

1

Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés

En 1999, 30 907 demandeurs d'asile ont sollicité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) la protection de la France. Les pays voisins ont enregistré eux aussi en 1999 un nombre élevé de demandes d'asile : 95 113 en Allemagne, 71 315 en Grande-Bretagne, 46 068 en Suisse, 39 299 aux Pays-Bas, 35 778 en Belgique.

Au 31 décembre 1999, 108 102 réfugiés bénéficiaient en France des dispositions protectrices de la convention de Genève du 28 juillet 1951, l'OFPRA ayant accordé 4 659 statuts de réfugié cette année-là.

La Cour a enquêté sur les actions d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés. L'effort financier de l'État à ce titre n'est pas négligeable : au minimum 1 138,3 MF (173 532 716,32 €) identifiés en 1999.

La Cour a constaté que ces actions sont conduites dans un cadre peu lisible : des procédures complexes se superposent, des intervenants multiples se coordonnent mal, les crédits sont dispersés.

Le système d'accueil français se caractérise, de plus, par sa dualité : les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande, comme les réfugiés pendant les six mois qui suivent l'attribution du statut, peuvent soit être hébergés dans un centre où ils sont pris en charge au titre de l'aide sociale obligatoire de l'État, soit percevoir pendant douze mois une allocation d'insertion versée par les ASSEDIC. Mais l'augmentation des demandes et l'allongement des durées de séjour entraînent l'enraiment du dispositif national d'accueil et accentuent les inégalités entre les demandeurs pris en charge dans les centres et les autres.

Les actions conduites pour l'intégration des réfugiés sont, elles aussi, d'une efficacité limitée : la durée moyenne de séjour en centre provisoire d'hébergement est largement supérieure aux six mois prévus, et les revenus des réfugiés qui en sortent ne proviennent d'un emploi que dans une minorité de cas. En outre, les actions de formation qui leur sont proposées souffrent d'un pilotage par deux administrations distinctes et d'une absence d'évaluation des formations dispensées.

Une attention particulière a été portée aux opérations exceptionnelles d'accueil auxquelles la France a dû faire face durant la période examinée par la Cour (1995-1999) et qui ont fait ressortir les limites du système, mais aussi ses points forts.

Au total, il paraît opportun d'engager un réexamen des modalités actuelles de pilotage par l'État du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et d'insertion des réfugiés. Il ne s'agit pas d'un problème strictement français. Le nécessaire réexamen devra donc être effectué dans le cadre de l'Union européenne à la lumière des engagements internationaux pris par la France.

Compte tenu des sommes en jeu (1 138,3 MF en 1999 pour les montants identifiables), la Cour a vérifié les dépenses exposées par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés de 1995 à 1999, ainsi que les comptes et la gestion de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public national, et des associations Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et France terre d'asile (FTDA).

Ses observations actualisent, sur un sujet voisin, ses observations précédentes sur « divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées⁶² » ; elles complètent aussi ses observations sur la capacité de l'administration et de ses relais à faire face à des situations d'urgence sociale⁶³ ; elles illustrent enfin la tendance de l'administration à recourir au secteur associatif pour mettre en œuvre une politique sociale dont elle n'a pas toujours les moyens, sans définir pour autant les règles d'un partenariat efficace⁶⁴.

⁶² Cf. rapport public 1997, p. 163.

⁶³ Cf. rapport public 1999, p. 207.

⁶⁴ Voir en 1^{ère} partie, chapitre II, l'observation sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales.

I. – Cadre de l'action de l'État

A. – Des procédures complexes

1. – Les textes

L'article 4 du préambule de la Constitution de 1946 énonce que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». C'est le « droit d'asile constitutionnel ».

La France a ratifié la convention de Genève du 28 juillet 1951 qui, complétée par le protocole de New-York du 31 janvier 1967, offre une protection aux personnes craignant avec raison de subir dans leur pays des persécutions du fait de leur appartenance à une ethnie ou à un groupe social, de leurs opinions politiques ou religieuses. C'est le "droit d'asile conventionnel".

La loi du 11 mai 1998, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, a assimilé droit d'asile constitutionnel et droit d'asile conventionnel pour les procédures et les droits des bénéficiaires. Elle a aussi introduit un droit distinct « d'asile territorial » au bénéfice de l'étranger qui « établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Parallèlement, une harmonisation des politiques européennes en matière de droit d'asile a été engagée par la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un membre de la Communauté européenne. Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a inclus le droit d'asile dans les questions d'intérêt commun du « troisième pilier » communautaire sur la justice et les affaires intérieures. Les conclusions du Conseil Européen de Tampere d'octobre 1999 envisagent à terme, comme prévu par le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, une procédure d'asile commune et un statut uniforme dans toute l'Union, les questions d'asile passant alors au premier « pilier » communautaire.

Les modalités d'accueil des demandeurs d'asile en France sont souvent régies par des circulaires. Dans le cas de « l'allocation d'attente », la seule base juridique est même une simple convention

entre l'État et une association⁶⁵. Cette allocation devrait être prévue par un texte réglementaire.

2. – Les procédures et les droits

a) Les demandes d'asile constitutionnel ou conventionnel sont faites le plus souvent dans une préfecture⁶⁶. Sauf dans les cas de refus d'admission⁶⁷, une autorisation provisoire de séjour est délivrée pour un mois afin de permettre au demandeur de déposer une demande à l'OFPRA ; un récépissé de demande de statut lui est alors remis par la préfecture, qui vaut autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à la réponse définitive de l'OFPRA ou de la Commission des recours des réfugiés, mais qui ne permet pas une activité salariée.

Pour une demande d'asile territorial, l'étranger qui ne s'est pas vu refuser l'admission au séjour⁶⁸ doit déposer un dossier en préfecture. Il est ensuite convoqué pour une audition, à l'issue de laquelle lui sera remis un récépissé valant autorisation de séjour d'un mois, renouvelable jusqu'à décision du ministre de l'intérieur, prise après avis du ministre des affaires étrangères.

Il arrive fréquemment que ces deux procédures – résumées sur le schéma ci-contre⁶⁹ – se succèdent et que les délais se cumulent.

⁶⁵ En l'espèce, le Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

⁶⁶ Lorsque la demande d'asile est faite à la frontière, l'étranger est maintenu en zone d'attente pendant qu'il est vérifié que « sa demande n'est pas manifestement infondée » (loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports).

⁶⁷ Demande relevant d'un autre État partie à la convention de Dublin, « clause de cessation » (voir ci-après), menace grave pour l'ordre public, demande frauduleuse, abusive ou dilatoire.

⁶⁸ Trois cas, pour lesquels le Ministre de l'Intérieur statue en urgence, sont prévus par le décret n° 98-503 du 29 juin 1998 : étranger se trouvant au centre de rétention administrative, menace pour l'ordre public, demande de nature abusive, frauduleuse ou dilatoire.

⁶⁹ Schéma établi à partir d'un document publié par le Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile.

b) S'agissant des droits de l'étranger, certains documents donnent droit uniquement à un séjour limité dans le temps (convocation en préfecture, récépissé de demande d'asile territorial). En revanche, l'autorisation provisoire de séjour ouvre l'accès aux centres d'hébergement du dispositif national d'accueil et le certificat de dépôt d'une demande auprès de l'OFPRA donne droit à l'allocation d'attente⁷⁰ ainsi qu'à l'allocation d'insertion⁷¹, qui ouvre droit elle-même aux prestations d'assurance maladie-maternité du régime général de sécurité sociale. Le certificat de réfugié, délivré par l'OFPRA, entraîne l'attribution d'une carte de résident valable 10 ans qui permet d'exercer une activité professionnelle. Il donne droit à l'assurance maladie-maternité, aux prestations familiales, au RMI, à la prise en charge temporaire dans le dispositif d'accueil et à certaines aides spécifiques. La carte de séjour d'un an avec mention "vie privée et familiale" permet au bénéficiaire de l'asile territorial d'exercer une activité professionnelle.

Pour s'orienter dans ces procédures compliquées, le demandeur d'asile peut recourir aux services d'associations d'accompagnement social et d'assistance juridique des demandeurs d'asile et des réfugiés, subventionnées d'ailleurs à ce titre par l'État, qui a ainsi conclu des conventions avec la Croix-Rouge française (0,7 MF en 1999), notamment « en réponse à la complexité croissante du droit des étrangers », et avec le Secours catholique (0,5 MF).

B. – Des interventions mal coordonnées

L'accueil des demandeurs d'asile est une compétence de l'État. Néanmoins, la question du département de rattachement peut se poser après plusieurs mois de séjour en France. Les dispositifs légaux relatifs à l'accès des enfants des demandeurs d'asile aux prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE) - à la charge des départements - sont dès lors inégalement respectés. Une exacte application des articles 40 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale devrait être assurée.

⁷⁰ Versée en une seule fois par le SSAE (2 000 F par adulte, 700 F par enfant mineur).

⁷¹ Accordée sous conditions de ressources et versée par les ASSEDIC pendant douze mois au plus, sur des crédits du Fonds de solidarité. D'un montant de 59,22 F par jour au 1^{er} janvier 2000 (1 776 F par mois), elle est suspendue pendant le séjour dans un centre du dispositif national pris en charge par l'aide sociale.

Au sein de l'État, cette question relève de plusieurs ministères, dont les actions sont complémentaires et qui sont d'ailleurs représentés au conseil d'administration de l'OFPRA. Les réunions interministérielles ont été fréquentes dans la période récente à propos des évacués du Kosovo et de l'augmentation du nombre des demandes d'asile. Il paraîtrait opportun, sans recréer une coordination interministérielle institutionnalisée⁷², de désigner une administration chef de file, qui devrait être la direction de la population et des migrations.

1. – Le ministère des affaires étrangères

Le ministère des affaires étrangères est concerné au premier chef par la mise en œuvre du droit d'asile.

a) La loi du 25 juillet 1952 confie à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la mission d'instruire les demandes d'asile conventionnel et d'assurer la protection des réfugiés. L'OFPRA tient ainsi l'état civil des 108 102 réfugiés statutaires qui résidaient en France au 31 décembre 1999⁷³.

Au 31 décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de réfugiés (en milliers)	40,0	40,0	38,3	32,3	29,2	25,3	21,3	15,1	8,1

La diminution de l'effectif des réfugiés correspond notamment aux décès, aux naturalisations, aux renoncations au statut et aux retraits de statut.

La demande d'asile accuse de fortes fluctuations, auxquelles les moyens de l'OFPRA ont du mal à s'adapter⁷⁴. Le tableau ci-après résume l'activité de cet établissement public entre 1989, point haut de

⁷² L'expérience faite entre le 14 avril 1983 et le 26 juillet 1986 d'un délégué interministériel aux réfugiés n'a pas eu de suite.

⁷³ A la même date, selon le Haut commissariat pour les réfugiés de l'ONU, l'Allemagne comptait 975 500 réfugiés, la Suède 159 500, le Royaume-Uni 137 000, les Pays-Bas 139 200, la Suisse 82 300.

⁷⁴ Cf. rapport public 1994, p. 19.

la demande d'asile en France⁷⁵ et date d'une réforme de l'OFPRA, et 1999.

Année	Premières demandes	Evolution annuelle	Décisions	Décisions favorables	% accords	% rejets
1989	61 422	+ 78,8 %	31 170	8 570	27,5	72,5
1990	54 813	- 10,8 %	87 352	13 486	15,4	84,6
1991	47 380	- 13,6 %	78 442	15 467	19,7	80,3
1992	28 872	- 39,1 %	36 646	10 266	28,0	72,0
1993	27 564	- 4,5 %	35 489	9 914	27,9	72,1
1994	25 964	- 5,8 %	29 710	6 945	23,4	76,6
1995	20 415	-21,4 %	29 096	4 742	16,3	83,7
1996	17 405	-14,7 %	22 203	4 344	19,6	80,4
1997	21 416	+23,0 %	24 167	4 112	17,0	83,0
1998	22 375	+4,5%	22 405	4 342	19,4	80,6
1999	30 907	+38,1 %	24 151	4 659	19,3	80,7

Ainsi que l'exposait en septembre 1996 à la Cour le ministre des affaires étrangères, « le nombre croissant des demandes d'asile des années 1980 [s'expliquait] d'une part par l'éventail de plus en plus large de pays d'où émanaient des solliciteurs d'asile, et d'autre part par l'interruption du recrutement de main d'œuvre étrangère qui rendait l'asile attractif en devenant un des moyens les plus simples de se maintenir sur le territoire français ». Deux éléments principaux peuvent expliquer la baisse enregistrée entre 1989 et 1996 : le doublement du nombre de décisions de l'OFPRA en 1990 et 1991, qui a pu dissuader certains dépôts de demandes, et la suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile par une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 1991.

La reprise du flux des demandes depuis 1997 est significative. En 1999, pour la première fois depuis dix ans, le nombre de nouvelles demandes a été supérieur au nombre de décisions, et les chiffres du premier trimestre 2000 indiquent une poursuite de la hausse. Les chiffres annuels restent toutefois encore sensiblement inférieurs à ceux de 1989 et à ceux de plusieurs pays voisins.

En revanche, le nombre de décisions favorables rendues chaque année a été divisé par trois et demi depuis 1991, et s'est stabilisé entre quatre et cinq mille par an depuis 1995. Le délai moyen d'instruction d'une demande oscille depuis 1994 entre 97 et 167 jours, alors qu'il était indiqué en 1991 que sous l'effet du renforcement des moyens de l'OFPRA, une demande d'asile recevait désormais une réponse sous

⁷⁵ Moins de 2 000 demandes en 1974, près de 20 000 en 1980, 34 352 en 1988.

deux mois en moyenne et que le délai total de traitement du dossier ne dépassait pas six mois en cas de recours. De plus, comme un premier tri permet de traiter rapidement les dossiers manifestement infondés et les procédures prioritaires, les délais peuvent dépasser une année pour les dossiers plus complexes. Malgré cet allongement, la garantie d'un examen approfondi n'est pas assurée : en 1999, 37 % seulement des demandeurs ont été auditionnés par l'OFPRA.

La Cour a constaté que l'Office ne s'est doté que tardivement d'un schéma directeur informatique et des équipements indispensables pour lui permettre de remplir sa mission, bien que des crédits aient été inscrits à cette fin à ses budgets successifs. Une nouvelle augmentation des moyens de l'établissement public a été récemment décidée par le Gouvernement. Mais une meilleure gestion de ceux qui lui sont d'ores et déjà accordés, notamment en matière de personnel, d'informatique, de documentation et de formation, doit également être recherchée.

b) La saisine de la Commission des recours des réfugiés a pour effet de proroger l'autorisation de séjour des demandeurs.

Le nombre des recours devant cette juridiction administrative, qui relève en cassation du Conseil d'État, augmente depuis 1996 : 13 630 cette année-là, 15 687 en 1999. Le nombre d'affaires en instance s'accroît lui aussi de nouveau : 6 857 au 31 décembre 1999 contre 4 043 en 1996. Le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA n'a cessé d'augmenter depuis 1995. Il s'est établi à 9 % environ en 1998 et 1999, mais avec de grandes variations d'une nationalité à l'autre⁷⁶.

Il est indispensable que l'OFPRA diffuse plus largement une analyse de la jurisprudence de la commission et du Conseil d'État auprès des agents qui instruisent les demandes d'asile et qui devraient être invités à appliquer les principes déjà dégagés.

2. – Le ministère de l'intérieur

Pour l'asile territorial, le ministère de l'intérieur est le principal intervenant. Pour l'asile conventionnel, son rôle se situe à la fois à l'arrivée sur le territoire (zones d'attente dans les aéroports, préfectures) et au terme de la procédure, quand le demandeur débouté

⁷⁶ Les requêtes des ressortissants irakiens ont ainsi été accueillies à 46 % en 1999, tandis que celles des ressortissants chinois ou roumains l'étaient à moins de 1 %.

fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire et d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

a) Les demandes d'asile territorial sont en fort développement : 1 339 en 1998, 6 334 en 1999. Leur examen final est centralisé, dans un souci d'harmonisation, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère. Le pourcentage de décisions favorables a été de 3,6 % en 1998 et de 6,1 % en 1999. Les délais d'examen sont en moyenne de quatre à six mois, alors que l'objectif initial était d'un mois.

b) Les préfetures, en particulier à Paris et dans les départements frontaliers, souffrent de moyens inadaptés à l'augmentation de la demande d'asile. Un demandeur d'asile se voit généralement remettre une convocation pour une date ultérieure : il peut ainsi passer plusieurs mois « sous notice d'asile », statut précaire non prévu par les textes.

c) 11 516 « invitations à quitter le territoire » ont été prononcées en 1998 et 12 624 en 1999 à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés, suivant les statistiques du ministère de l'intérieur. L'enchaînement des recours, les changements d'adresse et le non-recoupement des fichiers (OFPRA, préfetures, dispositif national d'accueil) ne facilitent pas le suivi de la situation administrative des intéressés.

Le nombre de demandeurs d'asile déboutés qui sont effectivement reconduits à la frontière n'est pas connu non plus. Le ministère de l'intérieur ne dispose en effet que d'un état global des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, qu'ils concernent ou non des demandeurs d'asile : 33 378 arrêtés de l'espèce ont été signés en 1999, 5 144 ont été exécutés. Il convient, toutefois, de tenir compte des départs spontanés.

3. – Le ministère de l'emploi et de la solidarité

Le ministère de l'emploi et de la solidarité assure la prise en charge des demandeurs d'asile et conduit des actions d'intégration, essentiellement de formation, en direction des réfugiés. La direction principalement concernée de ce ministère est la direction de la population et des migrations, dont les moyens en personnel consacrés aux demandeurs d'asile et réfugiés se réduisent à un bureau de trois personnes. Elle s'appuie sur des établissements publics sous sa tutelle et surtout sur des associations.

a) Les deux principaux établissements publics intervenant dans ce domaine sont l'Office des migrations internationales (OMI) et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS). Les missions de ces deux établissements publics gagneraient toutefois à être précisées, car elles ne comprennent pas formellement le domaine des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le recours au FAS et à l'OMI résulte donc plus de facilités budgétaires⁷⁷ que d'une utilisation rationnelle des compétences.

C'est le FAS qui verse depuis 1997 la subvention de fonctionnement du Service social d'aide aux émigrants (100 MF) et qui finance la mission de coordination de la formation dans le dispositif national d'accueil que le ministère a confiée à la Cimade (1,5 MF)⁷⁸.

Pour sa part, l'OMI organise et finance depuis juillet 1999 l'accueil des conjoints et familles de réfugiés, sous la forme de « plates-formes » auxquelles participe le SSAE. C'est aussi l'OMI qui a financé visites médicales, formations linguistiques, aides au retour et « voyages exploratoires » pour les évacués du Kosovo, ainsi que la mise à disposition de personnels pour l'examen des demandes d'asile au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur.

D'autres organismes interviennent pour certaines prestations : l'allocation d'insertion est versée par l'intermédiaire des ASSÉDIC, grâce à des ressources provenant du Fonds de solidarité, établissement public financé par la contribution exceptionnelle de solidarité des agents publics et par une subvention imputée au budget de l'emploi ; la rémunération des réfugiés stagiaires de la formation professionnelle est le plus souvent versée par le CNASEA⁷⁹, établissement public qui reçoit à cette fin des fonds de l'État.

b) Des associations remplissent de longue date des missions de service public dans le cadre de conventions passées avec la direction de la population et des migrations : France Terre d'asile (FTDA)

⁷⁷ Le FAS était, lors de l'enquête de la Cour, principalement financé par la Caisse nationale d'allocations familiales, et les ressources de l'OMI proviennent essentiellement de taxes et redevances diverses.

⁷⁸ Le ministère a indiqué à la Cour que la subvention de la Cimade serait en 2001 imputée au budget de l'État. Déclarée avec le nom de "Comité inter-mouvements auprès des évacués", l'association se nomme depuis 1997 "Cimade, service œcuménique d'entraide". L'usage s'est établi de la désigner comme "la" Cimade.

⁷⁹ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

coordonne et anime l'ensemble du dispositif national d'accueil, la Cimade coordonne la formation dans ce dispositif, l'Entraide universitaire française (EUF) verse des bourses pour l'enseignement supérieur, l'Association pour l'accès aux soins et l'insertion des réfugiés et des exclus (ASIRE) a pris le relais d'une autre association, Santé et communication - en règlement judiciaire - notamment pour attester que les examens médicaux prévus par la loi ont été pratiqués à l'entrée dans le dispositif d'accueil.

Le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) occupe une place à part : section française du Service social international (SSI), organisation non gouvernementale, cette association est présente sur le territoire, avec un effectif de 417 personnes, à travers 7 services régionaux et 47 bureaux départementaux. Reconnue d'utilité publique en 1932, elle assure un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France, notamment les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Outre le versement de l'allocation d'attente à tous les demandeurs d'asile (25 127 bénéficiaires en 1999) et d'aides d'urgence aux réfugiés après étude des cas sociaux, le SSAE intervient spécialement en faveur des mineurs isolés (environ 200 demandes d'asile par an) et s'efforce de trouver, en liaison avec les services de l'État, des collectivités locales et d'autres associations, des solutions d'hébergement provisoire pour les demandeurs d'asile démunis, notamment les familles.

Dans la mesure où le SSAE est presque exclusivement financé sur fonds publics⁸⁰, tandis que ses missions sont fixées par l'État à travers des conventions, la question du maintien de son statut associatif peut être posée. L'étude de son adossement à un établissement public, tel l'OMI que le SSAE assiste déjà dans les plates-formes d'accueil, pourrait opportunément être approfondie.

Le recours à des associations pour remplir les missions de l'État suppose une définition du rôle de chaque intervenant. Le protocole d'accord entre associations accompagnant la mise en place du dispositif national d'accueil fixait une répartition des tâches qui reste peu nette : ainsi le SSAE intervient de plus en plus pour les demandeurs d'asile ; FTDA gère elle-même quatre centres d'hébergement (23,7 MF en 1998) correspondant à chaque type de

⁸⁰ Les cotisations ne représentaient en 1999 que 10 680 F sur un total de ressources de plus de 100 MF.

populations accueillies dans ce dispositif national d'accueil ; la Cimade fait fonctionner à Massy le seul centre d'hébergement à ne pas relever de la commission nationale d'admission (5,32 MF en 1999) et elle est elle-même organisme de formation (2,29 MF en 1998 pour son centre de Paris).

Faute de comptabilité analytique exploitable, les documents financiers de plusieurs de ces associations ne permettent pas toujours de distinguer quelles subventions servent à financer quelles activités. La Croix-Rouge française a exposé, pour sa part, à la Cour que la procédure des fonds dédiés prévue par la nouvelle réglementation comptable de 1999 devrait lui permettre à compter de l'exercice 2001 de « répondre aux problèmes de traçabilité des différentes subventions en provenance du ministère des affaires sociales et de la solidarité ».

Un contrôle rigoureux par le ministère en charge des affaires sociales de l'exécution des conventions avec ces associations nécessiterait l'utilisation d'un identifiant normalisé permettant de recenser l'ensemble des concours apportés par l'État à un même bénéficiaire.

C. – Un budget éclaté

1. – Les montants identifiables

L'effort financier global consenti par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés et la formation de ces derniers est difficile à préciser. Quelques lignes budgétaires sont identifiées : le dispositif national d'accueil, les aides en espèces, le volet réfugiés du programme IRILL⁸¹. D'autres intitulés de chapitres ou d'articles sont moins précis : « actions en matière de population et d'intégration des migrants étrangers et des réfugiés » pour les formations financées par la direction de la population et des migrations, « demandeurs d'asile, réfugiés, apatrides et rapatriés » pour l'allocation d'insertion.

De plus, les modifications de la nomenclature budgétaire rendent les comparaisons pluriannuelles peu significatives ; des incertitudes pèsent sur certains montants, ceux des rémunérations versées par le CNASEA aux réfugiés stagiaires de la formation

⁸¹ Programme pour l'insertion, la réinsertion et la lutte contre l'illettrisme qui vise trois publics : les personnes en situation d'illettrisme, les détenus et les réfugiés.

professionnelle notamment ; le nombre des organismes financeurs est élevé ; il n'y a pas de maître d'œuvre unique.

La majeure partie des dépenses identifiables concerne les demandeurs d'asile puisque les réfugiés relèvent largement du droit commun. Le tableau ci-après en tente une synthèse, nécessairement partielle :

en millions de francs

Nature	1998	1999	Commentaires
OFPRA - CRR	92,64	106,30	Compte financier en 1998, budget modifié en 1999
<u>Budget Santé et solidarité</u>			
DNA	304,52	498,98	Dépenses nettes
Allocation d'attente	18,83	50,43	Dépenses nettes
Aides en espèces	8,53	7,50	Bourses EUF et aides diverses SSAE
Subventions non déconcentrées aux associations	10,84	10,74	Partie du chapitre 47-81, article 20
Formations DPM	26,46	24,78	Partie du chapitre 47-81, article 30 (y compris FSE)
<u>Budget Emploi</u>			
Volet réfugiés du programme IRILL	16,80	17,11	Dépenses nettes (y compris FSE)
Allocation d'insertion (en partie budget de l'État)	234,10	334,28	Estimation : 99 % des montants comptabilisés par l'UNEDIC (rapatriés, apatrides réfugiés et demandeurs d'asile)
CNASEA (budget de l'État)	31,26	24,57	Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (hors rémunérations versées par les ASSEDIC)
FAS	33,48	34,82	Subvention SSAE (estimation : un tiers) et mission Cimade
OMI	-	24,13	Mise à disposition de personnel (asile territorial) et interventions Kosovo
TOTAL	777,46	1 133,64	

Les estimations ci-dessus, qui aboutissent à des montants non négligeables, agrègent des éléments hétérogènes quant à la population concernée et à la nature des dépenses. Elles ne tiennent pas compte des crédits éventuellement affectés aux actions en direction des demandeurs d'asile ou des réfugiés par les autres ministères (en particulier affaires étrangères, intérieur, justice, éducation nationale, logement), les autres directions du ministère de l'emploi et de la solidarité, les organismes sociaux ou les collectivités territoriales, ni des subventions de l'Union européenne ou des organisations internationales.

2. – L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

L'enquête n'a pas fait apparaître de problème de trésorerie ou de droit budgétaire pour le versement de l'allocation d'insertion par les ASSEDIC, ou pour celui des rémunérations des réfugiés stagiaires de la formation professionnelle par le CNASEA ou par les ASSEDIC.

En revanche, les dépenses réglées directement par l'État s'adaptent moins aisément à l'évolution du nombre de décisions. C'est le cas du dispositif national d'accueil dans son ensemble qui ne peut faire preuve de souplesse qu'en s'appuyant sur la trésorerie des associations gestionnaires. La mise en place des financements pour l'accueil des évacués du Kosovo a ainsi nécessité des virements de crédits et la loi de finances rectificative⁸² ; elle n'est donc intervenue qu'avec un certain retard. En juillet 2000, c'est une loi de finances rectificative qui, devant l'engorgement du dispositif, a ouvert les crédits permettant la création de 1 000 places supplémentaires pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Il a été constaté de même que l'OFPRA n'a pas su se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs lui permettant d'ajuster ses moyens aux fluctuations de sa charge de travail, alors même que la création de corps de fonctionnaires propres à l'office rend la gestion de ses ressources humaines plus complexe et plus rigide.

II. – Accueil et hébergement

A. – Des principes originels remis en cause

a) Les principes sur lesquels se fonde le dispositif national d'accueil ont été fixés au moment de l'arrivée des réfugiés du Sud-Est asiatique, à partir de 1975, en tirant les leçons de l'accueil des réfugiés d'Amérique latine de 1973. Plus de 90 % des demandeurs obtenaient alors le statut de réfugié et tout arrivant était autorisé à exercer une activité professionnelle.

Le décret du 15 juin 1976 a permis aux personnes démunies attendant l'attribution du statut de réfugié et à leurs familles d'être prises en charge au titre de l'aide sociale dans les centres d'hébergement.

⁸² Cf. rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999, p. 346.

b) A partir du milieu des années 80, l'origine des demandeurs d'asile s'est diversifiée, et les centres provisoires d'hébergement (CPH) ont progressivement obtenu un agrément pour toutes les nationalités. Le principe resté en vigueur est celui d'une répartition sur tout le territoire, dès l'arrivée en France. Pour faciliter l'adaptation rapide aux besoins devaient être conventionnés des établissements sous-utilisés tels que des foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants.

Les demandeurs d'asile ont continué pendant quelques années à être autorisés à exercer une activité professionnelle. Jusqu'en 1991, l'appellation « réfugié » s'appliquait également aux demandeurs d'asile. L'allocation d'insertion continue d'ailleurs à ne pas distinguer entre demandeurs d'asile et réfugiés (articles L. 351-9 et R. 351-10 du code du travail).

c) Une circulaire du ministère des affaires sociales et de l'intégration du 19 décembre 1991 a réservé l'accès des centres provisoires d'hébergement « aux seuls réfugiés qui ont vocation, par le statut qui leur a été reconnu, à demeurer durablement en France ». Pour les demandeurs d'asile, « la suppression de l'autorisation automatique de travail » par la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 1991 a conduit à créer des « structures d'accueil particulières » : les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA).

La différence de traitement était fondée sur le double constat que le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était passé de 77 % en 1981 à 15 % en 1990 et que les demandes d'asile étaient traitées en deux mois - en six mois en cas de recours. Les données relatives aux délais ont largement évolué depuis 1991, sans que le système ait été repensé.

B. – Des résultats inégaux

1. – L'état du dispositif national d'accueil

L'admission des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le dispositif national d'accueil est décidée par une commission nationale d'admission, présidée par un représentant de la direction de la population et des migrations. France terre d'asile en assure le

secrétariat. La constitution de quatre commissions départementales a toutefois été autorisée⁸³.

L'accès à un dispositif financé au titre de l'aide sociale est réservé aux demandeurs d'asile et réfugiés qui déclarent sur l'honneur ne disposer « ni de ressources ni de logement ». Si la vérification de la qualité de demandeur d'asile ou de réfugié - subordonnée au dépôt effectif d'un dossier à l'OFPRA ou à l'octroi du statut - est relativement aisée, la situation sociale doit faire l'objet, aux termes des instructions du ministère, d'un « véritable diagnostic » portant sur « la réalité du besoin et la pertinence de la solution d'hébergement envisagée ». Depuis 1999, le service social d'aide aux émigrants (SSAE) siège à cette fin à la commission nationale d'admission.

Le dispositif national d'accueil se compose de deux « centres de transit » de 126 places au total, de 63 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (3 781 places), de 28 centres provisoires d'hébergement (1 018 places) et depuis fin 1999 d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile de 30 places. L'ensemble totalisait 4 955 places à la date de l'enquête. En 1999, 3 932 nouvelles personnes ont été admises dans le dispositif.

Les établissements du dispositif national d'accueil sont juridiquement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), régis par l'article L. 185 du code de la famille et de l'aide sociale. Gérés dans leur très grande majorité par des associations, ils voient leur activité coordonnée et animée par France terre d'asile, conventionnée à cet effet par le ministère (7,03 MF en 1999). FTDA intervient également dans les centres à titre d'expert pour le compte de la direction de la population et des migrations et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), et organise l'acheminement des futurs résidents vers les centres.

2. – Les coûts d'hébergement

Les frais de fonctionnement des centres sont pris en charge par le budget de la santé et de la solidarité au moyen de crédits qui sont déconcentrés au niveau des DDASS⁸⁴. Le financement de chaque établissement est assuré par une dotation globale annuelle, fixée par arrêté préfectoral. Le coût annuel de la place (rapport entre les charges

⁸³ Alpes-Maritimes, Gironde, Bas-Rhin, Rhône, à la date de l'enquête.

⁸⁴ Jusqu'en 1999, chapitre 46-23, article 21 ; depuis 2000, chapitre 46-81, article 60.

brutes constatées et la capacité moyenne agréée) était en 1996, année la plus récente sur laquelle des données étaient disponibles à la date de l'enquête, de 55 532 F en centre d'accueil pour demandeurs d'asile et 65 855 F en centre provisoire d'hébergement.

Le coût journalier, calculé en rapportant les charges brutes constatées aux journées réalisées, s'établissait en moyenne au même moment à 166 F en centre d'accueil et 239 F en centre d'hébergement. Des variations significatives étaient toutefois enregistrées par rapport à ces moyennes : 75 % des centres d'accueil avaient un coût journalier compris entre 130 F et 200 F, mais le coût journalier des centres d'hébergement variait du simple au quadruple selon les établissements.

Les facteurs susceptibles d'expliquer de telles différences sont multiples : localisation des centres, coûts de personnel, type de restauration. Intervient également le montant des allocations journalières et des pécules versés aux résidents, qu'une circulaire du 29 mars 2000 tend à uniformiser en les remplaçant par une allocation sociale globale. Enfin, l'enquête a fait apparaître que la participation au coût de leur hébergement des réfugiés bénéficiaires du RMI demeure inégale, bien qu'elle ait été prévue par une instruction de juin 1994, qui soulignait l'intérêt du dispositif RMI pour développer l'autonomie des réfugiés hébergés. Des redressements apparaissent indispensables sur ces différents points. Ils devraient faire l'objet d'une attention particulière des DDASS, dont l'enquête a montré qu'elles n'apportent pas toutes la même diligence au contrôle des éléments des dotations globales.

3. – L'engorgement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Le nombre de places en centre d'accueil a été plus que doublé depuis leur création, passant de 1 829 en 1992 à 3 781 en 1999. Le nombre des nouveaux demandeurs d'asile accueillis n'a pourtant pas augmenté dans la même proportion et a même diminué ces deux dernières années : les entrées ont été de 2 692 en 1999, contre 3 054 en 1997 alors qu'il n'y avait à cette date que 3 470 places de centre d'accueil.

a) Cet engorgement du système tient à l'allongement des durées de séjour, qui résulte lui-même des délais d'instruction de l'OFPRA et de la commission des recours et de la difficulté qu'ont les

gestionnaires de centres, les DDASS et les préfectures à faire respecter les règles de sortie. L'accroissement de la capacité d'accueil entre 1994 et 1998 (+ 63,5 %) a dès lors été totalement absorbé par l'allongement de la durée moyenne de séjour, qui est passée de 287 à 477 jours (+ 66,2 %).

Diminuer les durées de séjour, et pour cela raccourcir les délais d'instruction des demandes, apparaît comme une nécessité absolue afin de restaurer la fluidité du dispositif d'accueil.

b) S'agissant de la sortie des centres, la proportion de déboutés qui se maintiennent en centre plus d'un mois après une notification de rejet a représenté, selon les statistiques de FTDA et du ministère chargé de la solidarité, entre 5 et 10 % de la capacité totale des centres depuis 1995, alors qu'un demandeur d'asile ne peut en principe demeurer en centre d'accueil après jugement de la commission de recours. Cette situation est donc contraire aux instructions adressées aux préfets par les ministres de l'intérieur et des affaires sociales le 14 décembre 1992, rappelées le 8 juillet 1999 et le 29 mars 2000, qui soulignent la nécessité d'une préparation à la sortie des centres et prescrivent de notifier sans délai les invitations à quitter le territoire français. Le ministère de l'intérieur a exposé à la Cour que la mise à exécution des mesures d'éloignement est souvent difficile en l'absence de documents de voyage ou du fait de pressions locales d'associations.

Il ressort aussi de l'enquête que les DDASS, sollicitées pour de multiples priorités, ne placent pas au premier rang de celles-ci le suivi de l'occupation des centres, alors même que l'association que l'État a chargée d'animer le dispositif national d'accueil (FTDA) n'a pas la couverture nationale nécessaire⁸⁵.

4. – Les exclus du dispositif

Dans la conception d'origine, les demandeurs d'asile devaient pouvoir être tous accueillis en centres de transit avant de rejoindre le plus tôt possible leur famille ou un centre d'hébergement. Mais aujourd'hui, certains demandeurs d'asile, même parmi les plus démunis, n'auront jamais accès au dispositif national. De 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs d'asile remplissant les critères ont pu

⁸⁵ La Cour a constaté qu'il ressort des comptes de FTDA que l'action de ses comités locaux est plus que restreinte.

être admis en centre d'accueil. De plus, les postulants prioritaires⁸⁶ qui accèdent au dispositif ne le font qu'au terme d'un délai qui atteignait 13 semaines à la fin de 1998 pour l'admission en centre d'accueil. La liste d'attente était de 3 800 demandes à la fin du premier semestre 2000.

Une partition s'opère ainsi entre les demandeurs pris en charge par le dispositif national d'accueil, pour lesquels la dépense annuelle de l'État s'élève à environ 55 000 F par personne - soit 220 000 F pour un couple et deux enfants - et ceux qui en sont exclus, pour lesquels elle est inférieure à 44 000 F pour un couple de demandeurs d'asile ayant deux enfants⁸⁷.

De surcroît, alors que le taux d'obtention du statut de réfugié a oscillé entre 16,3 % et 23,4 % sur la période 1994-1999 pour l'ensemble des demandeurs d'asile, la proportion des décisions favorables a été deux fois plus élevée (de 31,3 % à 48,3 %) pour ceux d'entre eux qui étaient pris en charge par le dispositif national.

Étant rappelé que seule une minorité de demandeurs d'asile sollicite l'admission en centre d'accueil, la poursuite d'une politique d'accueil implique que l'État prenne les dispositions propres à réduire fortement la liste d'attente ou qu'il engage un réexamen du dispositif des aides en espèces, en ce qui concerne notamment la durée de versement, le montant de l'allocation d'attente et la prise en compte des charges de famille.

5. – Le recours à d'autres dispositifs

Les demandeurs d'asile non hébergés par le dispositif national reçoivent une allocation d'insertion (1 776 F par mois). Les demandeurs non reconnus (demandes d'asile territorial, convocations Dublin, notice d'asile, demandes de réexamen), et ceux dont les droits à l'allocation d'insertion sont épuisés, ne reçoivent aucune aide financière.

Les CHRS et les lieux d'accueil d'urgence, détournés de leur vocation première, voient en conséquence affluer des demandeurs d'asile qui ne peuvent être hébergés en centre d'accueil. Des

⁸⁶ Primo-arrivants, familles avec enfants en bas âge, jeunes majeurs isolés, demandeurs ayant des problèmes de santé, femmes seules, personnes qui ont demandé une réouverture des droits sur la base d'éléments nouveaux.

⁸⁷ Sur la base de deux allocations d'insertion.

dispositifs de dépannage sont aussi mis sur pied au niveau local, en priorité pour les familles, avec l'aide sociale à l'enfance, les centres communaux d'action sociale et des associations caritatives.

Certains de ces dispositifs improvisés sont pérennisés grâce à l'aide de l'État, comme c'est le cas pour le centre ouvert à Sangatte (Pas-de-Calais) par la Croix-Rouge qui accueille principalement des clandestins refoulés à l'entrée du tunnel⁸⁸. D'autres initiatives ont été en revanche abandonnées, car elles avaient un effet d'appel ; ce fut le cas en 1999 à Grenoble où le centre d'accueil offrait 30 places mais où 230 demandeurs d'asile étaient hébergés soit au centre d'accueil municipal, soit en hôtel avec l'aide sociale à l'enfance, ou dans des dispositifs exceptionnels financés par l'État, le département et le CCAS, si bien qu'il a été décidé d'offrir aux nouveaux demandeurs d'asile des billets de train pour d'autres villes.

6. – L'aide médicale

Plusieurs associations subventionnées interviennent au titre de l'aide médicale aux demandeurs d'asile et réfugiés. La plus importante, le Comité médical pour les exilés (COMEDE), a disposé en 1999 d'un budget de l'ordre de 10,3 MF, dont 1,8 MF émanant de deux directions distinctes du ministère de l'emploi et de la solidarité (direction générale de la santé, direction de la population et des migrations). Le ministère a exposé à la Cour qu'il serait « illusoire de penser que le resserrement des dispositions sur l'accès aux soins ne comporte pas de failles liées aux lenteurs de l'affiliation, à la complexité des situations juridiques auxquelles les structures privées et publiques de soins sont mal préparées, à la situation psychologique fragile de personnes déplacées ignorant leurs droits », et en outre que les missions des structures de médecine de précarité devraient être adaptées à la mise en œuvre de la couverture maladie universelle.

⁸⁸ Financement en partie sur les crédits du dispositif national, en partie sur les crédits pauvreté-précarité de la direction générale de l'action sociale.

III. – Formation et intégration

A. – Les insuffisances du dispositif national d'accueil et de ses palliatifs

Au fil des années, et alors que son objectif initial était l'intégration des réfugiés, la priorité du dispositif national est ainsi devenue l'accueil, d'une partie seulement, des demandeurs d'asile.

a) Le nombre de places en centres provisoires d'hébergement a diminué : de 3 170 en 1991 à 1 063 en 1999 ; les centres n'accueillent plus que 30 % des nouveaux réfugiés statutaires.

Un effet de filière apparaît aussi : les CPH accueillent en priorité les réfugiés statutaires qui étaient déjà pris en charge dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Comme pour ceux-ci, la durée moyenne de séjour en centre d'hébergement tend à s'allonger, ce qui nuit ici aussi à la fluidité du système : 226 jours en 1994, 274 jours en 1998, soit plus de neuf mois. Elle atteint près d'un an dans certains des centres contrôlés, alors qu'un réfugié statutaire ne peut en principe rester en centre provisoire d'hébergement que six mois, durée renouvelable une fois par décision de la DDASS sur demande motivée du gestionnaire du centre. Mais les DDASS suivent peu, en pratique, l'occupation des CPH. La procédure d'autorisation de la prolongation du séjour n'a ainsi jamais été mise en œuvre dans l'Essonne : au CPH de Massy par exemple, 27 des 57 résidents présents en janvier 2000 étaient entrés plus de six mois auparavant.

La durée cumulée de prise en charge par le dispositif national peut atteindre désormais 25 mois, ce qui ne favorise pas ensuite une démarche d'autonomie.

Alors qu'une place en CPH revient annuellement à 65 855 F, seulement 28 % des isolés et 42 % des familles sont sortis du dispositif national en 1996 en ayant un revenu et un logement, selon une étude réalisée par la direction de la population et des migrations. 73 % des personnes déclarées comme touchant un revenu sont en fait bénéficiaires du RMI, selon une autre étude de 1997.

b) Les réfugiés dits « en milieu ouvert », c'est-à-dire non hébergés en centre provisoire, ont accès à quelques aides résiduelles : des associations, avec l'aide de subventions de l'État, proposent

conseils et soutien ; le CAEIR⁸⁹, en plus des aides d'urgence qu'il accorde, organisait ainsi des « chantiers » avec des contrats à mi-temps réservés à des intellectuels réfugiés, mais leur nombre a été progressivement réduit à neuf à la demande de la direction de la population et des migrations (0,84 MF en 1999) ; le SSAE attribue des aides en espèces, versées en une seule fois et dont le montant global peut atteindre une mensualité du RMI, pour faire face à des situations d'urgence, faciliter l'accès au premier logement dans l'attente du versement de l'aide personnalisée au logement ou, plus rarement, l'accès à une formation.

La règle est que le réfugié, qui dispose d'une carte de résident, se voit ouvrir les dispositifs de droit commun, et doit pouvoir effectivement y accéder.

B. – Les limites des formations spécifiques

Les actions spécifiques destinées à favoriser l'intégration des réfugiés sont des actions de formation linguistique et d'adaptation professionnelle. Les demandeurs d'asile, qui ne sont pas destinés à rester en France, ne peuvent bénéficier, pour leur part, que d'activités « occupationnelles », sauf interventions de bénévoles dans les centres d'accueil pour une initiation au français.

1. – La conduite des actions

a) Pour les réfugiés statutaires ayant droit à une formation, la multiplicité des intervenants rend le système peu lisible : depuis 1992, les DDASS financent les formations pour les réfugiés hébergés par l'État en CPH et « de façon exceptionnelle » pour les réfugiés en milieu ouvert ; la formation des réfugiés en milieu ouvert relève aussi de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans le cadre du programme général IRILL (insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme) dans trois régions⁹⁰ (19,4 MF en 1999) ; les crédits de la DGEFP et, depuis 1995, ceux de la direction de la population et des migrations sont abondés de fonds de concours du fonds social européen pour les formations en milieu ouvert⁹¹ ; pour

⁸⁹ Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (créé en 1951).

⁹⁰ Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

⁹¹ Objectif 3, mesure 17, du FSE : actions d'insertion professionnelle en faveur des réfugiés statutaires en risque d'exclusion.

les stages ouvrant droit à une rémunération l'agrément doit être donné par la direction régionale du travail ; l'association Entraide universitaire française est subventionnée (2,5 MF en 1999) pour verser des bourses aux réfugiés étudiants de l'enseignement supérieur.

La Cimade intervient à plusieurs titres : comme formateur dans le centre d'hébergement de Massy, qu'elle gère elle-même et pour lequel elle a passé une convention avec la DDASS de l'Essonne (4,38 MF de dotation globale de fonctionnement en 1999), comme coordonnateur de l'ensemble des formations dispensées dans les CPH, dans le cadre d'un protocole d'accord de 1993, reconduit en 1997, avec le ministère et le FAS (1,5 MF en 1999), comme formateur en milieu ouvert à Paris, conventionnée à ce titre par la DDASS de Paris (0,52 MF en 1998), et enfin comme concepteur de référentiels pour les formateurs.

Le ministère a indiqué à la Cour que les crédits IRILL destinés aux réfugiés seraient inscrits en 2001 au fascicule budgétaire de la santé et de la solidarité. Cette mesure donnerait à la direction de la population et des migrations la responsabilité de l'ensemble des actions de formation. Il serait opportun que les crédits en cause puissent néanmoins être délégués aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour faire bénéficier les actions destinées aux réfugiés de la compétence de ces services en matière de formation professionnelle.

b) L'enquête sur le volet « réfugiés » du programme IRILL a fait apparaître que les organismes de formation n'affectent, en moyenne, que les deux tiers des crédits à l'objet même de leur mission, et que certains emploient une part importante des subventions au financement de leur structure. Ce sont les organismes de formation eux-mêmes qui vérifient les acquis en fin de stage. Les directions régionales n'exercent pas de contrôle sur les éléments du montant de la subvention autres que le nombre de stagiaires. Le cas d'une association de formation pour réfugiés qui, après avoir repris en 1995 l'activité d'une autre association dissoute, recevait la moitié des crédits en Ile-de-France (6,5 MF en 1997) et a dû à son tour déposer son bilan en 1998, met en évidence la nécessité d'effectuer des contrôles lorsque les subventions représentent l'essentiel des ressources de l'organisme.

2. – Les résultats

a) Les résultats en terme d'intégration professionnelle des réfugiés ne sont pas à la hauteur des efforts déployés. Une étude de la Cimade a montré en 1999 que, sur un échantillon de 628 demandeurs d'emploi sortis de formation en 1998, seuls 144 avaient trouvé un emploi (dont 26 seulement en CDI). L'interprétation des chiffres est délicate et la CIMADE elle-même, se fondant plutôt sur ceux de la période 1994-1996, juge que « au vu de ce qui se passe dans bien d'autres dispositifs de formation, on peut estimer que le résultat est loin d'être décevant ».

S'agissant des formations « en milieu ouvert », plusieurs bilans indiquent que, dans certains stages, la plupart des réfugiés qui les ont suivis étaient déjà en France depuis plusieurs années. Tel stage dans l'Essonne en 1996 comprenait un tiers de stagiaires présents en France depuis 15 ans ; tel autre à Paris comprenait en 1997 un quart de stagiaires présents depuis plus de dix ans.

b) Les explications peuvent être cherchées dans l'absence de recensement des besoins, la confusion entre formation linguistique et formation professionnelle, la pratique de la reconduction des crédits et des stages d'une année sur l'autre, sans contrôle suffisant et sans réelle évaluation des résultats.

S'il est clair qu'une formation rapide au français est indispensable à l'intégration d'un réfugié, les formations professionnelles rémunérées devraient être réservées aux demandeurs d'emploi et intégrées dans un réel parcours d'insertion professionnelle. Les services déconcentrés du travail et des affaires sociales, l'ANPE, le SSAE, les centres provisoires d'hébergement et les organismes de formation devraient coordonner davantage leurs interventions et donner la priorité aux réfugiés nouvellement arrivés en France.

IV. – Opérations exceptionnelles

Le dispositif actuel a été mis en place à l'occasion d'opérations exceptionnelles : arrivée de 6 à 8 000 réfugiés d'Amérique latine de novembre 1973 à janvier 1974, exode de 65 000 réfugiés du Sud-Est asiatique entre le 15 mai 1975 et la mi-décembre 1979. Depuis lors ont été accueillis 589 Albanais à l'été 1990, 600 Kurdes irakiens entre 1990 et 1992, environ 2 400 Bosniaques entre la fin de 1992 et le début de 1994, 126 Rwandais en 1994. Les adultes ainsi accueillis ont

pour la plupart bénéficié rapidement du statut de réfugié, ce qui a facilité une intégration par l'emploi.

En revanche, pour les deux opérations exceptionnelles réalisées dans la période examinée par la Cour, les arrivants n'ont pas bénéficié du statut de réfugié.

A. – Les demandeurs d'asile roumains en 1995 et 1997

A partir de l'automne 1994, le nombre de demandeurs d'asile roumains dans le Rhône et à Lyon a crû fortement, à la suite notamment de la fermeture des services de domiciliation d'associations parisiennes. Entre 1994 et 1997, il a augmenté de 12,5 % alors que le nombre total de demandeurs d'asile en France diminuait de 17,5 %. L'arrivée massive de familles pour lesquelles aucune structure d'accueil d'urgence n'était prévue a conduit à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux et à mettre à leur disposition des moyens d'hébergement exceptionnels. Au cours de l'année 1995, les crédits spécifiquement délégués par la direction de la population et des migrations pour cette opération se sont élevés à 14,93 MF. Il est apparu que ces demandeurs d'asile cherchaient à demeurer en France le plus longtemps possible en vue de se constituer un pécule.

Le phénomène s'est reproduit durant l'été et l'automne 1997. Les opérations d'hébergement d'urgence ont alors mis à contribution les départements voisins. Les crédits spécifiques délégués pour cette deuxième vague se sont, au total, élevés à 21,05 MF en 1997 et 1998. Les dépenses engagées par les associations au titre de la deuxième opération ont été vérifiées par la DDASS du Rhône.

Le phénomène ne s'est plus reproduit ensuite. La loi du 11 mai 1998 soumet, en effet, à la procédure accélérée d'examen prioritaire par l'OFPRA - sans admission au séjour ni appel suspensif - les ressortissants des pays, dont la Roumanie, auxquels la clause de cessation est appliquée⁹². Ils se voient notifier une mesure d'éloignement dès la décision de rejet de l'OFPRA.

⁹² La clause de cessation, prévue par la Convention de Genève, permet de retirer le statut de réfugié lorsque les circonstances ayant entraîné la reconnaissance de la qualité de réfugié ont cessé. Elle est appliquée à ce jour par la France à dix pays.

B. – Les personnes évacuées du Kosovo en 1999

La France a participé, entre le 18 avril et le 25 juin 1999, à l'évacuation de réfugiés kosovars des camps de Macédoine. 6 400 personnes ont été accueillies sous l'égide du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations-Unies (HCR) en fonction de trois critères : présence de membres de la famille en France, liens culturels avec la France, vulnérabilité. D'autres Kosovars ont rejoint la France par leurs propres moyens, s'ajoutant à ceux arrivés avant l'engagement des forces de l'OTAN. Au total, près de 12 000 personnes ont à ce titre trouvé refuge en France.

a) Le consensus s'étant fait sur le caractère temporaire du séjour des Kosovars considérés, le statut de réfugié ne leur a pas été accordé d'emblée. Un statut spécifique, qui s'en rapprochait beaucoup, a toutefois été défini par différents télégrammes et circulaires.

Tous les "ressortissants issus de la communauté albanaise du Kosovo" pouvaient bénéficier, au titre d'une décision du ministre de l'intérieur du 15 avril 1999, d'une autorisation provisoire de séjour (APS) de trois mois. À l'échéance, les évacués se voyaient délivrer une carte de séjour temporaire d'un an portant la mention "salarié", les personnes arrivées d'elles-mêmes une APS de six mois avec autorisation provisoire de travail. Les uns et les autres bénéficiaient d'une couverture médicale par l'assurance personnelle dès la délivrance de la première APS. Les prestations familiales leur étaient ouvertes à la délivrance de la deuxième APS ou de la carte de séjour temporaire. A la différence des réfugiés statutaires, les Kosovars ne pouvaient pas bénéficier du RMI.

b) Parallèlement aux missions assumées par les associations spécialisées dans l'urgence (accueil à l'aéroport, repas, interprétariat par exemple), la direction de la population et des migrations a mis en place, dès le mois d'avril 1999, des structures ad hoc placées sous la tutelle des DDASS. Le prix de journée était fixé à 155 F par jour et par personne alors que le dispositif national d'accueil fonctionne en principe sur la base d'une dotation globale de fonctionnement. La ligne budgétaire était cependant la même que pour le dispositif national (chapitre 46-23, article 21). La prise en charge initiale était prévue pour un trimestre, avec prorogation sur décision expresse du ministère.

Les DDASS ont ouvert les places nécessaires, dans 215 foyers d'hébergement, en utilisant les capacités d'accueil de centres gérés par

des associations ou des centres communaux d'action sociale et de foyers de la SONACOTRA. Ainsi, dans le Rhône, la coordination générale a été assurée par le Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile⁹³, association gestionnaire de centres d'accueil pour demandeurs d'asile et de centres provisoires d'hébergement, sous la maîtrise d'ouvrage de la DDASS.

L'effort financier principal a été fait par le ministère de l'emploi et de la solidarité. Par virement (184,3 MF) et redéploiement (9 MF), il a dégagé des crédits qui se sont ajoutés à ceux ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999 et par l'Union européenne.

c) Pour l'année 1999, le coût spécifique identifiable de l'accueil des Kosovars s'est élevé à 234,13 MF : 195,19 MF pour l'hébergement et l'acheminement, 16,3 MF pour l'aide médicale, 2,33 MF pour les visites médicales organisées par l'OMI, 3,2 MF pour les formations prises en charge par l'OMI (1 705 stagiaires pour un coût total de 7,49 MF en 1999 et 2000) et 17,11 MF pour les aides au retour et les voyages exploratoires (2 643 retours définitifs⁹⁴ et 813 « voyages exploratoires »).

Ce coût n'inclut ni les vols depuis Skopje, ni les prestations familiales, ni les aides au logement, ni les prestations en nature des associations caritatives, ni les stages de formation des DDTEFP (et les rémunérations y afférentes), pour lesquels les Kosovars en cause étaient assimilés au droit commun.

Une instruction du ministère de l'intérieur du 12 octobre 1999 a mis en principe un terme à l'accueil de nouveaux arrivants, désormais soumis aux règles de droit commun en matière d'admission au séjour. Pour les Kosovars bénéficiant déjà de la protection temporaire, le dispositif d'accueil est entré dans une phase dite d'autonomisation des personnes, avec le concours notamment d'organismes de logement social, dont le coût – inférieur à celui d'un maintien en foyer – sera pour l'essentiel imputé au budget 2000, complété par la loi de finances rectificative de juillet. Un peu plus de 4 000 personnes demeuraient en France au 30 juin 2000 : environ 2 000 Kosovars étaient encore hébergés dans des centres du dispositif national d'accueil, tandis que 1 800 disposaient d'appartements sociaux éligibles à l'aide personnalisée au logement et bénéficiaient d'un accompagnement

⁹³ Devenu Forum Réfugiés en janvier 2000.

⁹⁴ 3 009 retours définitifs avaient été comptabilisés au 31 juillet 2000.

social ainsi que, pour la plupart, d'un pécule journalier sur les crédits de la direction de la population et des migrations.

Ces deux opérations marquaient, d'une certaine manière, un retour aux principes originels du dispositif national d'accueil : une réponse rapide a été apportée à une demande massive d'accueil ; le dispositif piloté directement par la direction de la population et des migrations s'est adapté en faisant appel à des acteurs locaux pour des hébergements de courte durée ; sa fluidité a été assurée par un travail social en vue de l'accès à l'autonomie, par des actions de formation linguistique et par des aides au retour.



Les modalités d'accueil et d'insertion des demandeurs d'asile et des réfugiés varient à l'intérieur de l'Union européenne. Si l'hébergement des demandeurs d'asile en centre d'accueil est obligatoire aux Pays-Bas, il n'existe pas de dispositif d'hébergement au Royaume-Uni. En Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les réfugiés ont accès aux logements sociaux et aux aides sociales ainsi qu'au marché du travail dans les mêmes conditions que les nationaux. La plupart des États ont récemment modifié les modalités d'octroi du droit d'asile dans le sens d'une accélération de l'examen des demandes et de la lutte contre les détournements de la procédure.

Le constat de ces différences et de l'enraiment du système actuel conduit à s'interroger sur la pertinence du dispositif français, étant rappelé que le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, prévoit que le Conseil européen arrêtera, dans les cinq ans, des mesures relatives à l'asile et aux réfugiés comportant notamment des normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, l'octroi ou le retrait du statut de réfugié.

La période qui s'écoule entre la demande d'asile et la décision définitive est cruciale : après de trop longs mois d'assistance et d'inactivité, la sortie du territoire de celui qui est débouté comme l'intégration de celui qui est reconnu réfugié deviennent difficiles. Réduire la durée maximale de cette période à six mois recours compris doit être l'objectif prioritaire. Une prise plus rapide de décisions procurerait de surcroît d'appréciables économies budgétaires.

La question de l'asile en France souffre de sa confusion avec celles de l'ouverture des frontières et de l'immigration. Depuis l'interruption du recrutement de main d'œuvre étrangère, la demande

d'asile peut constituer un mode d'entrée en France pour chercher de meilleures conditions économiques. À la faveur de la complexité des procédures et des aides se sont ainsi développées des filières organisées, qui ne bénéficient pas à d'authentiques demandeurs d'asile mais consolident, semble-t-il, des pratiques de travail illégal.

Compte tenu des grandes difficultés que connaît le dispositif actuel, l'État ne pourra pas faire l'économie d'un réexamen des missions et des moyens confiés aux multiples intervenants et d'une redéfinition des règles d'exercice d'un droit - l'asile - auquel le conseil de Tampere a donné des dimensions nouvelles.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

La Cour met, notamment en exergue la complexité des procédures mises en jeu par l'exercice du droit d'asile qui nécessiterait une coordination plus affirmée entre les différentes administrations concernées. Elle suggère à cet égard que la direction de la population et des migrations (DPM) soit explicitement désignée comme chef de file. Cette proposition m'agrée et dans la pratique celle-ci s'efforce d'ores et déjà de jouer ce rôle compte tenu de ses responsabilités en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ; il conviendrait néanmoins d'en tirer les conséquences en termes de moyens car comme la Cour le note également, à juste titre, le bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés est réduit à 3 personnes alors même que la demande d'asile croît dans des proportions importantes depuis 1998.

La Cour montre que l'effort financier de l'État dans ce domaine est conséquent : au minimum 1 133,6 MF identifiés en 1999. C'est la première fois que ce chiffre peut être énoncé aussi précisément. Malgré cet effort important, le dispositif actuel n'est pas entièrement satisfaisant et nécessitera sans doute de fortes évolutions si la demande d'asile continue de croître. D'ores et déjà, la DPM apporte activement son concours au plan gouvernemental qui a été défini dans le courant de l'année 2000 pour faire face à ce phénomène par un certain nombre de mesures d'urgences lesquelles rejoignent les recommandations de la Cour des comptes (renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour raccourcir les délais d'instruction des demandes-augmentation des places d'hébergement...).

La direction de la population et des migrations se propose de donner suite très rapidement aux observations suivantes la concernant directement :

- S'agissant du contrôle des associations : il sera veillé à bien recenser l'ensemble des concours apportés par l'État à un même bénéficiaire.

- L'attention des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sera appelée sur la nécessité de mieux

contrôler l'affectation du budget global alloué aux associations gestionnaires de centres d'hébergement.

- Il sera proposé de donner une base réglementaire à l'allocation d'attente.

- Les formations linguistiques seront encore plus qu'auparavant offertes prioritairement aux réfugiés nouvellement arrivés en France.

- Il sera proposé de retenir une évaluation des formations dispensées aux réfugiés sur le budget des études 2001 du ministère.

- La DPM étudiera avec l'association France terre d'asile (FTDA) les moyens à renforcer pour mieux préparer la sortie des centres d'accueil au profit des demandes d'asile.

Les observations de la Cour des comptes relatives aux actions de formation appellent les remarques suivantes :

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ne continue d'assurer la formation de réfugiés en milieu ouvert que dans trois régions : Ile-de-France, Rhône-Alpes, et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Depuis 1992, en effet, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ont la responsabilité de la formation des réfugiés en centre provisoire d'hébergement ainsi qu'en milieu ouvert.

Le transfert à la direction de la population et des migrations, prévu pour l'année 2001, des crédits « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL) destinés aux réfugiés de ces trois régions s'inscrit dans le prolongement du transfert de compétences déjà intervenu en 1992. Il vise à placer le pilotage de la formation des réfugiés entre les mains d'un seul service administratif, en l'occurrence la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, et à renforcer la cohérence pédagogique, financière et administrative des actions conduites en direction de ces publics.

S'agissant de crédits inscrits au fascicule budgétaire de la santé et de la solidarité, ils sont délégués aux services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales par la DPM, qui ne peut les déléguer au profit des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle comme la Cour le suggère.

Par ailleurs, la Cour relève que les organismes de formation n'affecteraient, en moyenne, que les deux tiers des crédits à l'objet même de leur mission. Cette situation tient pour une large part au fait

que certains organismes comptabilisent les salaires des chargés d'insertion et des responsables pédagogiques dans le poste "personnel administratif" alors que ces personnes assurent principalement une fonction de coordination pédagogique, les formateurs assurant le face à face pédagogique.

En outre, il n'est pas normal que les dépenses afférentes aux stages intègrent une quote-part des frais de locaux et de structure correspondants.

La Cour souligne la nécessité de renforcer le contrôle des organismes de formation. Il faut observer qu'un contrôle effectif existe d'ores et déjà. Outre les visites sur place effectuées à l'improviste dans les organismes de formations, les bilans qualitatifs fournis à l'appui des comptes rendus d'exécution normalisés sont pris en compte pour le renouvellement des conventions.

La Cour cite comme exemple le cas de l'association API (Association pour l'insertion) qui a dû déposer son bilan en 1998.

Cette association est apparue en octobre 1995 suite à la cessation d'activité d'une autre association dont la vocation était l'insertion sociale des réfugiés politiques. En 1996, la subvention versée à cette association par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) représentait 50 % du total des crédits pour la région Ile-de-France. En mars 1996 une plainte a été déposée par le conseil d'administration de l'association à l'encontre de son président démissionnaire pour malversations ; Celui-ci a été condamné en 1997 à rembourser les sommes détournées. Face à cette situation, la DRTEFP a réduit le montant de la subvention de 9,1 MF en 1996 à 6,5 MF en 1997, a invité l'association à diversifier ses sources de crédits et exercé une surveillance attentive. Le prestataire s'étant révélé incapable de diversifier ses activités et d'équilibrer son budget, il a été conduit au dépôt de bilan à la fin de 1998.

La direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile-de-France attachera une attention toute particulière au renforcement de ces actions de contrôle.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

La Cour relève tout d'abord le manque de coordination de l'action de l'État en matière d'accueil des demandeurs d'asile et, pour y remédier, suggère de désigner la direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité comme «administration chef de file».

Si d'évidence, une étroite coordination entre les différents ministères en charge de la problématique de l'asile en France est absolument nécessaire compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet, il paraît difficile d'accorder, a priori, un rôle prépondérant à l'un d'entre eux.

Les trois ministères concernés par le droit d'asile ont, en effet, un champ de compétences précisément défini et chacune de ces administrations, de par ses connaissances techniques et son expérience propre, apporte à part égale, une contribution spécifique importante en ce qui concerne l'asile conventionnel.

Ainsi, l'OFPRA, établissement public rattaché au ministère des affaires étrangères instruit les demandes d'asile et accorde ou non le statut de réfugié.

Le ministère de l'intérieur a en charge les questions relatives au séjour des demandeurs d'asile et à leur éloignement du territoire français en cas de refus de leur demande d'asile.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a pour mission l'accueil (qui consiste pour l'essentiel en une prise en charge financière) et l'hébergement des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande.

Le travail interministériel qui s'effectue à Matignon ou au Secrétariat général du comité interministériel (SGCI) pour les questions européennes permet de répondre au souci de coordination de la Cour des comptes.

En ce qui concerne plus spécialement le rôle du ministère de l'intérieur sur ce dossier, il est évident que l'accroissement du nombre des demandes (1.139 en 1998 et 6.050 pour le premier semestre 2000) a eu pour conséquence l'allongement des délais de traitement des

dossiers de demande d'asile territorial à toutes les étapes de la procédure.

Malgré les efforts engagés pour former les personnels et renforcer les équipes en administration centrale comme dans les préfectures, grâce notamment à des agents contractuels mis à disposition par l'Office des migrations internationales, ce phénomène de ralentissement n'a pu être significativement résorbé en 2000.

C'est pourquoi, j'ai demandé et obtenu 38 créations de postes budgétaires pour 2001 qui seront affectés dans les préfectures les plus concernées. Cet effort devra être poursuivi en 2002 non seulement en direction des préfectures mais également au niveau de l'administration centrale.

J'estime par ailleurs nécessaire d'être attentif aux abus qui se développent dans le recours à cette forme de protection.

Le faible taux d'éligibilité au bénéfice de l'asile territorial (3,6 % en 1998 et 6,1 % en 1999) s'explique par le fait que la procédure d'asile territorial est de plus en plus utilisée à des fins dilatoires, notamment pour se maintenir sur le territoire français sous couvert d'un document provisoire de séjour dans l'attente d'une décision dont le prononcé n'intervient que plusieurs mois après le dépôt de la demande. De même, le recours à la procédure d'asile territorial intervient de plus en plus fréquemment en vue de faire échec à la mise à exécution imminente d'une décision d'éloignement.

Une réflexion vient d'être lancée pour examiner les moyens à mettre en œuvre dans le but de faire échec à ce détournement de la procédure d'asile territorial.

Réponse du Ministre des Affaires étrangères

Le droit d'asile est un principe fondamental au respect duquel notre pays est attaché. La France dispose d'institutions et de procédures spécialisées qui lui permettent de traiter les demandes d'asile en application de la Convention de Genève de 1951.

Dans ce cadre, il incombe à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de traiter les demandes de statut de réfugié avec en appel un tribunal spécialisé de l'ordre administratif, la Commission des recours des réfugiés (CRR) sous le contrôle en cassation du Conseil d'État.

La responsabilité de la tutelle de l'OFPRA est confiée par la loi au ministre des affaires étrangères, qui nomme son directeur et désigne le président du conseil d'administration.

De même, la subvention de l'État à l'Office est imputée sur le budget du ministère des affaires étrangères. A cet égard, il est rappelé que, pour faire face à la progression rapide des demandes d'asile, la subvention à l'OFPRA s'établira à 129 MF en 2001, soit 111,8 MF inscrits en loi de finances 2001 et le solde de 17,2 MF qui sera dégagé en gestion 2001 par redéploiement de crédits.

La Cour estime que les actions de l'État « sont conduites dans un cadre peu lisible : des procédures complexes se superposent, des intervenants multiples se coordonnent mal, les crédits sont dispersés ».

« Des procédures complexes »

Les textes

La Cour estime que le « nécessaire réexamen [du dispositif] devra être effectué dans le cadre de l'Union européenne à la lumière des engagements internationaux pris par la France ».

Elle rappelle à cet égard l'objectif fixé par les conclusions du Conseil européen de Tampere (octobre 1999) consistant en l'adoption d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme dans toute l'Union européenne.

La Présidence française de l'Union européenne, au second semestre de 2000, s'est fixée pour objectif d'assurer la mise en oeuvre concrète de ces orientations, notamment en matière de délivrance de titres de séjour de longue durée, de sanctions contre les responsables de l'immigration irrégulière, d'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de renforcement de la coopération policière concernant la sécurité des biens et des personnes.

En pratique, un fonds européen des réfugiés a été créé et des travaux sur l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile ont débuté.



« Des interventions mal coordonnées »

Le ministère des affaires étrangères

a) La Cour a constaté que l'Office ne s'est doté que tardivement d'un schéma directeur informatique et des équipements indispensables pour lui permettre de remplir sa mission, bien que des crédits aient été inscrits à cette fin à ses budgets successifs ».

Depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères est préoccupé par les retards constatés par la Cour.

Afin de remédier à cette situation, il s'est efforcé depuis 1997, dans le cadre de la tutelle qu'il exerce sur l'établissement public, de promouvoir la modernisation de l'outil informatique de l'OFPRA.

Contrairement à ce qu'affirme la Cour, l'Office s'est bien doté d'un schéma directeur informatique, qui a fait l'objet d'une présentation au conseil d'administration du 26 juin 1998. Celui-ci comportait :

- un appel d'offre pour la modernisation du système informatique de base,*
- une modernisation de l'instrument télématique,*
- une rénovation de l'ensemble bureautique,*
- des perspectives d'évolution du programme informatique.*

Par ailleurs, le ministère a régulièrement invité l'Office à procéder aux investissements nécessaires dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Plus précisément, il a souligné (lors du conseil d'administration du 28 juin 1999) l'intérêt pour l'Office de se doter de son propre site Internet.

De surcroît, le ministère a rappelé l'importance d'une synergie, en matière informatique, entre l'Office et la Commission des recours des réfugiés (CRR). Le président de la CRR ayant manifesté un intérêt similaire, le ministère a encouragé une poursuite de la réflexion en vue de l'installation d'un site Internet OFPRA/CRR.

Le ministère ne méconnaît pas le fait que des retards ont été accumulés, ce qui s'explique en partie par la mobilisation de la quasi-totalité des équipes autour de la préparation du passage des outils informatiques à l'an 2000.

Conformément aux recommandations de la Cour, le directeur de l'OFPRA a été invité à présenter un bilan et à formuler des propositions assorties d'un échéancier lors de la prochaine réunion du conseil d'administration de décembre 2000.

b) La Cour relève que « le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA ne cesse d'augmenter depuis 1995 ». En conséquence, elle estime indispensable que l'OFPRA diffuse plus largement une analyse de la jurisprudence du Conseil d'État et de la CRR auprès des agents qui instruisent les demandes d'asile et qui devraient être invités à appliquer les principes déjà dégagés.

Le ministère a invité l'OFPRA à évaluer en ce sens. Il est à cet égard tout à fait favorable à la création d'un centre de documentation commun à l'Office et à la CRR.

Cette recommandation avait d'ailleurs été formulée par la mission conjointe de l'Inspection Générale des Affaires étrangères, de l'Inspection générale des finances et de la mission de contrôle des tribunaux administratifs effectuée en 1994.

Elle n'a pu être mise en oeuvre en raison des réticences des présidents successifs de la CRR.

Le ministère reste attaché à la mise en oeuvre de cette recommandation et a décidé d'inscrire ce point à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration.



« Un budget éclaté »

L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

La Cour constate que « l'OFPRA n'a pas su se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs lui permettant d'ajuster ses moyens aux fluctuations de sa charge de travail ».

L'objectif d'une gestion prévisionnelle, séduisant en soi, n'est guère pertinent dans le cas de l'OFPRA. En effet les fluctuations de la

demande d'asile sont difficilement prévisibles. Un examen attentif des nationalités des demandeurs d'asile montre que les flux sont assez peu dépendants des crises politiques et sont davantage le résultat de l'action des filières d'immigration économique.

Cependant, même si la charge de travail de l'OFPRA n'est pas prévisible à moyen terme, la tutelle veille à une adéquation constante entre les ressources humaines de l'Office et la progression des demandes déposées et l'accumulation de demandes non traitées.

En dernier lieu, le cabinet du Premier ministre a décidé en 2000 un ajustement rapide et pérenne des moyens, notamment de personnel, aux besoins des services publics concernés par les questions d'asile.

Ainsi, il a été procédé à 81 recrutements cette année, dont 54 concernaient des postes d'officier de protection. Ces décisions ont été prises lors des conseils d'administration du 6 mars (36 agents) et du 11 septembre 2000 (45 agents).

En outre, à la faveur d'un transfert de crédits du ministère vers l'OFPRA en loi de finances 2001, l'Office bénéficiera de 7 emplois de catégorie C supplémentaires.

Enfin, en dehors de ces deux mouvements, l'OFPRA a procédé au recrutement de 2 contractuels en 2000.

Au total, l'Office disposera en 2001 de 90 emplois subventionnés supplémentaires par rapport à 2000 (soit un total de 352 en budget primitif 2001, contre 262 en 2000).

Ces importants recrutements devraient permettre à l'Office d'atteindre quatre objectifs:

- traiter dans sa totalité le flux des demandes,*
- apurer le stock actuel de 19.000 dossiers,*
- ramener progressivement les délais de traitement à six mois (sans exception),*
- généraliser dans la mesure du possible la pratique des entretiens.*

Conformément aux recommandations de la Cour, le Ministère a demandé à l'OFPRA de procéder à une nouvelle évaluation des effectifs lors de la prochaine réunion du conseil d'administration de décembre 2000.

La Cour considère par ailleurs que « la création de corps de fonctionnaires propres à l'office rend la gestion de ses ressources humaines plus complexe et plus rigide ».

Le ministère ne souscrit pas à cette manière de voir. Il lui semble au contraire opportun que l'OFPRA, établissement public autonome, ait la maîtrise de son recrutement à tous les niveaux et de la gestion de ses agents.

La situation antérieure présentait en effet de nombreuses difficultés dans la gestion des personnels de catégorie C, appartenant juridiquement aux corps des affaires étrangères mais n'ayant, de fait, jamais travaillé qu'à l'OFPRA, et ne souhaitant, pour la plupart, travailler ailleurs qu'au siège de l'Office.

En outre, si le directeur de l'OFPRA gérait au quotidien ces agents, il ne disposait pas en pratique des moyens d'assurer cette mission (pouvoir de nomination, pouvoir disciplinaire, etc...).

Enfin, de nouvelles tensions étaient apparues au sein des personnels de l'OFPRA en 1997, concernant le statut d'autres agents contractuels, recrutés depuis la dernière titularisation.

Il a alors été décidé par le Premier ministre de créer des corps spécifiques pour les agents de catégorie C de l'OFPRA (décret n°98-1184 du 23 décembre 1998). Ces agents contractuels, dès lors qu'ils en remplissaient les conditions, ont été intégrés dans les nouveaux corps d'agents et d'adjoints de protection des réfugiés et apatrides, corps dont l'échelonnement est calqué sur les corps de catégorie C de la fonction publique d'État.

Le ministère ne mésestime pas la difficulté de faire vivre des corps aux effectifs réduits, mais considère que cette solution est préférable à une gestion lointaine et inappropriée qu'exercerait la tutelle sur des agents mis à disposition d'un établissement autonome.

Réponse du directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

La tendance observée depuis plusieurs années s'est confirmée (en ce qui concerne la France) : l'OFPRA enregistrera environ 39 000 demandes d'asile en 2000, contre 30 907 en 1999, soit une augmentation de 26 %. En Europe, l'évolution ne semble pas avoir été uniforme, s'inscrivant soit à la hausse (Belgique, Royaume-Uni, ...), soit à la baisse (l'Allemagne notamment).

Le nombre des réfugiés statutaires que publie l'OFPRA au 31 décembre doit être relativisé, sa mise à jour étant irréalisable en temps réel. Par ailleurs, il exclut 30 à 40 000 mineurs sous protection mais ne recevant pas de certificats de réfugié.

Cadre de l'action de l'État

Des procédures complexes

Les procédures et les droits

La longueur de la procédure permettant de reconnaître ou de refuser à un demandeur d'asile (conventionnel ou constitutionnel) le statut de réfugié est souvent dénoncée, l'OFPRA et, le cas échéant, la CRR étant désignés comme les responsables de délais de traitement excessifs (trois ou quatre mois en moyenne pour chacune des deux instances, pouvant dépasser un an ou deux ans). Or, il n'est pas rare que plusieurs mois s'écoulent entre la manifestation de l'intention de demande d'asile (sur le territoire ou à la frontière) et l'enregistrement de cette demande à l'OFPRA marquant le début de la procédure. Ce délai préalable (établissement d'une domiciliation, puis convocation à la Préfecture pour l'obtention de l'accès au séjour) allonge d'autant la procédure d'asile et n'est en rien imputable à l'OFPRA.

En matière d'asile territorial, le directeur de l'OFPRA et le président de la CRR peuvent seulement présenter des propositions, avec avis motivé, au ministre de l'intérieur, mais celui-ci n'est pas tenu de suivre l'avis de l'OFPRA (ou de la CRR). Les chiffres témoignent d'ailleurs du caractère très résiduel de ce droit de

proposition : 54 dossiers provenant de l'Office depuis 1998, sur un total de 17 000 reçus par le ministre de l'intérieur. 12 ont été « acceptés », le taux d'accord global ayant été de 6,1 % en 1999 et de moins de 3 % en 2000.

Dans l'état actuel des choses, la proposition d'asile territorial par l'OFPRA n'empêche aucunement le demandeur de déposer un recours (contre le rejet de l'asile conventionnel) devant la CRR. Une meilleure harmonisation des procédures (souhaitée par l'OFPRA) pourrait sans doute être obtenue. Elle serait d'autant plus nécessaire que l'instruction « asile territorial » est suspendue jusqu'à la fin de la procédure relative à l'asile conventionnel.

L'OFPRA et la CRR, que les pouvoirs publics ont dotés de moyens supplémentaires, vont être en mesure de raccourcir les délais de traitement. Il est évident que ce progrès ne prendra toute sa signification que si les délais préalables (domiciliation, accès au séjour) sont eux-mêmes abrégés, ce qui implique une simplification des procédures et, peut-être, une clarification des compétences.

Des interventions mal coordonnées

Le ministère des affaires étrangères

L'OFPRA est chargé par la loi de la protection des réfugiés statutaires.

La statistique officielle (p.e. 108 102 personnes au 31 décembre 1999) ne décrit qu'approximativement une réalité fluctuante et difficile à appréhender : la diminution de l'effectif ces dernières années correspond au déséquilibre entre les « entrées » (admissions au statut) facilement et immédiatement dénombrables et des « sorties » (décès, naturalisations, renoncations, retraits) que l'Office n'est pas en mesure de comptabiliser totalement en nombres et en temps réels (p.e. naturalisations et décès).

Le chiffre publié ne concerne que les réfugiés adultes et n'inclut pas les enfants mineurs (30 à 40 000 sans doute), qui, à ce stade, ne reçoivent pas de documents de réfugié, tout en étant effectivement sous la protection de l'OFPRA.

Les difficultés qu'a connues l'Office ces dernières années sont nées de la conjonction de deux tendances antagonistes ; la remontée

importante de la demande d'asile (17 405 en 1996 et environ 39 000 dossiers prévus en 2000, soit une hausse de 224 % en 4 ans), et une érosion des moyens, notamment humains (aucun recrutement organisé de 1990 à 2000). Ce qui déjà suffirait à expliquer à la fois le nombre de dossiers en souffrance (près de 20 000), l'allongement des délais et l'insuffisance des auditions à l'OFPRA.

Les moyens nouveaux que le Gouvernement a octroyés à l'établissement (qui au total aura recruté sur l'année en cours 107 agents supplémentaires) doivent permettre de remédier à ces dysfonctionnements, comme le montrent les résultats déjà enregistrés au second semestre 2000 (équilibre en passe d'être atteint entre le nombre des décisions et celui de la demande malgré l'augmentation de celle-ci, effort important sur les convocations et auditions...).

Si l'OFPRA n'est pas parvenu à se doter d'un schéma directeur informatique, à acquérir les équipements indispensables à sa mission, à mettre en place une véritable gestion prévisionnelle, ce n'est pas précisément par manque de crédits, mais avant tout faute de ressources humaines suffisantes, y compris dans le domaine de la gestion et de la logistique.

Un effort considérable est actuellement réalisé pour rationaliser la gestion d'un personnel désormais plus abondant, pour accélérer la modernisation et l'informatisation de l'Établissement public, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés multiples, notamment d'absorption, de formation, d'encadrement. En fin de compte, il s'agit d'une contrainte lourde, mais stimulante.

Si l'on veut évaluer justement les moyens et les charges de l'OFPRA, notamment en les comparant aux instances homologues de pays partenaires (p.e. au sein de l'Union Européenne), il convient de souligner que l'OFPRA a bien la charge globale de la gestion des moyens de l'Établissement public, mais qu'il réserve environ un tiers de ces moyens pour les mettre à disposition de sa juridiction de contrôle, la Commission des recours des réfugiés, et qu'il en est en outre –à la différence d'autres instances homologues- en charge de la protection juridique et administrative des réfugiés statutaires.

b) La saisine de la CRR est en progression constante depuis 1996, qu'il s'agisse du nombre des recours (de 13 630 à 15 687 en 1999, et 20 000 en 2000), ou de celui des affaires en instance (4 043 en 1996, 6 857 en décembre 1999, 7 500 cette année). Le taux

d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA, qui était de 5 % en 1994, a atteint 9,4 % en 1999 et dépassera 10 % en 2000.

Le niveau atteint et la tendance qui s'est affirmée traduisent effectivement un déséquilibre anormal entre l'OFPRA et sa juridiction de contrôle. Une action très ferme est actuellement engagée par la direction de l'établissement pour remédier à ce qui est un dysfonctionnement coûteux pour l'État. Le caractère contraignant de la jurisprudence de la CRR et du Conseil d'État a été rappelé avec vigueur, des consignes strictes sont données aux agents et à l'encadrement, un système de « contrôle de qualité » doit être mis en place. Un effort de formation permanente est entrepris et l'amélioration de la documentation –avec la création d'un « service commun » OFPRA/CRR, recommandé par la Cour des comptes (comme déjà par l'Inspection de 1994) – va constituer une priorité pour la direction de l'Etablissement.

Un budget éclaté

L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

L'OFPRA a entrepris de se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs, malgré les développements statutaires relevés par la Haute Juridiction, sur lesquels on ne peut plus revenir. L'exercice de suivi et de prospective mené depuis le début de l'année témoigne de cette volonté et de cet effort.

L'évolution des flux de demandeurs d'asile étant difficilement prévisible, l'OFPRA a conscience de la nécessité de ménager une certaine souplesse dans la gestion des années à venir. C'est à cet objectif que répond le recrutement de 18 agents de catégorie A sur CDD de trois ans. Toutefois, afin de ne pas recréer une précarisation que l'on demande par ailleurs de réduire, les 89 autres emplois auront été pourvus à compter du 1^{er} janvier 2001 par concours.

Puisque, de toute façon, l'érosion naturelle (importante à l'OFPRA) se charge de moduler un effectif à la baisse, il convient de ne pas rigidifier le couplage entre les besoins de l'instruction et les besoins en personnel. En effet, il paraît souhaitable de ne pas répéter l'erreur commise dans la décennie 1990/1999, période durant laquelle aucun recrutement n'avait été organisé, au nom d'une vision trop étroite de la vocation de l'OFPRA et trop quantitative de sa gestion quotidienne. De 1990 à 1996, on avait en effet estimé que la

baisse de la demande justifiait de laisser l'effectif s'éroder alors que l'on aurait pu mettre à profit la diminution de la charge de travail liée à l'instruction de la demande pour améliorer la qualité des prestations de l'Office (entretiens, accueil), mais aussi pour renforcer les services de gestion (qui restent trop peu étoffés), la division des affaires juridiques (confrontée à une charge croissante, en raison notamment des obligations européennes) et la documentation (qui fait triste figure à l'OFPRA, alors qu'il s'agit d'un organe stratégique).

Ces déficiences ont été lourdement ressenties lorsque l'Office a dû faire face, à partir de 1997, à la remontée de la demande d'asile. Elles me semblent avoir contribué à recréer, ces dernières années, une situation de pré-crise.

Il est important de ne pas réduire l'activité de l'Office à sa fonction la plus médiatique et par essence la plus fluctuante, à savoir l'instruction des dossiers, au détriment des autres activités : protection et administration des statutaires (140 à 150 000 personnes au total), relations avec les juridictions et coopération, gestion de l'OFPRA et de la CRR...

On peut relever au passage que toute amélioration relative du service de l'OFPRA entraîne une diminution corrélative de la charge et des besoins de l'instance de recours, ce que les années passées ont confirmé à contrario.

Accueil et hébergement

Des résultats inégaux

L'engorgement des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile

Si l'OFPRA n'est pas responsable de la gestion du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, il se préoccupe néanmoins de l'impact que son rythme d'activité peut avoir sur la fluidité de l'hébergement dans les centres d'accueil et sur la situation sociale des demandeurs lorsque leurs droits à indemnité sont échus (après un an).

Un groupe de travail OFPRA/DPM/FTDA/DFAE, a été créé. Il assure un suivi des priorités dans le traitement des dossiers de personnes résidant en CADA.

A ce propos, il n'est pas inutile de mettre en rapport le coût annuel d'une place de CADA (55 000 F) et diverses données concernant l'OFPRA, dans la mesure où le rythme de travail de ce dernier influe directement sur le temps de séjour dans les centres d'accueil.

Il apparaît ainsi que le coût annuel de 4 places (seulement) de CADA équivaut à celui d'un officier de protection (qui traite 600 décisions par an). La création des 2 000 places de CADA –1 000 en 2000 et 1 000 en 2001– décidée pour accroître la capacité d'hébergement équivaut au budget de l'OFPRA pour 2001 (i.e. environ 110 MF).

Ces quelques chiffres visent seulement à rappeler la place centrale de l'OFPRA dans le système d'asile : loin de constituer une dépense inutile, un crédit supplémentaire accordé à l'OFPRA permet de réaliser une économie très significative pour le dispositif d'accueil et d'hébergement.



L'harmonisation entreprise en matière d'asile au sein de l'Union Européenne comporte pour l'OFPRA l'obligation d'accélérer le traitement des demandes (en ramenant le délai moyen à trois mois et en interdisant désormais les dossiers en souffrance au-delà de six mois, avec des contraintes similaires pour la CRR). L'adoption de normes minimales régissant l'accueil des demandeurs, l'octroi ou le retrait du statut de réfugié, que le Conseil de Tampere a rendu plus pressante, imposera, par exemple, le respect de la règle d'un entretien pour chaque demandeur, règle qui, à ce stade, est pour l'OFPRA un objectif à atteindre dans deux ou trois ans, alors que nos partenaires l'ont, la plupart du temps, inscrit dans leur routine.

Les examens de passage européens ne seront pas forcément faciles pour l'OFPRA. C'est pourquoi il doit s'y préparer, avec des moyens suffisants et stables.

*Réponse du Président du Conseil d'administration du
service social d'aide aux émigrants (SSAE)*

I – Après avoir souligné que les modalités d'accueil des demandeurs d'asile en France sont souvent régies par des circulaires, la Cour relève que « dans le cas de l'allocation d'attente, la seule base juridique est même une simple convention entre l'État et une association » (en l'espèce, le SSAE), et elle indique que « cette allocation devrait être prévue par un texte réglementaire ».

Le Service Social d'Aide aux Emigrants souhaite faire observer que le mécanisme conventionnel ainsi mis en cause existe depuis longtemps, avec les avantages de sa souplesse. Il a notamment l'avantage d'associer le SSAE, chargé du versement de l'allocation d'attente et connaissant particulièrement bien ses bénéficiaires, à la définition des conditions d'attribution de cette allocation.

Sans se prononcer sur la nécessité ou non, sur le plan juridique, de l'intervention d'un texte réglementaire, le SSAE tient à marquer en tout cas son attachement à l'existence et au maintien de cette première forme d'aide aux demandeurs d'asile.

Il ne faudrait pas que la substitution d'un texte réglementaire (à l'élaboration duquel il souhaite alors être associé) au mécanisme conventionnel conduise à une remise en cause de cette aide, de montant d'ailleurs modeste (versement en une seule fois d'une somme de 2 000 F par adulte et 700 F par enfant).

II - Observant que le SSAE est presque exclusivement financé sur fonds publics et que ses missions sont fixées par l'État à travers des conventions, la Cour estime que « la question du maintien de son statut associatif peut être posée » et que « l'étude de son adossement à un établissement public... pourrait opportunément être approfondie.

Il est vrai que l'association ne compte qu'un nombre limité d'adhérents (94) et que la part des cotisations dans le total de ses ressources est très faible au regard des importants financements reçus des pouvoirs publics. L'esprit associatif n'en est pas moins réel, bien vivant et profondément enraciné dans la tradition de l'organisme. Le SSAE a été créé comme association il y a 75 ans, avec un objet social qui est toujours le sien aujourd'hui, et il est très attaché à ce statut

qu'il ne croit pas incompatible avec les relations étroites qu'il a nouées avec l'État, ni avec le bon accomplissement des missions de service public que celui-ci lui a confiées. Au contraire, parce que le cœur de ces missions est le travail social auprès des immigrants, particulièrement exposés au rejet et à la précarité, l'image non régaliennne du service et la marge d'autonomie dont il dispose sont très opportunes et favorables à ses interventions auprès de cette population, comme à ses relations avec les partenaires publics et privés. Enfin, l'éventuel abandon du statut associatif mettrait évidemment en cause l'appartenance du SSAE au Service social international (SSI), ONG dont il fut l'un des fondateurs.

Au demeurant, dès lors que l'État est satisfait de la manière dont le SSAE exerce ses missions, on ne voit pas quel avantage substantiel il tirerait de la transformation de l'association en établissement public ou de son intégration dans un établissement public existant. Il risquerait plutôt d'y perdre le bénéfice de la gestion souple et évolutive d'un service social de type très particulier employant des professionnels spécialisés.

Réponse du Président de France Terre d'Asile

1. « France Terre d'Asile gère des établissements »

Ils sont au nombre de quatre et correspondent à chaque type de populations accueillie dans le dispositif national d'accueil : centre d'accueil pour demandeurs d'asile, centre provisoire d'hébergement, centre de transit, centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile. C'est une source d'expérience qui nous permet d'assumer au mieux notre mission d'animation.

2. L'observation faite par la Cour selon laquelle « les documents financiers de ces associations ne permettent pas toujours de distinguer quelles subventions servent à financer quelles activités » (page 3) ne peut à l'évidence s'appliquer à France Terre d'Asile qui possède une comptabilité analytique exploitable et où il est clairement indiqué l'utilisation de chaque subvention publique.

3. *« France Terre d'Asile n'a pas la couverture nationale nécessaire »*

Cette phase est surprenante. Près de douze personnes se consacrent à l'activité d'animation et d'information du dispositif national d'accueil. Aucune observation n'avait été formulée dans le rapport préliminaire. Toute situation peut être améliorée, et, en partenariat avec les pouvoirs publics, nous pourrions envisager, dans l'avenir, si cela s'avérait nécessaire, de développer les effectifs de France Terre d'Asile par grandes régions d'accueil.

*Réponse du Président du Centre national pour
l'aménagement des structures des exploitations
agricoles (CNASEA)*

Les incertitudes sur les montants des rémunérations versées aux réfugiés stagiaires de la formation professionnelle proviennent d'une part du fait que le CNASEA ne rémunère pas l'ensemble des stagiaires réfugiés (la rémunération des stagiaires peut en effet être prise en charge par les ASSEDIC) et, d'une part, du fait que la codification des stages par les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité manque parfois de précision.