des demandes déposées dans certains des départements ne comportant pas de sites d'accueil ; la mission a notamment pu faire ce constat à l'occasion de l'entretien qu'elle a eu avec les représentants de la préfecture de l'Isère, qui lui ont indiqué que les demandeurs issus des départements de la Savoie et de la Haute-Savoie se voyaient, au début du mois de février 2013, fixer des rendez-vous pour le mois de septembre ;
- d'autre part, l'article R. 741-2 du CESEDA précise que pour obtenir l'APS, le demandeur doit notamment fournir une adresse - réelle ou de domiciliation, c'est-à-dire fournie par une association - afin que sa demande puisse être prise en compte ; pour les demandeurs n'ayant pas de résidence fixe, l'augmentation des délais d'obtention d'une adresse de domiciliation constatée dans certaines zones (Ile-de-France en particulier) provoque une dégradation mécanique des délais de délivrance de l'APS.

La situation apparaît particulièrement préoccupante à Paris.

---

106 Cette condition ne s'applique que pour la procédure normale, les demandeurs placés sous procédure prioritaire devant quant à eux produire la décision de refus d'accès au séjour prise par la préfecture compétente.

107 Indicateur « Indigo » IM 348. Il convient de préciser que seules 42 préfectures avaient renseigné l'indicateur, la dispersion étant par ailleurs très forte, avec des résultats variant entre 1 et 72 jours.

108 « *Droit d'asile en France : conditions d'accueil ; état des lieux 2012* », CFDA.

Annexe III

A l'heure actuelle, les familles demandant l'asile qui arrivent dans la capitale ne peuvent espérer déposer un dossier à l'OFPRA moins de 7 mois et demi après leur entrée sur le territoire français : 4 mois sont nécessaires pour être reçu par un travailleur social de la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA) ; il faut ensuite 3 mois supplémentaires pour être reçu par la Préfecture de police, à l'occasion d'un premier accueil au cours duquel est remis le formulaire de demande de l'APS ; ce n'est qu'après 3 nouvelles semaines, à l'occasion d'un second rendez-vous en préfecture, qu'un droit au séjour est éventuellement accordé et que le dossier de demande d'asile peut-être déposé.

La situation est légèrement meilleure pour les demandeurs isolés, dans la mesure où l'association France terre d'asile, qui gère le point d'accueil qui leur est dédié, affiche un délai de 15 jours pour obtenir une domiciliation ; le délai total d'entrée pour ces procédures dépasse cependant également les 4 mois.

L'allongement des délais de délivrance de l'APS pose un triple problème :

- en premier lieu, les candidats à l'asile sont placés, bien qu'ils aient engagé une démarche pour déposer leur demande, dans une situation d'illégalité au regard de la réglementation relative au séjour, et ne disposent d'aucun document pour attester de leur statut ; ils sont ainsi susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement (en tous les cas si aucune attestation de dépôt ou aucune convocation à un entretien ne leur est délivrée), situation qui contrevient au principe fixé par l'article 33-1 de la convention de Genève[109] et à l'article 6 de la directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union Européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres[110] ;
- en deuxième lieu, tant qu'ils n'ont pas été admis au séjour, les ressortissants étrangers désireux de déposer une demande d'asile ne peuvent avoir accès aux dispositifs de prise en charge qui leur sont dédiés, et la charge financière afférente est donc théoriquement reportée sur les dispositifs de droit commun (programme 177, pour l'hébergement, en particulier)[111] ;
- enfin, l'écoulement d'une longue période avant même le dépôt de la demande d'asile a pour effet d'augmenter sensiblement le délai global de traitement de cette demande, et de rendre plus difficile et moins légitime l'éloignement des déboutés[112].

En parallèle, le caractère tardif de la réception des étrangers désireux de déposer une demande d'asile a pour conséquence de décaler la prise d'empreintes et sa confrontation à la base EURODAC. Ainsi, le constat que le traitement de la demande de certains individus relève en réalité de la responsabilité d'autres Etats membres ne peut être opéré que plusieurs mois après leur entrée sur le territoire, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre des mesures prévues par le

---

[109] « *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*. »

[110] « *Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen.* »

[111] Dans certaines régions, et en particulier en Ile-de-France, qui représente pour mémoire 39 % des flux de demande d'asile au niveau national en 2012, la pratique consiste néanmoins à affecter dès la domiciliation les dépenses d'hébergement sur le programme 303, y compris pour des ressortissants étrangers ne déposant pas in fine de demande d'asile.

[112] 5 mois et demi entre la date déclarée d'entrée sur le territoire et le dépôt de la demande d'asile selon les données OFPRA.

règlement dit « Dublin II »[113] et singulièrement la prise en charge ou la reprise en charge par le pays compétent[114] (moyenne nationale de réadmission de 17 %).

Dans un tel contexte, il est regrettable de constater que certains des interlocuteurs rencontrés par la mission, en particulier au sein des préfectures, aient renoncé à faire de la diminution du délai de délivrance de l'APS une priorité et considèrent que le seul effet à attendre d'une prise de décision plus rapide sur la demande d'asile serait de permettre un transfert plus précoce de la prise en charge des demandeurs du programme 303 au programme 177[115].

1.1.2. Une organisation à revoir pour limiter les goulets d'étranglement et rendre possible la diminution des délais de prise en charge

1.1.2.1. L'accueil en préfecture doit intervenir plus tôt

La diminution du délai séparant l'entrée des candidats à l'asile sur le territoire et la prise de décision sur leur demande d'accès au séjour doit impérativement être recherchée. Si le délai de trois jours fixé par la directive du 27 janvier 2003 pour la délivrance d'un titre de séjour apparaît trop ambitieux, celui de 15 jours aujourd'hui prévu par l'article R. 742-1 du CESEDA représente un objectif raisonnable et accessible, qu'il conviendrait de respecter[116].

Proposition n°9 : Réorganiser l'accueil en préfecture afin de garantir une prise en charge plus rapide et de permettre la délivrance de l'APS dans un délai de 15 jours.

Afin d'espérer atteindre un tel objectif, plusieurs conditions doivent être réunies.

Il est tout d'abord indispensable que le passage en préfecture constitue l'une des premières étapes du parcours du demandeur d'asile après son arrivée sur le territoire.

Ainsi, quelle que soit la structure qui reçoit un ressortissant étranger manifestant son intention de déposer une demande d'asile (plate-forme d'accueil, service ou centre d'hébergement, association caritative), il convient, après avoir répondu aux besoins de première urgence, qu'elle l'oriente sans attendre vers la préfecture compétente[117].

Lors du premier passage en préfecture, il est ensuite souhaitable qu'il soit procédé à un premier examen de la situation du demandeur et que :

- les empreintes du demandeur soient relevées, et l'interrogation de la base EURODAC réalisée, ce qui permettra une orientation plus précoce, le cas échéant, vers la procédure « Dublin II » ;

---

[113] Règlement CE n° 343/2003 du 18 février 2003.

[114] *A contrario*, les préfectures qui parviennent à accueillir les demandeurs d'asile dans des délais raisonnables paraissent obtenir de meilleurs résultats en matière de réadmission. La préfecture des Bouches-du-Rhône affiche par exemple ainsi un taux de réadmission avoisinant les 40 %.

[115] Certaines préfectures, afin de n'être pas trop « attractives », paraissent même avoir opté pour des stratégies de dégradation assumée des délais de prise en charge.

[116] Afin d'éviter toute interprétation hasardeuse, il doit être précisé que la période de 15 jours évoquée par le CESEDA doit être comprise comme celle s'écoulant entre le premier passage du ressortissant étranger en préfecture et la remise de l'APS, et non seulement entre le dépôt d'un dossier complet de demande et la remise du titre, la prolongation du délai séparant le premier passage de l'enregistrement du dossier complet de demande ayant le même effet délétère que l'extension du délai précédant la remise du titre après remise d'un dossier complet.

[117] Un tel mode de fonctionnement est déjà suivi dans certains départements, par exemple dans le Bas-Rhin, où la mission s'est rendue.

- les situations évidentes qui pourraient justifier un placement en procédure prioritaire (demande manifestement abusive notamment) soient, dans toute la mesure du possible, repérées pour, là encore, autoriser une orientation adaptée plus rapide.

Une telle évolution supposerait naturellement de **repenser les logiques d'accueil en préfecture**, et en particulier :

- d'envisager une augmentation du nombre des préfectures dotées d'une borne EURODAC[118], pour éviter un engorgement des sites d'accueil dans les régions recevant le plus de primo-demandeurs ; au regard du coût d'une borde EURODAC (quelque 50 000 euros logiciel inclus), l'installation de nouvelles bornes ne devrait toutefois intervenir qu'après une étude approfondie des besoins ; elle pourrait notamment être envisagée dans les départements où les flux dépassent les 1 000 arrivées par an.
- de prévoir, dans chaque préfecture, des plages d'accueil les plus larges possibles, et sans rendez-vous pour le premier accueil dans la mesure du possible[119], afin de garantir une capacité de traitement suffisante ;
- de faire en sorte que les points d'accueil interdépartementaux reçoivent les demandeurs issus de tous les départements couverts dans les mêmes conditions, en réservant si nécessaire des plages spécifiques pour les individus devant effectuer les déplacements les plus longs[120].

L'allégement des contrôles à l'utilité incertaine aujourd'hui opérés (cf. I.2.1.1) apparaît indispensable pour dégager les ressources, notamment humaines, nécessaires à cette évolution. A titre d'exemple, la seule extension de la durée de validité du premier récépissé à 6 mois est susceptible de supprimer quelque 40 000 passages par an en préfecture, soit, si l'on retient un temps moyen de 10 minutes par passage, de permettre une économie de 6 600 heures de travail par an.

1.1.2.2. Les obstacles s'opposant à la diminution des délais de prise en charge gagneraient à être supprimés

Pour pouvoir déposer son dossier à l'OFPRA, le demandeur d'asile en procédure normale doit disposer d'une APS, et pour obtenir cette APS, d'une adresse ; cette double condition a pour effet d'allonger les délais de prise en charge.

Proposition n°10 : Supprimer l'exigence de communiquer une adresse pour obtenir une APS asile.

L'obligation imposée aux demandeurs d'asile de solliciter la délivrance d'un titre de séjour, en vigueur depuis 1993, n'apparaît pas devoir être remise en cause dans la mesure où elle permet – ou du moins devrait permettre – aux services de l'Etat de disposer d'informations précises sur les ressortissants étrangers entrant sur le territoire pour demander l'asile et de suivre

---

118 En 2010, il a été prévu qu'une seule borne serait installée par région, hormis en Alsace, en Corse, en Ile-de-France, ou encore dans certaines régions ou deux points d'accueil ont été installés (Rhône-Alpes avec Lyon et Grenoble par exemple). Dans plusieurs régions, le principe de la régionalisation a cependant récemment été remis en cause (arrêtés du 25 janvier 2013 pour la Bourgogne, et du 5 février 2013 pour la région Pays-de-la-Loire).

119 Un tel mode de fonctionnement a par exemple été retenu par les préfectures du Rhône et des Bouches-du-Rhône, et semble donner satisfaction.

120 Afin d'éviter les déplacements inutiles et de garantir la fluidité de l'accueil, il apparaît essentiel que les demandeurs ne résidant pas dans le département où est localisé le point d'accueil préfectoral bénéficient des conditions de prise en charge les plus souples possibles (réception à tout moment en cas de présentation spontanée en particulier). Ce principe n'est malheureusement pas suivi sur l'ensemble du territoire à l'heure actuelle.

l'évolution de leur situation. Elle constitue par ailleurs une condition de bonne mise en œuvre des règlements « Dublin II ».

En revanche, l'exigence posée par l'article R. 741-2 du CESEDA, qui conditionne la délivrance de l'APS « asile » à la production d'une adresse fixe par le demandeur, ne semble pas réellement fondée. En effet, dans la première phase de la procédure, la préfecture n'a pas réellement besoin de connaître cette adresse[121], dans la mesure où aucun courrier ne lui est adressé ; c'est au contraire le demandeur qui doit revenir vers la préfecture une fois qu'il a déposé son dossier à l'OFPRA pour obtenir un récépissé. Par ailleurs, l'information recueillie par la préfecture n'a, en règle générale, qu'une utilité toute relative, dans la mesure où l'adresse donnée par le demandeur est une adresse de domiciliation, et ne correspond pas à son lieu réel de résidence.

Il pourrait ainsi être envisagé, s'agissant du premier titre remis aux demandeurs d'asile, de déroger au principe généralement retenu par le CESEDA et qui veut que la délivrance d'un titre de séjour soit normalement subordonnée à la communication d'une adresse de résidence par le ressortissant étranger demandeur[122].

Les personnes désireuses de déposer une demande d'asile disposeraient ainsi beaucoup plus tôt d'une autorisation provisoire de séjour, et seraient en mesure, dans un délai resserré et en tout cas inférieur à 1 mois et demi après leur arrivée sur le territoire, de transmettre leur dossier à l'OFPRA[123].

1.1.3. Les conditions de traitement des demandes mériteraient d'être harmonisées

Au cours de ses déplacements, la mission n'a pu que constater les divergences très sensibles de pratique d'un département à l'autre, s'agissant tant du nombre de déplacements en préfecture nécessaires pour obtenir une APS, des modalités de notification des décisions de refus de séjour (au guichet ou par courrier) ou de la nature des documents remis aux demandeurs orientés vers la procédure prioritaire ou placés sous le régime du règlement « Dublin II ».

La coordination française pour le droit d'asile est donc fondée à dénoncer, dans le rapport qu'elle a récemment publié[124], un manque d'unité peu explicable.

Proposition n°11 : Harmoniser les procédures suivies par les préfectures en l'absence de remise d'un titre provisoire de séjour afin de faciliter les démarches des demandeurs d'asile et leur accès aux prestations qui leur sont destinées.

---

[121] Il en va autrement en ce qui concerne les étapes suivantes, comme expliqué *infra*.

[122] Cette exigence est liée au principe posé par l'article R. 311-1 du CESEDA, selon lequel la demande de titre doit être déposée dans le département de résidence du ressortissant étranger. Si le même principe a été repris par l'article R*741-1 du CESEDA pour les demandeurs d'asile, il est évident que la notion de résidence est pour la population intéressée beaucoup moins pertinente. La perspective d'une déterritorialisation des demandes a été ouverte par l'article 31 du décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, qui a confié une compétence interdépartementale à certains préfets, dans le contexte de la régionalisation de l'accueil, et rien ne semble devoir s'opposer à un approfondissement de la démarche.

[123] Le raccourcissement du délai de délivrance de l'APS serait toutefois susceptible, dans certaines parties du territoire, de provoquer un engorgement au niveau des associations susceptibles de proposer une aide au renseignement du dossier OFPRA ; l'obtention d'une adresse est par ailleurs essentielle à ce stade pour le demandeur, la confirmation d'enregistrement de sa demande devant pouvoir lui être envoyée par l'OFPRA ; il pourrait par conséquent être envisagé d'allonger le délai laissé aux candidats à l'asile pour remettre ce dossier, par exemple de 21 jour à 1 mois ; une tel allongement serait notamment utile pour les personnes amenées à changer de région (cf. II.2).

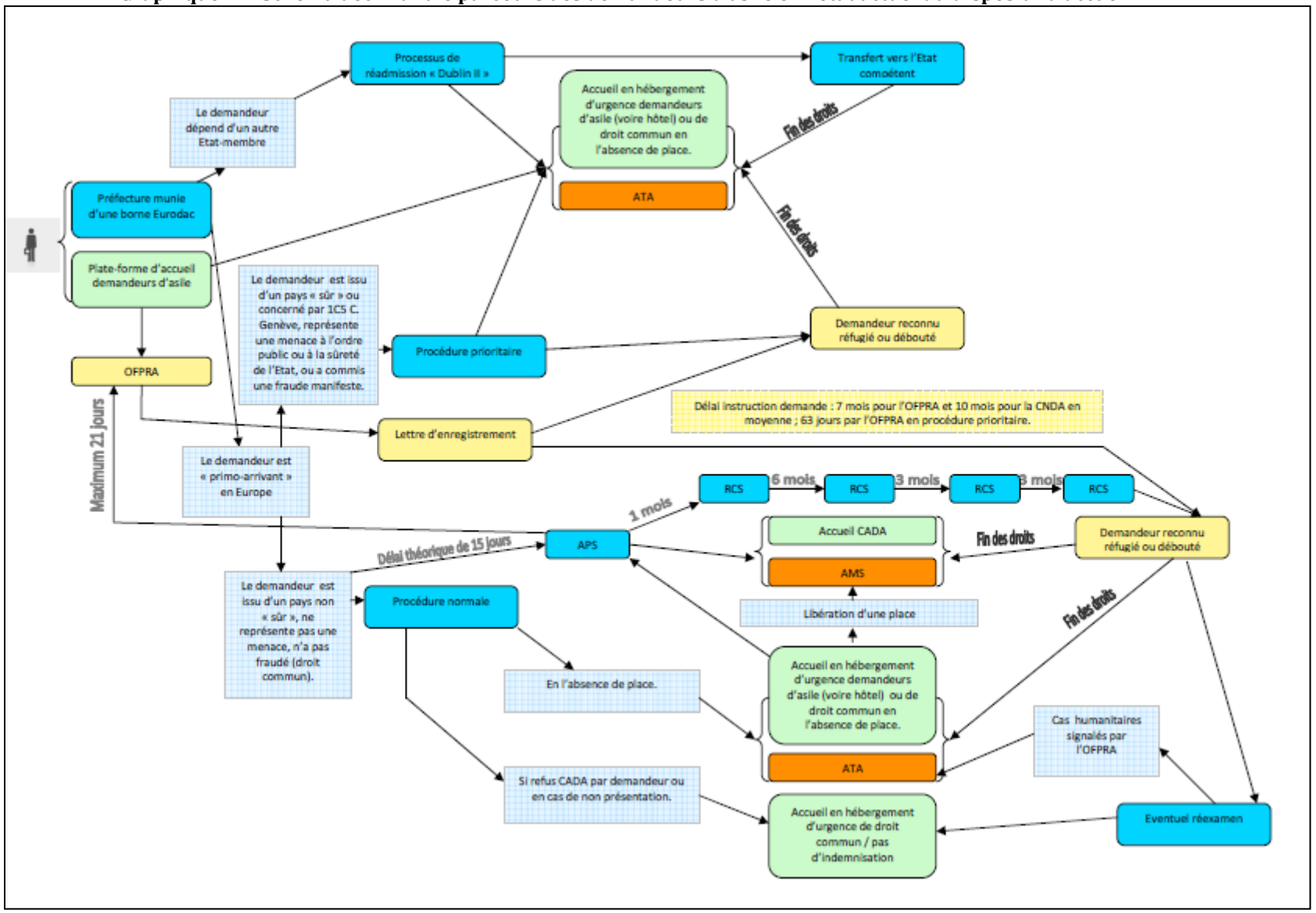
[124] *Op. cit.*

La diffusion par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration de consignes plus précises, en ce qui concerne les modes d'accueil et de traitement des demandes à privilégier apparaît ainsi très souhaitable.

Pour les demandeurs ne se voyant pas remettre un titre provisoire de séjour, il est par ailleurs nécessaire, afin de faciliter l'accès à certaines prestations et singulièrement l'ouverture d'un compte en banque, qui permet un versement plus aisé de l'ATA, que les préfectures délivrent systématiquement un courrier de refus permettant d'identifier le demandeur, et comportant une photographie. A l'heure actuelle, certaines préfectures ne remettent un tel document que pour la procédure prioritaire, ou que pour la procédure « Dublin II », et les demandeurs qui en sont dépourvus rencontrent conséquemment des difficultés pour percevoir les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

Annexe III

Graphique 1 : Schéma décrivant le parcours des demandeurs d'asile en l'état actuel du dispositif d'accueil



1.2. Le parcours des demandeurs d'asile doit faire l'objet d'un suivi plus fin

1.2.1. Les contrôles réalisés sont trop souvent purement formels et les préfectures ne connaissent que très imparfaitement la situation des demandeurs d'asile

Dans la configuration actuelle de la procédure de demande d'asile, les préfectures n'ont généralement qu'une connaissance trop vague de la situation des candidats à la demande d'asile, demandeurs d'asile, et personnes issues de la demande d'asile qui demeurent sur le territoire en qualité de réfugiés ou de déboutés. Seuls sont pratiqués des contrôles purement formels, qui pourraient être utilement allégés (1.2.1.1), tandis que les données réellement pertinentes demeurent inconnues (1.2.1.2).

1.2.1.1. Les contrôles pratiqués sont trop formels, et pourraient utilement être allégés

A l'heure actuelle, c'est essentiellement à l'occasion du renouvellement des récépissés de dépôt de demande de séjour, pour les demandeurs en procédure normale, que les préfectures ont des contacts avec les demandeurs d'asile. Lorsque la période de validité du récépissé arrive à son terme, les demandeurs se présentent au guichet, les agents des préfectures vérifient, à l'aide de l'application *TélémOFPRA*, que la demande d'asile est toujours en cours d'examen devant l'OFPRA ou la CNDA et procèdent, le cas échéant, au renouvellement du titre provisoire.

Cette démarche ne comporte généralement qu'un intérêt limité, dans la mesure où la compétence de la préfecture est liée : dès lors que la demande est toujours en cours, le candidat à l'asile dispose d'un droit provisoire au séjour et doit se voir remettre un titre. Sont ainsi inutilement générés des passages en préfecture qui constituent une source de désagrément tant pour les usagers que pour les agents d'accueil – dont le temps de travail pourrait être mieux utilisé – et qui sont par ailleurs susceptibles, en cas de retard dans la réalisation des démarches, d'entraîner des ruptures de prise en charge peu justifiées.

La décision récemment prise de modifier l'article R. 742-2 du CESEDA afin d'étendre à 6 mois la durée de validité du premier récépissé va ainsi dans le bon sens[125]. Dans la mesure où le recours devant la CNDA revêt un caractère quasi-systématique et où le temps global d'instruction des demandes faisant l'objet d'un rejet par l'OFPRA puis d'un examen par la CNDA (76 % des premières procédures) est rarement inférieur à 1 an et demi, il serait souhaitable d'aller plus loin dans cette logique et de prévoir que chaque récépissé (y compris en renouvellement) peut avoir une durée de validité allant jusqu'à 6 mois ; *a minima*, il serait souhaitable, eu égard au délai moyen d'examen des dossiers par la Cour, que les récépissés délivrés dans les 2 mois suivants le dépôt du recours devant la CNDA aient une validité semestrielle.

Proposition n°12 : Envisager de délivrer une APS valable pour toute la durée de l'instruction de leur demande aux demandeurs d'asile en procédure normale. A minima, systématiser la délivrance de récépissés valables six mois, y compris pour les renouvellements.

[125] Décret n°2013-235 du 21 mars 2013.

Une solution plus radicale pourrait consister à délivrer aux demandeurs d'asile des APS sans limitation de durée. De telles APS seraient réservées aux demandeurs d'asile (couleur spécifique) et comporteraient une mention précisant que la durée de validité du titre est alignée sur celle de l'instruction de la demande d'asile ; la préfecture enregistrerait, en cas de rejet définitif de la demande, la fin de validité du titre sur l'application AGDREF au moment de la prise de connaissance de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA et convoquerait le demandeur débouté pour récupérer le titre caduque. Certains déboutés pourraient être tentés de continuer à en faire usage malgré la décision de rejet de leur demande, mais cela ne serait pas réellement préjudiciable dans la mesure où les forces de l'ordre, à l'occasion des contrôles qu'elles réalisent, consultent systématiquement le fichier national des étrangers pour connaître la situation administrative des demandeurs d'asile porteurs d'une APS. Il serait en revanche indispensable que les préfectures enregistrent les décisions de rejet dans AGDREF et mentionnent la fin de validité des APS dans des délais très brefs. Une éventuelle automatisation du processus serait évidemment très bénéfique[126].

Quoi qu'il en soit, les simples rendez-vous ponctuels en préfecture aujourd'hui obligatoires ne permettent pas de suivre efficacement la situation des demandeurs ; ils ne concernent par ailleurs qu'une partie d'entre eux, les candidats à l'asile placés sous le régime de la procédure prioritaire ne faisant l'objet, quant à eux, d'aucun suivi[127].

1.2.1.2. Les données véritablement intéressantes demeurent quant à elles inconnues

En dépit de ces passages réguliers des demandeurs d'asile en préfecture, les services de l'Etat ne disposent pas toujours, paradoxalement, d'une information aussi importante que le lieu de résidence réel des demandeurs d'asile.

Proposition n°13 : Faire en sorte d'obtenir des gestionnaires de lieux d'hébergement spécialisés des informations complètes sur les demandeurs d'asile qu'ils accueillent.

En effet, une part majoritaire des demandeurs étant domiciliés administrativement au siège de la plate-forme d'accueil départementale ou d'une association dite de « domiciliation »[128], l'adresse indiquée à la préfecture a pour seule utilité de permettre la communication de documents officiels.

Dans certains départements (Haut-Rhin notamment), les services préfectoraux pallient cette absence d'information en demandant aux structures qui assurent l'hébergement des demandeurs d'asile de leur transmettre à échéances régulières la liste des personnes qu'elles accueillent.

---

[126] En partant du principe que la remise d'un récépissé prend 10 minutes, que quelque 53 000 demandeurs d'asile ont actuellement une demande en cours d'instruction en procédure normale (flux mensuel de 3 954 demandes en 2012 x un délai moyen de 19,5 mois, dont 69 % de demandes traitées en procédure normale), et que chacun des demandeurs concernés effectue 3,7 passages en préfecture par an pour solliciter le renouvellement de son récépissé (6 passages pour les 19,5 mois correspondant au temps moyen d'instruction), le temps de travail « économisé » annuellement grâce à une telle évolution serait de l'ordre de 32 700 heures, soit une vingtaine d'ETP.

[127] Les demandeurs auxquels s'applique le règlement « Dublin II » sont en revanche convoqués à échéances régulières en préfecture dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de réadmission.

[128] Les seuls demandeurs pour lesquels l'adresse communiquée à la préfecture est susceptible de correspondre à la résidence réelle sont ceux hébergés en CADA, en centres d'hébergement d'urgence stables, ou qui sont logés chez des proches. Eu égard au niveau actuel des flux, cette catégorie est évidemment minoritaire (moins de 20 % des demandeurs d'asile en cours de procédure à Paris par exemple).

Cette pratique n'est toutefois en rien systématique, et les représentants de l'OFII ont précisé à la mission que certaines structures refusaient de transmettre de telles informations aux délégations territoriales de l'établissement et, *a fortiori*, aux services préfectoraux.

Si la difficulté à obtenir une liste précise de résidents peut se comprendre s'agissant de centres d'hébergement d'urgence financés au titre du programme 177, qui ont pour mission d'assurer un accueil inconditionnel et ne sont pas légalement fondés à demander aux personnes qu'ils reçoivent des précisions sur leur identité et leur situation administrative, elle ne saurait se justifier en ce qui concerne des structures recevant des financement au titre du programme 303, qui ont pour rôle de recevoir une catégorie de population bien déterminée, et ce dans les conditions fixées par la puissance publique[129].

De façon étonnante, la situation des demandeurs d'asile fait ainsi l'objet d'un suivi beaucoup moins scrupuleux que celle des autres primo-arrivants sur le territoire, y compris ceux bénéficiant de titres de séjour définitifs (pour lesquels la communication de l'adresse de résidence constitue en particulier une obligation essentielle).

Il apparaît en tout état de cause impératif que l'obligation de communiquer aux représentants de l'Etat, à échéances régulières et à chaque fois qu'ils en font la demande, des éléments complets et précis sur le nombre, l'identité et la situation administrative des personnes accueillies soit systématiquement rappelée dans les conventions passées avec les structures assurant l'hébergement au titre du programme 303, et que les services de l'Etat se donnent les moyens de la faire respecter, au besoin en écartant les intervenants refusant d'en accepter le principe.

L'encadrement de la gestion des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

Les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile jouent aujourd'hui un rôle clef dans la procédure d'orientation des demandeurs d'asile vers l'hébergement : assurant le premier accueil ou recevant les demandeurs d'asile ayant déjà effectué un passage en préfecture, elles suivent les disponibilités en CADA et en hébergement d'urgence et dirigent les demandeurs an attente de places vers celles qui se libèrent, en se fondant sur les critères de priorité définis par l'OFII. Elles peuvent fournir aux demandeurs d'asile une aide matérielle, les orienter vers les prestations sociales et de santé dont ils ont besoin, et proposer un service de domiciliation. Leur intervention est indispensable pour les demandeurs d'asile non pris en charge en CADA, et singulièrement pour ceux hébergés en hôtel, qui ne bénéficient d'aucun accompagnement social.

Des PADA étaient implantées fin 2012 dans 56 départements. Ces plates-formes peuvent soit être gérées en direct par l'OFII, qui associe éventuellement des opérateurs extérieurs en ce qui concerne la domiciliation et l'accompagnement à la procédure OFPRA (solution actuellement retenue pour un peu moins de 50 % des flux de l'asile, quelque 75 ETP étant directement employés par l'OFII pour les missions afférentes), soit totalement prises en charge par des opérateurs extérieurs (un peu plus de 50 %). Quelque 280 ETP sont au total mobilisés par cette activité.

Fin 2011 (conseil d'administration de l'OFII du 9 décembre), un référentiel des prestations susceptibles d'être offertes par les PADA a été arrêté, sur le base de travaux réalisés par le cabinet Ernst & Young. Onze prestations ont été retenues :

[129] Dans une stricte perspective financière, la communication par les structures assurant l'hébergement pour le compte et aux frais de l'Etat d'informations précises sur l'activité accomplie, notamment d'éléments détaillés sur les personnes hébergées, constitue la contrepartie élémentaire de l'attribution de fonds publics.

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

Si ce référentiel a été critiqué par le secteur associatif et fait actuellement l'objet de 2 contentieux (un portant sur la capacité du CA de l'OFII a l'adopter ; l'autre sur son contenu, la faiblesse de l'aide apportée à la constitution du dossier OFPRA et l'absence d'accompagnement au recours devant la CNDA étant en particulier remises en cause), la démarche doit être saluée, car elle va dans le sens d'une harmonisation de la prise en charge sur le territoire et permet une clarification des modalités de financement des prestations assurées par le secteur associatif. Si sa légalité est confirmée, ce référentiel constituera un socle solide grâce auquel l'activité des plates-formes pourra être mieux encadrée.

S'agissant des différents modes de gestion, il a dans certains départements été jugé préférable, dans le cadre de la mise en place du nouveau référentiel, de transférer la gestion des PADA, anciennement assurée par des acteurs associatifs, à l'OFII (cas notamment du Haut-Rhin, où la mission s'est déplacée et où une telle évolution paraît avoir eu un effet bénéfique). Dans d'autres, cependant (exemple du Rhône, où la mission s'est également rendue), la gestion associative donne entière satisfaction. Une évaluation des missions des plates-formes, qui permettrait de faire ressortir les avantages et les inconvénients de chaque mode de gestion en termes de coûts de fonctionnement et de qualité de prestation, s'avérerait ainsi utile.

Il convient enfin de noter que la mise en œuvre des évolutions préconisées par la mission (intervention des préfectures pour la répartition géographique des primo-arrivants, sur la base d'un système fondé sur des critères prédéfinis ; augmentation des places en centres d'hébergement pérennes, l'accompagnement étant assuré sur place), aurait pour effet de restreindre le périmètre d'intervention des plates-formes, qui continueraient toutefois à jouer un rôle clef, notamment en termes d'orientation et de première prise en charge.

Proposition n°14 : Préciser le statut des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile, à travers l'insertion de dispositions spécifiques dans le CASF ou le CESEDA.

Afin de mieux asseoir une telle position, il pourrait toutefois être utile que la catégorie des centres d'hébergement d'urgence réservés aux demandeurs d'asile soit explicitement encadrée juridiquement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (application des règles relatives à l'hébergement d'urgence de droit commun, notamment des articles L. 345-2-1 et L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Un tel encadrement pourrait passer par l'ajout de dispositions spécifiques, dans le code de l'action sociale et des familles ou dans le code le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (à l'occasion d'un éventuel transfert vers ce code des dispositions relatives aux CADA, qui pourrait par ailleurs être envisagé). En effet, même s'il est décidé de privilégier l'accueil en CADA, une part résiduelle de demandeurs d'asile est susceptible de continuer à être accueillie dans de telles structures, en particulier les personnes placées en procédure prioritaire ou sous le régime du règlement « Dublin II ».

En ce qui concerne la domiciliation, le dispositif doit incontestablement être préservé dans la mesure où il apporte des garanties essentielles à des personnes placées en situation de précarité – l'intégration de la prestation dans le référentiel encadrant depuis 2012 l'activité des plates – formes d'accueil étant à ce titre tout à fait légitime. Il convient néanmoins de veiller à ce qu'il ne soit pas détourné de son objet et ne serve pas à placer les demandeurs d'asile à l'abri des regards des services de l'Etat.

Proposition n°15 : Mieux encadrer le recours à la domiciliation, afin notamment de rappeler le caractère nécessairement subsidiaire de celui-ci, et exclure le recours à cette prestation pour les demandeurs hébergés en CADA ou en centre pérenne d'hébergement urgence.

Il semble à cet égard indispensable de rappeler que la domiciliation n'est nécessaire et légitime que pour les personnes dépourvues d'adresse fixe, et que toutes les autres doivent, à l'instar de n'importe quel ressortissant étranger séjournant en France, communiquer leur adresse réelle aux préfectures.

En 2004, une tentative a été faite de limiter la possibilité de recourir à une prestation de domiciliation pour la période s'écoulant entre l'arrivée sur le territoire et la fin de validité du premier récépissé de demande, la production d'une adresse de résidence réelle étant exigée pour la délivrance du deuxième récépissé[130]. Une telle exigence apparaissait difficile à mettre en pratique, dans la mesure où tous les demandeurs d'asile ne disposent pas, loin s'en faut, d'une résidence stable à ce stade. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, au travers d'une décision du 12 octobre 2005, neutralisé ce dispositif nouveau en considérant que la production d'une adresse de domiciliation permettait de satisfaire à l'obligation imposée par le décret du 14 août 2004.

Le principe qui sous-tendait cette tentative demeure néanmoins pertinent. Pourraient ainsi être introduites dans la partie réglementaire du CESEDA des dispositions précisant que le recours à une adresse de domiciliation n'est possible que si le ressortissant étranger sollicitant son admission au séjour de dispose pas d'une résidence stable, et en particulier n'est pas hébergé en CADA ou en centre collectif d'hébergement d'urgence réservé aux demandeurs d'asile (c'est-à-dire relevant du programme 303)[131].

Il convient ici de rappeler que l'article 7 de la directive du 27 janvier 2003 prévoit, que « *les États membres font obligation aux demandeurs de communiquer leur adresse aux autorités compétentes et de leur notifier tout changement d'adresse dans les meilleurs délais* »[132].

130 Article 6 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, codifié à l'article R. 742-4 du CESEDA.

131 Cette condition serait introduite dans l'article R. 742-1 du CESEDA, qui prévoirait l'obligation de mentionner une adresse si l'obligation était supprimée pour la délivrance de l'APS. Elle serait reprise dans l'article R. 742-4. Il serait également précisé que tout changement de domiciliation doit être porté à la connaissance des services préfectoraux. Des vérifications pourraient être effectuées à l'aide de l'application DN@, en particulier si celle-ci est amenée à évoluer pour intégrer des données plus complètes.

132 Il convient de préciser que ces dispositions ne seront en principe pas remises en cause dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle version de la directive accueil, les principes ici décrits étant repris sans modification dans le projet de directive diffusé par le Conseil de l'Union européenne le 14 décembre 2012.

Annexe III

Un suivi particulièrement faible en Ile-de-France

Au sein de la région Ile-de-France, l'organisation retenue en matière d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile pose des problèmes particuliers en termes de suivi des demandeurs d'asile.

Le GIP Samusocial, qui assure au travers de son Pôle d'hébergement et de réservation hôtelière l'orientation des demandeurs d'asile arrivés à Paris vers les établissements hôteliers, intervient sur un périmètre correspondant à l'ensemble de la région Ile-de-France. En pratique, il ressort des chiffres communiqués par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement que sur les 6 362 places d'hébergement d'urgence mobilisées en Ile-de-France au 3ème trimestre 2012, 5 324 (soit 84 %), étaient physiquement localisées en dehors de Paris. Pourtant, jusqu'à une date récente, les demandeurs concernées continuaient tout au long de la procédure à être suivis administrativement par la Préfecture de police, et accompagnés par les associations parisiennes (CAFDA et FTDA principalement). *De facto*, les préfectures des départements de résidence des demandeurs n'avaient pas même connaissance de la présence de ces derniers sur le territoire départemental et pouvaient parfois l'apprendre au travers d'une conversation avec un maire regrettant que sa commune ait été choisie comme territoire d'accueil. Une telle situation était pour le moins gênante. Une organisation de ce type est par ailleurs propice à une certaine dilution des liens entre les services préfectoraux et les candidats à l'asile en fin de procédure, notamment en cas de rejet de la demande.

A l'initiative de la préfecture de la région Ile-de-France et du service de l'asile, une expérimentation tendant à transférer le suivi de certaines familles arrivées à Paris mais logés dans d'autres départements franciliens aux préfectures et plates-formes compétentes est en cours de mise en œuvre. L'expérimentation ne concernera à l'origine qu'un nombre limité de familles (700 personnes au total), mais pourrait éventuellement être dans un second temps étendue.

Ce projet va indéniablement dans le bon sens, dans la mesure où si la gestion de l'hébergement des demandeurs arrivant à Paris par un prestataire unique offre des avantages évidents, notamment sur les plans logistique et budgétaire, il est indispensable de faire en sorte qu'un meilleur suivi des populations prises en charge puisse être assuré. S'agissant de l'aspect administratif, le transfert du suivi implique cependant d'adapter les moyens d'accueil des préfectures et associations franciliennes en conséquence. De manière plus satisfaisante, il serait souhaitable qu'une réflexion d'ensemble soit menée sur les modalités de réorientation des demandeurs d'asile arrivant dans la capitale (cf. 2.2).

1.2.2. Un suivi plus poussé doit être mise en œuvre, ce qui implique notamment de recourir à un système d'information adapté

De façon générale, la population des demandeurs d'asile apparaît faire l'objet d'un suivi très insuffisant.

Dans la plupart des départements visités par la mission, des réunions hebdomadaires ou mensuelles regroupant les différents services et structures intéressés sont organisées. Ces réunions permettent tant de faire le point sur les modalités d'orientation des demandeurs vers les CADA ou les centres d'hébergement d'urgence que d'évoquer les évolutions du cadre juridique ou de l'organisation locale en matière d'accueil.

Proposition n°16 : Mettre en place une application informatique unique rassemblant toutes les informations utiles au suivi des demandeurs d'asile.

L'information accessible au travers des systèmes existants demeure toutefois très parcellaire. Il s'avère ainsi nécessaire d'élaborer des fichiers complémentaires, dont la complétude et la régularité des mises à jour conditionnent la qualité des données disponibles. Ainsi, dans le Rhône, l'association Forum Réfugiés assure un suivi approfondi des populations qu'elle prend en charge et oriente vers l'hébergement, tenant des listes informatisées très complètes. Un tel mode de fonctionnement semble cependant davantage constituer l'exception que la norme.

La mise à disposition des différents acteurs intéressés par le dispositif, quelles que soient les évolutions que celui-ci pourrait être amené à connaître dans la période à venir, d'un outil commun de pilotage, doit constituer dans ce contexte une priorité.

L'outil correspondant devrait *a minima* permettre d'accéder, en temps réel, aux données suivantes :

1) informations de base afférentes à l'état-civil et à la situation du demandeur d'asile concerné (prénom et nom, date de naissance, adresse) ;

2) état d'instruction du dossier de demande d'asile et catégorie de procédure (normale, prioritaire, « Dublin II ») ;

3) situation en matière de droit au séjour (type de titre détenu le cas échéant, période de validité dudit titre) ;

4) situation en matière d'hébergement (CADA, hébergement d'urgence spécialisé, hébergement d'urgence de droit commun, accueil par un particulier) et mention d'un éventuel refus par le demandeur d'une offre d'hébergement par le passé ;

5) type de prise en charge financière (ATA, AMS, absence de prise en charge).

Chaque demandeur d'asile serait identifié par son numéro d'étranger AGDREF, tous les demandeurs étant enregistrés dans cette application, quelle que soit la procédure vers laquelle ils sont orientés.

A l'heure actuelle, l'application DN@ intègre tous les champs d'information énumérés ci-dessus, à l'exclusion de celui relatif à la prise en charge financière ; les informations ressortissant à l'hébergement sont en outre incomplètes, dans la mesure où seuls les CADA et les centres relevant du dispositif AT-SA sont pris en compte[133]. Le développement de cette application pourrait donc permettre, à terme, de répondre au besoin. Il serait toutefois nécessaire, en parallèle, de la rendre accessible – en consultation et en saisie – aux structures qui ne peuvent aujourd'hui l'utiliser (OFPRA - CNDA - Pôle Emploi).

L'autre hypothèse consisterait à créer une application totalement nouvelle, qui comporterait les mêmes informations. Le coût d'une telle évolution serait toutefois évidemment supérieur.

En tout état de cause, l'introduction d'une application commune plus complète devrait s'accompagner de la création d'interconnexions, dans le respect du cadre juridique applicable en l'espèce, en particulier après saisine de la CNIL, entre l'application nouvelle et celles qui demeureraient utilisées.

[133] Dans deux régions (Bretagne et Franche-Comté), une expérimentation d'intégration dans DN@ des données relatives à l'hébergement d'urgence est néanmoins en cours.

2. Les conditions de répartition géographique de l'accueil doivent être entièrement repensées

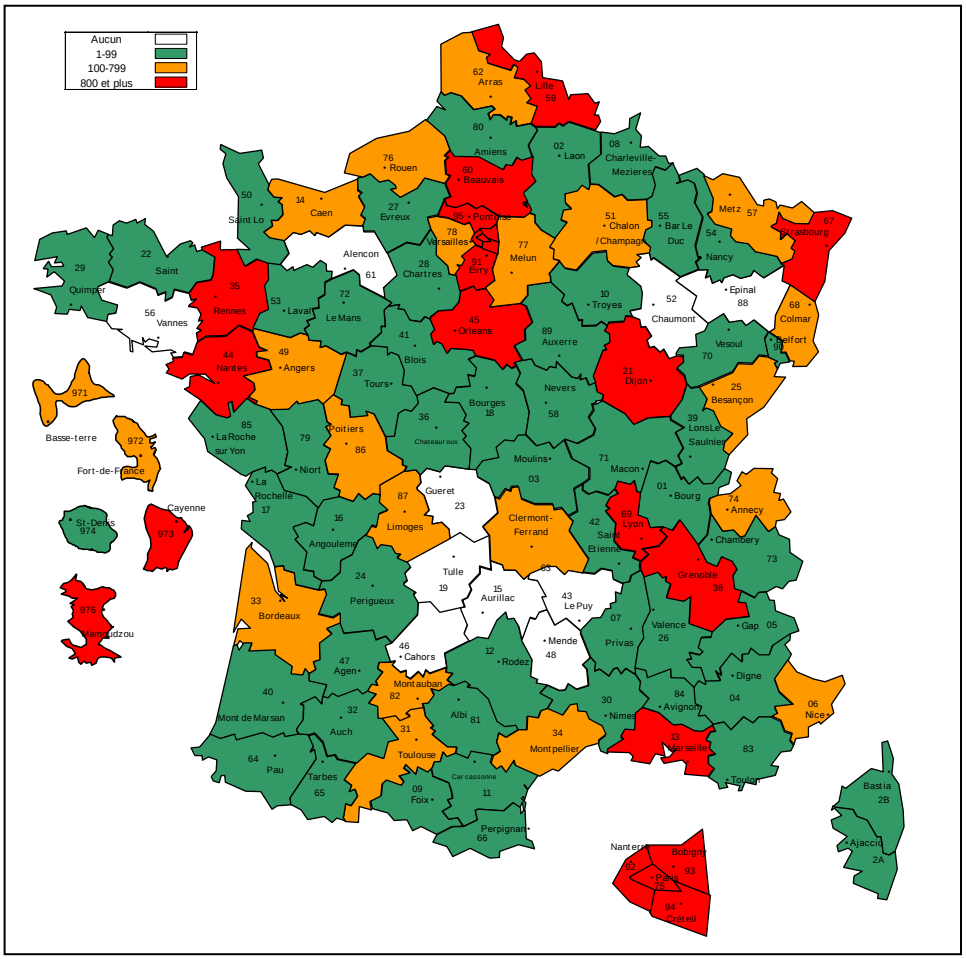
2.1. Une concentration très forte contribuant à la dégradation des conditions d'accueil

2.1.1. Une concentration très marquée de la demande d'asile dans certaines parties du territoire

2.1.1.1. La situation de l'Ile-de-France est particulièrement dégradée

La demande d'asile adressé à la France est très polarisée. Pour 2011, le rapport public de l'OFPRA précise que 68 % des premières demandes d'asile ont été déposée dans cinq régions d'accueil, l'Ile-de-France représentant à elle seule 45 % du flux (39,1 % en 2012). Cette situation n'est pas nouvelle : en 1995, l'Ile-de-France accueillait même une part de la demande plus importante encore (61,8 %), et la proportion est montée jusqu'à 67,1 % en 1999.

Carte 1 : Nombre de demandeurs d'asile accueillis par département en 2011 (lieu de délivrance de l'APS)



Source : Données issues du rapport d'activité de l'OFPRA pour 2011

Cette situation est d'autant plus insatisfaisante que les places d'hébergement ne sont pas réparties sur les mêmes bases : pour illustration, seules 16,5 % des places en CADA (3 531 sur 21 410) et 2 % des places en centres collectifs d'hébergement d'urgence (53 sur 2 785) sont situées au sein de la région Ile-de-France.

Le problème de la concentration de la demande sur certaines parties du territoire se pose toutefois avec une acuité particulière dans un contexte d'augmentation des flux, dans la mesure où elle a pour effet de renforcer l'effet d'engorgement des points d'accueil des régions les plus prisées.

En ce qui concerne l'accueil en préfecture et par les plates-formes départementales, cet engorgement se traduit par un accroissement des délais de prise en charge (cf. I.1.1). En termes d'hébergement, il a pour conséquence une saturation des dispositifs d'hébergement réservés aux demandeurs d'asile, et un renforcement de l'effet de report sur l'hébergement financé au titre du programme 177.

Ainsi, 16 050 demandeurs d'asile résidant en Ile-de-France étaient en attente d'une place en CADA au 11 février 2013, soit 52,6 % du total des demandeurs se trouvant dans cette situation. Ce nombre est à mettre en rapport avec les 3 784 places d'hébergement financées au titre du programme 303, hors hôtel, disponibles dans la région. Il ressort un différentiel de 12 266, représentant le nombre de demandeurs d'asile susceptibles de devoir être hébergés en hôtel, au titre du programme 303 ou au titre du programme 177.

2.1.1.2. La régionalisation de l'accueil en préfecture a renforcé la tendance de polarisation au sein des régions

A l'échelon local, la régionalisation de l'accueil a provoqué une concentration des flux sur les villes au sein desquelles ont été localisés les points d'entrée dans la procédure.

Cette polarisation ressort de façon patente de l'analyse de la répartition des flux au sein de chaque région. Sont présentées ci-après, pour illustration, les données relatives à la région Midi-Pyrénées pour la période 2006-2011, qui témoignent d'une concentration des flux au sein des deux villes au sein desquelles l'accueil a été localisé, à savoir Toulouse et Montauban[134].

Tableau 14 : Répartition des premières demandes d'asile déposées au sein de la région Midi-Pyrénées par département, en 2006 et 2011

Département de dépôt de la demande d'asile	1ères demandes 2006		1ères demandes 2011	
Ariège	43	6 %	4	0 %
Aveyron	83	12 %	7	1 %
Haute-Garonne	343	49 %	571	56 %
Gers	7	1 %	3	0 %
Lot	6	1 %	0	0 %
Hautes-Pyrénées	74	10 %	5	0 %
Tarn	28	4 %	5	0 %
Tarn-et-Garonne	86	12 %	381	37 %
Total Midi-Pyrénées	**670**		**976**	

Source : Données issues des rapports d'activité de l'OFPRA.

[134] Il convient de noter que cette organisation a été remise en cause au début de l'année 2012, l'accueil étant centralisé à Toulouse.

Du fait de la relative inefficacité des mécanismes actuels de réorientation des flux, les demandeurs d'asile établissent majoritairement leur résidence dans le département au sein duquel ils sont accueillis. Ainsi, la régionalisation de l'accueil a généralement eu pour effet :

- de renforcer la polarisation vers les chefs-lieux de région, le plus souvent retenus comme sites d'accueil, sauf dans quelques départements (Oise par exemple, où l'accueil a été centralisé à Beauvais) ;
- de créer une concentration dans les autres villes hébergeant un point d'accueil préfectoral.

Si l'on s'en réfère de nouveau à l'exemple midi-pyrénéen, on peut observer au travers du second tableau présenté ci-après la corrélation entre répartition géographique de l'accueil et répartition des lieux de résidence des demandeurs d'asile dans le département, la centralisation de l'accueil ayant eu pour effet de maintenir la forte attractivité de l'agglomération toulousaine, d'une part, et de créer une concentration nouvelle à Montauban, d'autre part.

Le phénomène a les mêmes conséquences qu'au niveau national : au sein des villes hébergeant les points d'accueil, la saturation des dispositifs de prise en charge spécialisés provoque un débordement marqué vers l'accueil et l'hébergement de « droit commun », qui est lui-même menacé d'embolie.

Les résultats produits par l'organisation mise en place en 2010 apparaissent par conséquent peu satisfaisants. C'est d'ailleurs pour cette raison que la régionalisation de l'accueil a récemment été remise en cause en Bourgogne et dans la région Pays-de-la-Loire, la charge pesant sur les villes hébergeant des points d'accueil ayant été considérée comme trop lourde.

Tableau 15 : Départements de résidence des demandeurs d'asile ayant déposé une première demande dans l'année au sein de la région Midi-Pyrénées, en 2006 et 2011

Département de résidence	1ères demandes 2006		1ères demandes 2011	
Ariège	60	8 %	54	5 %
Aveyron	70	10 %	99	10 %
Haute-Garonne	349	49 %	465	45 %
Gers	13	2 %	36	4 %
Lot	16	2 %	29	3 %
Hautes-Pyrénées	65	9 %	63	6 %
Tarn	40	6 %	82	8 %
Tarn-et-Garonne	94	13 %	194	19 %
Total Midi-Pyrénées	707		1022	

Source : Données issues des rapports d'activité de l'OFPRA.

2.1.2. Des dispositifs de réorientation qui peinent à produire des effets concrets

A l'heure actuelle, seuls deux instruments tendent, au niveau national, à permettre une réorientation des flux accueillis :

- d'un côté, le dispositif consistant à réserver 30 % des places de CADA, dans les zones « détendues », à des demandeurs arrivés dans les zones engorgées ;
- de l'autre, le dispositif AT-SA, géré par ADOMA, et pour lequel les orientations sont effectuées directement par l'OFII, à l'aide de l'application DN@.

Du fait de la saturation des CADA (en 2011, seules 12 808 personnes sont entrées en CADA, dont 7 258 sur les 52 147[135] étant arrivées dans l'année), le premier dispositif ne peut avoir qu'un effet marginal. La règle des 30 % n'est par ailleurs pas toujours respectée par les services déconcentrés[136] : au début du mois de novembre 2012, 18,6 % des places seulement étaient effectivement mises à disposition ; en 2011, à peine 908 entrées en CADA se sont effectuées dans ce cadre, soit 8 % de l'ensemble.

Le second dispositif, quant à lui, fonctionne plus efficacement, du fait de sa gestion centralisée. Il ne comporte cependant que 2 160 places.

Ainsi, au total, pour un flux de 54 935 primo-arrivants en 2012, la réorientation ne pouvait être pratiquée que sur un potentiel maximal de 8 583 places (6 423 places réservées aux orientations nationales CADA et 2 160 places en AT-SA)[137], soit 15,6 % du flux accueilli.

A l'échelon déconcentré, des dispositifs ont parfois été mis en place pour tendre vers une répartition plus homogène des flux au sein même des régions. C'est notamment le cas dans la région Rhône-Alpes où, à chaque début d'année, les départements se voient attribuer un statut de « créditeur » ou de « débiteur », au regard du nombre de demandeurs qu'ils ont accueillis l'année précédente, des réorientations étant ensuite effectuées sur cette base.

De façon plus radicale, en Picardie, une répartition est opérée sur les flux (60 % des demandeurs sont orientés vers une domiciliation dans l'Oise, 25 % vers la Somme et 15 % vers l'Aisne ; ce qui permet une répartition équilibrée de l'hébergement). Ce modèle peut d'ailleurs constituer une source d'inspiration intéressante à l'échelle nationale, et pourrait par ailleurs être repris à plus court terme dans d'autres régions.

De façon générale, ces différents dispositifs ne sont pas, en termes de volumes, à la hauteur de l'enjeu, et la répartition des lieux de résidence découle très largement de celle des lieux d'arrivée, ce qui a pour effet collatéral de renforcer les phénomènes de regroupement communautaire, et subsidiairement de favoriser le contrôle des parcours d'entrée des migrants sur le territoire par des filières organisées.

2.2. Une politique plus volontariste devrait être menée en matière de répartition géographique

2.2.1. Une répartition qui doit porter sur les flux et être effectuée au niveau national

2.2.1.1. Il apparaît possible de mettre en place un dispositif de répartition des flux plus efficace

Proposition n°17 : Procéder à une répartition géographique de la prise en charge des demandeurs d'asile sur des bases nouvelles, en se fondant sur des coefficients prédéfinis permettant de déterminer la part de chacune des zones d'accueil. Les demandeurs qui ne s'inscriraient pas dans le modèle de réorientation géographique se verraient privés du bénéfice des conditions de prise en charge matérielle.

---

135 Chiffres incluant les mineurs accompagnants.

136 Circonstance qui a provoqué l'envoi de plusieurs lettres de rappel aux préfets. La dernière, signée par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, a été transmise le 13 novembre 2012.

137 Etant entendu qu'en raison des effets de saturation déjà évoqués, ce niveau maximal ne peut en aucun cas être atteint à l'heure actuelle.

Annexe III

L'analyse des insuffisances du système tel qu'il est aujourd'hui structuré amène à dégager deux idées centrales, cohérentes entre elles :

- **la répartition géographique de l'accueil et de la prise en charge doit s'opérer sur les flux entrants, et pas uniquement en fonction des capacités d'hébergement spécialisé disponibles ;**
- **la réorientation des demandeurs d'asile vers un lieu différent de celui où ils présentent leur première demande d'hébergement ou de titre de séjour doit intervenir le plus tôt possible, la facilité à procéder à une telle réorientation étant, pour des raisons aisément compréhensibles, inversement proportionnelle au temps passé entre la date d'arrivée sur le territoire et la date de changement de résidence.**

En termes de mise en œuvre opérationnelle, cela implique qu'un dispositif nouveau permette de déterminer, pour chaque demandeur d'asile ou chaque famille de demandeurs d'asile, s'ils ont vocation à demeurer au sein du territoire d'arrivée, ou à être orienté vers une autre zone géographique.

- En premier lieu, il serait nécessaire de déterminer une base de répartition des flux entrants. A cette fin, le critère le plus objectif et pertinent apparaît être la population, mais un tempérament pourrait éventuellement être introduit en prenant en considération le potentiel fiscal ou encore le taux de précarité. En tout état de cause, serait déterminé un coefficient C1 correspondant au flux-cible devant être accueilli dans chaque zone géographique (le département constituant vraisemblablement l'unité de référence).
- Sur cette base, dès lors qu'une application informatique mieux adaptée serait mise en place (cf. I.2.2), un de ses modules pourrait, en temps réel, permettre de connaître la part du flux accueilli par chaque zone géographique par rapport au flux total. Il en ressortirait un coefficient C2.
- Pour chaque zone géographique, serait calculé le différentiel D entre flux effectivement accueilli et flux-cible à accueillir (D = C2-C1). Pour certaines zones, le différentiel serait négatif (déficit d'accueil) ; pour d'autres, il serait positif (accueil « excédentaire »).
- Les réorientations seraient effectuées après examen du différentiel présenté par chaque région, les demandeurs d'asile étant arrivés dans les zones « excédentaires » étant orientés, au-delà d'un seuil à déterminer (par exemple 10 % d'écart entre le flux effectivement accueilli et le flux-cible), vers les zones les plus « déficitaires » (la première réorientation étant effectué vers la zone affichant le différentiel positif le plus élevé, et ainsi de suite).

La réorientation serait opérée et notifiée aux demandeurs d'asile par les préfectures, sur la base des informations accessibles via l'application unique. Elle interviendrait quelle que soit la procédure dans le cadre de laquelle la demande du ressortissant étranger serait traitée, le suivi étant assuré par la préfecture de destination[138]. Un tel mode d'organisation renforce évidemment l'exigence que le passage en préfecture intervienne le plus tôt possible après l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire.

La mise en œuvre concrète de la réorientation ferait intervenir les plates-formes d'accueil, qui seraient notamment chargées d'organiser les déplacements des demandeurs d'asile et de leur fournir les titres de transport nécessaires (reprise du modèle aujourd'hui suivi pour les départs en CADA dans le cadre d'orientations dites « nationales »)[139].

---

[138] Ce qui supposerait naturellement une coordination forte entre les deux préfectures, afin de garantir le bon respect de l'orientation.

[139] La prise en charge de ces déplacements serait naturellement à l'origine d'un coût supplémentaire, qu'il est difficile d'estimer *a priori* car il dépendrait à la fois du niveau des flux et de la répartition de ces flux par lieu d'arrivée des demandeurs d'asile. Si l'on retient un nombre de 10 000 demandeurs réorientés (hypothèse ambitieuse pour la

Afin de garantir le respect de l'organisation nouvelle, les demandeurs qui refuseraient une réorientation seraient privés du bénéfice de l'ATA, la réorientation faisant partie intégrante du dispositif de prise en charge[140].

2.2.1.2. Un tel système s'inscrirait dans le cadre juridique actuel, et ne pose pas a priori de problèmes de principe

Sur le plan juridique, rien ne semble s'opposer à la mise en œuvre d'un tel dispositif. La directive du 27 janvier 2003, qui définit les conditions minimales d'accueil, prévoit d'ailleurs explicitement, au travers de son article 7, que « *les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur d'asile pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande* », et que « *les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises cas par cas et fondées sur la législation nationale* »[141] .

Le Conseil d'Etat, statuant en référé, a par ailleurs eu l'occasion de confirmer que les demandeurs d'asile ne disposaient pas du droit de choisir où ils souhaitaient se faire domicilier auprès d'une association, les pouvoirs publics, pour des motifs de bonne organisation de la prise en charge, pouvant les orienter vers telle ou telle structure (décision du 22 septembre 2010, *Mohamed A.*).

En outre, il n'apparaît pas choquant que l'Etat, pour autant qu'il respecte l'obligation de prise en charge matérielle des demandeurs d'asile à laquelle il s'est astreint, intègre notamment des contraintes d'efficacité et de rationalisation des coûts dans la définition du dispositif qu'il met en œuvre pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Les limitations apportées à la liberté d'installation des demandeurs d'asile seraient à la fois raisonnables et proportionnées, étant entendu que les demandeurs disposeraient toujours de la possibilité de refuser l'orientation proposée, au prix d'une renonciation associée à la prise en charge financière.

Il convient d'ailleurs de souligner que plusieurs des associations dont les représentants ont été rencontrés par la mission – et en particulier les deux structures parisiennes directement intéressées par la question, à savoir le CASP et France terre d'asile – ont déclaré n'être pas opposées à la mise en œuvre, dans son principe, d'un tel modèle, indiquant craindre d'être débordées par l'importance de la demande qu'elles reçoivent aujourd'hui. Ces associations insistent toutefois sur la nécessité que les demandeurs d'asile qui seraient réorientés vers d'autres parties du territoire bénéficient d'un accueil de qualité, c'est-à-dire, au moins conforme au référentiel des prestations des plates-formes d'accueil, exigence qui apparaît légitime.

---

première année de fonctionnement d'un tel dispositif) et un coût moyen de trajet de 100 euros par demandeur, le surcoût serait de 1 million d'euros. Ce surcoût est à intégrer dans l'évaluation du modèle économique global de la réforme (et donc à déduire des économies susceptibles d'être réalisées).

[140] Cette suppression des droits à l'ATA s'appliquerait quelle que soit la procédure (normale, prioritaire ou « Dublin II ») et non plus aux seuls demandeurs en procédure normale comme c'est aujourd'hui le cas. Il pourrait en outre éventuellement être envisagé de lier forme et fond, et de prévoir, pour les demandeurs placés sous le régime de la procédure normale, que le refus de s'inscrire dans le parcours de prise en charge entraînerait un traitement de la demande d'asile en procédure prioritaire.

[141] Il convient de préciser que ces dispositions ne seront en principe pas remises en cause dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle version de la directive accueil, les principes ici décrits étant repris sans modification dans le projet de directive diffusé par le Conseil de l'Union européenne le 14 décembre 2012.

2.2.1.3. La garantie d'un accueil de qualité dans les zones géographiques de destination des demandeurs réorientés est essentielle

Il est évident que le dispositif décrit ci-dessus ne pourrait fonctionner que si le nécessaire était fait pour garantir, au sein de chaque zone géographique vers laquelle les demandeurs seraient réorientés, un accueil et une prise en charge matérielle de qualité. Cela implique notamment :

- l'existence, au sein de chaque zone géographique de destination, de capacités d'accueil proportionnées au nombre de personnes susceptibles d'être accueillies, au regard de la proportion du flux national devant être orientée vers le territoire concerné (coefficient C1), l'hébergement en CADA devant constituer le principe (cf. annexe relative à l'hébergement des demandeurs d'asile) ;
- la présence, dans l'hypothèse où un nombre significatif de demandeurs seraient hébergés ailleurs que dans des CADA, et en particulier à l'intention des demandeurs pris en charge en hôtel, d'une plate-forme d'accueil de proximité réalisant l'ensemble des prestations prévues par le référentiel de l'OFII[142].

Il convient toutefois de rappeler que les demandeurs d'asile sont pris en charge de façon très insatisfaisante dans les régions au sein desquelles le dispositif est aujourd'hui saturé, et que la simple réorientation vers des zones « détendues » serait en tant que telle, de façon générale, de nature à rendre possible une amélioration de la situation.

2.2.2. Deux modèles possibles pour des orientations gérées au niveau national

S'il était effectivement décidé de mettre en œuvre un dispositif de répartition des flux tel que celui décrit ci-dessus, deux modèles pourraient être envisagés :

- le premier serait fondé sur une logique de répartition très éclatée, chaque département ayant vocation à accueillir des demandeurs d'asile ;
- le second reposerait sur un principe de concentration de l'hébergement et de la prise en charge sur quelques zones en nombre réduit où seraient regroupés les structures et les moyens d'accueil.

2.2.2.1. Le modèle d'un accueil éclaté est sans doute le plus aisé à mettre en œuvre, mais il implique vraisemblablement des coûts de gestion plus élevés

La mise en œuvre d'un modèle de répartition éclaté conduirait à mieux répartir les capacités d'accueil sur le territoire, en créant notamment des places de CADA ou d'hébergement d'urgence par transformation d'appartements ou de sites d'hébergement collectif aujourd'hui non utilisés.

Une volonté politique forte serait évidemment nécessaire pour faire accepter une telle évolution aux élus locaux, notamment dans les zones rurales ne constituant pas des territoires traditionnels d'immigration. Les exemples offerts par les expériences passées montrent toutefois, comme les représentants d'ADOMA ou encore de France terre d'asile ont eu l'occasion de l'indiquer à la mission, qu'une fois les réticences de principe vaincues, l'installation des

[142] Si la mise en place de ce référentiel constitue en tant que telle une indéniable avancée, une réflexion sur le périmètre précis des prestations qu'il intègre, qui pourrait être conduite à l'occasion de la mise en place d'une organisation nouvelle, n'apparaîtrait pas inutile. L'apport d'une aide plus complète au récit (question 15 du formulaire de demande d'asile) pourrait en particulier s'avérer nécessaire si le demandeur ne bénéficie d'aucun soutien extérieur. Cette réflexion devra néanmoins s'articuler avec les modifications procédurales impliquées par la mise en œuvre du « paquet asile », qui pourraient entraîner une simplification du dossier OFPRA.

centres d'hébergement des demandeurs donne des résultats plutôt positifs et qu'elle est bien acceptée par la population.

La dissémination des lieux d'accueil et d'hébergement est par ailleurs de nature à favoriser une meilleure intégration des demandeurs d'asile, et singulièrement de ceux qui acquerront le statut de réfugiés et auront vocation à demeurer sur le territoire.

Le morcellement aurait cependant pour inconvénient de rendre moins significatives les économies d'échelle, des structures d'accueil et d'accompagnement de taille limitée devant être maintenues ou installées[143].

2.2.2.2. Le renforcement d'une logique de polarisation, sur des bases toutefois plus solides, pourrait également être envisagé

L'autre option, opposée, consisterait à renforcer la logique de concentration de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile sur certains points précis du territoire, qui se verraient conséquemment doter de moyens de prise en charge matérielle appropriés.

Une telle organisation permettrait de rationaliser la dépense, de favoriser la professionnalisation des acteurs, et de rendre possible un meilleur suivi des demandeurs, tout au long de la procédure. Elle serait par ailleurs de nature à faciliter le regroupement des compétences ressortissant à la prise en charge des demandeurs d'asile (instruction de la demande d'asile, accompagnement social, versement des allocations, voire délivrance des titres de séjour), qui pourraient éventuellement être confiées à un opérateur unique.

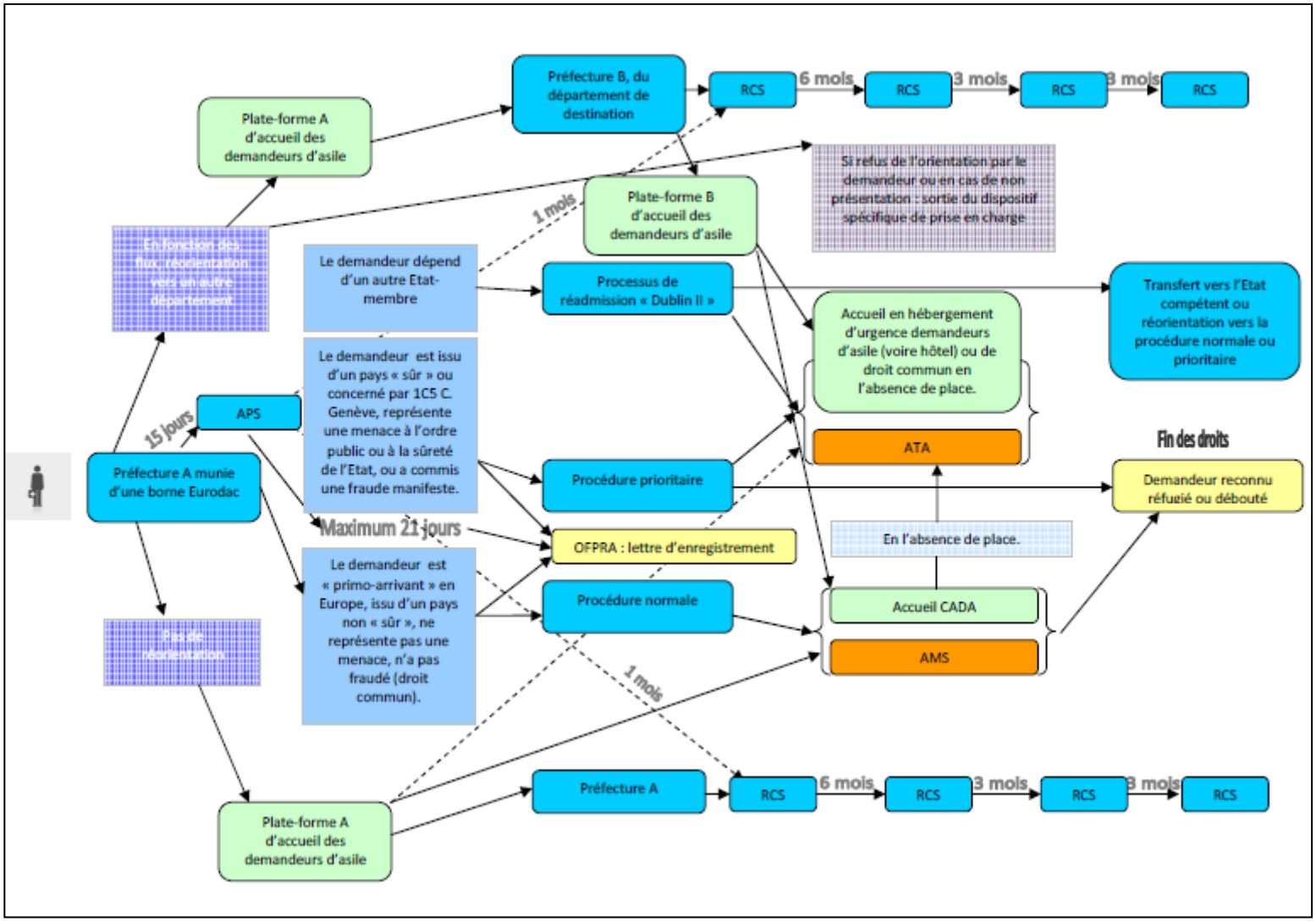
Elle serait sans doute néanmoins beaucoup plus compliquée à faire accepter, dans la mesure où peu de communes se montreraient vraisemblablement désireuses d'être retenues comme sites d'accueil. Les risques de favoriser des regroupements communautaires seraient en outre non négligeables.

Il pourrait néanmoins être envisagé, dès lors qu'une première instruction rapide de la demande d'asile serait assurée au sein des pôles interrégionaux ainsi créés, de réorienter les demandeurs vers l'hébergement selon un modèle de répartition équivalent à celui décrit II.2.2.1 (solution intermédiaire). La mise en place d'une telle organisation apparaît cependant, en pratique, particulièrement complexe.

[143] Au-delà d'un seuil que les entités gestionnaires évaluent à 80 places, la « rentabilité » de ces structures pourrait toutefois être garantie.

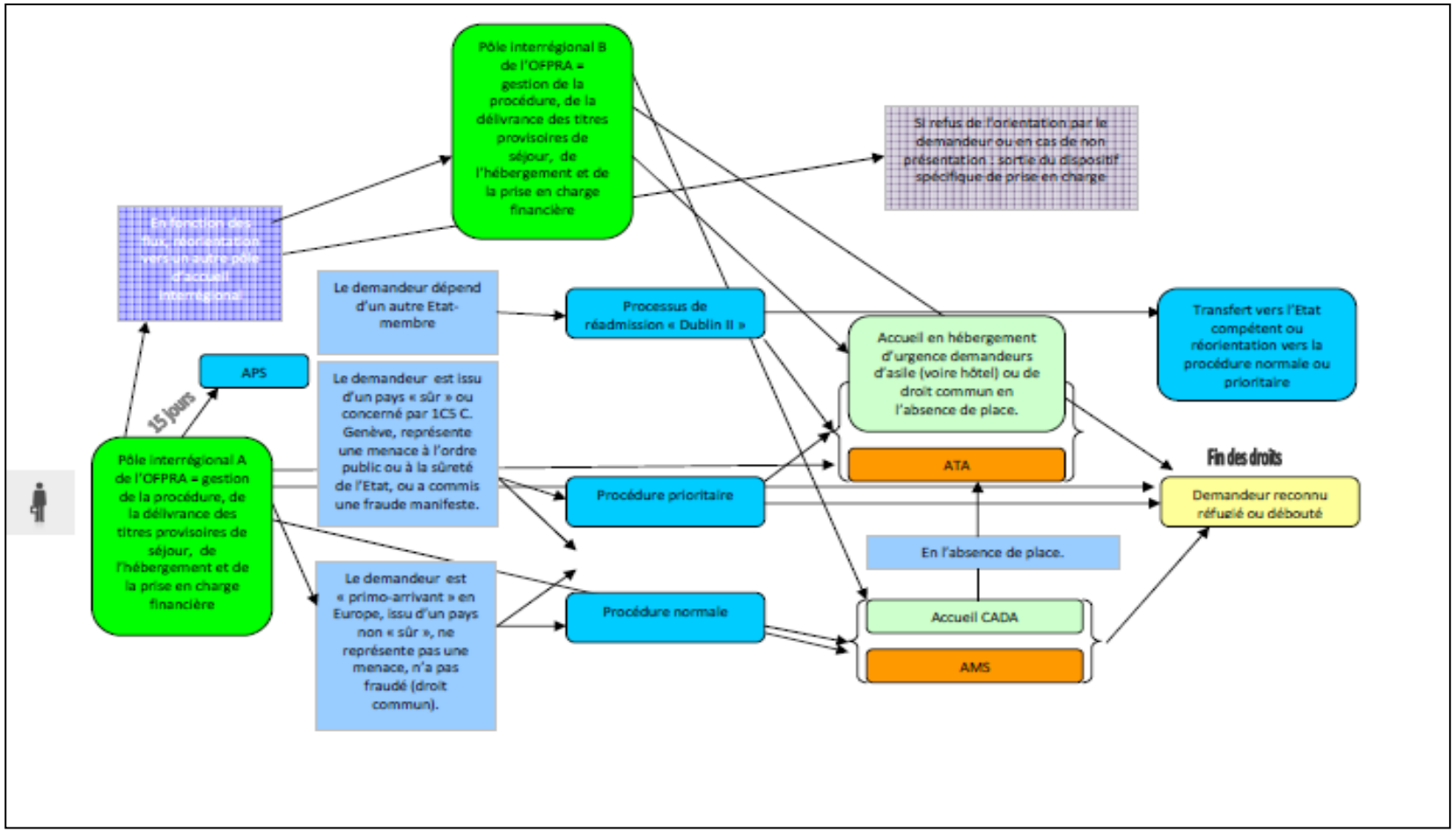
Annexe III

Graphique 2 : Schéma décrivant le parcours des demandeurs d'asile dans le cadre d'un modèle de répartition des flux « éclaté » (cf. 2.2.2.1)



Annexe III

Graphique 3 : Schéma décrivant le parcours des demandeurs d'asile dans le cadre d'un modèle de répartition des flux vers quelques pôles interrégionaux (cf. 2.2.2.2)



3. Une prise en charge des demandeurs d'asile en aval de la procédure à améliorer, s'agissant en particulier des déboutés

3.1. A l'heure actuelle, les anciens demandeurs d'asile ne sont pas pris en charge de façon satisfaisante en sortie de procédure

Les visites de terrain effectuées par la mission l'ont conduite à constater que les conditions de prise en charge des ressortissants étrangers issus de la demande d'asile ne pouvaient être considérées comme satisfaisantes. Ce constat vaut pour les réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire (3.1.1), mais aussi et surtout pour les déboutés, qui demeurent trop souvent en situation irrégulière sur le territoire.

3.1.1. Des difficultés à construire des parcours de sortie s'agissant des réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire

Proposition n°18 : Simplifier les démarches devant être accomplies par les réfugiés afin de pouvoir bénéficier du RSA et d'accéder au logement.

Les représentants de structures gestionnaires de CADA rencontrés par la mission ont tous fait valoir les difficultés qu'ils rencontrent à construire des parcours de sortie pour les bénéficiaires d'une protection statutaire. Plusieurs obstacles ont été cités, en particulier :

- la difficulté à obtenir l'ouverture des droits au revenu de solidarité active, condition nécessaire à l'autonomie, dans un temps raisonnable ;
- la réticence des bailleurs sociaux à loger les personnes issues de la demande d'asile, considérés *a priori* et sans fondement objectif comme des mauvais-payeurs ;
- les délais nécessaires à l'OFPRA pour reconstituer les états-civils, lorsque cela s'avère nécessaire ;
- le refus de certains réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire de quitter les grands bassins urbains, notamment l'Ile-de-France, alors même que des solutions d'hébergement correspondant à leurs besoins leur sont proposées ailleurs.

Plusieurs associations ont mis en œuvre des programmes spécifiquement destinés aux réfugiés, qu'elles accompagnent vers l'autonomie après leur sortie de la procédure de demande d'asile.

Par exemple, l'association Forum Réfugiés, dont la mission a rencontré les représentants lors de son déplacement à Lyon, a été à l'origine il y a dix ans du programme « Accelair », qui a permis de favoriser l'accès au logement de quelque 5 000 personnes. La durée moyenne d'accès au logement pour les bénéficiaires est de 10 mois.

Il semble qu'un effort de simplification des démarches et surtout de sensibilisation des structures jouant un rôle clef dans la procédure (caisses d'allocations familiales pour l'accès au RSA, bailleurs sociaux) gagnerait à être effectué pour tendre vers la diminution de ce délai.

Une réflexion pourrait en outre être engagée sur la situation des centres provisoires d'hébergement (CPH). En effet, même si la mission n'a pas approfondi cet aspect, les CPH apparaissent proposer un nombre de places relativement faible par rapport au total des demandeurs d'asile se voyant annuellement reconnaître la qualité de réfugié (plus de 10 000 par an depuis 2008, soit un rapport de 1 à 10), et ils sont manifestement, pour la plupart, d'une taille ne permettant pas d'espérer la réalisation d'économies d'échelle[144].

En tout état de cause, l'amélioration, pour les réfugiés, des conditions de sortie du dispositif d'hébergement réservé aux demandeurs d'asile est importante à double titre : d'une part, elle conditionne la fluidité dudit dispositif ; d'autre part, elle intéresse des personnes dont la situation de vulnérabilité a été officiellement reconnue et qui ont vocation à demeurer durablement sur le territoire français.

A cet égard, les résultats ressortant de l'étude longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA), qui montrent que les réfugiés sont globalement moins bien intégrés que les autres primo-arrivants, notamment en ce qui concerne les conditions de vie et de logement, incitent à renforcer les efforts en leur direction[145].

3.1.2. Des déboutés qui demeurent dans leur majorité sur le territoire, souvent en situation irrégulière et livrés à eux-mêmes

Si les conditions de prise en charge des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire n'est pas réellement satisfaisante, celle des déboutés pose davantage de problèmes encore.

Par principe, les demandeurs d'asile déboutés doivent quitter le territoire, la prise d'une décision de rejet par l'OFPRA, en l'absence de recours, ou par la CNDA, en cas de recours, entraînant la notification par la préfecture compétente d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Proposition n°19 : Modifier le CESEDA afin que la décision définitive de rejet prononcée par l'OFPRA ou la CNDA vaille obligation de quitter le territoire français.

On peut à ce titre s'interroger sur la complexité relative de la procédure aujourd'hui suivie, alors qu'il pourrait être plus naturel et efficace de prévoir que la décision de la CNDA déboutant le demandeur d'asile vaille automatiquement OQTF. L'actuelle présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy, Mme Odile Pierart, dans une contribution additionnelle au rapport « Mazeaud », avait d'ailleurs effectué une proposition de modification du CESEDA en ce sens[146].

---

144 Les 28 CPH existant aujourd'hui comptent entre 16 et 75 places. Si la comparaison doit être effectuée avec précaution dans la mesure où le rôle des structures n'est pas le même, l'ensemble des gestionnaires de CADA rencontrés par la mission lui a indiqué qu'en dessous de 80 places, il était difficile de garantir la « rentabilité » d'un centre d'hébergement.

145 Elément tirés d'une note établie par G. Bouvier, chef de la division des enquêtes et études statistiques au sein du département des statistiques, des études et de la documentation du service de la stratégie du ministère de l'intérieur, en juillet 2011.

146 Rapport de la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, « *pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* », juillet 2008, p. 162.Si le principe d'une telle évolution était retenu, il s'agirait de déterminer qui de la CNDA ou des préfectures procède à l'enregistrement de l'OQTF dans AGDREF. Cette étape serait essentielle dans la mesure où seule l'actualisation de l'application permettrait aux forces de l'ordre de connaître la situation d'un débouté du droit d'asile. La modification opérée obligerait par

La mission ne peut que regretter l'insuffisance des données disponibles s'agissant du devenir des déboutés, ceux-ci ne faisant que très exceptionnellement l'objet d'un suivi spécifique par les préfectures. Les quelques éléments statistiques existant laissent toutefois à penser que le principe énoncé ci-dessus n'est que rarement respecté, la majorité des déboutés du droit d'asile demeurant sur le territoire, parfois après avoir obtenu un titre de séjour dans le cadre d'une autre procédure et souvent en situation irrégulière.

En effet, si l'on se fonde sur les données 2011 et 2012, plus de 52 000 demandeurs d'asile (mineurs accompagnants inclus) arrivent chaque année sur le territoire. Si l'on retient le taux global d'accession à la protection statutaire (OFPRA + CNDA) constaté en 2011 de 25 %, 39 000 des 52 000 demandeurs entrants sont déboutés (mineurs une nouvelle fois inclus).

Toujours en 2011, 498 personnes venant de CADA ont bénéficié du dispositif d'aide au retour volontaire ; rares doivent par ailleurs être les demandeurs non logés en CADA en ayant par bénéficié, car ils font l'objet d'un suivi très peu poussé et ne se voient qu'exceptionnellement, en pratique, proposer l'aide.

Il est plus difficile d'établir des statistiques sur les éloignements contraints ayant concerné des demandeurs d'asile. La Préfecture de police estime le nombre de ces éloignements à quelque 300 par an pour Paris, sur près de 4 000 retours forcés en 2011 (7,5 %) ; la transposition de ce rapport au niveau national fait ressortir un nombre de 1 700 reconduites contraintes (sur un total de près de 23 000), considéré comme crédible par les services de la direction de l'immigration. Au total, près de 37 000 déboutés se maintiendraient chaque année sur le territoire.

Le problème n'est en rien nouveau puisqu'en 2004, un rapport IGAS-IGA portant sur la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile[147] évoquait la présence sur le territoire de 250 000 personnes déboutées du droit d'asile, dont 18 000 familles.

La mission a été frappée par la forme de renoncement constatée dans plusieurs préfectures, les éloignements des familles demandeuses d'asile étant en particulier fréquemment considérés comme impossibles, du fait notamment du durcissement du cadre juridique applicable et de la sensibilité médiatique du sujet.

De façon surprenante, elle a en outre entendu des représentants associatifs, gestionnaires de CADA, regretter le manque de soutien des préfets s'agissant de la sortie des centres d'hébergement des déboutés (hors éloignement) et évoquer une certaine forme de frilosité en la matière.

Dans certains départements, l'exécution des OQTF continue toutefois à constituer un objectif prioritaire. Ainsi, selon les chiffres communiqués par la préfecture de l'Oise, 93 des 496 OQTF notifiées en 2012 à des demandeurs d'asile ont été exécutées (18,8 %) ; de la même façon, dans le Haut-Rhin, des familles déboutées sont régulièrement éloignées, parfois après une période d'assignation à résidence.

L'engagement par les demandeurs d'asile d'autres procédures de demande d'accès au séjour pose un problème particulier.

Les constats réalisés par les préfectures montrent que les personnes déboutées du droit d'asile sollicitent très fréquemment, une fois leur demande rejetée, un accès au séjour dans le cadre d'une autre procédure. Aucun suivi statistique spécifique des anciens demandeurs d'asile n'étant, comme déjà indiqué, réalisé à l'heure actuelle au niveau national, il n'est pas

---

ailleurs à remettre en cause le modèle actuel, dans lequel les préfectures ne reçoivent pas copie des notifications des décisions de la CNDA.

147 Rapport IGAS n° 2003-166 et IGA n° 04-005-01 : « *Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile* ».

possible de déterminer avec la précision qui serait souhaitable l'importance numérique de telles situations.

En tout état de cause, il appert que les demandes sont souvent déposées au titre de la procédure « étrangers malades » (article L. 313-11, 11° du CESEDA), nombre d'anciens demandeurs d'asile faisant valoir la nécessité de bénéficier en France, eu égard aux traumatismes qu'ils ont subis, d'une prise en charge psychologique ou psychiatrique.

La mission IGA/IGAS qui s'est récemment penchée sur le sujet[148] a effectué les constats suivants : à Toulon, 50 % des ressortissants étrangers qui ont déposé une demande au titre de la procédure « étranger malade » seraient d'anciens demandeurs d'asile ; à Metz, ils seraient 90 % ; au niveau national, selon la DIMM, les extractions AGDREF montrent que 39 % des étrangers qui obtiennent un premier titre « malade » sont issus de la demande d'asile.

De façon plus nouvelle, certains ressortissants étrangers déposent aujourd'hui, dans certaines régions en tous les cas, des demandes au titre de la procédure « étrangers malades » alors que leur demande d'asile est toujours en cours d'instruction, et obtiennent conséquemment une carte de séjour temporaire valable un an[149]. Cette circonstance constitue l'explication principale de l'augmentation du nombre de demandeurs « régularisés » logés en CADA et dans les lieux d'hébergement d'urgence réservés aux demandeurs d'asile dans les régions considérées (306 personnes sur 4 408 demandeurs d'asile hébergés au titre du programme 303 par exemple en région Rhône-Alpes au 31 décembre 2012, soit un taux de près de 7 %).

Proposition n°20 : Assurer un suivi statistique plus fin des doubles demandes d'accès au séjour déposées au titre de l'asile et d'une autre procédure, afin de prendre position sur l'opportunité de maintenir ou non une telle possibilité.

Le dépôt simultané offre l'avantage aux préfectures de pouvoir statuer dans un temps plus court sur l'ensemble des demandes d'accès au séjour déposé par les demandeurs d'asile. Ce phénomène met toutefois également en exergue un risque de détournement de la procédure de demande d'asile, des ressortissants étrangers effectivement malades, et souffrant éventuellement de pathologies lourdes, pouvant avoir intérêt à déposer une demande d'asile dans le seul but de demeurer sur le territoire français pendant un an, afin d'être en mesure de solliciter une admission au séjour au titre de la procédure « étrangers malades ». L'existence d'un tel risque renvoie aux conséquences préjudiciables du caractère trop long des délais d'instruction des demandes d'asile.

Afin d'objectiver le constat, il apparaît de toutes les façons indispensable qu'un suivi plus fin soit réalisé sur le devenir de cohortes de demandeurs d'asile déboutés, ce qui permettra plus généralement de combler un manque évident sur le terrain statistique.

---

148 Mission IGA/IGAS portant sur l'admission au séjour des étrangers malades. Le rapport de la mission a été transmis en mars 2013 aux ministres des affaires sociales et de la santé et au ministre de l'intérieur.

149 En pratique, l'article L. 313-11, 11° du CESEDA exigeant une « résidence habituelle en France » pour obtenir un titre définitif dans le cadre de la procédure « étrangers malades » et la durée nécessaire pour que la résidence puisse être considérée comme « habituelle » ayant été fixée à un an par le juge administratif (CE, *GISTI*, 30 juin 2000 notamment), ce n'est qu'après cette durée de séjour que les demandeurs d'asile ayant parallèlement fait valoir la nécessité de bénéficier d'une prise en charge médicale en France peuvent être « régularisés » à ce titre. Certaines préfectures refusent de prendre en compte ces demandes parallèles, mais aucune base légale ne permet de fonder un tel refus.

3.2. La garantie d'un traitement différencié entre réfugiés et déboutés conditionne la pertinence des réformes de la procédure de demande d'asile et est indispensable pour qu'elle conserve son sens

3.2.1. Les décisions de rejet des demandes d'asile n'ayant généralement pas les conséquences qu'elles devraient théoriquement avoir, davantage de déboutés que de réfugiés demeurent sur le territoire, et la procédure de demande d'asile constitue aussi une procédure d'immigration

Du fait de la faible exécution des mesures d'éloignement déjà évoquée, et du dépôt concomitant ou successif à la demande d'asile de dossiers tendant à obtenir une admission au séjour à un autre titre, le nombre des déboutés du droit d'asile se maintenant sur le territoire à l'issue de la procédure est pratiquement trois fois supérieur à celui des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire admis au séjour pour ces motifs.

Il serait hasardeux de conclure sur la foi de cette comparaison chiffrée à un détournement conscient et généralisé de la procédure de demande d'asile. **Ce constat montre, en revanche, que cette procédure, qui a vocation à répondre à un besoin propre et à s'inscrire dans une logique dissociée des orientations de la politique migratoire, est aujourd'hui devenue un des principaux chemins d'entrée sur le territoire français[150].**

3.2.2. Le risque d'une perte de sens, qui fragiliserait l'ensemble du dispositif, est réel

La situation actuelle est par ailleurs de nature, dans une certaine mesure, à priver de sens la procédure de demande d'asile, dès lors que **la différence de situation entre une personne obtenant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire et une personne déboutée du droit d'asile n'est aujourd'hui qu'administrative.**

L'affirmation s'applique singulièrement au cas des demandeurs d'asile hébergés en hôtel tout au long de la procédure d'instruction de leur demande, vis-à-vis desquels la décision de définitive de rejet a souvent pour seule conséquence une modification de l'imputation budgétaire du coût de la nuitée prise en charge (passage du programme 303 au programme 177), pour eux purement anecdotique.

De façon très pragmatique, la nature du sort réservé aux déboutés du droit d'asile conditionne l'intérêt des efforts pouvant être réalisés sur les délais d'instruction des demandes d'asile : **si l'on part du principe que les ressortissants étrangers déboutés du droit d'asile ne peuvent, dans la pratique, être éloignés du territoire français, la seule conséquence d'un raccourcissement des délais d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA serait de rendre plus précoce le transfert de la prise en charge entre le programme 177 et le programme 303 ; aucun effet positif sur le budget général ne devrait, en revanche, être attendu** (hors diminution des dépenses liées à l'ATA.).

---

150 Le nombre de déboutés se maintenant chaque année sur le territoire n'est ainsi que légèrement inférieur à celui des ressortissants étrangers obtenant un titre de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen français (46 071 premiers titres délivrés en 2011) et plus de deux fois supérieur à celui des ressortissants étrangers admis au séjour au titre de l'immigration dite « professionnelle » (15 425 premiers titres « salariés » en 2011). Il convient cependant de noter que les étrangers obtenant une première carte de séjour au titre de l'immigration familiale ou professionnelle peuvent être, pour une frange d'entre eux, d'anciens demandeurs d'asile.

La définition d'orientations claires en ce qui concerne la politique d'éloignement constitue donc un préalable à la prise de décisions susceptibles de permettre une plus grande efficacité au niveau de la phase amont de la procédure[151].

Il n'est enfin pas inutile de préciser que **la réaffirmation du principe selon lequel l'ensemble des demandeurs déboutés a vocation à quitter le territoire peut très bien s'inscrire dans le cadre d'une politique migratoire libérale**. L'objectif n'est en effet pas de s'opposer à tout prix à l'entrée sur le territoire de migrants souhaitant s'installer en France pour des raisons familiales ou professionnelles, mais de faire en sorte que l'esprit et la lettre des procédures soit respecté, et que chaque type de demande soit traité conformément aux règles qui lui sont applicables.

[151] Etant entendu que la circulaire n° NOR INTK1300190C du 11 mars 2013 pose de premières bases en ce sens.

ANNEXE IV

Le traitement des demandes d'asile et son impact sur les dépenses de prise en charge

SOMMAIRE

SYNTHESE **1**

INTRODUCTION **2**

1. LA FRANCE PEINE A TRAITER CORRECTEMENT UN FLUX DE DEMANDES D'ASILE ELEVE ET EN PROGRESSION **3**

1.1. La demande d'asile adressée à la France, bien qu'erratique, est structurellement élevée 3

1.1.1. Depuis six ans, la demande d'asile adressée à la France croît fortement *3*

1.1.2. La France était le deuxième pays de destination des demandeurs d'asile dans le monde jusqu'en 2011 ..... *6*

1.1.3. La demande d'asile : donnée exogène et phénomène endogène *7*

1.2. Malgré d'importants efforts budgétaires consentis, le traitement des demandes d'asile s'avère défectueux 10

1.2.1. Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA et l'importance des protections accordées au stade juridictionnel constituent une anomalie *10*

1.2.2. Malgré un renforcement substantiel des moyens de l'OFPRA et de la CNDA, les délais d'instruction demeurent trop élevés *12*

1.2.3. L'usage actuel de la procédure prioritaire doit gagner en légitimité et en efficacité *17*

1.2.4. Le traitement des certains cas particuliers pourrait être rationalisé *23*

2. LA PERSPECTIVE DE LA TRANSPOSITION DES NOUVELLES DIRECTIVES EUROPEENNES EXIGE UN EFFORT MASSIF AFIN DE RESORBER LE *STOCK* DE DEMANDES D'ASILE ET DE REDUIRE LES DELAIS DE TRAITEMENT D'ICI FIN 2015 ..... **25**

2.1. La réduction des délais de traitement est une condition nécessaire mais non suffisante d'amélioration de la politique de l'asile 25

2.1.1. L'amélioration de la politique de l'asile, en termes de qualité, d'efficacité et d'efficience passe par une réduction des délais d'instruction *25*

2.1.2. La seule réduction des délais d'instruction des demandes d'asile ne suffit pas à maîtriser les coûts associés à l'ensemble de la procédure d'asile *26*

2.2. Un effort massif doit être réalisé pour résorber le stock et réduire les délais de traitement avant la transposition des directives communautaires 26

2.2.1. La transposition des directives communautaires à l'horizon 2015 pèsera probablement sur les délais d'instruction des demandes d'asile *26*

2.2.2. Sans résorption rapide du stock d'ici fin 2015, l'amélioration des délais de traitement ne sera ni significative ni durable *28*

2.2.3. Le redressement du système de traitement des demandes d'asile passe par des gains de productivités substantiels et un renforcement des effectifs *28*

2.2.4. L'investissement à fournir sur la CNDA et l'OFPRA est très largement rentabilisé par de moindres dépenses sur le programme 303 ..... *29*

3. LES LEVIERS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE DOIVENT ETRE ACTIVES A L'OFPRA ET A LA CNDA 32

3.1. Améliorer les capacités de traitement par l'OFPRA des demandes d'asile 32

3.1.1. Rationaliser les méthodes de travail au sein des différentes divisions 32

3.1.2. Augmenter le temps global agent consacré à l'instruction des demandes d'asile 33

3.1.3. Diminuer le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA 33

3.2. Améliorer les capacités de traitement de la CNDA des recours contre les décisions de l'OFPRA 35

3.2.1. Accélérer la professionnalisation de la Cour 35

3.2.2. Réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle 36

3.2.3. Faire baisser le taux de renvoi en rééquilibrant la relation avec les avocats constitués à la Cour 38

3.2.4. Avoir un usage décomplexé des ordonnances de l'article R. 733-16 du CESEDA 39

3.2.5. Remédier au problème des délais de jugement des recours ultramarins 39

3.2.6. Etudier l'opportunité d'une évolution à moyen terme de la répartition du contentieux de l'asile 40

SYNTHESE

La France accueille une demande d'asile structurellement élevée et **en très nette progression depuis 2007 (+73 %)**. Les délais moyens de traitement des demandes à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA – 6 mois et 4 jours) et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA – 9 mois et 29 jours) conduisent à **des durées complètes de procédures très élevées**. En 2012, la durée moyenne du traitement complet d'une première demande d'asile rejetée à l'OFPRA suivie d'un recours à la CNDA est estimée à 19,5 mois.

Ces délais de traitement ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante aux demandes de protection internationale formulées en France. En outre, ils contribuent à la forte **progression des dépenses de prises en charge** des demandeurs d'asile au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), portées par le programme 303 « Immigration et asile ». Ils constituent enfin **un facteur d'attractivité pour la demande d'asile de faible qualité**, contribuent à l'utilisation du droit d'asile comme une procédure d'immigration et complexifient le traitement de la question des déboutés.

Face à une demande d'asile irrégulière et sur laquelle elle n'a qu'une prise limitée, la France a privilégié dans les dernières années la réalisation « d'opérations de déstockage » successives. La crainte de surcapacités à l'OFPRA et à la CNDA, notamment en cas de baisse de la demande d'asile, semble l'avoir emporté sur la volonté de résorber les stocks et de réduire les délais de traitement de façon durable. L'embauche pour des durées limitées de personnels contractuels a certes permis des augmentations ponctuelles des capacités de traitement mais a également engendré des effets négatifs (*turnover* élevé du personnel, absence de gains de productivité…).

A environnement législatif et réglementaire constant, l'effort à déployer pour réduire les délais de traitement et résorber les stocks s'avère déjà substantiel. Il est rendu d'autant plus urgent et massif par **la perspective de la prochaine transposition des directives européennes révisées du « paquet asile ».** D'ici fin 2015, de nouvelles dispositions relatives à la procédure d'examen des demandes d'asile pourraient avoir pour effet de dégrader davantage les délais de traitement.

La mission recommande ainsi de **renforcer rapidement les capacités de traitement de l'OFPRA et de la CNDA** en vue d'atteindre un triple objectif d'ici fin 2015 :

- **traiter un flux** de demandes d'asile et de recours élevé et **en progression** ;
- **réduire les délais de traitement** à 3 mois à l'OFPRA et à 6 mois à la CNDA ;
- **résorber le stock** accumulé pour être en mesure d'absorber le choc potentiel lié à la transposition des directives asile révisées.

Pour atteindre cet objectif, le scénario privilégié par la mission associe en 2014 :

- **une augmentation des effectifs** affectés à l'instruction des demandes (+ 10 officiers de protection à l'OFPRA) et au traitement des recours (+ 11 rapporteurs à la CNDA) ;
- **la réalisation de gains de productivité** à l'OFPRA (+ 10 % à l'OFPRA et à la CNDA).

Le coût d'un tel investissement dans le système de traitement des demandes d'asile serait largement amorti par **les économies dégagées sur les dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile du programme 303 (88,5 M€ de moindres dépenses en 2015)**.

Cependant, compte tenu des effets de vase communicants entre les dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et les dépenses d'hébergement d'urgence de droit commun, **la réduction des délais de traitement ne peut être le seul levier de maîtrise des coûts de la politique de l'asile**.

INTRODUCTION

La présente annexe a pour objet **d'analyser le traitement actuel des demandes d'asile** formulées sur le territoire national ou à ses frontières. La prise en charge des demandeurs et son coût sont traités dans les annexes relatives à l'allocation temporaire d'attente (ATA, cf. annexe I) et à l'hébergement des demandeurs d'asile (cf. annexe II). Les problématiques de séjour et le parcours du demandeur d'asile en amont et en aval du traitement de sa demande d'asile figurent dans l'annexe III.

Avec le niveau de la demande d'asile adressée à la France, les délais de traitement des demandes d'asile constituent le principal déterminant des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile. Cette annexe analyse ainsi successivement :

- la demande d'asile adressée à la France et son traitement actuel aux stades administratif et juridictionnel ;
- les objectifs à atteindre en termes de délais de traitement et de stock résiduel des demandes d'asile dans la perspective de l'évolution du cadre juridique de l'Union européenne ;
- les leviers pouvant être activés à l'OFPRA et à la CNDA afin de réduire les délais de d'instruction et d'optimiser le traitement des demandes d'asile.

Nota bene : en cours de mission, les auditeurs se sont vu opposer le principe d'indépendance des juridictions administratives et n'ont pu poursuivre les échanges entamés avec la CNDA sur le traitement des recours formés par les demandeurs d'asile contre les décisions de l'OFPRA. Faute d'avoir été communiquées par la CNDA, certaines informations ont été reconstituées sur la base d'un échantillon représentatif de demandes d'asile.

1. La France peine à traiter correctement un flux de demandes d'asile élevé et en progression

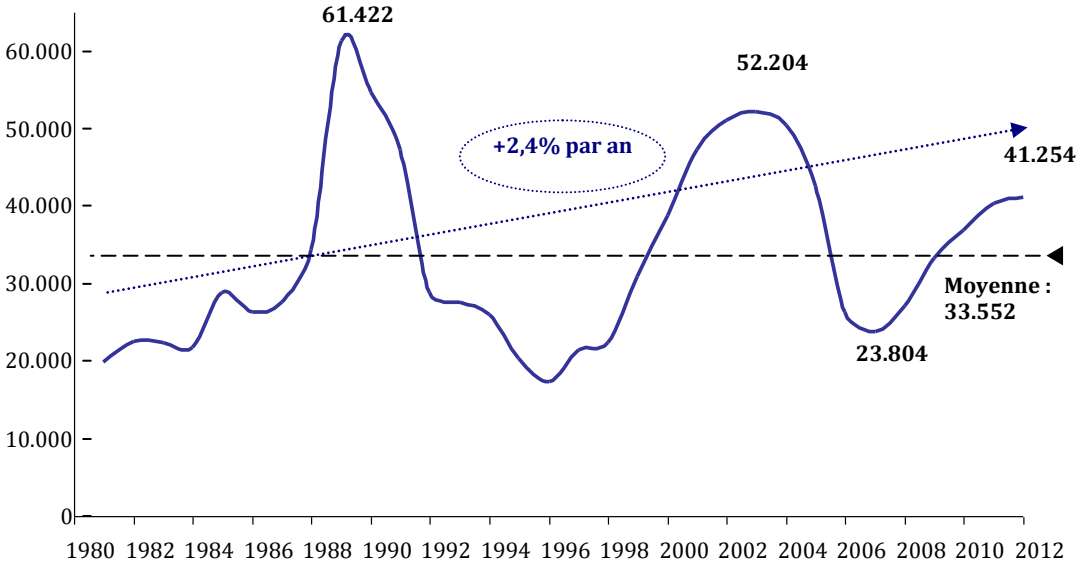
1.1. La demande d'asile adressée à la France, bien qu'erratique, est structurellement élevée

1.1.1. Depuis six ans, la demande d'asile adressée à la France croît fortement

Sur longue période, **la demande d'asile adressée à la France connaît une évolution erratique avec une très forte amplitude**. Le nombre de premières demandes de protection internationale varie ainsi selon un rapport de 1 à 3,5 entre un maximum en 1989 (61 442 premières demandes) et un minimum en 1996 (17 405 premières demandes). Cette évolution se produit selon des périodes irrégulières (cf. Graphique 1).

Sous ces réserves, il apparaît néanmoins possible de distinguer, au-delà des variations conjoncturelles de la demande d'asile, une tendance structurelle à la hausse. **Depuis 1981, le nombre de premières demandes de protection internationale adressée à la France a ainsi progressé à un rythme de 2,4 % par an en moyenne** (cf. Graphique 1). Il constitue un approchant de la demande d'asile totale, les données relatives aux réexamens et celles relatives aux mineurs accompagnants n'étant disponibles respectivement qu'à partir de 1992 et de 2003.

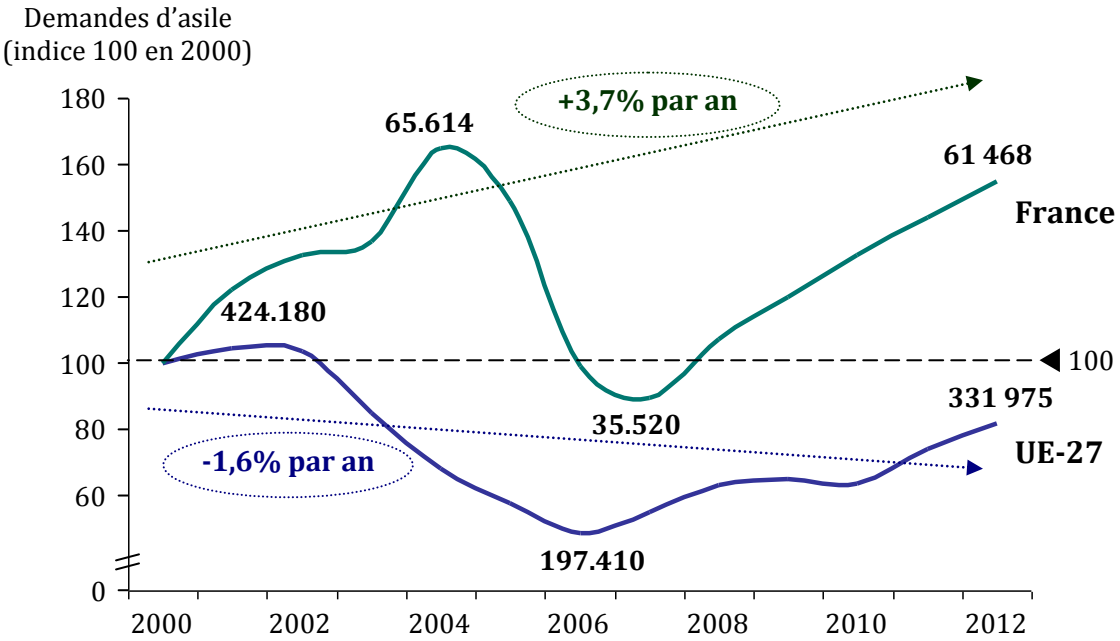
Graphique 1 : Nombre de premières demandes de protection internationale depuis 1981



Source : OFPRA.

Sur les douze dernières années, la France connaît globalement une évolution divergente de celle de l'UE même si les tendances européennes à la hausse et à la baisse s'observent en France avec un léger décalage dans le temps. Ainsi, entre 2000 et 2012, **le nombre de demandes d'asile a progressé à un taux moyen de 3,7 % par an en France tandis qu'il régressait à un taux moyen 1,6 % par an dans l'UE à 27** (cf. Graphique 2). Sur ces douze années, la France représente en moyenne 17 % de la demande d'asile adressée aux 27 Etats-membres de l'UE (cf. Tableau 1).

Graphique 2 : Evolution comparée du nombre de demandes d'asile en France et dans l'UE entre 2000 et 2012

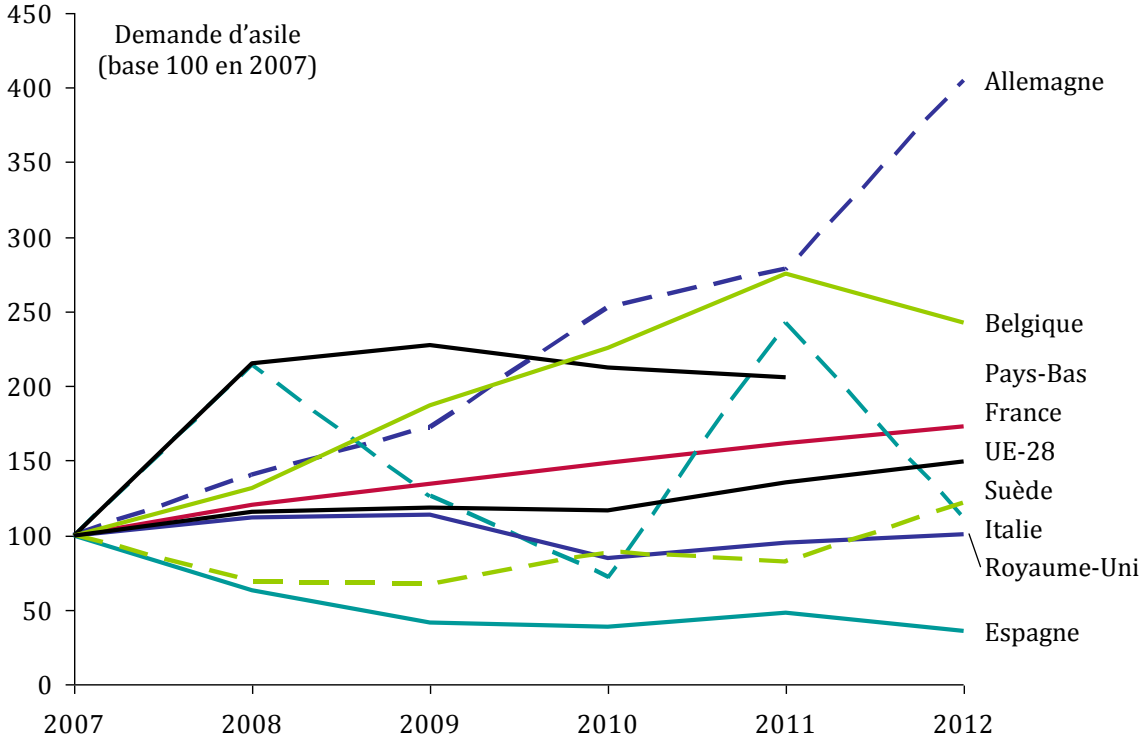


Source : données fournies par Eurostat, calculs mission. Base 100 en 2000 (soit 406 585 demandes pour l'UE et 39 775 pour la France), réexamens et mineurs accompagnants inclus.

Depuis 2007, la demande d'asile adressée à la France a augmenté de 73 %, passant de 35 520 demandes en 2007 à 61 468 demandes en 2012 (mineurs accompagnants et réexamens inclus). Le taux de croissance moyen entre 2007 et 2012 du nombre de demandes d'asile enregistrées atteint ainsi 12,2 % par an.

Cette tendance à la hausse de la demande d'asile sur la période récente s'observe également au niveau européen mais à un rythme nettement moins élevé. La demande d'asile adressée aux 27 Etats-membres de l'Union européenne (UE-27) n'a ainsi globalement augmenté que de 49 % sur la période 2007-2012 (cf. Tableau 2). Sur ces six années, **les pays européens connaissent cependant des évolutions extrêmement contrastées** avec des augmentations massives en Allemagne (quadruplement de la demande) ou en Belgique (+ 143 %), une stabilité au Royaume-Uni (+ 1 %) et une forte baisse en Espagne (- 64 %) (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Evolution de la demande d'asile en Europe entre 2007 et 2012



Source : Eurostat, calculs mission, donnée non disponible en 2012 pour les Pays-Bas.

Proposition n°21 : Renforcer l'anticipation de l'évolution de la demande d'asile au niveau de l'OFPRA en élaborant un dispositif d'analyse prévisionnelle des flux.

L'absence de dispositif d'analyse prévisionnelle des flux fragilise le pilotage de la politique de l'asile sur le plan opérationnel et budgétaire. La volatilité de la demande d'asile rend difficile une évaluation *ex ante* précise du nombre de demandes d'asile adressées à la France. Néanmoins, un renforcement de l'anticipation de l'évolution de la demande d'asile s'avèrerait déterminant pour mieux adapter les ressources consacrées au traitement des demandes (effectifs de l'OFPRA et de la CNDA) et les ressources consacrées à la prise en charge des demandeurs (accueil, hébergement d'urgence, CADA).

Malgré l'irrégularité des flux, **une meilleure anticipation de l'évolution de la demande d'asile apparaît envisageable** à partir des demandes d'asile adressées aux autres pays de l'UE et des données migratoires françaises (immigration familiale, immigration de travail, délivrance de visas, éloignements…). Ces mesures pourraient s'inspirer des expériences menées dans d'autres pays européens, par exemple par la Suède :

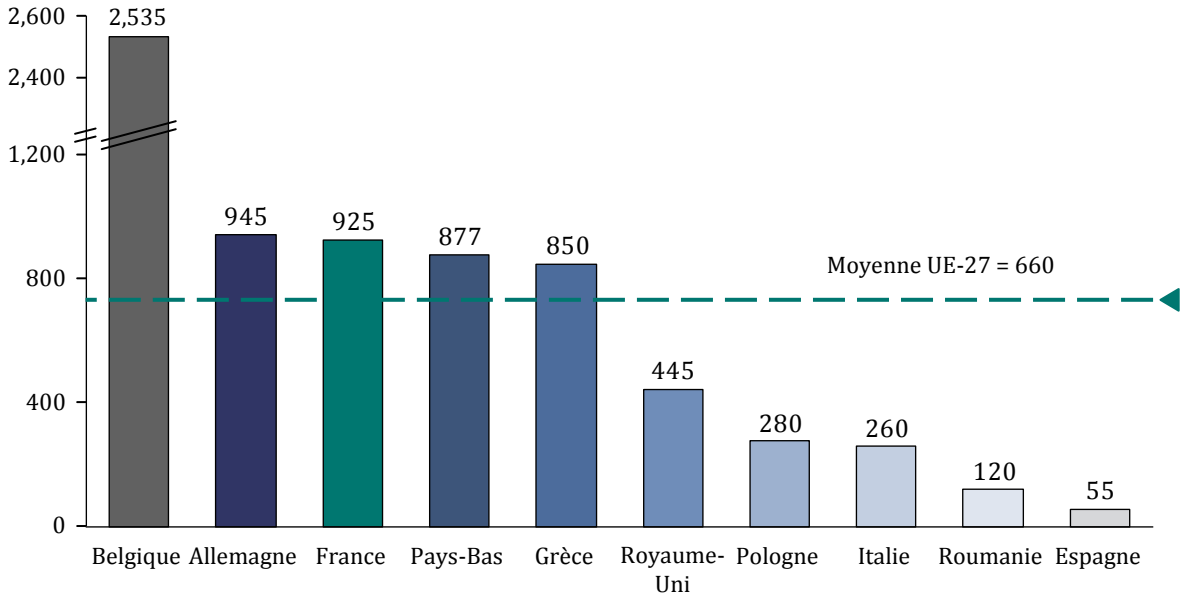
- un mécanisme d'identification en temps réel des évolutions quantitatives ou qualitatives (flux, nationalités…) de la demande d'asile gagnerait à être défini et suivi par l'OFPRA ;
- une analyse statistique pourrait par ailleurs être menée en lien avec la direction de l'immigration (DIMM). L'objectif serait de construire des indicateurs avancés pouvant servir d'alerte et d'identifier d'éventuels régularités et effets de report entre procédures migratoires et procédure d'asile.

1.1.2. La France était le deuxième pays de destination des demandeurs d'asile dans le monde jusqu'en 2011

Jusqu'en 2011, **la France se situait à la deuxième place mondiale et à la première place dans l'Union européenne en termes de destination des demandeurs d'asile**. Avec 57 335 demandes d'asile enregistrées en 2011, la France recueille 19 % de la demande d'asile adressée à l'Europe. En 2012 cependant, la demande d'asile adressée à l'Allemagne a connu une augmentation spectaculaire (+ 41 %, liée à la demande d'asile syrienne) qui la place au deuxième rang mondial.

La France a reçu 925 demandeurs d'asile par million d'habitant en 2012, contre une moyenne de 660 demandeurs d'asile par million d'habitant au sein de l'UE. Rapporté à la taille de la population, le niveau de la demande d'asile en France se situe nettement en-deçà de celui de plusieurs petits pays comme Malte (4 980 demandeurs d'asile par million d'habitant), la Suède (4 625) ou le Luxembourg (3 905). Parmi les dix pays les plus peuplés de l'UE, seules la Belgique (2 535 demandeurs d'asile par million d'habitant) et l'Allemagne (depuis 2012) accueillent toutefois davantage de demandeurs d'asile proportionnellement à leur population que la France (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Nombre de demandeurs d'asile en 2012 pour un million d'habitants pour les dix pays les plus peuplés de l'UE



Source : Eurostat.

Tableau 1 : Demandes d'asile en France et dans l'UE à 27[152]

Année	2000	...	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
UE à 27	406 585	...	222 635	256 540	263 990	258 945	301 375	331 975	**303 173**
France	39 775	...	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	**50 560**
Part de la France	10 %	...	16 %	17 %	18 %	20 %	19 %	19 %	**17 %**

Source : Eurostat, OFPRA.

[152] Sont inclus les mineurs accompagnants. Les données pour Chypre ne concernent que le demandeur principal. Les données 2008 pour le Royaume-Uni ne concernent que les primo-demandeurs.

Tableau 2 : Evolution de la demande d'asile entre 2007 et 2011 dans quelques pays européens

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution
France	**35 520**	**42 599**	**47 686**	**52 762**	**57 337**	**61 468**	**73 %**
Allemagne	19 165	26 865	32 935	48 490	53 255	77 540	305 %
Italie	14 055	30 145	17 670	10 050	34 115	15 715	12 %
Royaume-Uni	27 905	31 315	31 670	23 715	26 430	28 175	1 %
Pays-Bas	7 100	15 255	16 140	15 100	14 600	n.d.	106 %
Belgique	11 575	15 170	21 645	26 130	31 915	28 105	143 %
Espagne	7 195	4 515	3 005	2 740	3 420	2 565	-64 %
Suède	36 205	24 820	24 190	31 875	29 670	43 865	21 %
UE-27	**222 635**	**256 540**	**263 990**	**258 945**	**301 375**	**331 975**	**49 %**

Source : Eurostat., évolution calculée par rapport à 2011 pour les Pays-Bas.

1.1.3. La demande d'asile : donnée exogène et phénomène endogène

Le niveau de la demande est pris comme une donnée exogène dans la politique d'asile. L'évolution des flux de demandeurs d'asile est en effet largement déterminée par des éléments sur lesquels l'administration n'a pas de prise (poids des migrations internationales, événements affectant la situation dans les pays d'origine…).

Cependant, des facteurs internes peuvent faire de la demande d'asile adressée à la France **un phénomène en partie endogène**. Les réformes législatives et réglementaires de l'asile, la durée de traitement et la réponse apportée aux demandes d'asile, les modalités de prise en charge des demandeurs ou encore les modalités de séjour des demandeurs peuvent exercer une influence sur le niveau de la demande d'asile.

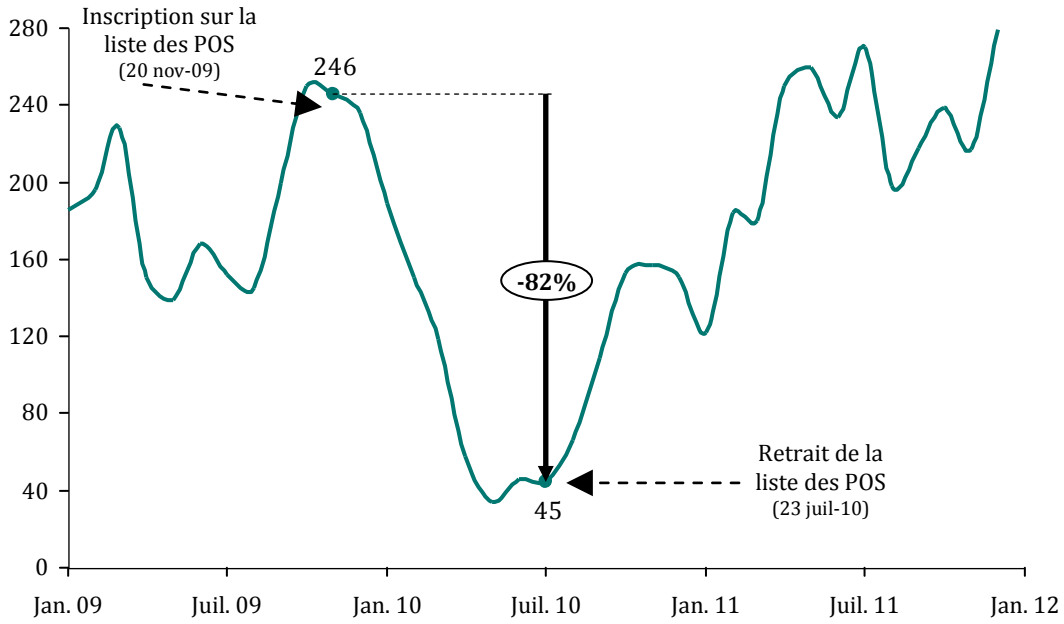
1.1.3.1. L'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs illustre le fait que les pouvoirs publics peuvent exercer une influence sur le niveau de la demande d'asile

Une très forte élasticité de la demande d'asile à l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs (POS) peut en effet être observée. Elle s'explique par la forte probabilité de traitement en procédure prioritaire d'une demande d'asile en provenance d'un pays d'origine sûr. Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes d'asile en provenance de pays d'origine sûr atteint en effet 84 % en 2011[153].

L'Arménie illustre cette sensibilité de la demande d'asile à l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs (cf. Graphique 5). Le nombre de premières demandes de protection hors mineurs accompagnants enregistrées chaque mois s'élevait en moyenne à 187,4 en 2009 jusqu'à l'inscription de l'Arménie sur la liste des pays d'origine sûrs par une décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 20 novembre 2009. La demande d'asile arménienne a sensiblement baissé durant les huit mois pendant lesquels l'Arménie figurait sur la liste des pays d'origine sûrs. Avec le retrait de l'Arménie de cette liste par une décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010, la demande d'asile arménienne a progressé de 76 % d'août 2010 à décembre 2011 (cf. Tableau 3).

[153] Abstraction faite de la modification de la liste des pays d'origine sûrs du 6 décembre 2011 intervenue trop tardivement pour avoir un impact sur l'activité annuelle de 2011.

Graphique 5 : Premières demandes mensuelles de protection internationale (hors mineurs accompagnants) en provenance d'Arménie de 2009 à 2012



Source : OFPRA, calculs mission.

Tableau 3 : Evolution de la demande d'asile arménienne entre 2009 et 2011

Demandes d'asile (hors mineurs accompagnants)	Janvier à novembre 2009	Décembre 2009 à juillet 2010	Août 2010 à décembre 2011
Nombre moyen de premières demandes mensuelles	187,4	109,8	193,4
Evolution entre périodes	**-**	**– 41 %**	**+ 76 %**

Source : extraction Eurostat, calculs mission.
Rappel : inscription sur la liste des POS le 20 novembre 2009 et retrait le 23 juillet 2010.

1.1.3.2. La difficile mise en évidence d'effets de report de la demande d'asile au sein de l'UE

Les interlocuteurs de la mission du côté de l'administration ont régulièrement mis en avant la question de l'attractivité d'un territoire (département, région ou pays) par rapport aux territoires limitrophes. Au niveau européen, l'attractivité relative d'un pays (liée à la perception par les demandeurs du caractère plus ou moins généreux de sa politique d'asile) déterminerait en partie le niveau de la demande.

Les effets de report de la demande d'asile entre pays européens, consécutifs à un changement dans leur attractivité respective, **ne sont cependant pas systématiques**. Il apparaît par exemple **difficile de mettre nettement en évidence un effet de report automatique entre pays européens lié à l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs**.

Encadré 2 : Méthodologie de l'analyse comparée des effets de l'inscription d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs

La demande d'asile adressée à la France et aux autres pays de l'UE a été analysée pour :

- l'Arménie et la Turquie, inscrites sur la liste des pays d'origine sûrs le 20 novembre 2009 et retirées le 23 juillet 2010[154] ;
- le Kosovo et l'Albanie, inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs le 18 mars 2011 et retirés le 26 mars 2012[155].

L'évolution de la demande d'asile en provenance de ces pays a été observée sur trois périodes :

- avant l'inscription du pays sur la liste des pays d'origine sûrs ;
- pendant la durée d'inscription ;
- postérieurement au retrait du pays de la liste.

Les informations relatives à la demande d'asile sont extraites de la base de données en ligne d'Eurostat selon les règles de comptabilisation d'Eurostat. Elles reprennent par mois, par pays de destination et par nationalité d'origine, le nombre de demandeurs de protection internationale (protection principale et protection subsidiaire), mineurs accompagnants compris, que ce soit au stade d'une première demande ou d'un réexamen.

Source : mission.

L'ajout d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs implique une baisse de l'attractivité de la France pour les demandeurs d'asile de cette origine. **La moindre demande adressée à la France par les demandeurs dont le pays est inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs ne se traduit pas systématiquement par une augmentation parallèle de la demande adressée aux autres pays européens** :

- **s'agissant de la Turquie et du Kosovo** : la demande adressée au reste de l'UE a suivi la même tendance que la demande adressée à la France (baisse à la suite de l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs, hausse à la suite du retrait) mais dans des proportions moindres (cf. Tableau 4 et Tableau 5). L'inscription de ces pays sur la liste française des pays d'origine sûrs n'a **pas engendré de report de la demande sur les autres pays mais s'est traduite par une baisse globale de la demande d'asile à l'échelle de l'UE** pour ces nationalités ;
- **s'agissant de l'Arménie** : alors que la demande d'asile arménienne baissait de 40 % en France à la suite de l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs, elle augmentait de 23 % dans le reste de l'UE par rapport à la période précédente. Le retrait de l'Arménie de la liste a conduit à une augmentation massive de la demande en France (+62 %) et une légère baisse dans le reste de l'UE (-9 %) (cf. Tableau 4). Cette évolution inverse en France et dans le reste de l'UE traduit un **effet de report de la demande d'asile arménienne de la France vers les autres Etats-membres qui n'est cependant que très partiel :** entre un quart et la moitié de la baisse ou de la hausse observée en France se répercute sur le reste de l'UE ;

[154] Inscription par la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 20 novembre 2009 révisant la liste des pays d'origine sûrs et retrait par la décision CE, 23 juillet 2010, *Amnesty International section française, Forum Réfugiés et autres.*

[155] Inscription par la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 18 mars 2011 révisant la liste des pays d'origine sûrs et retrait par la décision CE, 26 mars 2012, *Action syndicale libre OFPRA*.

- **s'agissant de l'Albanie :** l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs semble avoir eu pour effet de contenir en France la très forte augmentation de la demande albanaise observée dans le reste de l'UE (+ 119 %) (cf. Tableau 5). La France représentait 27 % de la demande albanaise adressée à l'UE contre seulement 16 % durant l'inscription de ce pays sur la liste des pays d'origine sûrs puis 38 % à la suite de son retrait. **L'inscription sur la liste française des pays d'origine sûrs a pu conduire à orienter la hausse de la demande albanaise vers autres pays européens**.

Tableau 4 : Evolution pour la Turquie et l'Arménie du nombre de demandeurs d'asile par mois

Pays	Janvier à novembre 2009 (jusqu'à l'inscription sur la liste des POS)	Décembre 2009 à juillet 2010 (durée de l'inscription sur la liste des POS)	Evolution	Août 2010 (retrait liste des POS) à juillet 2011	Evolution
Turquie					
France	220	156	-29 %	185	19 %
UE hors France	374	348	-7 %	375	8 %
Arménie					
France	295	179	- 40 %	290	62 %
UE hors France	241	296	23 %	270	-9 %

Source : extraction Eurostat, calculs mission.
Rappel : inscription de la Turquie et de l'Arménie sur la liste des POS le 20 novembre 2009 et retrait le 23 juillet 2010.

Tableau 5 : Evolution pour l'Albanie et le Kosovo du nombre de demandeurs d'asile par mois

Pays	Moyenne avril 2010 à mars 2011 (jusqu'à l'inscription sur la liste des POS)	Moyenne avril 2011 à mars 2012 (durée de l'inscription sur la liste des POS)	Evolution après l'inscription	Moyenne avril 2012 (retrait liste des POS) à fin 2012	Evolution après le retrait
Albanie					
France	42	47	12 %	281	496 %
UE (hors France)	112	245	119 %	448	83 %
Kosovo					
France	444	208	-53 %	347	67 %
UE (hors France)	741	516	-30 %	562	9 %

Source : extraction Eurostat, calculs mission.
Rappel : inscription de l'Albanie et du Kosovo sur la liste des POS le 18 mars 2011 et retrait le 26 mars 2012.

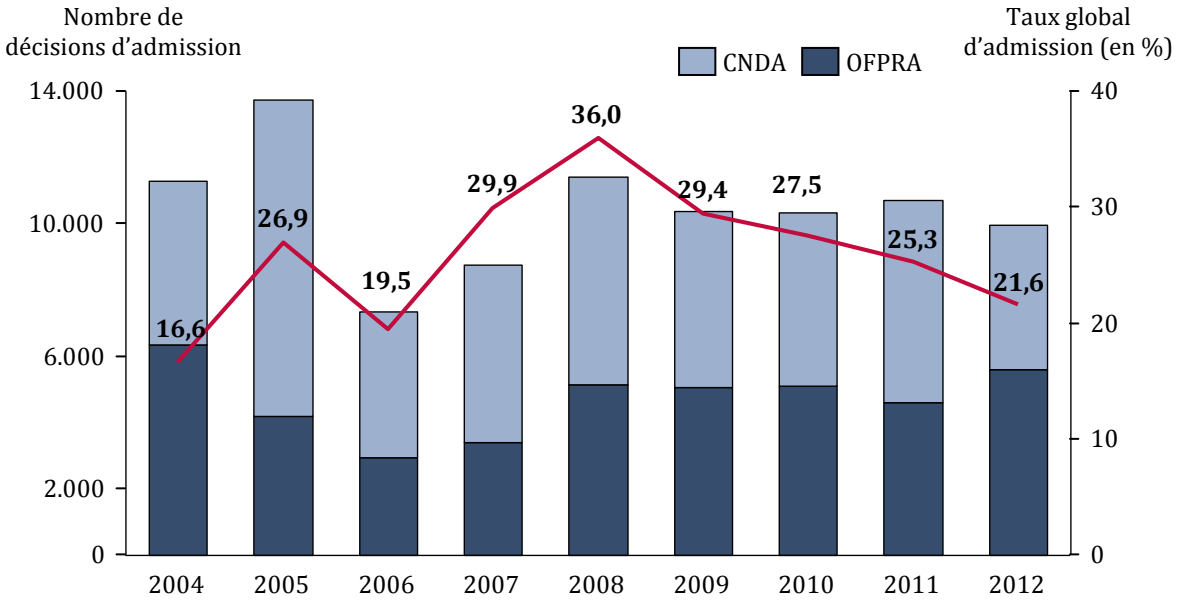
1.2. Malgré d'importants efforts budgétaires consentis, le traitement des demandes d'asile s'avère défectueux

1.2.1. Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA et l'importance des protections accordées au stade juridictionnel constituent une anomalie

Pendant les dix dernières années, si le taux global d'admission fluctue, principalement en raison des variations du niveau de la demande d'asile, **le nombre total de protections accordées en valeur absolue est relativement stable à environ 10 400 protections en moyenne** par an (cf. Graphique 6).

Depuis 2005, **davantage de protections** (admission au statut de réfugiés et protection subsidiaire) **sont accordées au stade juridictionnel par la CNDA que par l'OFPRA**, **ce qui constitue une singularité française**. Seules 9,4 % des demandes étaient ainsi admises par l'OFPRA en 2012 contre 27 % en moyenne pour l'UE au stade de la première instance.

Graphique 6 : Protections internationales accordées par l'OFPRA et la CNDA de 2004 à 2012



Source : OFPRA, CNDA.

Le système actuel de traitement des demandes d'asile présente une sous-efficience chronique caractérisée par (cf. Tableau 6) :

- un faible taux d'admission en première instance (11,5 % en moyenne depuis 2005) ;
- un très fort taux de recours contre les décisions de rejets de l'OFPRA (85,2 % en moyenne depuis 2005) ;
- un taux d'annulation à la CNDA durablement élevé (19,7 % en moyenne depuis 2005).

Le rééquilibrage dans les admissions à la protection internationale au profit du stade non juridictionnel de l'examen des demandes d'asile constitue un objectif prioritaire.

La répartition actuelle dans la délivrance des protections internationales (56 % par la CNDA et 44 % par l'OFPRA en 2011) explique pour partie les délais de traitement élevés. Elle conduit à prolonger le statut de **demandeurs d'asile de personnes qui pourraient se voir accorder le bénéfice du statut de réfugié dès l'issue de l'instruction par l'OFPRA**. Le poids relatif de la phase juridictionnelle s'agissant des admissions constitue un facteur de coût important (ressources pour le traitement des recours par la CNDA, prise en charge prolongée des demandeurs en CADA, HUDA et au titre de l'ATA).

S'il ne serait pas cohérent d'arrêter *ex ante* un taux d'accord cible à l'OFPRA, le rééquilibrage dans la délivrance des protections doit néanmoins constituer un objectif prioritaire. Plusieurs mesures doivent permettre de **rapprocher la pratique de l'OFPRA et la jurisprudence de la CNDA** (cf. 3.1.3).

Tableau 6 : Evolution du taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA et du taux d'annulation par la CNDA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Taux d'accord par l'OFPRA	8,2 %	7,8 %	11,6 %	16,2 %	14,3 %	13,5 %	11,0 %	9,4 %	**11,5 %**
Taux de recours contre les rejets de l'OFPRA	85,7 %	87,7 %	87,5 %	81,2 %	82,7 %	84,3 %	85,0 %	87,3 %	**85,2 %**
Taux d'annulation par la CNDA	15,4 %	15,5 %	19,9 %	25,3 %	26,6 %	22,1 %	17,7 %	15,2 %	**19,7 %**

Source : OFPRA, CNDA.

1.2.2. Malgré un renforcement substantiel des moyens de l'OFPRA et de la CNDA, les délais d'instruction demeurent trop élevés

1.2.2.1. Un renforcement significatif des effectifs de l'OFPRA et de la CNDA

Les pouvoirs publics ont substantiellement renforcé les moyens alloués à l'OFPRA et à la CNDA depuis 2008 en particulier en termes d'effectifs. Le nombre d'officiers de protection à l'OFPRA a ainsi augmenté de 26 % entre 2008 et 2012 et le nombre de rapporteurs à la CNDA a doublé sur cette période (cf. Tableau 7).

Tableau 7 : Evolution des effectifs de l'OFPRA et de la CNDA depuis 2008[156]

ETP	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008-2012
OFPRA (officiers de protection dans le corps et contractuels) 157	222,9	240,3	241,7	277,7	280,7	26 %
CNDA (rapporteurs)	70	70	95	135	142	103 %

Source : OFPRA, CNDA.

Ce renforcement des moyens sur les cinq dernières années ne conduit cependant qu'à **retrouver les niveaux d'effectifs d'officiers de protection et de rapporteurs qui étaient ceux des années 2004-2005**. La baisse de la demande d'asile amorcée en 2004 a conduit à une forte baisse des ressources consacrées à l'instruction, alors même que le stock de demandes et des recours n'était pas pleinement résorbé. En 2005, le délai moyen constaté s'élevait toujours à :

- 3,6 mois pour les premières demandes d'asile traitées par l'OFPRA ;
- 9 mois et 9 jours pour les recours traités par la Commission de recours des réfugiés (devenue la CNDA en 2007).

1.2.2.2. Une préférence pour la flexibilité des moyens au détriment de la productivité

Ce renforcement des moyens s'est largement opéré par l'embauche d'agents contractuels sur des durées parfois limitées à 12 mois[158]. Les agents contractuels constituent le volet d'emplois devant permettre l'ajustement des ressources à l'évolution de la demande d'asile, tant à l'OFPRA qu'à la CNDA.

A l'OFPRA, 19 % de l'effectif total était embauché sous CDD en 2011. **La proportion d'officiers de protection contractuels (agents de catégorie A) a atteint 46 % en 2012, ce qui constitue un niveau problématique** (cf. Tableau 8). Cette proportion est encore plus élevée s'agissant du cœur de métier de l'OFPRA (l'instruction des demandes d'asile), sur lequel les officiers de protection contractuels sont affectés.

L'embauche d'agents contractuels pour mener des opérations de déstockage offre une flexibilité pour ajuster les moyens consacrés au traitement des demandes **mais contribue à dégrader la productivité** en raison :

---

156 Avant 2008, la distinction n'était pas faite entre les effectifs affectés à l'OFPRA et à la CNDA (rattachement de la CNDA au Conseil d'État effectif depuis 1er janvier 2009).

157 Pour l'OFPRA, les chiffres mentionnés recouvrent les officiers de protection (catégorie A) toutes fonctions exercées et toutes affectations confondues en activité au 31 décembre de chaque année.

158 Le recrutement à partir du 1er janvier 2011 de 30 nouveaux officiers de protection contractuels à l'OFPRA pour une opération de déstockage a été opéré pour une durée initiale de 18 mois (pérennisation des emplois en septembre 2011).

- du **fort taux de rotation du personnel** que ces mouvements impliquent :
  - le taux de rotation des officiers de protection atteint en moyenne 14 % sur la période 2009-2012 ;
  - en particulier, le taux de rotation des officiers de protection affectés à l'instruction s'élève à 18 % en 2012 et correspond à une moindre production d'environ 3 000 décisions[159] ;
- du **temps de formation des nouveaux arrivants** pendant lequel les exigences de production sont moindres :
  - un officier de protection à l'OFPRA se voit assigner l'objectif de deux décisions par jour à compter du 7ème mois suivant son arrivée après une augmentation progressive ;
  - un rapporteur à la CNDA travaille à pleine norme (soit un objectif de 31 dossiers par mois) à l'issue d'une période de trois mois ;
- du temps consacrés par les officiers de protection déjà en poste à la formation des nouveaux agents (système de mentorat à l'OFPRA).

Tableau 8 : Part des contractuels parmi les officiers de protection à l'OFPRA (toutes affectations confondues)[160]

Effectif physique des officiers de protection (OP)	2008	2009	2010	2011	2012
Officiers de protection dans le corps	151	165	166	163	156
Officiers de protection contractuels	77	81	82	122	131
Proportion de contractuels	34 %	33 %	33 %	43 %	46 %
Taux de rotation des OP (y compris hors instruction)	**n.d.**	**13 %**	**10 %**	**20 %**	**13 %**

Source : OFPRA. Taux de rotation = (arrivées + départs en année n) / (2 x effectif au 1er janvier).

1.2.2.3. Des durées complètes de procédure excessives

1.2.2.3.1. Des délais d'instruction stricto sensu qui sont durablement élevés

Malgré le renforcement des effectifs affectés à l'instruction à l'OFPRA et à la CNDA, les délais de traitement des demandes d'asile et des recours demeurent élevés. **En 2012, le délai moyen constaté du traitement d'une demande d'asile par l'OFPRA atteint 6 mois et 4 jours et tend à se dégrader[161]. Le délai moyen de jugement d'un recours par la CNDA atteint 9 mois et 29 jours** (cf. Tableau 9).

Tableau 9 : Délai moyen constaté (DMC)[162] de traitement des demandes d'asile et des recours depuis 2006

Délai moyen constaté (jours)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
OFPRA	110	105	101	118	145	174	186	134
CNDA	317	356	412	385	392	344	303	358

[159] Source : OFPRA, projet de contrat d'objectifs et de performance 2013-2015.

[160] La proportion de contractuels parmi les rapporteurs à la CNDA serait d'environ 50 % en 2012.

[161] Sur l'année 2012, le délai moyen de traitement de l'OFPRA est passé de 179 au 1er trimestre, à 158 jours au 2ème trimestre, puis 187 jours au 3ème trimestre et 200 jours au 4ème trimestre.

[162] Le délai moyen constaté est calculé comme la somme des délais de traitement de dossiers traités sur l'année, divisée par le nombre de dossiers effectivement traités. Le délai prévisible moyen qu'utilise la CNDA en parallèle du délai moyen constaté ne constitue pas un indicateur fiable de l'activité effectivement réalisée et sous-évalue le délai réel de jugement.

Délai moyen constaté (jours)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Délai instruction OFPRA + CNDA (Hors délais cachés)	**427**	**461**	**513**	**503**	**537**	**518**	**489**	**493**

Source : OFPRA, CNDA.

Proposition n°22 : Mettre en place un suivi automatisé des délais sur la base de données interne à l'OFPRA (INEREC) permettant d'alerter sur les délais de traitement et de jugement excessifs.

1.2.2.3.2. Des « délais cachés » qui rallongent la durée totale des procédures

Les seuls délais affichés par l'OFPRA et la CNDA sont cependant insuffisants pour estimer la durée réelle d'une procédure de demande d'asile. Le délai moyen calculé par l'OFPRA et la CNDA couvre la durée de l'enregistrement de la demande d'asile (ou du recours) à la date de la décision de l'OFPRA (ou à la date de la lecture de la décision pour la CNDA). Ne sont ainsi pas pris en compte certains « délais cachés » :

- le délai entre le dépôt de la demande d'asile et son enregistrement par l'OFPRA ;
- le délai de notification de la décision de l'OFPRA ;
- le délai entre la notification de la décision de l'OFPRA au demandeur et l'enregistrement de son recours à la CNDA (ce délai peut s'avérer particulièrement élevé en cas de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle dite « isolée ») ;
- le délai de notification de la CNDA[163].

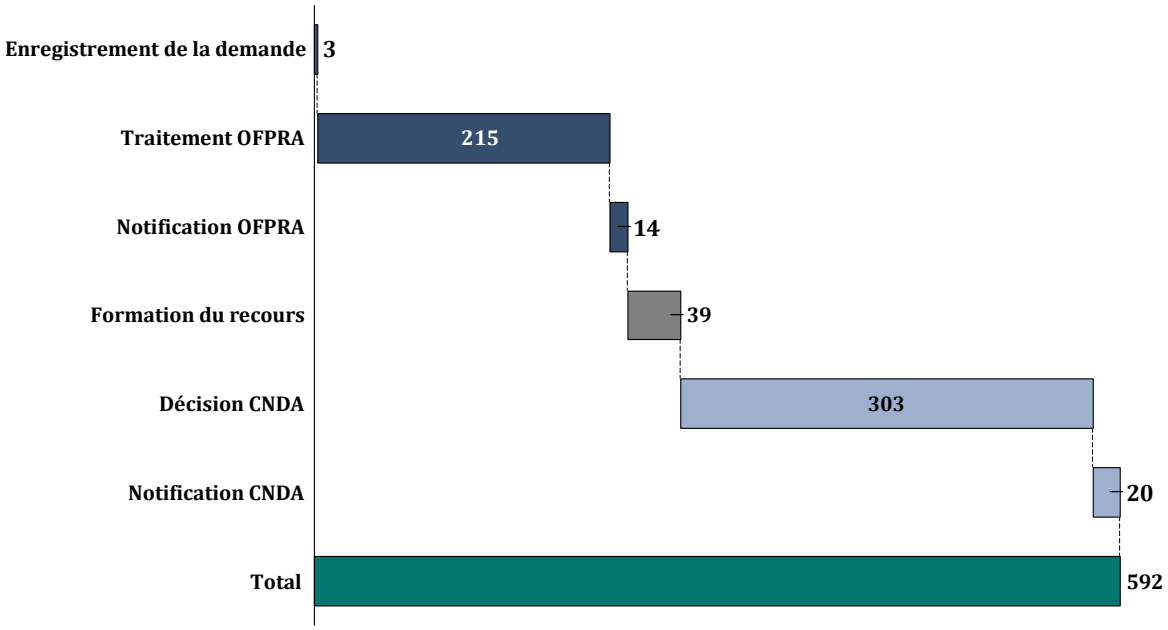
La durée moyenne totale d'une procédure d'examen de première demande d'asile par l'OFPRA suivie d'un recours à la CNDA peut être estimée à 19,5 mois (cf. Graphique 7). Ce cas de figure recouvre plus de trois quarts des dossiers (cf. Encadré 3).

Pour autant, il ne prend pas en compte les délais liés à d'éventuelles demandes de réexamen (cf. évaluation ci-dessous), ni les étapes du parcours du demandeur d'asile qui ne relèvent pas du traitement de la demande d'asile proprement dite (délai de présentation à la plateforme d'accueil, délai de convocation en préfecture, délai de délivrance de l'APS, délai de dépôt de la demande d'asile…). **La durée moyenne totale d'une procédure « longue »** (première demande, recours à la CNDA, demande de réexamen à l'OFPRA et recours à la CNDA), **peut être estimée à plus de 2 ans et 7 mois** (cf. graphique 8).

[163] En outre, les délais de saisie dans la base de données de l'OFPRA (INEREC) du sens des décisions de l'OFPRA et de la CNDA ne sont pas pris en compte. Ils peuvent avoir un impact sur la clôture des droits à l'ATA.

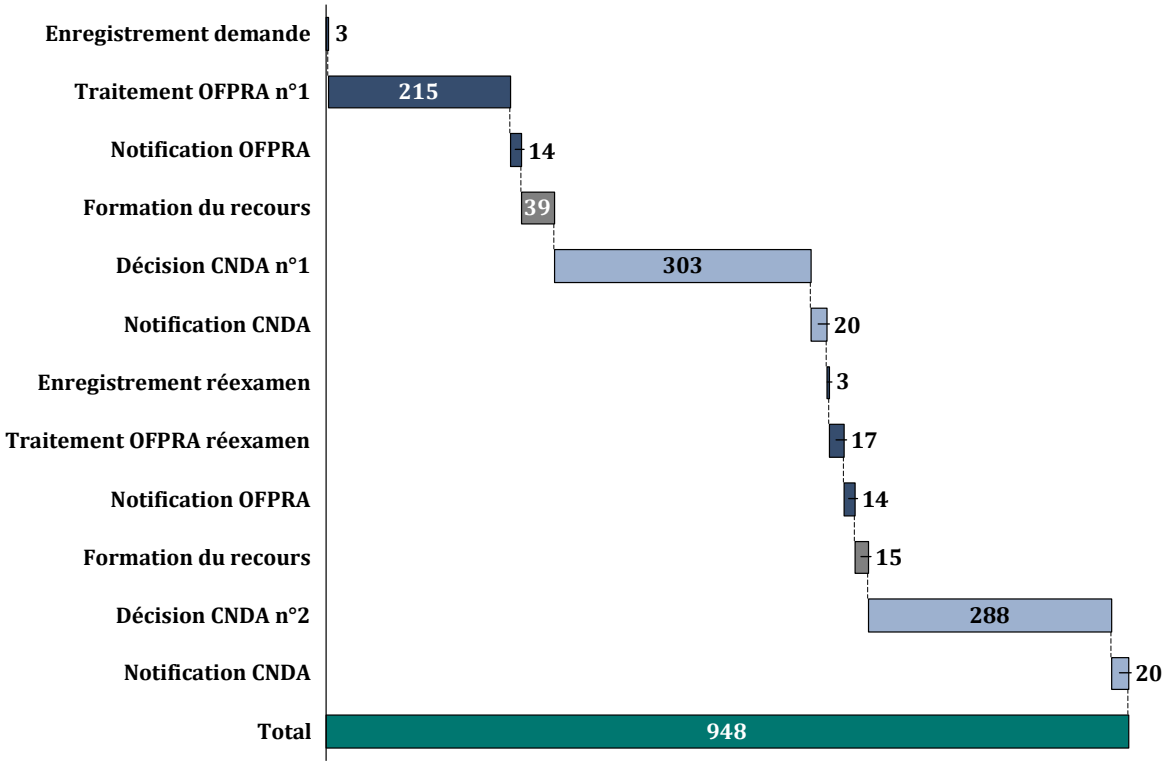
Annexe IV

Graphique 7 : Durée moyenne (en jours) d'une procédure de première demande d'asile suivie d'un recours à la CNDA (à partir des délais OFPRA et CNDA de 2012)



Source : OFPRA, CNDA, mission.

Graphique 8 : Durée moyenne (en jours) d'une procédure « longue » (première demande et recours, demande de réexamen et recours) à partir des délais 2012



Source : OFPRA, CNDA, mission.

Encadré 3 : Méthodologie de calcul du délai moyen d'une procédure de première demande d'asile avec recours à la CNDA et d'une procédure « longue »

- **Choix d'une procédure de première demande suivie d'un recours (au moins ¾ des cas)**

Une demande d'asile est suivie d'un recours dans plus de trois quarts des cas (cf. ci-dessous) :

Tableau 10 : Nombre de recours à la CNDA pour 100 premières demandes d'asile

Pour 100 1ères demandes déposées	Taux d'admission OFPRA sur 1ères demandes en 2012	Nombre de rejets OFPRA	Taux de recours en 2012	Nombre de recours sur les premières demandes
100	10,5 %	89,5	85,0 %	76,1

Source : mission.

- **Reconstitution des délais complets de procédure**

A la différence du suivi d'une même cohorte sur plusieurs années, la méthode utilisée par la mission a conduit à faire la somme des différents délais observés en 2012 pour évaluer la durée complète des procédures.

Pour la reconstitution des délais complets de procédure ont été utilisés les chiffres communiqués par l'OFPRA et la CNDA. Seuls le délai de formation du recours et le délai de notification de la CNDA ont été calculés sur échantillon : 600 demandeurs d'asile dont la date déclarative d'entrée sur le territoire est le mois de janvier 2010 ont été sélectionnés de façon aléatoire par l'OFPRA. Cet échantillon comprend tous les demandeurs d'asile se voyant attribuer un numéro OFPRA (i.e. hors demandeurs placés en procédure « Dublin II », mineurs isolés inclus et mineurs accompagnants exclus).

- **Délai d'enregistrement de la demande d'asile : 2,6 jours**

Délai moyen 2012 communiqué par l'OFPRA.

- **Délai de traitement par l'OFPRA d'une première demande : 214,6 jours**

Le délai moyen constaté calculé par l'OFPRA sur les demandes premières demandes examinées en 2012 s'élève à 214,6 jours (contre 186 jours en incluant les réexamens).

- **Délai entre la décision de l'OFPRA et la notification : 13,6**

Délai moyen 2012 communiqué par l'OFPRA.

- **Délai entre la notification de la décision de l'OFPRA et l'enregistrement du recours : 38,5 jours**

Sur l'échantillon, 480 dossiers ont fait l'objet d'un recours (81 %). Le délai a été calculé à partir de 447 recours (12 recours pour lesquels la date de notification de l'OFPRA était inconnue ont été exclus ainsi que 21 recours où des désistements ou des réexamens faussaient les dates de notification et d'enregistrement – dont de probables erreurs de saisie).

Ce délai inclut notamment le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle déposées préalablement au recours (aide juridictionnelle dite « isolée » (cf. Encadré 7)). Ce délai est pour partie imputable au demandeur (formation du recours) et pour partie imputable à la CNDA (traitement de la demande d'aide juridictionnelle dite « isolée »).

- **Délai de traitement d'un recours par la CNDA : 303 jours**

Pour le traitement d'une première demande, le délai moyen global constaté en 2012 a été retenu. Il calculé par la CNDA sur les affaires traitées en 2012 (ce délai inclut, pour les décisions prises après une audience collégiale, un délai moyen de 23 jours entre l'audience et la lecture de la décision).

- **Délai entre la décision de la CNDA et sa notification : 19,8 jours**

Sur les 480 dossiers ayant fait l'objet d'un recours, une décision de la CNDA est intervenue dans 445 cas. Ont été exclus les 36 dossiers pour lesquels la date de notification de la CNDA n'est pas renseignée et deux dossiers pour lesquels la date renseignée semble incohérente.

- **Calcul du délai moyen d'une procédure « longue » : 16,6 jours (OFPRA) et 288 jours (CNDA)**

A ajouter au titre des réexamens

Les délais moyens d'enregistrement et de notification du cas précédent ont été conservés. Le délai moyen de traitement d'une demande de réexamen par l'OFPRA est de 16,6 jours en 2012. L'hypothèse retenue pour la CNDA est de 288 jours (le délai moyen de traitement d'une procédure prioritaire sur réexamen étant en 2012 de 9 mois et 14 jours). S'agissant du délai de formation et d'enregistrement du recours sur réexamen, une hypothèse le ramenant à 15 jours a été retenue compte tenu du fait qu'un demandeur en réexamen n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle à la CNDA s'il a déjà été entendu en entretien par l'OFPRA à l'occasion de l'examen de sa première demande et s'il a déjà bénéficié de l'aide juridictionnelle.

Source : mission.

1.2.3. L'usage actuel de la procédure prioritaire doit gagner en légitimité et en efficacité

1.2.3.1. Le bien fondé de l'usage de la procédure prioritaire présente des faiblesses

L'usage actuel de la procédure prioritaire tend à croître depuis 2009 et son bien-fondé est contesté. **En 2012, les procédures prioritaires ont représenté près du tiers (32 %) des demandes d'asile, soit 23 % des premières demandes et 87 % des réexamens (cf.**

Tableau 13). Le placement en procédure prioritaire implique un refus d'admission au séjour et des droits moindres pour le demandeur qui se justifient par une présomption d'inéligibilité au statut de réfugié (cf. Encadré 4).

Or, **la présomption du caractère infondé de la demande placée en procédure prioritaire ne se confirme ni au stade de l'OFPRA ni au stade de la CNDA**. Sur les trois dernières années, le taux d'admission OFPRA moyen pour les premières demandes (hors rétention) placées en procédure prioritaire était de 11,2 % contre 12,4 % pour le taux d'admission de l'OFPRA sur les premières demandes (toutes procédures confondues). En 2012, le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA à la suite d'un recours sur une première demande en procédure prioritaire atteignait 16,4 % (contre 15,2 % toutes demandes et procédures confondues).

Tableau 11 : Taux d'admission OFPRA pour les premières demandes selon le type de procédure

Taux d'admission OFPRA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1ères DA en PP (hors rétention)	7,3	19,2	25,4	16,6	14,7	13,4	5,4
1ères DA (toutes procédures confondues)	9,5	13,1	19,3	16,1	14,8	11,9	10,5

Source : OFPRA.

L'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs est utilisée comme un outil de régulation de la demande mais conduit à orienter une part excessive du flux en procédure prioritaire, ce qui ne se justifie pas au regard des chances d'admission de ces demandes. La proportion de procédures prioritaires s'explique en effet pour une large part par l'inscription de pays sur la liste des pays d'origine sûrs, qui exerce un effet dissuasif sur le *niveau* de la demande (cf. 1.1.3.1)[164].

[164] Les interlocuteurs de la mission n'ont pas pu indiquer si cet effet dissuasif s'exerce indifféremment selon la nature des demandes, c'est-à-dire, si l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs dissuade, dans les mêmes proportions, les demandeurs d'asile ayant une faible ou une forte probabilité de se voir accorder une protection internationale.

Encadré 4 : L'examen en procédure prioritaire

L'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit quatre cas dans lesquels le préfet peut refuser l'admission au séjour provisoire d'un demandeur d'asile :

- si l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application du Règlement Dublin II ;
- si le demandeur d'asile est originaire d'un pays figurant sur la liste des pays d'origine sûrs ou s'il a la nationalité d'un pays pour lequel on considère que les circonstances qui conduisaient à reconnaître la qualité de réfugié ont cessé d'exister (article 1 C5 de la Convention de Genève) ;
- si la présence en France de cette personne constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ;
- si le préfet considère que 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[165].

Pour les trois derniers cas, le refus d'admission au séjour (prérogative du préfet), entraîne la saisine de l'OFPRA en procédure prioritaire. **L'OFPRA doit statuer dans un délai de quinze jours** (ou 96 heures si le demandeur est placé en rétention administrative). Le demandeur bénéficie, comme en procédure normale, d'un examen individuel de sa demande et d'un entretien.

La personne dont la demande d'asile est examinée en procédure prioritaire ne peut accéder à un CADA et son éventuel recours contre une décision de rejet de l'OFPRA n'est pas suspensif. Il offre donc la possibilité de procéder à un éloignement sans attendre la décision de la CNDA.

Le service de l'asile ne dispose pas de suivi de la répartition des procédures prioritaires selon les différents motifs de placement. Le recours au motif de la menace de trouble à l'ordre public serait infinitésimal et l'essentiel des procédures prioritaires relèverait du motif d'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs.

Source : article L. 741-4 du CESEDA et mission.

1.2.3.2. L'efficacité de la procédure prioritaire doit être renforcée

Proposition n°23 : Autoriser le directeur général de l'OFPRA à ajouter ou retirer des pays de la liste des pays d'origine sûrs à titre conservatoire.

La modification de la liste des pays d'origine sûrs relève de la compétence du conseil d'administration. Une plus grande réactivité aux événements géopolitiques et à l'évolution de la demande d'asile doit être recherchée. Par dérogation, le directeur général de l'OFPRA pourrait être autorisé à ajouter ou retirer provisoirement des pays de la liste des pays d'origine sûrs. Cette faculté apparaît particulièrement utile pour être en mesure de retirer rapidement un pays de la liste comme l'illustre, en négatif, le retrait complet du Mali intervenu le 21 décembre 2012. La décision du directeur général devrait être confirmée dans les trois mois par le conseil d'administration pour rester en vigueur.

Proposition n°24 : Etablir une obligation pour la CNDA de se prononcer dans un délai de quatre mois pour un dossier examiné en procédure prioritaire devant l'OFPRA.

[165] Le fait de mutiler volontairement l'extrémité de ses doigts dans le but de rendre inexploitables les empreintes digitales constitue une fraude au titre de l'article L. 741-4 du CESEDA. Un quart des premières demandes placées en procédure prioritaire en 2011 relevait de cette pratique de la part de ressortissants de la Corne de l'Afrique (Soudan, Erythrée et Somalie). Source : rapport d'activité 2011 de l'OFPRA.

Pour 2012, **la durée moyenne de traitement d'une première demande placée en procédure prioritaire suivie d'un recours peut être estimée à 14 mois et 10 jours** en incluant les « délais cachés » (cf. Graphique 9).

Malgré son usage actuel insuffisamment ciblé, **la procédure prioritaire répond à un véritable besoin : traiter de façon accélérée certaines demandes d'asile dont la pertinence apparaît manifestement faible** en première analyse. Un examen accéléré des demandes se justifie en effet :

- **pour certains pays placés sur la liste des pays d'origine sûrs en raison du très faible taux d'admission global**. A titre d'exemple, en 2011, le taux d'admission OFPRA pour la Macédoine n'était que de 0,6 % et le taux d'annulation à la CNDA à la suite d'une audience collégiale de 6,4 % (contre 22,7 % en moyenne pour l'ensemble des décisions prises à la suite d'une audience collégiale) ;
- **pour les demandes de réexamens**, placées à 87 % en procédure prioritaire, **pour lesquelles le taux d'admission est nettement moindre** que pour les premières demandes :
  - le taux d'admission de l'OFPRA sur les réexamens n'était que de 2,5 % en 2012 (contre 10,5 % pour les premières demandes) ;
  - le taux d'annulation par la CNDA n'était que de 6,9 % pour les réexamens en 2012 (contre 16,4 % pour les premières demandes).

Cependant, **la procédure prioritaire actuelle n'atteint que partiellement son but d'un traitement accéléré de certaines demandes car aucun traitement prioritaire n'existe au stade juridictionnel**. Ainsi :

- à l'OFPRA, le délai moyen de traitement d'une première demande en procédure prioritaire s'élève à 63 jours en 2012 (contre 214,6 jours pour les premières demandes toutes procédures confondues). La procédure prioritaire aboutit bien à un traitement accéléré mais le délai légal de 15 jours n'est pas respecté ;

à la CNDA, le traitement des dossiers n'est pas différencié en fonction du type de procédure suivie devant l'OFPRA. Le délai moyen constaté pour les procédures prioritaires s'élève ainsi à 9 mois et 20 jours en 2012, soit seulement 9 jours de moins que pour l'ensemble des recours jugés par la CNDA (cf.

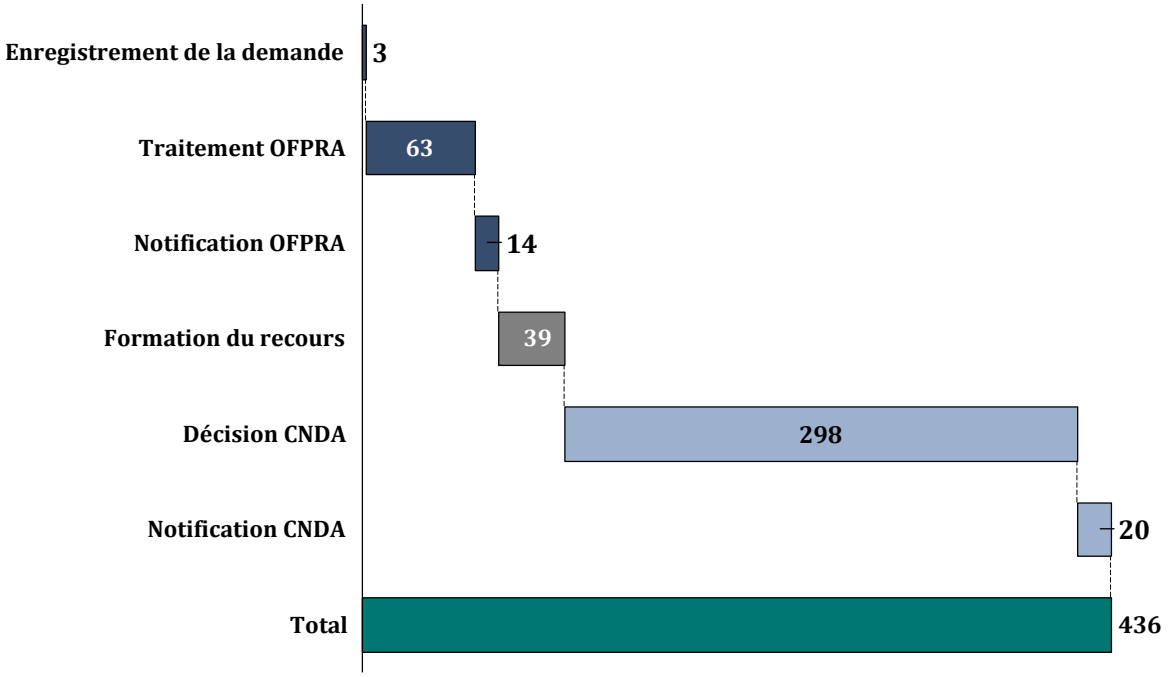
- Tableau 13).

La procédure prioritaire doit se traduire par un traitement rapide de la demande afin :

- de **jouer un effet dissuasif** sur les demandes pour lesquelles la probabilité d'accéder au statut de réfugié paraît faible ;
- de **permettre l'exécution des mesures d'éloignement pour les déboutés**. En l'état actuel, l'exécution des mesures d'éloignement est toutefois possible dès lors que la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA, le recours à la CNDA n'ayant pas de caractère suspensif.

L'objectif suivant devrait être arrêté : atteindre **d'ici fin 2015 une durée moyenne de 7 mois pour une procédure de première demande prioritaire suivie d'un recours prioritaire à la CNDA** (**durée complète incluant les « délais cachés »**).

Graphique 9 : Durée moyenne (en jours) d'une première demande d'asile prioritaire suivie d'un recours à la CNDA (à partir des délais OFPRA et CNDA de 2012)



Source : OFPRA, CNDA, mission.

Tableau 12 : Délai moyen constaté en 2012 sur les recours jugés par la CNDA

Type de procédure traitée par la CNDA	Délai moyen constaté en 2012
Procédures prioritaires sur premières demandes	9 mois et 24 jours
Procédures prioritaires sur réexamens	9 mois et 14 jours
Procédures prioritaires en rétention	10 mois et 28 jours
Toutes procédures prioritaires confondues	9 mois et 20 jours
Toutes affaires et procédures confondues	**9 mois et 29 jours**

Source : CNDA.

Annexe IV

Tableau 13 : Evolution du nombre de procédures prioritaires depuis 2009

Année	Total demandes OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Sur les premières demandes d'asile			Sur réexamens			Total de procédures prioritaires	dont rétention	Part des procédures prioritaires sur le total du flux
		Procédure prioritaire	dont en rétention	Part des procédures prioritaires	Procédure prioritaire sur réexamen	dont en rétention	Part des procédures prioritaires			
2009		4383	1141	13 %	4249	427	76 %	8632	1568	**22 %**
2010	41 217	6 242	766	17 %	3 731	330	80 %	9 973	1 096	**24 %**
2011	45 654	7 512	616	19 %	4 387	354	85 %	11 899	970	**26 %**
2012	47 453	9 411	629	23 %	5 385	334	87 %	14 796	963	**31 %**

Source : OFPRA, service de l'asile. Pour 2012 : données provisoires au 14 mars 2013.

1.2.3.3. La sécurité juridique de la procédure prioritaire pourrait être fragile

Proposition n°25 : Anticiper une éventuelle non-conformité de l'absence de caractère suspensif d'un recours contre une décision de rejet de l'OFPRA d'une demande d'asile examinée en procédure prioritaire.

Le caractère non suspensif du recours pour une personne dont la demande est placée en procédure prioritaire pose une question de conformité à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (**CEDH**), en particulier à la suite de l'arrêt *I.M. contre France* du 2 février 2012 de la CEDH.

La portée de la remise en cause, au-delà des seules circonstances de l'espèce, du caractère non suspensif du recours en procédure prioritaire, fait débat[166]. Dans l'arrêt *I.M. contre France*, la Cour semble à tout le moins avoir adressé une mise en garde sur la procédure prioritaire : « *La Cour relève en particulier à cet égard l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA de la décision de l'OFPRA de la demande d'asile, lorsque l'examen de celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une procédure prioritaire* » (§156).

L'interprétation du Gouvernement sur cette question est contestée (cf. rapport sénatorial de MM. Leconte et Frassa proposant de rendre suspensif le recours devant la CNDA). Il est à noter que la résolution de l'Assemblée nationale du 29 décembre 2012 sur le régime d'asile européen commun « *soutient le principe de recours suspensif lorsque la décision de refus de protection internationale a pour effet de mettre fin au séjour du demandeur* ».

Il conviendrait d'anticiper une non conformité et de déterminer la conduite à tenir s'agissant de la sécurité juridique de la procédure prioritaire (maintien de la procédure actuelle jusqu'à un éventuel arrêt défavorable de la Cour ou anticipation par une modification législative). Si le recours déposé dans le cadre de la procédure prioritaire n'est plus suspensif, il sera d'autant plus nécessaire d'obtenir un raccourcissement du délai de la procédure devant la CNDA.

Encadré 5 : Caractère suspensif des recours et jurisprudence de la CEDH

A la suite de l'arrêt *Gebremedhin contre France* du 26 avril 2007, une procédure de recours suspensif contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été introduite (procédure « d'asile à la frontière » de l'article L. 213-9 du CESEDA). La Cour européenne des droits de l'homme a en effet considéré que l'article 13 de la CEDH[167] exigeait qu'un requérant ait accès à un recours suspensif de plein droit lorsque l'entrée sur le territoire au titre de l'asile lui est refusée.

Récemment, la CEDH, dans l'arrêt *I.M. contre France* du 2 février 2012, s'est prononcée sur la question des procédures prioritaires sur rétention et a donné raison au requérant. La Cour a notamment examiné les « *exigences de qualité, de rapidité et de suspensivité* » qu'impliquent l'effectivité du recours auquel un requérant a droit. En l'espèce, plusieurs failles concrètes en termes d'effectivité du recours sont relevées par la Cour (classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, brièveté des délais de recours, qualité de l'examen par l'OFPRA et la CNDA limitée par la qualité de la saisine…).

La Cour n'a pas tranché clairement la question de la conventionalité de l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA lorsque la demande d'asile est placée en procédure prioritaire. Elle fait cependant de la suspensivité du recours un élément d'appréciation important du caractère effectif du droit au recours de l'article 13 et laisse entrevoir que cette supensivité pourrait faire partie d'un socle conventionnel minimum.

Source : CEDH, Gebremedhin contre France *du 26 avril 2007,* I.M. contre France *du 2 février 2012.*

[166] Cf. Intervention du Vice-président du Conseil d'État à la table ronde conclusive du 9 novembre 2012 à la CEDH.

[167] Article 13 de la CEDH : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.* »

1.2.4. Le traitement des certains cas particuliers pourrait être rationalisé

1.2.4.1. Clarifier la question des mineurs isolés qui sont présumés majeurs

Proposition n°26 : Diffuser aux préfectures et à l'OFPRA une instruction relative à la conduite à tenir pour traiter les demandes de personnes isolées se déclarant mineures et supposées être majeures.

Le service de l'asile doit clarifier la question des « faux mineurs isolés » en rappelant aux préfectures la nécessité de saisir systématiquement le procureur de la République pour faire déclarer majeure la personne isolée lorsqu'elle dissimule sa majorité.

Les mineurs isolés représentaient 1,5 % des premières demandes de protection internationale en 2011. L'OFPRA ne peut statuer sur une demande d'asile émanant d'un mineur isolé s'il ne bénéficie pas d'une représentation juridique (jugement de tutelle ou nomination d'un administrateur ad hoc).

Dans un certain nombre de cas, les personnes isolées se déclarant mineures peuvent être **reconnues comme majeures à la suite d'une expertise osseuse**.

En l'absence de décision judiciaire, l'OPFRA refuse la plupart du temps d'instruire ces demandes d'asile tant que les personnes ne sont pas réputées majeures au regard de leur date de naissance déclarée. Les « faux mineurs » demeurent sur le territoire tant que l'OFPRA n'a pas statué sur le fond. Si l'autorité judiciaire déclare le demandeur d'asile majeur, l'OFPRA est tenue par cette décision.

1.2.4.2. Limiter le risque de demande d'asile tardive

1.2.4.2.1. Un placement en procédure prioritaire permis par la directive « Procédure »

Proposition n°27 : Instaurer un délai de trois mois entre l'entrée sur le territoire et le dépôt de la demande d'asile au-delà duquel, sauf exceptions, la demande d'asile serait automatiquement examinée en procédure prioritaire.

Le délai moyen entre la date déclarée d'entrée sur le territoire et le dépôt de la demande d'asile s'établit à 5,5 mois en 2012. 22 % des demandes de l'échantillon (cf. Encadré 3) ont été déposées trois mois après la date déclarée d'entrée sur le territoire et le délai moyen entre l'entrée sur le territoire et le dépôt de la demande d'asile s'élève alors à 9 mois et 19 jours.

L'exigence d'un délai bref pour formuler une demande d'asile après l'entrée sur le territoire apparaît légitime pour des personnes quittant les persécutions dans leur pays d'origine et sollicitant une protection. **Cette mesure pouvant contribuer à limiter le risque de détournement de la procédure d'asile est expressément prévue par l'article 23 de la directive 2005/85/CE** du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié et dans la version définitive de la directive révisée. La directive dite « Procédure » prévoit la possibilité d'examiner selon la procédure prioritaire une demande lorsque :

- « *i) le demandeur n'a pas introduit plus tôt sa demande, sans motif valable, alors qu'il avait la possibilité de le faire, ou (…)*

- *l) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire de l'État membre et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités et / ou n'a pas introduit sa demande d'asile dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée sur le territoire ».*

Pour les cas où le demandeur ne serait pas en mesure de prouver que sa demande d'asile est intervenue moins de trois mois après son entrée sur le territoire et si l'administration n'était pas en mesure de s'en assurer, **la date d'entrée sur le territoire déclarée par le demandeur d'asile ferait foi**. Elle lui serait néanmoins opposable pour l'évaluation de la durée de présence en France en cas de demande ultérieure de régularisation.

Un certain nombre d'exceptions à l'examen en procédure prioritaire d'une demande d'asile formulée plus de trois mois après l'entrée sur le territoire devraient être prévues (modification de la situation dans le pays d'origine pour un demandeur disposant déjà d'un titre de séjour, démonstration par le demandeur de son incapacité à formuler sa demande à son arrivée sur le territoire, retard imputable à l'administration…).

1.2.4.2.2. Une absence d'éligibilité à l'ATA permise par la directive « Accueil »

Proposition n°28 : Limiter les conditions d'accueil au sens de la directive « Accueil » en en excluant les droits à l'ATA en cas de formulation de la demande d'asile plus de trois mois après l'entrée sur le territoire.

La directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres prévoit en son article 16 des cas de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil dont : « *2. Les États membres peuvent refuser les conditions d'accueil dans les cas où un demandeur n'a pas été en mesure de prouver que la demande d'asile a été introduite dans les meilleurs délais raisonnables après son arrivée dans ledit État membre ».*

L'article 20 de la directive « Accueil » révisée en cours d'adoption prévoit toujours cette possibilité de moduler les conditions d'accueil en cas de dépôt tardif de la demande d'asile : « 2. *Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre* ».

Une absence d'éligibilité à l'ATA pourrait être envisagée pour les personnes ne formulant par leur demande dans un délai de trois mois après leur arrivée sur le territoire.

2. La perspective de la transposition des nouvelles directives européennes exige un effort massif afin de résorber le stock de demandes d'asile et de réduire les délais de traitement d'ici fin 2015

2.1. La réduction des délais de traitement est une condition nécessaire mais non suffisante d'amélioration de la politique de l'asile

2.1.1. L'amélioration de la politique de l'asile, en termes de qualité, d'efficacité et d'efficience passe par une réduction des délais d'instruction

Les délais élevés du processus de demande d'asile emportent **plusieurs conséquences négatives** :

- **en termes de qualité du service public**, **l'objectif d'une réponse** rapide aux demandeurs d'asile sollicitant une protection de la France **n'est pas atteint** :
  - à l'OFPRA, les premières demandes non traitées en stock au 31 décembre 2012 avaient une ancienneté moyenne de 5,2 mois ;
  - à la CNDA, 65 % des recours jugés en 2012 étaient enregistrés depuis plus d'un an et 12,5 % depuis plus de deux ans ;
- **en termes d'efficacité de politique de l'asile** : **la durée actuelle de traitement des demandes d'asile hypothèque largement l'effectivité des mesures d'éloignement des déboutés**. Des délais de procédure longs constituent un facteur d'attractivité de la France pour la demande d'asile de faible qualité (cf. annexe III) ;
- **en termes d'efficience de la politique de l'asile :** les délais de traitement induisent des **coûts liés à la prise en charge des demandeurs d'asile** dont :
  - **des coûts directs au titre des CADA, de l'hébergement d'urgence et de l'ATA**.
    - toutes choses égales par ailleurs, **un mois de réduction des délais de traitement à l'OFPRA** se serait traduit par **une économie de 11,5 M€** en termes d'ATA et d'hébergement d'urgence au titre de l'asile ;
    - toutes choses égales par ailleurs, **un mois de réduction des délais de traitement à la CNDA** se serait traduit par **une économie de 15,1 M€** en termes d'ATA et d'hébergement d'urgence (HUDA) (cf. Tableau 14) ;
  - des coûts indirects au titre de la couverture maladie universelle (CMU, pour les demandeurs d'asile admis au séjour) ou de l'aide médicale d'État (AME, pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire).

Tableau 14 : Estimation sur 2012 de l'impact d'une réduction des délais sur les dépenses d'ATA et d'HUDA du programme 303

Réduction du délai (dans chaque institution isolément)	Economie sur l'ATA (en k€)	Economie sur l'HUDA (en k€)	Total[168] (en k€)
- 1 mois à l'OFPRA	6 517	5 028	11 545
- 1 mois à la CNDA	6 787	8 354	15 141

Source : modèle de prévision budgétaire Roland Berger du service de l'asile, hypothèses de la mission (cf. Encadré 6).

[168] Les économies liées à une réduction simultanée d'un mois du délai de traitement à l'OFPRA et à la CNDA ne seraient pas strictement équivalentes à la somme des économies obtenues si la baisse des délais n'intervenait que dans l'une des institutions. Toute baisse des délais à l'OFPRA provenant d'une augmentation du nombre de décisions rendues se traduit mécaniquement par un surcroît d'activité pour la CNDA.

2.1.2. La seule réduction des délais d'instruction des demandes d'asile ne suffit pas à maîtriser les coûts associés à l'ensemble de la procédure d'asile

A défaut d'une augmentation du taux d'exécution des mesures d'éloignement, les économies permises par une réduction des délais de traitement des demandes d'asile se matérialiseraient sur le seul programme 303. Elles seraient minorées, à l'échelle du budget général, en raison de l'effet de vases communicants entre le programme 303 et le programme 177. Même si elle a des effets sur les dépenses de l'ATA, la réduction des délais de traitement contribue en effet l'augmentation du nombre de déboutés prise en charge sur le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun (cf. annexe II).

En outre, la question des déboutés est centrale à la fois, s'agissant du niveau et de la qualité de la demande d'asile adressée à la France, et s'agissant de la fluidité du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile (cf. annexe III).

2.2. Un effort massif doit être réalisé pour résorber le stock et réduire les délais de traitement avant la transposition des directives communautaires

2.2.1. La transposition des directives communautaires à l'horizon 2015 pèsera probablement sur les délais d'instruction des demandes d'asile

Un « paquet asile » présenté par la commission sur la session 2008-2009 a conduit à des projets de révision de quatre textes avec le calendrier prévisionnel d'adoption et de transposition ci-dessous :

Tableau 15 : Calendrier prévisionnel d'adoption des textes du « paquet asile »

Texte	Date d'adoption	Date limite de transposition	Date de transposition envisagée
Directive Qualification[169]	13 décembre 2011	21 décembre 2013	Fin 2013
Directive Accueil[170]	Eté 2013 ? Version définitive le 14 décembre 2012	Eté 2015 ? 24 mois suivant la publication au JOUE	Texte présenté fin 2014 pour une entrée en vigueur à l'été 2015 ?
Directive Procédure[171]	Eté 2013 ? Accord du PE (trilogue du 21 mars 2013)	Eté 2015 ? 24 mois suivant la publication au JOUE	Texte présenté fin 2014 pour une entrée en vigueur à l'été 2015 ?
Règlement Dublin II[172]	Non adopté Version définitive le 14 décembre 2012	-	-

Source : service de l'asile.

Plusieurs dispositions des nouvelles directives devraient contribuer à augmenter les délais d'instruction des demandes d'asile, en particulier au stade de l'OFPRA.

---

[169] Nouvelle directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 13 décembre 2011.

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

[171] Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

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

Les textes en cours de négociation prévoient à l'heure actuelle plusieurs mesures : la systématisation de l'entretien, l'assistance d'un tiers lors de l'entretien du demandeur d'asile, l'enregistrement de l'entretien, la rédaction d'une transcription de l'entretien sur laquelle le demandeur pourrait faire des commentaires, la possibilité pour le demandeur de s'entretenir avec un agent instructeur du même sexe et d'être assisté d'un interprète du même sexe, la réduction du nombre de motifs justifiant des procédures accélérées, une identification et un traitement adapté des personnes vulnérables…

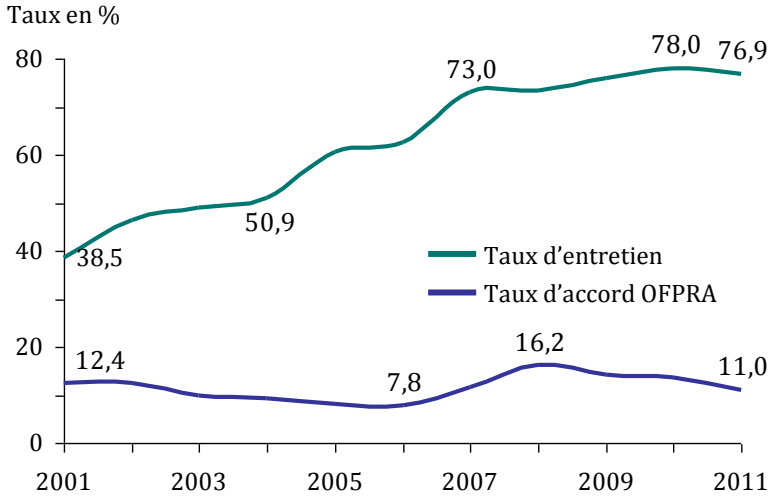
La tension entre « *l'approfondissement des garanties procédurales et l'exigence d'une maîtrise des délais* » est soulignée dans la résolution de l'Assemblée nationale sur la directive « procédure » du 29 décembre 2012.

Il est parfois avancé que les changements issus de la transposition des directives pourraient permettre une meilleure prise en compte de la position des demandeurs lors de l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA. Il en résulterait ainsi une diminution globale des délais du fait d'une augmentation du taux d'octroi d'une protection internationale au stade de l'OFPRA.

Cependant, **le lien de causalité entre un renforcement des garanties procédurales du demandeur et une hausse du taux d'admission n'est pas démontré**. A titre d'illustration, l'augmentation de près de 40 points du taux d'entretien entre 2001 et 2011 ne s'est pas traduite par une augmentation du taux d'accord de l'OFPRA (cf. Graphique 10).

L'impact le plus vraisemblable de la transposition des directives s'agissant des délais est, à moyens constants, un allongement de la durée d'examen au stade de l'OFPRA. Il importe donc de **redresser le système de traitement des demandes d'asile préalablement à la transposition des directives révisées**.

Graphique 10 : Evolution du taux d'accord de l'OFPRA[173] en fonction du taux d'entretien



Source : OFPRA.

[173] Taux d'accord OFPRA = nombre de reconnaissances du statut de réfugié et de protections subsidiaires accordées au stade de l'OFPRA / total des décisions de l'OFPRA.

2.2.2. Sans résorption rapide du stock d'ici fin 2015, l'amélioration des délais de traitement ne sera ni significative ni durable

Proposition n°29 : Fixer l'objectif d'atteindre, à la fin de l'année 2015, un délai moyen de traitement de 3 mois à l'OFPRA et de 6 mois à la CNDA avec une résorption du stock de dossiers résiduel[174].

Le pilotage de la politique de l'asile doit se fonder sur des objectifs clairs de maîtrise des coûts et de réduction des délais de traitement. Les objectifs suivants doivent être formalisés :

- **ramener d'ici fin 2015 le délai de traitement cumulé à l'OFPRA et à la CNDA à 9 mois** pour maîtriser les coûts de prise en charge des demandeurs d'asile du programme 303 et permettre l'efficacité de la procédure d'asile (réponse rapide au demandeur, effectivité des mesures d'éloignement…). Avec un délai de traitement moyen par l'OFPRA de 3 mois et de 6 mois par la CNDA, la durée complète d'une procédure de première demande suivie d'un recours atteindrait environ un an (délais cachés inclus) ;
- **aborder la période post-2015 avec un stock de dossiers résiduel résorbé** et des **capacités de traitement accrues** pour être en mesure d'absorber le choc de la transposition des directives.

Aucune diminution des coûts de prise en charge des demandeurs d'asile ne peut être obtenue sans une réduction forte et dans la durée des délais de traitement des demandes d'asile.

2.2.3. Le redressement du système de traitement des demandes d'asile passe par des gains de productivités substantiels et un renforcement des effectifs

Proposition n°30 : Retenir un scénario de réduction des délais combinant une augmentation d'effectifs (embauche de 10 officiers de protection et de 11 rapporteurs en 2014) et une amélioration de la productivité (10 % à l'OFPRA et 10 % à la CNDA en 2014).

Des objectifs fixés *supra* peuvent être déduites les capacités de traitement que doivent atteindre l'OFPRA et la CNDA et les moyens supplémentaires à leur allouer pour y parvenir. Sous les hypothèses retenues par la mission et toutes choses égales par ailleurs (cf. Encadré 6), **différents scénarios sont envisageables pour atteindre les objectifs à d'ici fin 2015** (un délai moyen de traitement à l'OFPRA de 3 mois, un délai moyen de jugement de 6 mois à la CNDA et une résorption du stock de dossiers résiduel) (cf. Tableau 16) :

- **dans le scénario « Augmentation d'effectifs** », la seule variable permettant d'atteindre la cible est le nombre d'agents instructeurs (officiers de protection affectés à l'instruction et rapporteurs). Ce scénario implique **l'embauche en 2014 de 35 officiers de protection à l'OFPRA et de 29 rapporteurs à la CNDA** ;
- **dans le scénario « Productivité »,** la seule variable permettant d'atteindre la cible est l'augmentation de la productivité des agents affectés à l'instruction. La productivité est entendue ici comme le nombre de dossiers traités par jour ouvré par équivalent temps plein travaillé (ETPT). Ce scénario implique une **augmentation de la productivité en 2014 de 14,5 % à l'OFPRA et de 16,9 % à la CNDA** ;

[174] Stock résiduel = (stock de début d'année + nouveaux dossiers) – (dossiers traités + stock incompressible). Le stock de dossiers résiduel évolue de façon dynamique chaque année et correspond au stock qui ne devrait pas exister si l'institution traitait immédiatement chaque nouveau dossier entrant.

- **dans le scénario privilégié par la mission,** la cible est atteinte par un effort combiné sur la productivité et sur les effectifs. Ce scénario implique **en 2014 l'embauche de 10 officiers de protection à l'OFPRA et 11 rapporteurs à la CNDA et une hausse de la productivité de 10 % à l'OFPRA et à la CNDA**.

Le scénario recommandé par la mission ne consiste pas en une nouvelle opération ponctuelle de déstockage ponctuelle. Les créations d'emplois sont pérennes (le coût retenu dans les estimations est celui de titulaires et non de contractuels). Il s'agit **d'augmenter dans la durée les capacités de traitement de l'OFPRA et la CNDA** pour atteindre un triple objectif :

- traiter un flux de demande d'asile élevé et en croissance ;
- réduire les délais de traitement et résorber le stock accumulé ;
- être en mesure d'absorber le choc potentiel sur les délais lié à la transposition des directives asile révisées.

Les pistes d'amélioration des capacités de traitement de l'OFPRA et de la CNDA sont présentées en troisième partie (cf. ci-dessous). La création de postes de rapporteurs à la CNDA doit être conditionnée à la réalisation d'un audit conjoint sur son fonctionnement (cf. 3.2).

2.2.4. L'investissement à fournir sur la CNDA et l'OFPRA est très largement rentabilisé par de moindres dépenses sur le programme 303

Un « taux de rentabilité » du renforcement des moyens consentis à l'OFPRA et à la CNDA peut être calculé en rapprochant :

- **le coût des emplois supplémentaires** nécessaires (CAS pension inclus) pour réduire les délais dans le scénario de la mission : ce coût s'élève à environ 2,8 M€ en cumulé sur 2014 et 2015 ;
- avec **les économies dégagées sur les dépenses d'ATA et d'HUDA** grâce à la réduction des délais de traitement : ces économies s'élèvent à 133 M€ en cumulé sur 2014 et 2015. Les économies dégagées sur les seules dépenses d'ATA s'élèveraient à 21,6 M€ en 2014 et 44,5 M€ en 2015.

Ce rapprochement fait apparaître un rapport de 1 à 47 entre le coût des emplois supplémentaires et les économies dégagées sur les dépenses d'ATA et d'HUDA permises par une réduction des délais (cf. tableau 17).

L'incertitude sur l'évolution du flux de la demande d'asile ne doit pas conduire à faire de nouveau le choix de recrutements limités en nombre et pour une durée courte compte tenu de ce rapport coûts des recrutements économies dégagées. **Le risque de surcapacités du dispositif de traitement de la demande d'asile n'apparaît pas avéré** au regard du stock accumulé et des perspectives d'évolution des délais de traitement.

Annexe IV

Tableau 16 : Scénarios du traitement des demandes d'asile à la fin de l'année 2015 avec le délai prévisionnel moyen (DPM[175]) de traitement et les coûts d'ATA et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) associés

Scénarios	Hypothèses (*toutes choses égales par ailleurs*)	OFPRA		CNDA		OFPRA et CNDA	Coût prévisionnel en 2015	
		DMP en 2015 (en mois)	Décisions en stock en 2015 (stock en mois)	DMP en 2015 (en mois)	Décisions en stock en 2015 (stock en mois)	DMP en 2015 (en mois)	ATA (en M€)	HUDA (en M€)
Statu quo	*Pas de hausse d'effectifs ou de la productivité à l'OFPRA ou la CNDA*	*6,0*	*26 000 (6,2 mois)*	*7,4*	*24 400 (7,4 mois)*	*13,5*	*177*	*128*
Scénarios envisageables pour atteindre la cible								
Augmentation d'effectifs	+ 35 ETP à l'OFPRA en 2014 + 29 ETP à la CNDA en 2014	3,0	10 800 (2,2 mois)	6,0	23 600 (5,9 mois)	10,0	133	84
Hausse de la productivité	+ 14,5 % à l'OFPRA en 2014 + 16,9 % à la CNDA en 2014	3,0	11 500 (2,4 mois)	6,0	22 500 (5,9 mois)	10,0	133	84
Scénario mission	**+ 10 ETP à l'OFPRA et hausse de la productivité de 10 % en 2014 +11 ETP à la CNDA et hausse de la productivité de 10 % en 2014**	**3,0**	**11 300 (2,3 mois)**	**6,0**	**22 800 (5,9 mois)**	**10,0**	**133**	**84**

Source : modèle de prévision budgétaire Roland Berger du service de l'asile, mission.

N.B. : hypothèses retenues par la mission, cf. Encadré 6.

Tableau 17 : Incidence budgétaire directe des recrutements supplémentaires à l'OFPRA et à la CNDA par rapport au scénario « *statu quo* »

	Recrutements d'OP titulaires	Coût moyen d'un officier de protection titulaire (en k€)	Recrutement de rapporteurs	Coût moyen d'un rapporteur (en k€)	Coût total sur 2014 et 2015	Economies sur l'ATA et l'HUDA générées en 2014 et 2015	Rapport économies générées sur coûts des emplois supplémentaires
Hors pensions	10	45,6	11	51,3	2 041	132 588	65,0
Avec pension	10	63,6	11	71,5	2 845	132 588	46,6

Source : OFPRA, CNDA, modèle de prévision budgétaire Roland Berger, mission.

N.B. : le coût moyen 2012 d'un OP titulaire et d'un rapporteur inclut les charges. Le coût CAS pension pour un rapporteur a été estimé en appliquant un ratio au coût moyen charges incluses. Faute de comptabilité analytique, le coût complet n'a pu être retenu. Hypothèses retenues par la mission, calculs toutes choses égales par ailleurs.

[175] Le délai prévisible moyen (DPM) est calculé en faisant le rapport entre le nombre de dossiers en stock en année début d'année n sur le nombre de dossiers traités en année n – 1. Il diffère ainsi du délai moyen constaté (DMC) qui se base sur l'ancienneté des dossiers effectivement traités dans l'année.

Encadré 6 : Méthodologie des simulations de l'évolution du traitement de la demande d'asile

- **Modèle de prévision budgétaire Roland Berger**

Le cabinet Roland Berger a développé en 2011 pour le service de l'asile un outil de modélisation budgétaire évaluant l'impact sur les dépenses d'HUDA, de CADA et d'ATA d'une évolution des flux de demandes d'asile et des capacités de traitement de l'OFPRA et de la CNDA.

- **Hypothèses de base communes aux différents scénarios :**

Les hypothèses de base retenue par la mission ont été maintenues pour l'ensemble des scénarios :

Evolution de la demande d'asile : + 4 % en 2013 ; +2 % en 2014 ; + 4 % en 2015 (répartition majeurs / mineurs inchangée).

Evolution de la demande d'accueil (taux de recours à l'offre de prise en charge matérielle par les demandeurs en cours de procédure) : + 4 % en 2013 ; + 4 % en 2015 ; + 4 % en 2015.

Création des 4 000 nouvelles places de CADA : + 1 083 en 2013 ; + 2 250 en 2014 ; + 667 en 2015.

Stabilité des « taux de sortie » actuels (taux de réfugiés et de déboutés) et des durées de prise en charge initiales.

L'augmentation du plafond d'emplois de l'OFPRA de 10 ETP en 2013 est considérée comme actée. Les emplois supplémentaires proposés dans les scénarios s'ajoutent à ces 10 ETP.

Pleine occupation des CADA (une réduction des délais de traitement se traduit par une augmentation du taux de rotation en CADA, les places libres étant supposées immédiatement occupées par des demandeurs d'asile en hébergement d'urgence).
Les effets liés à d'éventuelles nouvelles créations de places de CADA ou à une diminution du taux d'indus sur l'ATA n'ont pas été pris en compte.

- **Hypothèses variables selon les scénarios :**

S'agissant des augmentations d'ETP : elles correspondent à des emplois en charge exclusivement du traitement des demandes d'asile (officiers de protection affectés à l'instruction à l'OFPRA et rapporteurs à la CNDA). Compte tenu du temps nécessaire à la décision et au recrutement de ces personnels, l'hypothèse retenue est celle d'agents effectivement en poste début 2014.

A noter : l'augmentation des capacités de traitement peut accroître le volume de tâches administratives (numérisation, enregistrement et transmission des demandes) confiées à des agents de catégorie B et C.

S'agissant de la productivité : elle est entendue comme le nombre de dossiers traités par jour ouvré par équivalent temps plein travaillé. Plusieurs facteurs déterminent ainsi la productivité (nombre de dossiers traités par agent, temps de présence effectif des agents à l'instruction…). L'hypothèse retenue est celle d'une augmentation de la productivité seulement à compter de 2014. La réorganisation en 2013 liée au plan d'action à l'OPFRA rend peu probable une amélioration de la productivité dès cette année. Il en va de même s'agissant de la CNDA, au sein de laquelle les gains de productivité ne pourraient se matérialiser qu'à partir de 2014.

Source : mission.

3. Les leviers de renforcement des capacités de traitement des demandes d'asile doivent être activés à l'OFPRA et à la CNDA

3.1. Améliorer les capacités de traitement par l'OFPRA des demandes d'asile

3.1.1. Rationaliser les méthodes de travail au sein des différentes divisions

Proposition n°31 : Appuyer le plan d'action de l'OFPRA pour la rénovation des méthodes de travail et veiller à sa cohérence avec les objectifs de délais et de résorption des stocks arrêtés.

Un groupe de travail a été constitué début février 2013 sur la rénovation des méthodes de travail à l'OFPRA. Ses conclusions doivent être rendues à la fin du mois d'avril 2013. Elles alimenteront, avec le chantier d'amélioration de la qualité déjà engagé, un plan d'action devant être présenté au conseil d'administration. Les réflexions en cours portent :

- sur les structures de l'OFPRA (organigramme, programmation et logistique de l'activité) ;
- sur l'organisation du travail (organisation individuelle et collective, harmonisation des méthodes de traitement entre les différentes divisions, numérisation) ;
- sur le processus de décision (examen des demandes, place de l'entretien, convergence avec la CNDA) ;
- la performance (en termes de ressources humaines, d'indicateurs de performance et de management).

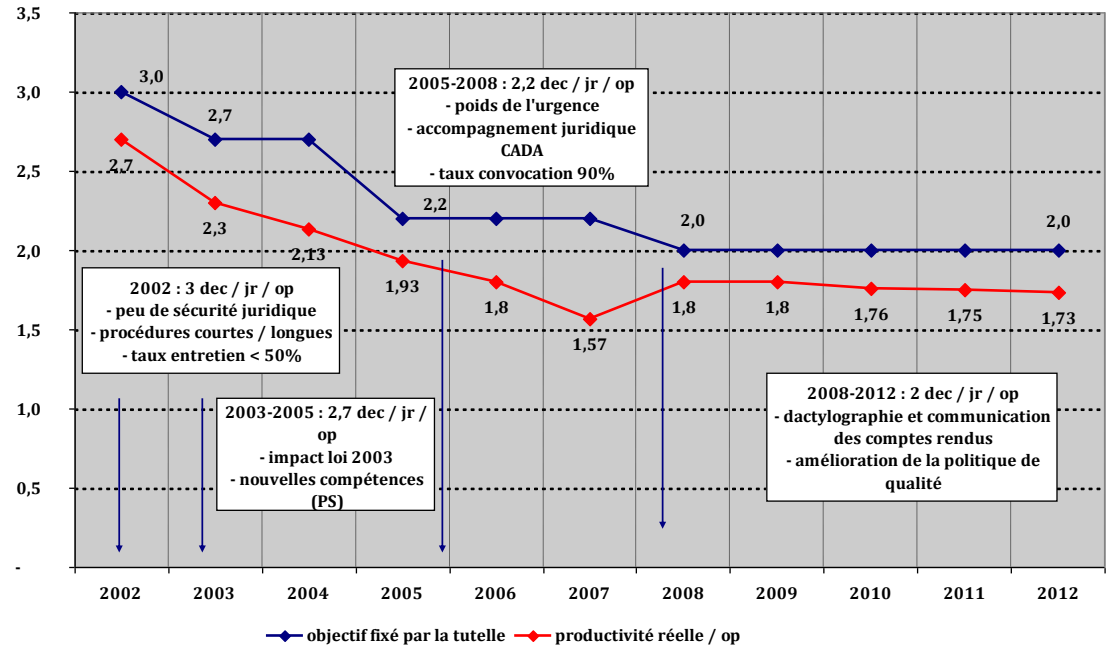
Le champ large de la réflexion, le calendrier fixé et la nécessité d'aboutir à un plan d'action opérationnel amènent à saluer la démarche entreprise à l'OFPRA. Sans préempter les conclusions du groupe de travail, trois objectifs clefs peuvent être soulignés au regard du reste du traitement des demandes d'asile et des recours :

- la nécessité d'aboutir à **davantage d'adaptabilité et de réactivité de l'OFPRA à l'évolution des flux**, notamment par une plus grande souplesse de l'organisation (capacité à redéployer sur une période limitée des officiers de divisions d'appui vers l'instruction afin de faire faire à un afflux de demandes, mutualisation accrue des flux, effort ponctuel mis sur un pays d'origine particulier…) ;
- **développer un dispositif de traitement différencié de la demande**. Une analyse interne sur le risque-pays et par profil de demandeur pourrait, à terme, constituer une alternative au seul placement en procédure prioritaire du fait de l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs ou d'un abus de procédure. Tout en respectant un socle de garanties procédurales essentielles, les modalités de traitement de la demande d'asile pourraient être modulées selon leur nature et leur complexité (durée d'instruction cible différente, entretien supplémentaire, davantage de « manifestement infondés » pour les réexamens…) ;
- l'importance de **fixer un objectif chiffré d'augmentation de la productivité** à la suite de la pleine mise en œuvre du plan d'action. A ce titre, les gains de productivité pourraient se matérialiser davantage à partir de 2014 qu'en 2013 dans le cadre d'une transformation profonde de l'organisation.

3.1.2. Augmenter le temps global agent consacré à l'instruction des demandes d'asile

Sur les dix dernières années, la productivité des agents de l'OFPRA a nettement décru : le nombre de décisions prises par jour travaillé et par officier de protection affecté à l'instruction a baissé de 36 % entre 2002 et 2012. Le renforcement des garanties procédurales explique en partie cette baisse (cf. Graphique 11). En particulier, l'augmentation du taux d'entretien, passé de 46 % en 2002 à 79 % en 2012, a limité les capacités de traitement des agents instructeurs.

Graphique 11 : Evolution du nombre de décision par jour par officier de protection



Source : OFPRA.

Plusieurs leviers doivent être actionnés pour améliorer le rapport ETPT / ETP.

La productivité de l'OFPRA pâtit d'**un taux de rotation élevé des agents affectés à l'instruction** lié notamment à la proportion de contractuels (cf. 1.2.2.2). La revalorisation de la rémunération décidée en 2012 devrait contribuer à fidéliser les personnels pour un coût annuel de 205 000 €. Le traitement indemnitaire des officiers de protection était jusqu'alors inférieur de 70 % à celui des agents des préfectures d'Ile-de-France.

Des gains de productivité sont également possibles par une diminution taux d'absentéisme, qui s'élève à 8 % en 2012.

3.1.3. Diminuer le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA

Proposition n°32 :	**Rapprocher la pratique de l'OFPRA et la jurisprudence de la CNDA.**

Pour les demandeurs d'asile de certaines origines, **de forts écarts existent en termes de taux d'admission entre le traitement par l'OFPRA et par la CNDA** (Serbie, Bangladesh, Turquie, Sri Lanka…). Ces disparités conduisant à accorder davantage de protections au stade juridictionnel qu'au stade administratif ont un coût élevé. **A titre indicatif, on peut estimer à environ une douzaine de millions d'euros l'économie qui résulterait du fait d'accorder dès le stade de l'OFPRA 2 000 protections accordées actuellement au stade de la CNDA**. Si afficher un taux d'admission cible à l'OFPRA aurait peu de sens, le rééquilibrage entre l'OFPRA et la CNDA doit être recherché.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées afin de favoriser une meilleure prise en compte par l'OFPRA de la jurisprudence de la CNDA dont : une information systématique des officiers de protection s'agissant des décisions d'annulation de la CNDA sur leurs dossiers et des motifs ayant conduit à l'annulation ; une meilleure accessibilité pour les officiers de protection des décisions de la Cour ; un renforcement de la qualité de l'instruction à l'OFPRA afin de limiter les annulations par la CNDA fondées autant sur un jugement négatif des modalités d'instruction de l'OFPRA que sur l'éligibilité du requérant à une protection internationale ; une vigilance accrue s'agissant de la robustesse juridique de la procédure suivie par l'OFPRA afin de limiter les renvois de la CNDA…

La nécessaire condition d'une meilleure application de la jurisprudence de la CNDA par l'OFPRA tient à une formation renforcée des membres des formations de jugement de la CNDA. Les disparités dans le traitement actuel de certaines nationalités tiennent en partie à « *un déficit d'autorité des décisions de la CNDA* (…) *la réforme de la CNDA et sa professionnalisation partielle étant encore très récentes* »[176].

Proposition n°33 : Assurer dans un premier temps, dès le second semestre 2013, une représentation de l'OFPRA dans 20 % des recours jugés par la CNDA. Mettre en place à l'OFPRA un processus pour cibler les recours à fort enjeu.

La représentation de l'OFPRA à la CNDA doit être rapidement renforcée. Elle pourrait s'opérer par le biais d'un marché d'avocats. Cette solution, en cours d'étude par l'OFPRA et le service de l'asile, devrait permettre de cibler les recours pour lesquels une représentation de l'OFPRA est jugée prioritaire[177]. Cette représentation devrait **être effective dès le second semestre 2013 pour un objectif initial de 20 % des affaires**.

Actuellement, l'OFPRA n'est représenté par sa direction des affaires juridiques (DAJ) que pour 3 % des affaires environ. Il s'agit pour l'essentiel d'affaires jugées en sections réunies ou de certaines affaires signalées (cas d'exclusions du statut de réfugié pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité). Cette faible représentation présente de graves inconvénients :

- elle contribue au taux élevé d'annulation des décisions de l'OFPRA ;
- elle fragilise le travail de la Cour et amoindrit l'autorité du rapporteur qui, faute de partie défenderesse, apparaît comme le plus en phase avec le dossier transmis par l'OFPRA.

[176] Sénat, rapport d'information n° 130 (2012-2013) de MM. Leconte et Frassa au nom de la commission des lois sur la procédure de demande d'asile, enregistré le 14 novembre 2012.

[177] Une première estimation confidentielle du coût d'une représentation par le biais d'avocats contribue à valider le recours à une telle prestation au regard des avantages attendus.

3.2. Améliorer les capacités de traitement de la CNDA des recours contre les décisions de l'OFPRA

3.2.1. Accélérer la professionnalisation de la Cour

Proposition n°34 : Subordonner toute création d'emploi de rapporteur à la réalisation d'une mission conjointe d'audit du fonctionnement de la CNDA conduite par la mission d'inspection des juridictions administratives et une inspection générale (IGF et / ou IGA).

L'audit de la prise en charge des demandeurs d'asile a été interrompu en cours de mission s'agissant du volet traitement des recours contre les décisions de l'OFPRA. **Les éléments recueillis par la mission laissent entrevoir un potentiel d'optimisation du fonctionnement de la CNDA élevé** (cf. 3.2). Un audit au cours du second trimestre de l'année 2013 pourrait permettre d'identifier les pistes d'amélioration.

Cet audit devrait avoir pour but d'accélérer la professionnalisation de la Cour. Il devrait être conduit *conjointement* par la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA), appuyée par l'Inspection générale des finances (IGF) et / ou l'Inspection générale de l'administration (IGA), afin de croiser une expertise métier et la vision des implications de l'activité de la CNDA sur l'ensemble de la politique de l'asile.

La professionnalisation de la Cour, bien qu'en progression, présente des faiblesses relevées tant par les associations[178] que les parlementaires[179].

L'une des singularités de la CNDA tient à **la proportion de présidents vacataires** (près de 90 en 2012). Plusieurs inconvénients découlent du nombre élevé de formations de jugement :

- **un déficit de cohérence jurisprudentielle**, avec notamment des écarts élevés et durables dans les taux d'admission selon les formations de jugement ;
- une grande disparité dans le déroulement des audiences entre les formations de jugement qui pose un problème d'équité ;
- **un manque d'information** et de formation de certains membres des formations de jugement qui explique en partie les écarts importants dans les taux d'admission entre l'OFPRA et la CNDA ;
- des contraintes de disponibilité des présidents vacataires, qui expliquent en partie **le délai relativement long entre l'audience et la lecture de la décision**. Le délai moyen entre l'audience et la lecture atteint 23 jours en 2012 à la CNDA, contre environ 15 jours pour le reste des juridictions administratives[180].

L'activité de greffe de la Cour laisse également supposer des difficultés. Sur l'échantillon de 600 demandes d'asile examiné par la mission, le délai moyen pour treize recours jugés forclos atteint près de 9 mois. Une refonte du processus d'instruction et d'enrôlement apparaît également souhaitable.

---

[178] Par exemple : rapport de la Cimade, *Voyage au cœur de l'asile*, janvier 2010.

[179] Sénat, rapport n° 9 (2010-2011), de MM. Reymond et Frécon au nom de la commission des lois sur « La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction neuve confrontée à des problèmes récurrents », enregistré le 6 octobre 2010.

[180] Source : site internet du Conseil d'État.

La professionnalisation de la Cour tend à s'améliorer. Le nombre de présidents permanents est par exemple passé de 9 en 2009 à 15 fin 2012[181]. D'autres mesures seraient susceptibles de renforcer cette professionnalisation (création du service des procédures à juge unique, création d'un service central, création du centre de recherche et de documentation, numérisation accrue des échanges, renforcement du rôle des divisions…).

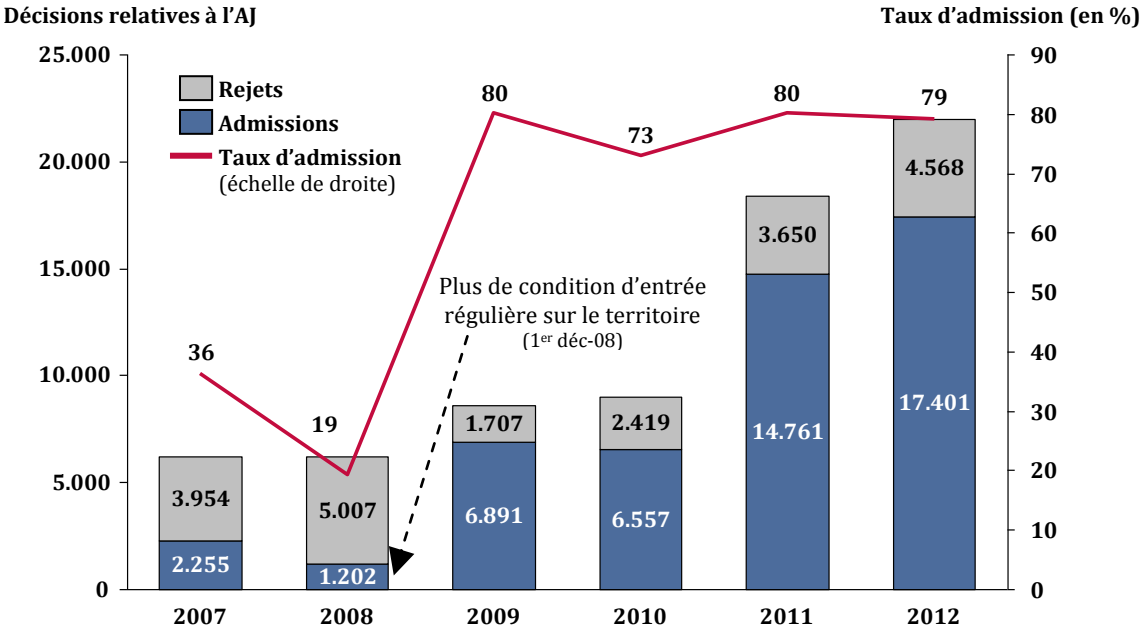
3.2.2. Réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle

Les délais de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle contribuent à dégrader fortement le délai de jugement de la CNDA.

Le délai de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle s'élève en moyenne à 4 mois et 9 jours en 2012 à la CNDA, contre seulement 1 mois et 18 jours pour l'ensemble des bureaux d'aide juridictionnelle français à l'issue de l'année 2011[182]. Le plus long délai constaté pour une demande d'aide juridictionnelle en 2012 atteint plus de 3 ans et 8 mois.

La condition d'entrée régulière sur le territoire pour l'octroi de l'aide juridictionnelle devant la CNDA a été supprimée à compter du 1er décembre 2008. Le nombre de demandes d'aide juridictionnelle a en conséquence quintuplé entre 2008 et 2012 et le taux d'octroi est passé de 19 % à 79 % (cf. Graphique 12).

Graphique 12 : Evolution des décisions relatives à l'aide juridictionnelle depuis 2007



Source : CNDA.

Deux dispositions législatives sont venues renforcer l'encadrement de l'aide juridictionnelle en 2011 (cf. encadré 7) sans effet apparent sur le niveau de la demande.

Deux nouvelles mesures pourraient permettre de réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle et d'enrôlement des affaires :

---

[181] Sénat, rapport d'information n° 130 (2012-2013) de MM. Leconte et Frassa.

[182] Source : projet annuel de performance du programme 101 « Accès au droit et à la justice », loi de finances initiale pour 2013,

- **le doublement de la rétribution des avocats inscrits à l'aide juridictionnelle** devant la Cour (un dossier passant de huit à seize unités de valeur), soit une rémunération pour un dossier passant d'environ 187 € à 374 €. Cette revalorisation devrait permettre d'augmenter le nombre d'avocats susceptibles d'être désignés ;
- **la suppression de l'exigence d'un contrôle des conditions de ressources du demandeur**. En 2012, seules 0,3 % des demandes d'aide juridictionnelle ont donné lieu à une décision de rejet pour dépassement des conditions de ressources.

Le décret portant ces deux mesures serait en cours d'examen au Conseil d'État ainsi que le texte permettent d'élargir le champ des barreaux de rattachement pour lesquels des avocats seraient susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle.

Encadré 7 : Demande d'aide juridictionnelle et computation des délais de recours

Deux dispositions sont venues renforcer récemment l'encadrement de l'aide juridictionnelle :

- l'aide juridictionnelle doit être sollicitée dans un délai d'un mois à compter de la réception par le requérant de l'avis de réception de son recours (article 162 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) ;
- un demandeur d'asile en situation de réexamen ne peut bénéficier de l'aide juridictionnelle devant la CNDA lorsque, à l'occasion de sa première demande, il a été reçu en entretien par l'OFPRA et a été entendu par la CNDA avec l'assistance d'un avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle (article 95 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité).

Le délai de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle n'est pas nécessairement inclus dans le délai moyen constaté :

- si l'aide juridictionnelle est déposée préalablement au recours (aide juridictionnelle dite « isolée »), le délai compris entre son dépôt et le dépôt du recours au fond n'est pas compté dans le calcul du délai moyen constaté ;
- si l'aide juridictionnelle est déposée avec le recours ou postérieurement à l'enregistrement du recours, le délai sera compté dans le calcul du délai moyen constaté.

La part respective de l'aide juridictionnelle « isolée » et de l'aide juridictionnelle « liée » n'a pas été communiquée par la CNDA.

Source : article L. 731-2 du CESEDA, loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

Proposition n°35 : En l'absence de baisse significative du délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle en 2012, envisager, par dérogation à l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, d'accorder l'aide juridictionnelle à la CNDA à tous les requérants en faisant la demande.

L'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que « *l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement* ». Par dérogation à cet article, il pourrait être envisagé de **supprimer le contrôle du caractère manifestement infondé du recours afin de faire baisser drastiquement les délais de traitement de demande d'aide juridictionnelle**. Cette mesure pourrait être envisagée si le délai de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle à la CNDA n'est pas ramené fin 2013 à la moyenne nationale (1 mois et 18 jours actuellement).

Le coût supplémentaire de l'aide juridictionnelle induit par un octroi systématique s'avèrerait limité au regard des **économies générées sur l'ATA et l'HUDA** par une réduction des délais (cf. Tableau 18).

Tableau 18 : Estimation de l'impact financier sur 2012 d'une généralisation de l'aide juridictionnelle (AJ)

Rejets de demandes d'AJ en 2012	Rémunération de l'AJ (16 UV)	Coût additionnel de l'AJ (en k€)	Economie sur l'ATA et l'HUDA en 2012 d'un mois de réduction des délais à la CNDA (en k€)	Economie nette (en k€)
4 568	374 €	1 708	15 141	13 433

Source : modèle de prévision budgétaire Roland Berger du service de l'asile, CNDA, mission.

3.2.3. Faire baisser le taux de renvoi en rééquilibrant la relation avec les avocats constitués à la Cour

Proposition n°36 : Faire de la baisse du taux de renvoi un objectif prioritaire et rétablir une relation équilibrée avec les avocats à la CNDA.

Le taux de renvoi durablement élevé à la CNDA constitue une anomalie relativement au reste des juridictions administrative. **Le taux de renvoi représente un coût majeur pour la CNDA en termes d'activité :** en 2012, près du tiers (31,6 %) des dossiers enrôlés sont renvoyés à l'audience, soit 13 339 dossiers.

Tableau 19 : Evolution du taux de renvoi à la CNDA depuis 2009

	2009	2010	2011	2012
Taux de renvoi (dossiers renvoyés sur dossiers enrôlés)	33,5 %	28,1 %	28,6 %	31,6 %

Source : CNDA.

Les renvois s'opèrent pour deux motifs principaux :

- **pour raison de santé d'un requérant** ne pouvant être présent à l'audience ;
- en cas **d'indisponibilité imprévue d'un avocat** ou de demande de report. Environ 43 % des recours en premières demandes seraient concentrés par une dizaine d'avocats[183]. Le taux de renvoi élevé traduit en partie **un régime d'indisponibilité *de fait* concédé aux avocats** à la Cour.

L'audit du fonctionnement de la CNDA devrait permettre **d'objectiver la proportion de renvois injustifiés**. Il s'agirait notamment de s'assurer que les renvois ne s'expliquent pas par la production de certificats médicaux de complaisance permettant au requérant de prolonger la durée de la procédure ou par l'indisponibilité « organisée » d'avocats[184]. A la suite d'une grève des avocats à la CNDA au printemps 2012, le vice-président du Conseil d'État a désigné un médiateur qui a formulé des propositions.

Plusieurs mesures pourraient favoriser une baisse du taux de renvoi :

- **une transmission numérisée des informations** (en élargissant l'expérimentation de la plateforme d'échanges électroniques sécurisés s'agissant des convocations aux audiences et des dossiers contentieux) ;
- **une modification de la procédure d'enrôlement** qui permettrait notamment de donner davantage de visibilité aux avocats sur le calendrier d'enrôlement ;

[183] Rapport du 22 novembre 2012 de la commission des lois du Sénat au PLF 2013, tome II, Asile, par M. Sueur.

[184] Des différences fortes et durables existent entre les formations de jugement s'agissant du taux d'annulation des décisions de l'OFPRA et pourraient conduire à des stratégies d'optimisation de la part de certains avocats.

- une meilleure répartition des recours entre les avocats. A ce titre, il devrait être envisagé de faire **rappeler à certains avocats par les bâtonniers les exigences du code de déontologie et les sanctions associées** en cas de manquement. Le code de déontologie prévoit en effet que : « *21.3.1.3. (…) L'avocat ne peut accepter une affaire s'il est dans l'incapacité de s'en occuper promptement, compte tenu de ses autres obligations.*[185] ».

3.2.4. Avoir un usage décomplexé des ordonnances de l'article R. 733-16 du CESEDA

Proposition n°37 : Recourir aux ordonnances de l'article R. 733-16 du CESEDA aussi souvent que nécessaire.

Les ordonnances de l'article R. 733-16 du CESEDA, dites ordonnances « nouvelles », sont prises pour « *les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office* ». L'orientation vers la procédure d'ordonnance nouvelle se fait par un magistrat. **Les ordonnances de l'article R. 733-16 sont prises par un magistrat, après instruction du dossier par un rapporteur**. Elles représentent 14,7 % des décisions rendues par la Cour en 2012, soit 5 484 décisions. 60 % des ordonnances de l'article R. 733-16 sont prises pour des réexamens.

Ces ordonnances, bien que critiquées par les associations et des avocats, constituent une **procédure légitime pour les recours dénués de moyen sérieux**. Elles permettent d'éviter d'engorger les audiences collégiales avec des recours n'ayant aucune chance d'aboutir.

Compte tenu de la sensibilité ressentie de cette question, nombre de dossiers seraient encore envoyés en audience alors même que leur caractère infondé ferait peu de doute. La mission recommande **qu'il soit recouru à cette procédure aussi souvent que les moyens soulevés dans le recours sont insusceptibles de prospérer**, sans considération des critiques adressées à cette procédure.

3.2.5. Remédier au problème des délais de jugement des recours ultramarins

Le délai moyen constaté en 2012 pour les recours enregistrés outre-mer s'élève à 1 an 5 mois et 6 jours, soit 7 mois et 20 jours de plus que la durée moyenne de jugement d'un recours métropolitain (9 mois et 16 jours). Le dossier le plus ancien jugé en 2012 est par ailleurs un dossier ultramarin pour lequel la lecture de la décision est intervenue **plus de sept ans et demi après l'enregistrement du recours**. Au 1er janvier 2013, les recours ultramarins représentaient 8,1 % du stock de la CNDA.

Un délai de jugement supérieur de 80 % pour les recours ultramarins par rapport aux recours métropolitains apparaît critiquable au regard du principe d'égalité. En outre, ce délai moyen de traitement outre-mer est générateur de coûts importants en termes d'ATA et d'hébergement d'urgence.

Proposition n°38 : Adopter sans délai l'arrêté interministériel permettant l'usage de la visioconférence pour les audiences devant la CNDA. S'assurer dès à présent de la disponibilité des moyens techniques nécessaires dans les locaux du ministère de la justice outre-mer. Réaliser, *sauf exception*, les audiences des requérants ultramarins en visioconférence.

[185] Décision du Conseil national des barreaux du 12 juillet 2007 portant adoption du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat (art. 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée).

L'alinéa 2 de l'article L. 733-1 du CESEDA, introduit par la loi du 16 juin 2011, prévoit la **possibilité pour la CNDA de réaliser une audience par visioconférence**. Cette modalité d'audience ne peut être refusée que par un requérant séjournant en France métropolitaine. Le décret n° 2012-460 du 6 avril 2012 est venu préciser les conditions d'application de l'utilisation de la visioconférence pour les audiences devant la CNDA. Un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'asile doit préciser les modalités techniques de mise en œuvre des moyens de communication audiovisuelle. **Cet arrêté interministériel n'a toujours pas été adopté**.

L'instruction doit être donnée à la CNDA que la tenue d'audiences par visioconférence doit être la règle et les audiences foraines l'exception, quitte à fixer un objectif chiffré à la Cour (par exemple, la réalisation de 85 % des audiences par visioconférence pour les recours enregistrés outre-mer). Compte tenu de la lourdeur d'organisation des audiences foraines, de leur coût et des économies substantielles sur l'ATA et l'HUDA que génèrent des décisions plus rapides sur les recours ultramarins, la visioconférence constitue un outil indispensable.

En outre, le législateur et le Gouvernement (décret n° 2012-460 du 6 avril 2012) ont veillé à apporter **des garanties pour que la tenue de l'audience par visioconférence n'amoindrisse en rien les chances du requérant**. La dimension plus humaine de l'audience, qui serait permise par la proximité physique entre le requérant et la formation de jugement, est régulièrement mise en avant. Elle conduit paradoxalement à accepter que les recours ultramarins soient jugés plus tardivement – sans que le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA soit supérieur.

Proposition n°39 : Jusqu'à l'effectivité du dispositif d'audience par visioconférence, augmenter la fréquence d'organisations d'audiences foraines outre-mer en proportion des économies réalisées sur l'ATA et l'HUDA grâce à la réduction du stock de recours en attente de jugement.

Dans l'attente de la mise en place des audiences par visioconférence, un scénario dégradé pourrait consister à augmenter la fréquence d'organisation des audiences foraines outre-mer en se fondant notamment sur un arbitrage coût de l'organisation – économies dégagées sur les dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile.

Les trois audiences foraines organisées outre-mer en 2012 (deux en Guyane et une à Mayotte) ont permis d'enrôler près de 1 400 affaires. Compte tenu de leur coût total (environ 200 000 € pour les trois) et des **économies qu'elles génèrent sur l'ATA et l'hébergement d'urgence**, ces audiences foraines outre-mer n'interviennent pas suffisamment fréquemment (cf. *annexe I*).

3.2.6. Etudier l'opportunité d'une évolution à moyen terme de la répartition du contentieux de l'asile

Proposition n°40 : Etudier l'opportunité de confier le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun d'ici trois à cinq ans.

La commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration présidée par Pierre Mazeaud s'était intéressée à l'évolution possible de la répartition du contentieux des étrangers. Dans son rapport *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* de juillet 2008, la commission Mazeaud avait écarté la piste d'un regroupement de l'ensemble du contentieux relatif aux étrangers (asile et immigration) au sein d'une même juridiction.

Selon le schéma d'organisation de la prise en charge des demandeurs d'asile et du traitement de leur demande, il pourrait être opportun de **refondre la répartition actuelle du seul contentieux de l'asile.**

Les lourdes difficultés entrevues à la CNDA invitent à étudier la **possibilité de confier le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun, éventuellement en ne confiant le contentieux de l'asile qu'à quelques tribunaux administratifs**. Cette évolution correspondrait à un **modèle très largement répandu en Europe** (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, pays scandinaves, pays baltes, Grèce, Espagne, Portugal…).

En France, **le tribunal administratif de Paris joue déjà indirectement un rôle de juge de l'asile** dans le cadre de la procédure d'asile de l'article L. 213-9 du CESEDA, dite « d'asile à la frontière » (cf. Encadré 8).

Une telle évolution de la répartition du contentieux pourrait notamment permettre :

- **une meilleure accessibilité** pour les requérants, obligés actuellement de se rendre à Montreuil quel que soit leur lieu de résidence (exception faite de l'outre-mer) ;
- **une plus grande cohérence jurisprudentielle** grâce à une professionnalisation accrue du traitement des recours (diminution de la proportion de présidents vacataires, baisse du nombre des formations de jugement…) ;
- **une réduction des délais de jugement et une baisse du taux de renvoi** grâce notamment au dépassement du goulet d'étranglement des avocats constitués à la Cour et à un élargissement des avocats susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle.

Ces avantages attendus seront à mettre en regard des possibles inconvénients d'une telle réforme (coût de la transition, besoins de formation dans les tribunaux administratifs retenus pour traiter le contentieux de l'asile…).

Encadré 8 : La procédure d'asile à la frontière

Introduite en 1982, cette procédure relève du ministère de l'intérieur qui prend une décision d'admission sur le territoire au titre de l'asile après consultation de l'OFPRA. L'OPFRA entend chaque demandeur et se prononce sur le caractère manifestement infondé ou non de sa démarche.

Depuis la loi 2007-1631 du 20 novembre 2007, le refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile opposé à l'étranger placé en zone d'attente peut être contesté par la voie d'un recours suspensif présenté au président du tribunal administratif dans un délai de 48 heures.

Le président – ou le magistrat qu'il désigne – statue seul, sans conclusions du rapporteur public, dans un délai de 72 heures. Durant l'examen de leur demande d'accès au territoire, les étrangers sont retenus en zone d'attente internationale.

En 2011, la division de l'asile aux frontières de l'OFPRA a rendu 1 857 décisions pour 2 430 demandes avec un taux d'avis positifs de 10,1 %. 940 recours ont été introduits en 2011 soit un taux de recours utile de 36,4 %. Le taux d'admission total s'élève à 86,7 % à la suite des autorisations délivrées par le juge des libertés et de la détention, le juge administratif ou le ministre en charge de l'immigration. Près de 90 % des demandes d'asile à la frontière ont été formulées à l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle.

Source : articles L. 221-1 et L. 213-9 du CESEDA.