



Évaluation de la politique
d'accueil des demandeurs d'asile
Suivi des conclusions du
rapport du 10 avril 2014

Mme Jeanine Dubié et
M. Arnaud Richard, rapporteurs

5 octobre 2016



En vue de l'examen de la réforme du droit d'asile, les rapporteurs avaient présenté, en avril 2014, devant le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) un rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

● Les rapporteurs avaient émis **20 propositions** autour de 4 axes :

- simplifier l'accueil des demandeurs d'asile en mettant en place un lieu d'accueil unique au niveau des préfectures de région ;
- assurer un hébergement et un accompagnement adaptés aux demandeurs d'asile, en instaurant un pilotage national avec un dispositif d'orientation des demandeurs vers un lieu d'hébergement, et en développant les capacités des centres d'accueil (les CADA) et de l'accueil temporaire du service d'asile (AT-SA) afin de réduire le recours à l'hébergement d'urgence ;
- dynamiser la procédure d'examen des demandes d'asile, en utilisant mieux les procédures accélérées, en réformant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et en professionnalisant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;
- tirer les conséquences des décisions définitives en matière d'asile, en favorisant l'intégration des personnes protégées et en se préoccupant du sort des personnes déboutées.

● **La loi du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile a repris les $\frac{3}{4}$ de ces propositions.

● Aujourd'hui, devant la **crise migratoire durable** à laquelle nous devons faire face, les rapporteurs constatent que :

- la loi du 29 juillet 2015 apporte une première réponse,
- il est cependant nécessaire d'adapter le dispositif à la crise d'aujourd'hui.

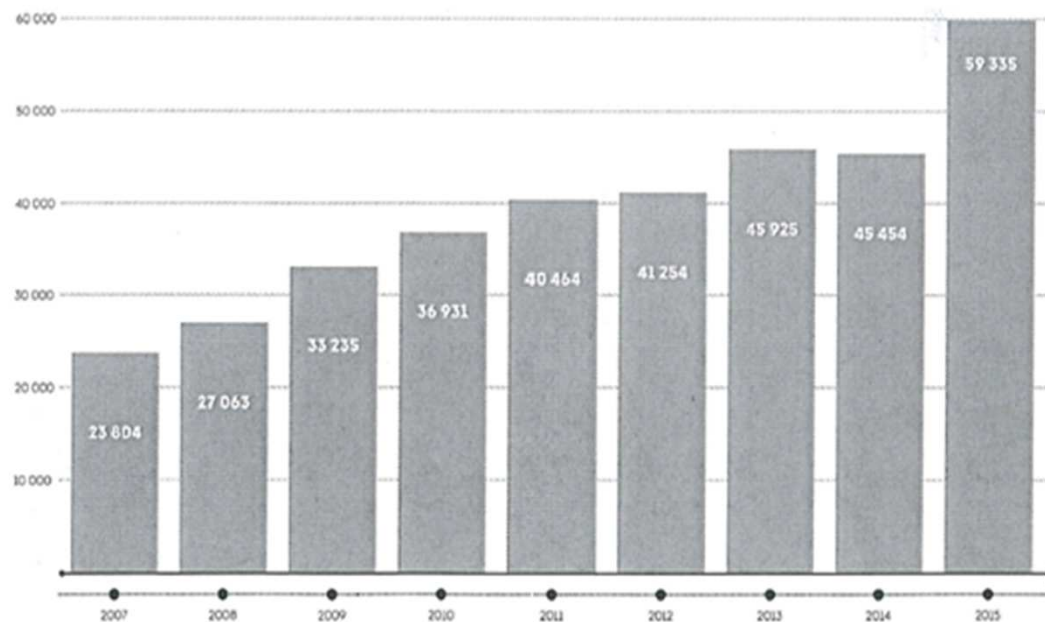


I. Un nouveau contexte : une crise migratoire durable

A. L'impact sur la demande d'asile en France

- Dans l'UE : 1,3 million de demandes d'asile en 2015, soit + 123 %
- En France : une progression de 30 % des premières demandes d'asile en 2015 et de 26 % pour les huit premiers mois de 2016

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE 1^{ÈRES} DEMANDES ANNUELLES DEPUIS 2007
(HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS)



Source : OFPRA, 2016.



B. Les nationalités des primo-demandeurs ont évolué

	8 mois 2016(*)	8 mois 2015	évolution 2016 / 2015 (*) %
Afghanistan	3 669	444	726,4%
Haïti	3 451	1 788	93,0%
Soudan	3 372	2 299	46,7%
Albanie	2 221	1 112	99,7%
Syrie	2 159	1 553	39,0%
Rép. Dém. Congo	1 672	1 774	-5,7%
Bangladesh	1 499	1 343	11,6%
Guinée	1 403	971	44,5%
Pakistan	1 325	959	38,2%
Chine	1 315	1 706	-22,9%
Autres pays	18 964	18 610	1,9%
Sous total pays du top ten	22 086	13 949	58,3%
Total 1ères demandes	41 050	32 559	26,1%

Premières demandes hors mineurs accompagnants et hors réexamens.

(*) Données provisoires au 6 septembre.

Source : OFPRA.

C. Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié augmente

2014 : 16,9 % de reconnaissance de la qualité de réfugié

2015 : 22,9 %

2016 (huit premiers mois) : 36,7 %

La provenance des personnes admises sous protection évolue en 2015 :

- Prépondérance en nombre de **réfugiés** venant de : Irak (12 %), Syrie (11 %), Soudan (8 %) et Guinée (6,3 %)
- Les bénéficiaires de la **protection subsidiaire** viennent principalement de : Syrie (17 %), Albanie (11,4 %), Centrafrique (9,7 %) et Afghanistan (9%)



D. La France met en œuvre ses engagements internationaux

- La relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile au sein de l'UE : un engagement ambitieux dont la mise en œuvre est complexe
1 650 personnes relocalisées en France depuis 2015
700 à accueillir en octobre 2016, sur un engagement concernant 30 750 personnes
- La réinstallation de réfugiés venant de Turquie est bien avancée :
4 000 personnes accueillies en provenance du Liban, de Jordanie, d'Égypte, sur 10 000 à accueillir au total

E. Des mouvements importants de migration secondaire au sein de l'Union

- 240 000 personnes ont été déboutées de leur demande d'asile en Allemagne depuis 2015 : un impact déjà constaté sur l'accueil et la demande d'asile en France
- Des divergences d'appréciation entre pays voisins de l'UE sur la liste des pays d'origine considérés comme sûrs : l'exemple de l'Afghanistan



II. La réforme de 2015 apporte une première réponse à la crise migratoire

La loi du 29 juillet 2015 a fourni de nouveaux outils sans lesquels la gestion de l'afflux de demandes d'asile serait encore plus problématique

A. L'enregistrement des demandes d'asile est simplifié mais soumis à de fortes tensions dans certaines préfectures

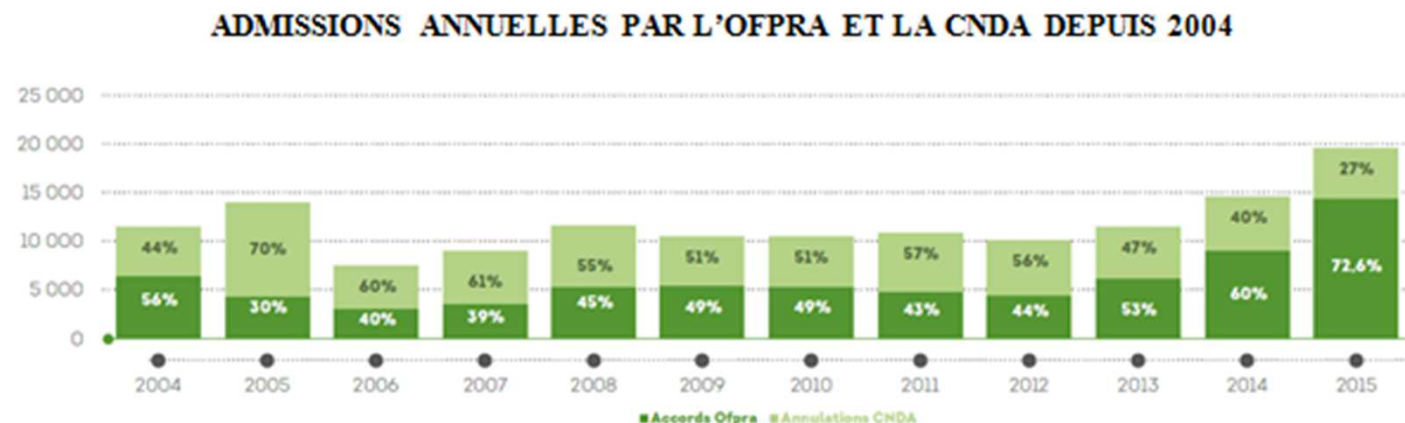
- **L'objectif** : enregistrement quasi immédiat de la demande d'asile (entre 3 jours et 10 jours)
- **Les avancées de la réforme de 2015** :
 - Plusieurs simplifications très positives : création de 34 guichets uniques d'accueil du demandeur d'asile, suppression de la domiciliation préalable, allongement de la validité du récépissé, interrogation immédiate de la base Eurodac
 - Des mesures pour faciliter le transfert des demandeurs d'asile sous statut « Dublin »
 - Le renforcement des moyens humains affectés à l'enregistrement des demandes d'asile
 - L'ADA familialisée et versée au moyen d'une carte
 - La détection de la vulnérabilité confiée à l'OFII
- Néanmoins : le pré-accueil, délégué aux opérateurs principalement associatifs, connaît des **difficultés dans certaines préfectures sous l'afflux des demandeurs d'asile**
Des mesures d'organisation ont été prises : par exemple en région Île-de-France



B. Une procédure réformée pour une efficacité accrue et des délais raccourcis, dans le respect des droits des demandeurs d'asile

1. Un nombre de décisions rendues en forte progression :

- 80 014 décisions rendues par l'OFPRA en 2015 (+ 16 % par rapport à 2014 ; + 113 % entre 2007 et 2015)
- 46 785 entretiens conduits par l'OFPRA en 2015



Source : OFPRA, rapport d'activité.

2. L'examen des demandes par l'OFPRA est plus efficace et conforte les droits des demandeurs d'asile :

a. Des procédures revues pour réduire les délais de traitement :

- La procédure prioritaire devient la procédure accélérée avec des possibilités élargies d'y recourir.
- Un examen adapté de certaines demandes :
 - les demandes de réexamen ne présentant pas d'éléments nouveaux peuvent être déclarées irrecevables,
 - les demandes d'asile formulées par des personnes bénéficiant d'une protection effective dans un autre État peuvent également être déclarées irrecevables,
 - les demandes présentées hors délais ou dont l'auteur refuse la communication d'informations essentielles peuvent faire l'objet d'une décision de clôture.



b. Des droits confortés pour les demandeurs d'asile :

- L'entretien individuel conduit par les personnels de l'OFPPRA est désormais systématique (sauf raison médicale ou décision de protection certaine), transcrit et communiqué au demandeur d'asile s'il le souhaite. Il peut être accompagné d'un conseil.
- La définition des pays considérés comme sûrs relève d'un conseil d'administration de l'OFPPRA plus ouvert.
- Les demandes d'asile formulées en rétention sont entourées de garanties.
- Les droits attachés à la procédure accélérée sont confortés (recours suspensif, droit au maintien sur le territoire et dans l'hébergement dédié), l'OFPPRA disposant d'un pouvoir de reclassement en procédure normale.

c. Des moyens accrus pour faire face à l'afflux de demandes :

- 2015 : 55 ETP créés au début de l'année, 20 ETP supplémentaires en fin d'année pour la réalisation de tâches administratives.
- 2016 : 95 ETP créés au titre du programme européen de relocalisation, 100 ETP supplémentaires attendus pour la fin de l'année pour résorber le stock de dossiers en cours.



3. La révision de l'examen des recours par la CNDA

a. Des procédures et une organisation revues pour faire face à un nombre de recours inédit

- Une réorganisation de la Cour et l'introduction d'une nouvelle procédure à juge unique avec audience.
- Des délais définis par la loi : les décisions collégiales doivent être rendues en cinq mois, celles rendues en procédure accélérée, à juge unique, en cinq semaines.

b. **Un nouveau droit pour les requérants** : les demandeurs d'asile ayant déposé un recours devant la CNDA peuvent se maintenir sur le territoire jusqu'à la notification de la décision en procédure normale ou accélérée.

c. Des moyens accrus

- 35 979 décisions rendues en 2015,
- 21 ETP créés en 2015 portant les effectifs de la CNDA à 363 agents dont 160 rapporteurs, 14 magistrats, un membre du Conseil d'État, ainsi que 100 présidents vacataires et 146 assesseurs.
- 25 ETP supplémentaires prévus pour 2016.



C. Des capacités d'hébergement accrues et une amélioration des outils de gestion des places disponibles

OBJECTIFS FIXÉS PAR LE SCHÉMA NATIONAL D'ACCUEIL POUR LE 31 DÉCEMBRE 2017

1. Une augmentation du nombre de places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile (CADA, AT-SA)

- Un plan de création de 14 630 places de CADA programmé sur la période 2015-2017 dont 8 743 devraient être ouvertes d'ici la fin de l'année 2016
- La création de 4 000 places d'AT-SA prévues d'ici fin 2016 au titre du « plan migrants »
- La création de 9 000 places de CAO prévue pour les situations d'urgence
- Un schéma national et des schémas régionaux pour favoriser une répartition équilibrée et adaptée des places de CADA

RÉGIONS	ÉTAT DU PARC AU 1 ^{er} JANVIER 2015		ÉTAT DU PARC EN 2017	
	Nombre de places d'hébergement	dont places de CADA	Nombre de places d'hébergement	dont places de CADA
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	8 121	3 226	8 840	4 984
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	2 436	1 839	5 498	4 667
Auvergne-Rhône-Alpes	9 217	3 903	9 212	5 349
Basse-Normandie-Haute-Normandie	2 816	1 600	3 313	2 091
Bourgogne-Franche-Comté	3 202	2 002	3 909	3 027
Bretagne	1 737	1 073	2 939	2 138
Centre	2 046	1 508	2 455	1 802
Ile-de-France	8 935	3 736	8 108	4 768
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	2 519	1 852	5 105	4 191
Nord - Pas-de-Calais-Picardie	2 990	1 810	3 860	2 494
Pays de la Loire	3 074	1 488	3 908	2 364
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 741	1 686	3 717	2 480
France métropolitaine hors Corse	49 834	25 723	60 864	40 352

Source : arrêté du 21 décembre 2015 pris en application de l'article L. 744-2 du CESEDA.



2. L'orientation directive des demandeurs d'asile et l'amélioration des outils de suivi

- L'OFII est chargé de l'orientation des demandeurs d'asile vers un hébergement dédié ; le refus d'une proposition d'hébergement se traduit par la perte des conditions matérielles de l'accueil.
- 30 % des places recensées sont réservées à l'orientation directive.
- L'orientation directive est réalisée par le système d'information DN@ qui inclut désormais les places d'HUDA auxquelles il est fait recours de manière régulière.

Nombre de places agréées sur le DN@ au 30 juin 2016			CADA	HUDA	AT-SA	Total
Alsace	Lorraine	Champagne-Ardenne	4 104	2 993	1 085	8 182
Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	2 844	604	255	3 703
Auvergne Rhône-Alpes			4 430	3 072	863	8 365
Bourgogne Franche-Comté			2 638	707	290	3 635
Bretagne			1 502	180	260	1 942
Centre			1 686	392	390	2 468
Île-de-France			4 345	1 097	295	5 737
Midi-Pyrénées	Languedoc-Roussillon		2 185	526	110	2 821
Nord-Pas-de-Calais-Picardie			2 056	683	777	3 516
Normandie			1 907	177	599	2 683
Pays-de-la-Loire			2 174	1 023	625	3 822
Provence-Alpes-Côte d'Azur			1 998	375	484	2 857
TOTAL			31 869	11 829	6 033	49 731

Source : Ministère de l'intérieur.



III. Il est aujourd'hui nécessaire d'adapter les dispositifs à l'ampleur de la crise migratoire

A. Le respect des délais prévus par la loi impose d'allouer des moyens supplémentaires

- OFPRA : Les efforts devront être poursuivis en 2017 pour atteindre l'objectif d'un délai moyen de traitement des demandes en trois mois, dans un contexte d'un flux de demandes qui ne tarit pas.
- CNDA : les moyens en personnel devront être renforcés pour atteindre les délais de cinq mois en procédure normale et de cinq semaines en procédure accélérée.

B. Le pré-accueil et l'accueil

● Améliorer les guichets uniques

Le délai d'obtention d'un RV au guichet unique dépasse le délai légal dans plusieurs préfectures. Plusieurs adaptations sont donc nécessaires :

- La répartition des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire
- La carte des guichets uniques susceptible d'ajustements
- Des améliorations à apporter pour plus d'efficacité : outil informatique, interprétariat

● Réexaminer les conditions financières des marchés pour certaines **plateformes** d'accueil très sollicitées et simplifier les formalités administratives afin d'éviter les retards de paiement aux associations

● La détection de la vulnérabilité par l'OFII :

Pour les premiers six mois de 2016 : 1 550 avis émis dont 70 % favorables à un hébergement adapté

Cependant, plusieurs adaptations sont nécessaires :

- Certains examens médicaux obligatoires pourraient être supprimés pour dégager des moyens
- Les médecins de l'OFII doivent pouvoir contrôler l'état de santé du demandeur
- La vulnérabilité peut, selon la loi, permettre la réouverture des conditions matérielles d'accueil en cas de réexamen : cette exception doit être mieux définie



C. L'hébergement

- **L'orientation directive doit gagner en efficacité** par la réduction du taux de présence induite dans les hébergements dédiés (demandeurs asile déboutés ou ayant obtenu une protection) et par une meilleure coordination entre les décisions d'affectation et les arrivées effectives
- Une meilleure **anticipation des créations de places d'hébergement** permettrait d'éviter le surcoût des équipements effectués dans l'urgence
- Le **suivi de la situation des demandeurs d'asile doit être amélioré** en intégrant toutes les places d'HUDA dans le DN@ et en imposant à tous les gestionnaires des hébergements d'urgence la transmission d'informations relatives aux publics qu'ils hébergent
- Le **recours aux particuliers**, pour l'hébergement et l'accompagnement de réfugiés, doit être encouragé

D. Des mécanismes européens à améliorer

- **La procédure « Dublin »** de réadmission des demandeurs d'asile vers l'État membre responsable de l'examen de la demande est peu efficace depuis son origine

Le taux de transfert des demandeurs d'asile vers un autre État membre, responsable du traitement de la demande d'asile, est très faible : 6 % en 2014, 9 % en 2015

La révision du règlement « Dublin III » est en cours au sein de l'UE, dans le cadre d'un nouveau paquet « asile »

- Remédier aux faiblesses du **régime d'asile européen** :
 - rapprocher les régimes d'asile nationaux pour éviter les mouvements secondaires de migration
 - établir une liste commune des pays d'origine sûrs
 - assurer une protection renforcée des frontières extérieures de l'Union
 - établir une meilleure répartition de la charge financière entre les États membres