

La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre

PRESENTATION

La demande d'asile qui avait fléchi depuis 2004 est repartie à la hausse en 2008. En 2007, la France était, après la Suède, le deuxième pays sollicité en Europe, avec 28 209 demandes nouvelles enregistrées, sans compter les réouvertures d'instruction. Le nombre des admissions, au terme de longues procédures administratives et juridictionnelles, ne représente qu'une faible part de ces demandes. Ainsi, 8781 personnes ont obtenu en 2007 le statut dont 130 926 réfugiés résidant bénéficiaient à la fin de cette même année. La France s'engage à faciliter l'intégration de ces réfugiés statutaires. En revanche, trois perspectives s'ouvrent aux déboutés : repartir avec éventuellement une aide au retour, rechercher une régularisation ou venir grossir la population des résidents irréguliers dans notre pays.

Tout en prenant en compte cette importante contribution des déboutés de l'asile au développement de l'immigration irrégulière dans son rapport public de 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », la Cour n'avait pas traité spécifiquement de la politique de l'asile, qu'elle avait déjà analysée de manière approfondie dans une observation à son rapport public de 2000.

La législation, l'organisation administrative et le dispositif d'action sociale ont fortement évolué tout au long des dernières années, en s'inspirant largement des recommandations faites précédemment par la Cour. La création, en 2007, d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (aujourd'hui développement solidaire), au sein duquel un service unifié de l'asile a été organisé, n'est pas la moindre de ces évolutions. Elle a fait notamment apparaître que les dépenses d'ordre social pour l'asile mobilisent la moitié (soit 262 millions d'euros en 2008) de l'ensemble des crédits du

nouveau ministère. La Cour était ainsi d'autant plus justifiée à revenir sur la politique de l'asile huit ans après sa dernière publication, que les améliorations intervenues, en cours ou attendues, laissent subsister d'importants problèmes, notamment en matière de délais de traitement des dossiers et de disponibilité des places d'hébergement que la récente remontée de la demande d'asile risque d'aggraver à nouveau.

I - Un cadre administratif largement rénové

Le cadre national dans lequel s'inscrit la prise en charge des demandeurs d'asile a été défini par une loi du 10 décembre 2003, modifiant celle du 25 juillet 1952 qui faisait elle-même suite à la Convention de Genève (28 juillet 1951). Il a également intégré la transposition des directives d'une politique qui s'est fortement communautarisée au cours de la dernière période

Le parcours du demandeur d'asile

Dans les pays de l'Union européenne, les conditions d'accueil et les procédures relatives aux demandeurs d'asile font désormais l'objet de normes communes. Elles imposent l'hébergement systématique des demandeurs d'asile ou, à défaut, une prise en charge. De même, en vertu des « accords de Dublin », le premier pays qui enregistre la demande d'asile a compétence pour la traiter. Pour autant, certains pays sont des plus réticents à accepter les dépôts de demandes. D'autres appliquent des règles restrictives quant au choix de la résidence dans le pays d'accueil pendant l'instruction de la demande. La France, qui n'oriente pas de manière autoritaire et contraignante l'hébergement est, à cet égard, plus libérale.

L'étranger, entré régulièrement ou irrégulièrement sur le territoire, s'adresse à un service de premier accueil, le plus souvent associatif, qui le conduit à la préfecture pour déposer sa demande d'asile. Pourvu d'un titre de séjour provisoire, la question lui est posée de savoir s'il désire un hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). En cas de refus, il perd ses droits à l'allocation temporaire d'attente (ATA). S'il en a accepté le principe, il doit s'engager à accepter aussi l'une des propositions qui lui seront faites. S'il n'est pas possible de lui accorder un hébergement, il recevra l'ATA pendant toute la durée de l'instruction de sa demande.

Le demandeur d'asile est en effet en position d'attente, et ne peut ni travailler, sauf dérogation, ni en principe accéder à des formations, pendant la période d'instruction. Celle-ci, assurée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est fondée principalement sur un entretien avec un officier de protection. La décision de refus prise par le directeur général de l'OFPRA est portée par l'intéressé, dans près de 90 % des cas,

devant une juridiction, la Cour administrative du droit d'asile (CNDA) qui a remplacé en 2007 la Commission des recours des réfugiés (CRR) et qui statue en premier et dernier ressort (hors cassation devant le Conseil d'Etat). A l'issue de la procédure, le demandeur d'asile devient réfugié statutaire (ou bénéficie de la protection subsidiaire²⁴⁶) et entre dans le processus d'intégration avec notamment le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et ses difficultés (langue, emploi, logement) comme tout primo-immigrant. S'il est débouté, souvent au terme d'une période de plusieurs mois ou années, il doit rechercher une voie de régularisation ou solliciter une aide au retour, s'il veut éviter la clandestinité.

A - La mise en place d'une administration nouvelle

1 - La création d'un service de l'asile

La Cour avait recommandé l'unification des services chargés de définir et mettre en œuvre la politique de l'asile, de l'immigration, de l'aide au retour et de la naturalisation. C'est chose faite maintenant avec la création, en 2007, d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Au sein de ce nouveau ministère un service unifié, composé essentiellement d'agents provenant, d'une part, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), d'autre part, de la direction de la population et des migrations (DPM)²⁴⁷, est chargé de la réglementation relative au droit d'asile et aux réfugiés et de la prise en charge sociale des personnes concernées.

Les dotations d'ordre social pour l'asile en loi de finances pour 2008

Les centres d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA)	192, 9 M€
Les dispositifs d'hébergement d'urgence	35, 5 M€
L'allocation temporaire d'attente (ATA)	28, 0 M€
Les plateformes d'accueil	5, 3 M€
Total	261, 7 M€
Ensemble des crédits du ministère	632 M€

246) La protection subsidiaire est accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui sont sous le coup de menaces graves (peine de mort, torture...).

247) La DLPAJ conserve toutes ses autres attributions au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors que la DPM, auparavant au ministère chargé des affaires sociales, a été dans sa totalité reprise par le nouveau ministère chargé de l'immigration et éclatée dans ses directions et services.

Ce premier budget s'est trouvé sous-doté du fait de la reprise de la demande d'asile en 2008 et de l'établissement des prévisions sur des données non actualisées de dépense 2007.

Les synergies résultant de cette création sont cependant limitées par l'imprécision qui subsiste sur les relations de l'Etat avec les services déconcentrés et avec les opérateurs. Aucun texte ne traite en effet des relations entre le nouveau ministère et les services déconcentrés de l'Etat, qu'il s'agisse des agents des services des étrangers des préfectures et de ceux de la police aux frontières qui concernent plus directement le service de l'asile, ou encore de ceux des services des visas ou des services de la main d'œuvre étrangère du ministère chargé du travail.

2 - La séparation de l'organisme instructeur et de l'instance juridictionnelle

La demande d'asile est traitée en premier lieu par l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public administratif et, ensuite, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

**Dépenses de l'OFPRA, intégrant les dépenses de la CNDA :
42,7 M€ pour 2007**

- 28,4 M€, 67 % pour les services communs, essentiellement la rémunération des personnels (26,4) et l'informatique (0,9)
 - 7,3 M€, soit 17 % pour l'OFPRA, dont 4,3 de locations immobilières et 1,2 d'interprétariat
 - 7 M€, soit 16 % pour la CNDA, dont 3,5 de locations immobilières et 1,2 d'interprétariat
- Sur 655 agents en poste au 31 décembre 2007, 215 travaillent à la CNDA

Source : OFPRA et CNDA ; le budget est commun jusqu'à l'exercice 2008 inclus.

La Cour des comptes avait attiré l'attention sur la situation de cette juridiction. Placée administrativement auprès d'un établissement public (l'OFPRA) qui gérait les moyens humains et financiers nécessaires à son fonctionnement, elle dépendait ainsi entièrement, en termes de moyens, de l'organisme dont elle devait juger les décisions. Le rattachement de la juridiction administrative du droit d'asile au ministère de la justice par l'intermédiaire du Conseil d'Etat et à son insertion à partir de 2009 au sein du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « conseil et contrôle de l'Etat » qui relève de la responsabilité du Premier ministre, répond donc à la recommandation de la Cour de lui donner un statut indépendant.

Un récent rapport « de la CRR à la CNDA »²⁴⁸ comporte une série de propositions visant à préparer cette séparation qui est intervenue au 1^{er} janvier 2009. A cet égard, la Cour des comptes estimait que la rupture du lien statutaire avec l'OFPPRA ne devrait pas se traduire par des charges supplémentaires de gestion qui résulteraient de la mise en place de services redondants. Elle renouvelle cette recommandation. La comparaison sera cependant difficile si la CNDA, comme elle paraît s'y engager, s'oriente vers un fonctionnement différent, et notamment si les présidents de formation de jugement deviennent progressivement des magistrats à plein temps.

Le nouveau ministère est désormais le tuteur de l'OFPPRA. Le contrat d'objectifs et de moyens, en cours d'établissement avec l'Etat, devra clarifier les modalités de pilotage et fixer les allocations de ressources. La résorption du stock de demandes doit demeurer prioritaire et surtout, ainsi que le recommandait la Cour en 2007, l'établissement doit savoir faire preuve d'une plus grande réactivité aux variations de l'activité.

3 - Le pilotage de l'opérateur en charge du dispositif d'accueil

La Cour, puis les rapporteurs parlementaires du premier budget du nouveau ministère, ont souligné l'importance d'un pilotage fort des structures intervenant en matière d'asile. Ils visaient notamment l'agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM²⁴⁹) qui a pris, en 2006, la suite de l'OMI (Office des migrations internationales) et coordonne seule la gestion de l'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Le nouveau service de l'asile considère en effet que le pilotage du dispositif d'accueil relève désormais de sa compétence, le rôle de l'ANAEM devant se limiter à la mise en place « d'un système informatique de gestion des places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) » qui lui avait été assigné à l'origine.

248) Remis au Premier ministre par M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, au printemps 2008.

249) L'ANAEM a succédé à l'Office des migrations internationales (OMI).

L'exploitation du logiciel DN@, achevée à l'automne 2008 après trois ans de développement sous la responsabilité de l'ANAEM, qui permet le recensement et la gestion du dispositif d'hébergement, implique, pour le ministère, la communication au service de l'asile de tout élément d'observation, d'analyse, de diagnostic et d'appréciation disponible permettant de connaître et de suivre l'offre et la demande d'hébergement, aux niveaux national, régional et départemental, ainsi que la situation des personnes hébergées dans le DNA. Dans ces conditions, le rôle de l'ANAEM se limite désormais à celui d'un prestataire de services. Toutefois, les cartes seront encore rebattues à l'occasion du projet de fusion entre l'ANAEM et les services de l'ACSE²⁵⁰ qui gèrent les formations linguistiques dans un Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui devrait être mis en place en 2009. Cette perspective répond aux recommandations de la Cour qui avait souligné, en 2004, la complexité du paysage administratif et demandé une simplification des structures existantes.

B - Une plus grande cohérence dans le traitement et du premier accueil et de l'admission au séjour

1 - La rationalisation du premier accueil

En fin d'année 2007, dans un contexte de baisse de la demande d'asile et de réduction des crédits dédiés au financement des plates-formes de premier accueil, la décision a été prise de supprimer les plates-formes associatives de 37 départements à faible flux (nombre moyen de demandeurs d'asile inférieur à 10 par mois) après une période intermédiaire de trois mois. Les demandeurs d'asile y seront pris en charge par des structures généralistes accueillant l'ensemble des personnes en difficulté.

Par ailleurs, l'ANAEM doit développer son activité d'accueil des demandeurs d'asile lorsqu'elle en a les moyens. Son réseau ne lui permet pas de remplacer partout les structures associatives fermées, mais elle interviendra désormais dans 25 départements. Dans 8 d'entre eux où les flux sont importants, elle sera en outre chargée de la demande d'hébergement en articulant son activité avec celle de la plate-forme associative existante, qui ne sera maintenue qu'avec des missions redéfinies et un budget réduit. L'agence estime pouvoir assurer toutes les tâches relevant du premier accueil des demandeurs d'asile, à l'exception de la domiciliation, de l'aide à la rédaction des demandes d'asile, de la gestion de l'hébergement d'urgence et enfin, de l'aide à la rédaction des demandes de régularisation pour les déboutés.

250) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Cette évolution s'inscrit, pour le ministère, dans une perspective de réforme globale permettant de renforcer le rôle des services régionaux de l'Etat dans la gestion du premier accueil. A terme, ne subsisterait ainsi qu'une plate-forme par région, dans le cadre d'une convention avec l'Etat. Les moyens mis au service de cette mission par l'ANAEM (futur OFII) devront être évalués précisément.

2 - La régionalisation de l'admission au séjour

La régionalisation de la gestion des procédures d'admission au séjour des demandeurs d'asile a commencé en juin 2006 avec deux régions, puis trois autres en 2007. Six nouvelles régions sont entrées en 2008 dans l'expérimentation, sans que l'on enregistre pour autant une concentration des nouvelles demandes dans les départements chefs-lieux de région²⁵¹.

Le regroupement du traitement des demandes au chef-lieu de région garantit une meilleure qualité et une meilleure sécurité juridique. Il concourt également à réduire la dépense en nombre de bornes Eurodac²⁵². Enfin, en rassemblant le pilotage du dispositif d'accueil et l'admission au séjour sous la responsabilité du préfet de région, cette réforme devrait avoir un effet positif sur le coût de l'accompagnement social.

La généralisation de l'expérience de régionalisation des nouvelles demandes est prévue en 2009. Mais les capacités des préfetures de région à assurer efficacement l'accueil des demandeurs d'asile devraient être plus précisément évaluées.

II - La difficile maîtrise des délais de traitement des demandes

Le demandeur d'asile doit, s'il y a droit, bénéficier de la protection au plus tôt. En outre, une procédure trop longue a un coût social évident et encourage le dépôt de demandes ayant pour unique but de prolonger le séjour sur le territoire national : plus l'instruction est lente, et plus la reconduite à la frontière est difficile.

251) la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile est actuellement effective dans 11 régions : Haute Normandie et Bretagne (depuis 2006), Champagne-Ardenne, Basse-Normandie et Aquitaine (depuis 2007), Poitou-Charentes, Franche-Comté, Auvergne, Picardie, Limousin et Lorraine (depuis 2008). Une expérimentation est prévue en 2009 dans 5 nouvelles régions (Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas de Calais, Pays de Loire).

252) Dispositif permettant l'échange d'informations entre Etats basé sur la prise d'empreintes des demandeurs d'asile (accords de Dublin).

A - Les efforts de réduction encore insuffisants

L'impératif de réduction, déclaré prioritaire dès le 14 juillet 2002 par le Président de la République, a été rappelé en 2006. Il est inscrit dans le plan de performance de son ministère de tutelle en 2007.

1 - Une période de rattrapage

La réduction, que le ministère qualifie de spectaculaire, de la durée du traitement (instruction et recours) de la demande d'asile a été atteinte par différents moyens, et notamment par les modifications de textes intervenues en 2003 et 2004. Par ailleurs, l'augmentation des moyens en personnels, locaux et crédits, a permis de résorber les stocks de dossiers, tant à l'OFPRA qu'à la CNDA. Il n'en reste pas moins que le délai actuel est de 17 mois.

Plusieurs propositions parlementaires qui visaient la réduction des délais n'ont pas abouti en raison d'une forte opposition des associations.

La diminution de la demande nouvelle (jusqu'au premier semestre 2008) et la résorption des dossiers anciens ont contribué à faire diminuer fortement la durée de traitement des dossiers. Mais les perspectives d'évolution des délais doivent être tracées avec prudence. C'est ainsi qu'en 2006 et 2007 la poursuite de la résorption du stock de dossiers en instance à la CNDA se traduit par un allongement mécanique, mais modéré, des délais dû à la prise en compte des dossiers anciens.

L'OFPRA entend adapter la formation professionnelle de ses agents, renforcer le rôle de la documentation dans la phase d'instruction, accroître la représentation devant la juridiction, et assurer de nouvelles missions dans les pays d'origine. Il prévoit l'aboutissement du projet de numérisation des documents avec la mise en œuvre en 2008 d'une application pilote, et des études de faisabilité de logiciels de reconnaissance vocale et de traitement informatisé du courrier, mais il serait utopique d'attendre de ces mesures d'amélioration de la productivité des évolutions majeures.

2 - Le recours à des procédures spécifiques

a) La procédure prioritaire

Le préfet peut demander à l'OFPPRA de statuer en procédure prioritaire²⁵³, dans un délai de 15 jours, lorsque l'autorisation provisoire ou son renouvellement est refusée. Ces délais sont difficiles à tenir, notamment par l'organisation des entretiens. Pour 64 %, les procédures prioritaires appliquées à des premières demandes sont traitées dans un délai de 15 jours en 2006. Le délai médian est de 14 jours.

Par ailleurs, le classement en procédure prioritaire des demandes de réexamen, considérées souvent comme un mode de recours abusif dès lors qu'aucun élément nouveau n'est intervenu, explique une augmentation du recours à cette procédure.

Il est difficile d'évaluer l'impact de la réduction des délais d'instruction dans la mesure où la part des procédures prioritaires tend à diminuer par rapport à la demande d'asile globale (moins 21 % en 2007). En 2007, le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire à l'OFPPRA a été de 8 376 soit 28 % de la demande d'asile hors mineurs accompagnants. Sur le total, 3 448 demandes examinées en procédure prioritaire étaient des premières demandes.

La procédure prioritaire est utilisée pour 30 % des dossiers instruits par l'OFPPRA, dont 16 % en raison de leur provenance des pays d'origine sûrs.

b) Les pays d'origine sûrs

La notion de « pays d'origine sûrs » est européenne : les demandeurs d'asile, ressortissants de ces pays, peuvent, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2008, bénéficier de l'ATA ; leur recours éventuel devant la CNDA n'est pas suspensif.

Les désaccords persistants entre les Etats membres ont conduit plusieurs d'entre eux à établir des listes nationales. C'est le cas de la France qui a introduit cette procédure par la loi du 10 décembre 2003. Le conseil d'administration de l'OFPPRA a, en liaison avec les ministères intéressés, élaboré successivement deux listes de douze pays en 2005 et

253) Procédure d'examen accéléré concernant les personnes ressortissants des pays d'origine sûrs, ou dont la présence en France est une menace grave pour l'ordre public, ou dont la demande d'asile est considérée comme dilatoire, abusive ou frauduleuse.

cinq autres pays en 2006. Toutefois, la seconde a été partiellement mise en cause par le Conseil d'Etat le 13 février 2008 pour les demandeurs provenant d'Albanie et du Niger.

Par circulaire du 7 mars 2008, le ministère a invité les préfets à placer les demandeurs d'asile provenant de ces pays en procédure normale. Mais il a admis que les listes pourront être complétées et modifiées par le conseil d'administration de l'OFPRA. Une révision à périodicité régulière de la liste par cette instance permettrait d'actualiser la situation des dits pays, dans l'attente de la liste européenne.

La demande en provenance de ces pays sûrs a fortement baissé, pratiquement dans tous les pays concernés, puisqu'elle ne dépasse pas 5 % du total des demandes en 2007 avec 1 519 dossiers (réexamens compris) : elle était de 6 % en 2006.

Les procédures prioritaires et le dispositif des pays d'origine sûrs contribuent ainsi à réduire les délais. Leur mise en œuvre doit être suivie avec attention.

3 - Le développement des missions et audiences foraines

L'OFPRA a renoncé à la « déconcentration » partielle de ses services, notamment en raison de la difficulté d'assurer partout l'interprétariat dans les diverses langues concernées. Il a cependant installé en Guadeloupe une antenne pour les trois départements français d'Amérique. Par ailleurs, l'Office n'exclut pas la possibilité de se rendre temporairement sur place en cas d'afflux massif de réfugiés. C'est ainsi qu'au premier semestre, il a traité directement des demandes à Mayotte et à la Réunion, suite aux événements d'Anjouan. De même, ces dernières années, la CNDA a tenu en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte, des audiences foraines dont les résultats ont été positifs

B - Les incidences de l'évolution des procédures juridictionnelles

1 - L'augmentation du nombre de renvois

Le taux moyen de renvoi d'affaires lors des audiences par les formations de jugement de la CNDA, 23 % en 2005 et 24,4 % en 2006, atteint 28,5 % en 2007. La tendance à l'accroissement se confirme, au point que le retour au taux de 2002 (30 %) pourrait intervenir dès cette année. De plus, l'établissement des audiences, deux mois à l'avance, reporte au minimum de quatre mois une affaire renvoyée.

Cette évolution est due principalement à la qualité croissante des dossiers, du fait de l'intervention des travailleurs sociaux en CADA, de l'action de nombreuses associations ainsi que de celle des avocats.

Sur 2 737 dossiers enrôlés aux 182 audiences de mars-avril 2008, 755, soit 27,6 %, ont fait l'objet d'un renvoi. Le problème n'a pas échappé au président de la CNDA, qui a alerté les présidents de section et tenté de poser des règles susceptibles de limiter les renvois.

2 - Les incidences des réouvertures

Les réouvertures en raison d'éléments nouveaux postérieurs à la décision d'origine de refus, dont le nombre n'est pas négligeable (6 088 en 2007), sont parfois utilisées comme un moyen de demeurer en France en faisant obstacle à l'autorité de la chose jugée. Indépendamment de cet aspect, elles peuvent constituer un facteur de charges supplémentaires pour l'Etat.

Lorsque l'OFPRA est saisi, soit le débouté peut à nouveau bénéficier du dispositif social du demandeur d'asile s'il dispose d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour délivrée par le préfet ; soit le plus fréquemment, il statue en procédure prioritaire, ce qui interdit, dès lors, l'hébergement en CADA ou le versement de l'ATA.

En pratique la réalité est différente : le débouté, qui a pu rester hébergé en CADA, peut faire valoir les difficultés de trouver un logement pendant la période de l'instruction de sa demande de réouverture. Si la pression pour les entrées dans le CADA n'est pas trop forte, il aura toutes chances d'y demeurer.

Plus le dossier d'un demandeur d'asile sera traité rapidement après son entrée sur le territoire national, moins la demande de réouverture, sauf moyen dilatoire, interviendra.

3 - Des audiences de plus en plus lourdes

Le taux de recours à un avocat continue d'augmenter : 61,4 % des dossiers enrôlés en 2007 en ont bénéficié contre 53,9 % en 2006. La même progression se retrouve dans le taux de constitution d'avocat pour les affaires jugées (61,4 % en 2007 contre 46,2 % en 2006, et autour de 70 % en 2008). Alors que sur une audience traitant actuellement 15 demandes, 7 au plus étaient appuyées par un avocat en 2006, la norme est aujourd'hui de 11, ce qui influe sur les taux de renvoi et sur la durée des audiences.

Les variations du nombre de demandes d'aide juridictionnelle n'ont eu jusqu'alors que peu d'effet ; la CNDA avait entrepris, depuis trois ans, un travail important de mise à jour qui a porté ses fruits, malgré le fait que le projet d'une informatisation intégrée de la chaîne de traitement n'ait pas encore abouti. La situation se complique toutefois avec l'augmentation prévisible de la demande suite à l'abandon au 1^{er} décembre 2008 de l'exigence de l'entrée régulière sur le territoire national pour en bénéficier. Les incidences de cette modification, due à la transposition d'une directive européenne, sont multiples : répercussions en nombre de demandes d'aide juridictionnelle à traiter par le bureau concerné de la CNDA, conséquences sur le traitement des recours, le nombre d'affaires plaidées devant la juridiction augmentant fortement, entraînant au moins dans un premier temps, un allongement des délais à la CNDA.

En définitive, la durée de traitement des dossiers va inévitablement augmenter. Il est illusoire de penser obtenir une réduction du délai global de traitement OFPRA/CNDA, sauf à réduire les délais de procédure par des textes, ce qui n'est pas actuellement envisagé.

III - L'optimisation de l'occupation des capacités d'hébergement

A - La persistance des problèmes d'hébergement

1 - Un effort incontestable d'augmentation des capacités

Afin de respecter au mieux les règles européennes imposant l'hébergement des demandeurs, le nombre des centres est passé de 151 en 2002 à 274 en 2008 et celui des places de 10 317 à 20 410. Tous les départements métropolitains, sauf la Corse, disposent aujourd'hui de CADA.

Cette sensible augmentation des capacités d'accueil s'est accompagnée d'un ensemble de décisions destinées à améliorer la gestion du dispositif : pilotage du dispositif par les préfets de région, gestion informatique des capacités d'hébergement, et réforme de l'allocation d'insertion (AI) devenue allocation temporaire d'attente (ATA) qui n'est désormais plus versée en cas de refus de l'hébergement proposé.

Quatre organismes, ADOMA (anciennement SONACOTRA), l'Association française pour les travailleurs africains et malgaches (AFTAM), France terre d'asile (FTDA) et l'associations Forum réfugiés (FR) gèrent plus de la moitié des places de CADA. ADOMA, qui assume

en outre la gestion du dispositif d'urgence dans des accueils d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA), est devenu un opérateur majeur du dispositif d'hébergement en matière d'asile.²⁵⁴

2 - La réduction de la demande nouvelle

Dans le même temps, la réduction des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la CNDA, se conjugait avec une réduction du nombre de primo-demandeurs d'asile qui passait de 52 204 en 2003, compte non tenu de l'asile territorial dans les préfectures, abandonné depuis, à 28 209 en 2007 (mineurs accompagnants compris). Cette baisse du flux des demandeurs d'asile (- 15 % en 2005 et - 38 % en 2006) s'est poursuivie en 2007 quoiqu' à un rythme moins soutenu (- 4 %).

3 - L'insuffisance des résultats

En dépit de cette conjonction d'augmentation des capacités et de réduction de la demande, seuls 11 507 demandeurs d'asile ont été admis en CADA au cours de l'année 2007 sur 20 410 places. Ainsi l'augmentation des capacités et la baisse du flux global de demandes d'asile ont simplement permis le maintien du taux d'accès au dispositif au niveau atteint en 2006 soit 38 % (admission en CADA rapportées au flux des premières demandes mineurs compris). La situation risque en conséquence de se détériorer avec la nouvelle hausse prévisible des arrivées.

Au demeurant, le taux d'accès à l'hébergement est supérieur à la moyenne dans 15 régions totalisant 48 % du flux global de l'asile et dépasse même 50 % dans 11 régions totalisant 37 % de ce flux ; à l'inverse, il est inférieur dans 6 régions.

Cette situation tient à certaines rigidités dans les conditions d'occupation :

a) Environ 1 920 places de CADA, soit 9,4 %, étaient occupées indûment fin mars 2008, alors que seule une bonne rotation des occupants en CADA peut permettre l'accueil des nouveaux arrivants.

b) Des centres sont sous-occupés, notamment dans les départements à très faible flux de demandeurs d'asile. Cette sous-occupation est d'autant plus critiquable qu'elle oblige au maintien des demandeurs d'asile qui pourraient y accéder dans les dispositifs d'accueil d'urgence des départements sous tension.

254) ADOMA : 4 308 places et 1 500 places d'accueil d'urgence, AFTAM 2 748, FTDA 2 306 et FR 440.

c) L'évolution fréquente des configurations familiales des demandeurs (familles avec enfants ou personnes isolées) rend parfois difficile l'occupation optimale des CADA. Le fait que le ministère ne dispose pas de crédits d'investissement et qu'il ne puisse financer les CADA que par des crédits de fonctionnement inscrits dans leur dotation globale, nuit sans aucun doute à la rapidité de l'exécution de travaux qui permettraient une plus grande souplesse d'adaptation à ces évolutions.

L'amélioration de la situation due à l'augmentation des capacités des CADA risque donc d'être partiellement ou totalement annulée par les effets mal anticipés de la garantie d'hébergement prévu par la loi du 10 décembre 2003 et la nouvelle hausse de la demande. Il est peu probable que la décision de créer de nouveau 500 places de CADA en 2010 puis à nouveau en 2011 suffira à répondre à cette conjonction.

4 - Une conséquence financière : le coût de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Une allocation spécifique est accordée aux demandeurs d'asile qui ne peuvent bénéficier d'un hébergement. L'octroi de l'ATA, par l'Unédic, doit être accompagné de l'acceptation par le demandeur d'un hébergement en CADA, dès lors qu'une disponibilité se présente et quelle qu'en soit la localisation sur le territoire. Elle est versée tant que l'hébergement dans un centre n'est pas assuré.

Il arrive cependant que le versement de la prestation soit prolongé de quelques mois après l'entrée des demandeurs d'asile dans les CADA alors que le bénéfice de l'hébergement est exclusif de l'allocation, au risque de la création d'indus que l'Unédic a le plus grand mal à recouvrer.

Le ministère a indiqué prendre la mesure de ces divers phénomènes, alors que la demande d'asile recommence à croître et que le financement de l'allocation risque de s'alourdir. Le budget est d'ailleurs vraisemblablement sous-doté : le programme 303 prévoit 28 M€ à ce titre en 2008, alors que les crédits consommés en 2007 ont atteint 47,1 M€ pour 38 M€ prévus en loi de finances initiale.

Le circuit de transmission des données à l'Unédic devrait également être revu et modifié de façon à améliorer la gestion de l'ATA, notamment après l'entrée en CADA.

Enfin, un décret en préparation devrait traiter de la récupération des indus. Toutefois, il ne semble pas envisagé de lier la récupération de ces indus au circuit financier de versement de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) aux demandeurs d'asile en CADA, alors qu'il s'agit

des mêmes personnes. Il est vrai que ce financement ne dépend pas de l'Unédic, mais de la dotation globale attribuée aux centres.

L'ATA étant conçue comme une alternative à l'hébergement en CADA, il reste nécessaire de présenter rapidement des propositions d'hébergement à tous les bénéficiaires.

B - Les améliorations nécessaires

1 - La coordination des démarches d'accompagnement administratif, social et médical

La réforme en cours de la procédure du premier accueil pouvait laisser subsister diverses formes de doublons dans l'accompagnement, financé à la fois au titre de l'accompagnement social du premier accueil par le ministère et des dépenses générales des CADA en faveur des demandeurs d'asile ayant obtenu leur autorisation provisoire de séjour ; ce point devait être clarifié.

La circulaire du 24 juillet 2008 relative à la prise en charge des demandeurs d'asile dans les CADA apporte quelques correctifs à celle du 29 mars 2000. Par ailleurs, la rationalisation et l'harmonisation de la gestion des plates-formes, notamment leur gestion par l'ANAEM, devrait contribuer à séparer encore davantage les deux étapes de l'accompagnement social et administratif. C'est en tout cas un objectif à atteindre, notamment dans un contexte d'accroissement prévisible de la demande d'asile, afin d'éviter les doubles financements.

En matière d'accompagnement médical, les réflexions sont moins avancées. Une même personne peut ainsi devoir passer plusieurs visites médicales obligatoires, dont les financeurs sont différents, en l'espace de quelques mois. Le ministère, qui a lancé des travaux, convient que ces diverses obligations sont à la fois difficilement respectées et redondantes ; il devrait avant tout viser à mieux les articuler.

2 - Une meilleure gestion des sorties

Un décret du 23 mars 2007 relatif aux CADA insiste ainsi sur la nécessité de veiller à ce que les réfugiés et déboutés sortent des centres dans des délais assez courts (trois mois renouvelables une fois après l'obtention du statut, ou un mois pour les déboutés sauf demande de retour volontaire). Toutefois la sortie définitive nécessite l'accord du préfet, qui peut ne pas l'accorder, et dépend de conditions telles que l'accès des réfugiés au logement ou des déboutés à l'aide au retour volontaire.

a) La sortie des réfugiés statutaires

Pour sortir des CADA, les réfugiés doivent pouvoir disposer d'un logement. Or l'accès au logement, dans un contexte national déjà difficile, est encore compliqué par l'entrée en vigueur du droit au logement opposable.

Une première solution pourrait être de recourir aux places des centres provisoires d'hébergement (CPH), mais l'entrée et la sortie y sont de plus en plus restreintes, d'autant que le ratio de places de CPH par rapport aux places de CADA s'est dégradé avec le développement de ces dernières. De 5,8 en 2005, il est passé à 5,2 en 2006, puis à 5 en 2007.

Rétablir l'équilibre de ce ratio éviterait l'engorgement en amont des CADA, notamment si le nombre des places prévues doit encore croître de 1 000 unités. Toutefois, les perspectives budgétaires pour la période 2009-2011 ne permettent pas d'anticiper l'augmentation de la capacité des CPH dans des proportions comparables à celles que le parc de CADA a connues au cours des dernières années.

Une autre voie consisterait à recourir davantage à l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Cette possibilité d'accompagnement individuel n'est pas suffisamment utilisée. Développer davantage l'accès aux droits des réfugiés nécessite des mesures concrètes, au-delà de l'affirmation de la nécessaire mobilisation des outils de droit commun et de la conclusion de conventions entre l'ensemble des parties prenantes.

Dans ces conditions, en matière de logement, le service de l'asile compte beaucoup plus sur les actions déjà financées par l'Etat, innovantes mais moins coûteuses pour lui, telles que les projets « Accelair » de Forum Réfugiés ou « RELOREF » développé par FDTA. Il privilégie également la conclusion de partenariats entre acteurs concernés (bailleurs publics et privés, collectivités locales, etc.) : le dispositif mis en place en Ile-et-Vilaine pour l'accès au logement des réfugiés statutaires lui semble pouvoir servir de référence, ainsi que les dispositifs d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire en Ile-de-France (DPHRS) et en Rhône-Alpes (CADA-IR). Mais rien n'assure que la mise en œuvre de ces actions alternatives soit susceptible de pallier le trop faible recours aux solutions précédentes.

b) La sortie des déboutés

Plus de 50 % des déboutés ne reçoivent aucun titre de séjour. Même si certains réussissent au cas par cas à obtenir une régularisation ou une admission exceptionnelle au séjour, la plupart n'ont aucun droit au maintien sur le territoire. Dans ces conditions, leur retour dans le pays d'origine devrait être organisé d'une façon beaucoup plus systématique et rapide que par le passé, afin d'éviter leur glissement vers la clandestinité et le renforcement de l'immigration illégale.

Le ministère semble vouloir confier au futur opérateur ANAEM/OFII la mission d'augmenter substantiellement le nombre de retours volontaires pour les déboutés, particulièrement ceux hébergés en CADA. L'opérateur pourrait notamment garantir de proposer systématiquement l'aide au retour à l'ensemble des déboutés. Des visites d'information fréquentes, assurées par l'opérateur, seraient organisées dans les CADA et une convocation écrite des déboutés non hébergés leur serait adressée par les directions territoriales. En outre, en coordination avec les préfetures, la notification d'une obligation de quitter le territoire serait liée à la proposition d'une aide au retour volontaire. L'opérateur pourrait améliorer son système d'information et être en mesure de produire des données statistiques régulières relatives à ce dispositif.

3 - Le suivi du financement des CADA

Le système de financement des centres incite peu à la fluidité de l'occupation. Les CADA fonctionnent en effet avec une dotation globale de fonctionnement, comme le prévoit l'article R.314-105 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui continue à aligner leur régime financier sur ceux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Une fois la dotation attribuée, les gestionnaires n'ont pas d'intérêt particulier à modifier la structure de la population qu'ils accueillent, puisqu'elle est totalement neutre financièrement.

Tout en maintenant le financement sous dotation globale de financement, le ministère s'attache cependant à renforcer le pilotage du préfet de département. Lors de l'examen des comptes administratifs des CADA relatifs à l'année n, le préfet peut ainsi minorer la dotation budgétaire de l'année n+2 à concurrence des dépenses de prise en charge au cours de l'année n de personnes indûment maintenues dans la structure. Cette disposition n'a pas ou très peu été utilisée jusqu'à présent. La circulaire du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du DNA appelle à son application immédiate afin de réduire, dès les dotations globales 2009, les présences indues. Sinon, et

bien que le ministère n'y soit pas favorable, le passage à un financement au prix de journée risque de s'imposer à terme.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La Cour constate de nombreuses améliorations dans la prise en compte des demandes d'asile. La définition d'un nouveau cadre administratif permettant à un service unique de piloter l'ensemble du système ainsi que l'amélioration de certaines procédures sont de nature à simplifier la prise en compte des dossiers. Elle souligne cependant que l'effort entrepris pour clarifier les rôles respectifs des divers intervenants doit être poursuivi, alors même que la création d'un nouvel opérateur (OFII) est envisagée. Le traitement des dossiers dans des délais aussi brefs que possible conditionne largement le bon fonctionnement du système, et doit faire l'objet d'une vigilance constante : une adaptation des moyens en cas de tension doit être possible. L'effort entrepris pour améliorer les conditions d'hébergement doit également être poursuivi. L'indispensable fluidité des entrées/sorties en CADA doit être recherchée.

Sur l'ensemble du sujet, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour le ministère, les services déconcentrés et les opérateurs

1) malgré la difficulté des prévisions en matière de flux de demandeurs d'asile, s'attacher à présenter un budget sur des bases réelles : durée de séjour en CADA, délai d'instruction des dossiers par OFPRA/CNDA ;

2) préciser les relations du ministère avec les services déconcentrés de l'Etat et avec les opérateurs, notamment clarifier la répartition des rôles entre le ministère et l'ANAEM ;

3) définir avec précision les missions de l'ANAEM/OFII en matière d'asile, évaluer précisément les moyens qui devraient être mis au service de la mission de premier accueil et préciser le rôle de l'opérateur en matière d'aide au retour volontaire ;

4) analyser de manière systématique la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile dans les préfectures de région ;

Pour l'OFPRA et la CNDA

5) poursuivre la résorption du stock de demandes et surtout permettre à l'OFPRA et à la CNDA d'avoir une grande réactivité aux variations de leur activité ;

6) suivre attentivement l'évolution de la durée de traitement des dossiers, en veillant également à ce que la séparation des deux organismes n'ait pas d'impact sur ce point ;

7) veiller à ce que la rupture du lien statutaire de la CNDA avec l'OFPRA ne se traduise pas par des charges supplémentaires ;

8) réviser à périodicité régulière la liste des pays d'origine sûrs dans l'attente d'une liste européenne et suivre avec attention la mise en œuvre des procédures prioritaires ;

Pour l'entrée, l'hébergement et la sortie des CADA

9) présenter rapidement des propositions d'hébergement à tous les bénéficiaires de l'ATA, celle-ci n'étant conçue que comme une alternative à l'hébergement en CADA ;

10) mettre fin à la sous-occupation des CADA de quelques départements, et rechercher la meilleure adaptation possible des CADA aux configurations familiales évolutives (familles avec enfants, personnes isolées) ;

11) appliquer, dès les dotations globales 2009, la règle de diminution des budgets de l'année n+2 pour réduire les présences indues en CADA ; A défaut, envisager un autre mode de financement, éventuellement sur prix de journée ;

12) séparer davantage les deux étapes de l'accompagnement social et administratif, afin d'éviter les doubles financements au titre des plates-formes de premier accueil et des CADA, et mener à bien la coordination des visites médicales ;

13) rétablir l'équilibre du ratio places de CPH sur places de CADA pour éviter l'engorgement en amont des CADA ;

14) recourir davantage à l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE
L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU
DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE**

L'insertion de la Cour des comptes « La prise en charge de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre » appelle un certain nombre de remarques de la part du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Le contexte dans lequel s'exerce la mission d'accueil et de prise en charge sociale des demandeurs d'asile est extrêmement changeant. Après une baisse importante de la demande constatée entre 2005 et 2007, on constate une hausse sensible des flux depuis le début de l'année 2008, de près de 15 %.

En dépit de ces évolutions, le ministère chargé de l'immigration, qui, pour la première fois, regroupe l'ensemble des compétences en matière d'asile auparavant dispersées entre trois ministères, poursuit avec constance le double objectif :

- de garantir l'exercice du droit d'asile en mettant en œuvre des procédures d'instruction impartiales et approfondies des demandes dans des délais maîtrisés ;*
- d'améliorer les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile.*

Plusieurs axes de travail importants peuvent être mentionnés au titre de l'amélioration des procédures :

- la prochaine conclusion du contrat d'objectifs et de moyens avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui mettra l'accent sur la nécessaire réactivité de l'établissement face aux fluctuations, par hypothèse difficilement prévisibles, de la demande d'asile ;*
- la réforme, en cours, de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) constituera également un volet important de la politique d'asile dans l'année qui vient : le ministère accordera ainsi une attention particulière à cette réforme menée par le Conseil d'Etat, le fonctionnement de cette juridiction ayant des conséquences directes sur le budget qu'il gère ; à cet égard, les mesures de réorganisation préconisées par M. Jacky Richard et notamment la professionnalisation d'une partie des présidents de formations de jugement devraient permettre une réduction sensible des délais de procédure ;*
- l'extension à de nouvelles régions de la régionalisation de l'admission au séjour, après une période d'expérimentation permettant d'effectuer un bilan de la réforme ;*

- la révision à échéances régulières, et sous le contrôle du juge, de la liste des pays d'origine sûrs (le réexamen de la situation de l'ensemble des 15 pays figurant actuellement sur la liste est en cours).

Dans ce cadre, la modernisation des procédures d'accueil repose sur l'accélération des procédures d'admission dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et sur un pilotage renforcé du dispositif national d'accueil.

1. Les relations entre l'Etat et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) : le pilotage par l'Etat, la coordination par l'ANAEM

Les relations entre l'Etat et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en matière de prise en charge des demandeurs d'asile sont clairement établies : en effet, depuis 2004, le ministère chargé de l'immigration assure le pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, tandis que l'ANAEM en assure la coordination et la gestion.

Cette mission de coordination et de gestion, confiée à l'opérateur en vertu des articles L. 5223-1 du code du travail et L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles dépasse la simple mission de mettre en place un système d'information, et requiert une technicité et une connaissance du terrain très fines qu'un opérateur de l'Etat doté de structures territoriales est le mieux à même de posséder. La gestion et la coordination du DNA ainsi organisées sont satisfaisantes et le ministère entend confirmer le futur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui succédera au début de 2009 à l'ANAEM dans cette mission.

La mise en œuvre du système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DN@), permet de conforter le rôle de l'ANAEM, l'Agence bénéficiant désormais d'une vision exhaustive de l'activité des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) lui permettant d'affiner sa gestion et son suivi des centres.

2. Le premier accueil des demandeurs d'asile : la rationalisation en cours des missions et du réseau

Les plates-formes d'accueil, tout comme les CADA, assurent une mission d'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile ; il est essentiel de rappeler que ces interventions sont complémentaires et en aucun cas redondantes, l'intervention des plates-formes et des CADA se situant à différents moments de la procédure.

En effet, les plates-formes accueillent les demandeurs d'asile au premier stade de la procédure et les délais d'admission en CADA peuvent dépasser le délai laissé aux demandeurs d'asile pour déposer leur dossier auprès de l'OFPRA ; il est donc indispensable de prévoir un soutien administratif avant l'admission en centre.

En outre, certains demandeurs d'asile (personnes en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin) ne peuvent prétendre à un accès en CADA et ne peuvent par conséquent bénéficier que des prestations sociales administratives proposées par les plates-formes. Dès l'entrée en CADA, la plate-forme perd bien entendu sa compétence d'accompagnement administratif et social au profit du centre.

De manière générale, la réforme engagée des modalités d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile poursuit un double objectif d'économies budgétaires et de rationalisation d'un réseau de structures associatives d'accueil très hétérogènes.

3. Le pilotage renforcé du dispositif national d'accueil : des résultats significatifs

La directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres prévoit que les « conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces deux formules. » (article 13-5). La France a retenu cette troisième option, en organisant l'hébergement des demandeurs d'asile en CADA et en prévoyant, au bénéfice des demandeurs d'asile qui ne peuvent pas être hébergés en centres, le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

L'accès aux CADA et la rotation des personnes hébergées dans les centres s'améliorent sensiblement d'année en année. En effet, le taux d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à ce type d'hébergement est de 55 % au 30 septembre 2008, contre 50 % au 31 décembre 2007, 46 % au 31 décembre 2006 et 27 % au 31 décembre 2005. De même, le pourcentage des demandeurs d'asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif pour demandeurs d'asile financé par l'Etat s'élève à 74 % au 30 septembre 2008, contre 68 % au 31 décembre 2007, 58 % au 31 décembre 2006 et 48 % au 31 décembre 2005.

En outre, les efforts réalisés permettent de prendre en charge en CADA une part plus importante des demandeurs d'asile : au 30 septembre 2008, 19 769 places de CADA étaient occupées, alors qu'un stock de 28 436 dossiers était en attente à l'OFPRA ou à la CNDA à cette même date, ce qui représente un rapport de 69 % (62 % au 31 décembre 2007). Ces chiffres peuvent être comparés à ceux du 31 décembre 2005 : 16 148 places de CADA occupées sur un total de 41 000 dossiers en cours de procédure, soit un rapport de 39 %.

Enfin, les résultats globaux de l'occupation des CADA au 30 septembre 2008 traduisent une nouvelle évolution positive par rapport à ceux du trimestre précédent. En effet, alors que le taux d'occupation avait connu une baisse importante au cours du dernier trimestre 2007, à l'issue

duquel il s'établissait à 94,7 %, celui-ci a de nouveau dépassé le niveau optimal de 95 % en atteignant 95,8 % au 30 juin 2008, puis 96,9 % au 30 septembre dernier.

Le taux de déboutés en présence indue connaît quant à lui une nouvelle diminution : il est en effet de 5,4 % au 30 septembre 2008, contre 6,2 % au 30 juin 2008 et 7,2 % au 31 décembre 2007. Cette évolution est très positive, même si l'indicateur reste trop élevé par rapport au taux cible de 4 %. **Le taux national de présence indue des réfugiés**, de 4 % au 31 décembre 2007, se maintient à 3 % au 30 septembre 2008, valeur à laquelle il s'était établi au 30 juin dernier, et respecte très largement l'objectif fixé à 8 %.

Afin de poursuivre dans cette voie positive, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire encourage les solutions de sortie des personnes arrivées en fin de procédure, et assure notamment la promotion des mesures d'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. A cet égard, dans le cadre de l'application de l'article L. 711-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), le ministère s'appuie sur les initiatives existantes et soutient des démarches innovantes visant à améliorer et accélérer l'intégration des réfugiés.

Ainsi, outre la capitalisation des projets Accelair ou RELOREF, dont une articulation avec le dispositif national d'accueil est recherchée, le ministère a lancé, le 22 octobre dernier, un appel à projet d'un montant global de 750 000 € visant à soutenir des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. Les crédits du Fonds européen pour les réfugiés (FER) soutiennent également ce type d'actions.

Enfin, l'augmentation de l'aide au retour volontaire des personnes hébergées en CADA dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive de rejet est un axe de travail important avec l'ANAEM et sera maintenu avec le nouvel opérateur.

4. L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Par un arrêt du 16 juin 2008, le Conseil d'Etat a annulé partiellement le décret n° 2006-1380 relatif à l'allocation temporaire d'attente sur trois points : l'exclusion du bénéfice de l'allocation des ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs (article L. 5423-9 1° du code du travail), l'exclusion des demandeurs d'asile en réexamen (article R. 5423-22) et la limitation à 12 mois de la durée de versement de l'ATA aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article R. 5423-19). Si un article du projet de loi de finances pour 2009 permet d'exclure du bénéfice de l'allocation les demandeurs d'asile en réexamen, en revanche les ressortissants de pays d'origine sûrs peuvent dorénavant percevoir l'ATA. En

outre, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent bénéficier de l'allocation pendant toute la durée de leur protection.

Par ailleurs, le circuit de transmission des données à l'Unédic est en cours de révision avec, d'une part, la rédaction d'un nouvel arrêté fixant l'organisation du système de transmission des données énoncées aux articles R. 5423-31 à R. 5423-34 du code du travail et, d'autre part, la conclusion d'une convention de gestion relative aux modalités de transmission d'informations nécessaires à la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ministère, OFPRA, ANAEM, Unédic). Ces textes sont en cours d'élaboration et donnent lieu à une mise à plat des procédures afin d'en rationaliser la gestion. En particulier, l'entrée en CADA doit entraîner une interruption sinon immédiate, du moins très rapide, du versement de l'ATA.

5. Les modalités de gestion des crédits

La consommation prévisionnelle des crédits relatifs à l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » pour l'exercice 2008 (hors OFPRA) fait apparaître un montant de 302 M€, dont 192 M€ pour les CADA, 52,6 M€ pour l'hébergement d'urgence et 51 M€ pour l'ATA.

Si d'importants efforts sont consentis par le ministère pour rationaliser la gestion des crédits d'hébergement d'urgence et d'ATA, les dépenses liées à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile sont largement fonction des fluctuations de la demande, qui peuvent difficilement être anticipées. La demande d'asile a ainsi augmenté de 15,1 % entre le 30 octobre 2007 et le 30 octobre 2008.

En ce qui concerne la tarification des CADA, le ministre a souhaité mettre en application l'article R. 314-52 du code de l'action sociale et des familles prévoyant la minoration de la dotation budgétaire en fonction des résultats obtenus par les établissements. A cet effet, la circulaire du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil invite les préfets à mettre en œuvre cette disposition à l'égard des centres hébergeant de façon durable un nombre excessif de personnes en présence indue. De plus, le ministère a récemment donné instruction à plusieurs préfets d'appliquer cette mesure à certains centres spécifiquement désignés se trouvant dans cette situation. L'extension de cette procédure à d'autres CADA du territoire est envisagée, selon des modalités visant à retenir un taux de minoration réaliste, adapté au contexte local et ne mettant pas en péril la pérennité du centre.

Une tarification fondée sur un prix de journée a été écartée pour l'instant par le ministère dans l'attente des résultats obtenus par la mise en œuvre des mesures de minoration budgétaire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COUR NATIONALE
DU DROIT D'ASILE**

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « La prise en compte des demandes d'asile » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), nouvelle appellation depuis 2007 de la Commission des recours des réfugiés (CRR), statue sur les recours formés contre la décision du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) refusant ou retirant au requérant le bénéfice de l'asile. Statuant en premier et dernier ressort sous le contrôle du Conseil d'État, juge de cassation, la Cour soit rejette le recours, soit annule la décision du directeur général de l'OFPRA en reconnaissant au requérant la qualité de réfugié au titre des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ou lui accordant la protection subsidiaire prévue à l'article 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sur 27 242 décisions rendues en 2007, 21 827 (80,12 %) ont conclu au rejet du recours et 5 415 (19,9%) à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou à l'octroi de la protection subsidiaire. L'issue de la procédure est donc loin d'avoir le caractère certain que la rédaction du projet d'insertion (page 3) semble lui conférer.

Inscrit dans la loi de finances pour 2008, le rattachement administratif de la CNDA au Conseil d'État sera effectif au 1er janvier 2009.

Depuis sa création en 1953, la CRR devenue la CNDA dépendait pour son fonctionnement, ainsi qu'il est rappelé dans le projet d'insertion (page 4), des moyens humains et matériels mis à sa disposition par l'OFPRA. Si la Cour souligne à juste titre le caractère anormal de cette situation qui rendait la juridiction tributaire de l'une des parties à l'instance, il conviendrait aussi de préciser qu'elle n'altérerait en rien l'indépendance des formations de jugement dont les présidents sont nommés, selon le corps auquel ils appartiennent, par le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour des comptes ou le ministre de la Justice, et les deux assesseurs respectivement par le Vice-président du Conseil d'État et le Haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés. Cette indépendance n'a d'ailleurs jamais été sérieusement contestée.

La cour estime que la rupture du lien fonctionnel avec l'OFPRA ne devrait pas se traduire par des charges supplémentaires qui résulteraient de la mise en place de services redondants.

En ce qui concerne le système informatique, il a été décidé, conformément aux conclusions du rapport établi par Monsieur Richard à la demande du Premier ministre, de dissocier la CNDA de l'OFPRA et de l'intégrer dans le dispositif mis en place par le Conseil d'État pour

l'ensemble des juridictions administratives. Cette intégration, actuellement en cours, permettra à la CNDA de bénéficier d'applications plus performantes et, notamment pour le suivi des dossiers, mieux adaptées aux besoins d'une juridiction.

En ce qui concerne la documentation, l'OFPRA et la CNDA ont toujours eu leurs propres services d'information juridique et géopolitique, le maintien de la distinction entre le juge et le défendeur interdisant dans ces domaines touchant au cœur de leurs compétences respectives, la mise en commun des moyens. Sur ce point, la séparation avec l'OFPRA ne changera donc rien à la situation antérieure qui n'empêchait pas, pour autant, l'existence de relations entre les services et l'échange des productions documentaires. Cette coopération se poursuivra dans un cadre actuellement en cours de définition. En outre, le raccordement au réseau informatique des juridictions administratives donnera désormais à la CNDA le plein accès aux bases de données jurisprudentielles du Conseil d'État, de même que les juridictions administratives, dont le contentieux des étrangers représente une part importante de l'activité, auront le plein accès aux ressources documentaires de la CNDA.

La partition de l'OFPRA et de la CNDA a été opérée à budget constant, compte tenu du transfert de quatre emplois de soutien de l'établissement public à la juridiction dont le président deviendra ordonnateur secondaire des crédits qui lui seront délégués par le Vice-président du Conseil d'État.

Pour 2009, les crédits transférés sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » se sont élevés :

- sur le titre 2 « personnel » à 12 619 063 € pour un effectif de 273 EPTP, y compris les dix magistrats affectés à la CNDA, sur des emplois à créer en 2009, pour exercer à titre permanent, en plus des présidents vacataires, la fonction de président de formation de jugement ;

- sur les autres titres, à 7 135 245 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans le projet de budget 2009, établi avec le Conseil d'État, les crédits du titre 2 sont finalement de 12 769 063 €, la majoration de 150 000 € par rapport au montant des crédits transférés correspondant à des mesures indemnitaires.

En ce qui concerne les autres titres, les autorisations d'engagement s'établissent à 11 800 000 € et les crédits de paiement à 7 935 245 €. La forte augmentation des autorisations d'engagement (+ 4,6 millions €) s'explique pour l'essentiel par la programmation des dépenses d'investissement nécessaires à la mise à niveau des locaux de la CNDA et par la prise en compte du renouvellement des marchés d'interprétariat pour la période 2009-2010. La réévaluation des crédits de paiement (+800 000 €) tient

principalement au dépenses de travaux prévues pour 2009, dont l'inscription demandée au budget 2008 de l'OFPPRA n'avait pu être réalisée.

La deuxième partie de l'insertion est consacrée à la maîtrise des délais de traitement des demandes d'asile. Sur cette question, qui est pour elle d'autant plus importante que le délai de jugement constitue pour toutes les juridictions le principal indicateur de performance, la CNDA souscrit aux observations de la Cour auxquelles, cependant, elle souhaite ajouter quelques précisions.

Les efforts accomplis et la baisse du nombre des recours après le pic de la période 2000-2004 ont permis de ramener le stock des dossiers en instances, qui dépassait 50 000 à fin cette dernière, à 20 692 en novembre 2008. Il est à noter que, dans ce total, il ne restait plus que 5 749 dossiers (28%) ayant une ancienneté supérieure à un an. Comme l'observe la Cour, la priorité donnée au traitement des dossiers les plus anciens s'est traduite par une augmentation du délai moyen de jugement, qui est passé de 10 mois en 2006 à 13 mois en 2008 au 31 octobre.

Il faut noter que ces chiffres, qui mesurent le nombre moyen de jours écoulés entre le dépôt d'un recours et la décision le concernant, ne sont pas directement comparables l'objectif de 10 mois fixé dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, lequel est calculé, par analogie avec le Conseil d'État et les juridictions administratives, à partir du nombre de dossiers en stocks divisé par la capacité de jugement.

La Cour se préoccupe avec raison de la progression du nombre des renvois, qui sont un facteur important d'allongement des délais et dont le taux pourrait effectivement atteindre 30% en 2008.

Ainsi qu'elle le relève, il existe une corrélation entre progression du nombre des renvois et celle du nombre des affaires plaidées dont la part dans le total des affaires jugées, qui était déjà de 61,4% en 2007 (et non 55,4% comme indiqué page 11), pourrait approcher 70% en 2008 et continuer de croître en 2009 du fait de l'extension de l'aide juridictionnelle aux requérants entrés irrégulièrement sur le territoire français. Par ailleurs, cette extension devrait avoir des conséquences sur l'organisation des audiences dans la mesure où l'un des traits spécifiques de la CNDA, comparée à d'autres juridictions administratives, est la place essentielle de l'oralité du débat devant les formations de jugement.
