



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 novembre 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

**sur la création du bureau européen d'appui en matière d'asile
(documents E 4303, E 4304 et E 4733),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Thierry MARIANI,

Député

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Thierry Mariani, Didier Quentin, *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer, Gérard Voisin *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, François Calvet, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Delebarre, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, Anne Grommerch, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Marc Laffineur, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, Franck Riester, M^{mes} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CREATION D'UN BUREAU EUROPEEN D'APPUI EN MATIERE D'ASILE	7
A. UN PROJET INSCRIT DANS LE PACTE EUROPEEN POUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE ADOPTE AU COURS DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION	7
B. L'INITIATIVE PRESENTEE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE	8
II. LES QUESTIONS DEMEURANT EN NEGOCIATION	11
III. VERS LA CREATION D'UN PROGRAMME EUROPEEN DE REINSTALLATION DES REFUGIES	13
CONCLUSION	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION	19
ANNEXE : PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AU DROIT D'ASILE EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPEENNE	21

Mesdames, Messieurs,

Les efforts déployés par les États membres en vue de la création d'un régime d'asile européen commun ont débuté dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en mai 1999, sur la base du programme de Tampere.

Alors que le traité de Lisbonne est sur le point d'entrer en vigueur et que le programme de Stockholm fixant la feuille de route de la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les cinq années à venir est en cours de négociation, la Commission européenne a présenté fin 2008 et début 2009 plusieurs initiatives tendant à accélérer les progrès dans l'édification du régime d'asile européen commun.

Ces initiatives ont été réunies sous le nom plus ou moins heureux de « paquet asile », qui comprend :

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant **création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile** (document E 4303) et l'intervention sur le Fonds européen pour les réfugiés qui est liée à la création du bureau d'appui (Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement, document E 4304) ;

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des **normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile** dans les États membres (Refonte de la directive relative aux normes minimales d'accueil, document E 4169) ;

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les **critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale** présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte du règlement dit « de Dublin », document E 4174) ;

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la **création du système "Eurodac"** pour la comparaison des

empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte du règlement Eurodac existant, document E 4170).

Parmi ces initiatives, la création du bureau européen d'appui en matière d'asile a vocation à être adoptée au cours du prochain Conseil « Justice et affaires intérieures » du 30 novembre 2009. Les négociations étant en cours, il est important de se prononcer rapidement.

Le présent rapport traite également d'une initiative de la Commission européenne présentée en septembre 2009 ayant trait au droit d'asile et tendant à la création d'un programme européen commun de réinstallation des réfugiés ayant obtenu leur statut dans un pays tiers.

Ces deux projets constitueront les principaux progrès de l'année 2009 quant à la politique d'asile européenne.

Un second rapport sera présenté dans le courant du mois de décembre afin de traiter des projets devant aboutir à plus long terme en matière d'asile.

Ces projets sont plus que jamais nécessaires alors que les demandes d'asile se sont considérablement accrues en 2008 et 2009 dans l'Union (en France, la hausse de la demande d'asile globale s'est établie à +19,7 % en 2008 par rapport à 2007 et à +14 % pour les trois premiers trimestres 2009 par rapport aux trois premiers trimestres 2008).

Plusieurs de nos partenaires du bassin méditerranéen ne sont plus à même de faire face à l'afflux des demandeurs d'asile et demandent l'aide de l'Union. Les drames humains auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile doivent nous pousser à apporter le plus rapidement possible des solutions justes et dignes, dans le respect des droits fondamentaux sur lesquels l'Union est fondée.

I. LA CREATION D'UN BUREAU EUROPEEN D'APPUI EN MATIERE D'ASILE

A. Un projet inscrit dans le pacte européen pour l'immigration et l'asile adopté au cours de la présidence française de l'Union

Dès 2004, le programme de La Haye pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice (programme quinquennal pour la période 2004-2009) avait envisagé la mise en place d'un bureau d'appui européen chargé des formes de coopération entre les États membres liées au régime d'asile européen commun.

A l'invitation du Conseil, la Commission européenne a annoncé, dans son plan d'action en matière d'asile adopté en juin 2008 (COM (2008) 360), son intention de présenter une proposition législative tendant à la création du bureau d'appui.

Le pacte européen pour l'asile et l'immigration, adopté par le Conseil européen du 16 octobre 2008, sur une initiative française, a expressément prévu de « *mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen qui aura pour mission de faciliter les échanges informations, d'analyses et d'expériences entre États membres et de développer les coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile. Ce bureau, qui ne sera doté, ni d'un pouvoir d'instruction, ni d'un pouvoir de décision, favorisera, sur le fondement d'une connaissance partagée des pays d'origine, la mise en cohérence des pratiques, des procédures et, par voie de conséquence, des décisions nationales.* »

Rappelons que le pacte européen pour l'immigration et l'asile était fondé sur cinq axes politiques forts :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ;

- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;

- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;

- bâtir une Europe de l'asile ;

- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Au-delà des harmonisations législatives qui demeurent plus que jamais nécessaires, le but poursuivi ici est le développement de coopérations pratiques en matière d’asile.

B. L’initiative présentée par la Commission européenne

L’initiative de la Commission européenne déposée le 23 février 2009 prévoit la création d’un bureau d’appui en matière d’asile sous la forme d’une agence de régulation, entité juridique autonome créée en vue de participer à la régulation d’un secteur à l’échelle européenne.

L’agence aura une fonction non décisionnelle et mènera des activités d’appui à la coopération pratique en matière d’asile.

Le mandat du bureau d’appui sera orienté sur la base de trois axes majeurs :

- appui à la coopération pratique en matière d’asile (échanges de bonnes pratiques, informations relatives au pays d’origine, appui à la coopération entre États membres dans le cadre du Règlement dit de Dublin, appui à la « relocation »⁽²⁾, appui à la traduction et à l’interprétation, appui à la formation, support technique et appui en matière extérieure) ;

- appui aux États membres soumis à des pressions particulières (système d’alerte précoce, première analyse des demandes d’asile, mise en place rapide de facilités d’accueil appropriées par l’État membre soumis à des pressions, coordination des équipes d’appui asile). Le Bureau pourra organiser l’assistance opérationnelle et technique nécessaire pour les États membres demandeurs soumis à des pressions particulières, et coordonner le déploiement, pour une durée limitée, d’une ou plusieurs « équipes d’appui asile » sur le territoire de ces États. Les équipes d’appui seront composées d’experts nationaux. Leur coordination constituera l’une des principales missions du bureau d’appui ;

- contribution à la mise en œuvre du régime d’asile européen commun (rapport annuel sur la situation de l’asile dans l’Union et documents généraux relatifs à la mise en oeuvre des instruments communautaires en matière d’asile, tels que notamment les lignes directrices ou les manuels opérationnels).

Une coopération étroite entre le bureau d’appui et les acteurs extérieurs est prévue, notamment le UNHCR (Agence des Nations unies pour les réfugiés) qui sera pleinement associé aux travaux du bureau.

⁽²⁾ Du terme anglais « relocation » : transfert intracommunautaire, sur la base du volontariat des États membres et des personnes concernées, des bénéficiaires de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) dans l’Union européenne. Il s’agirait d’un nouvel instrument pour aider certains États membres dont le régime d’asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées.

Le bureau sera dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des États membres (une voix par État) et de la Commission européenne (deux voix) et par un comité exécutif. Un forum consultatif permettra des échanges avec les organisations non gouvernementales et la société civile.

Le bureau d'appui sera financé sur la base d'une ligne budgétaire du budget communautaire. Afin de rationaliser les dépenses, le bureau étant chargé de certaines tâches actuellement financées par le Fonds européen pour les réfugiés (FER), une partie des moyens du FER sera transférée au bureau d'appui (document E n° 4304).

Le bureau d'appui bénéficiera d'un budget de 5,25 millions d'euros pour l'année 2010, de 8 millions d'euros pour 2011, de 12 millions d'euros en 2012 et de 15 millions d'euros en 2013 (enveloppe totale de 40,25 millions d'euros pour la période 2010-2013). Cependant, 24 millions d'euros seront transférés du FER vers le bureau d'appui sur la période 2010-2013 et 7,3 millions d'euros seront issus d'un redéploiement à partir du réseau européen des migrations, soit un nouveau financement de 8,9 millions d'euros pour la période. Deux tâches qui relèvent actuellement du FER seront transférées au bureau d'appui : l'approfondissement de la coopération communautaire dans la mise en œuvre de la législation communautaire et des bonnes pratiques ainsi que le soutien à l'élaboration et à l'application par les États membres d'outils statistiques, de méthodes et d'indicateurs communs pour mesurer les progrès accomplis dans la politique de l'asile.

II. LES QUESTIONS DEMEURANT EN NEGOCIATION

Les autorités françaises ont toujours soutenu la création du bureau d'appui européen, veillant à ce que le calendrier prévu par le pacte européen pour l'immigration et l'asile soit respecté (création prévue en 2009). Il s'agira de la première réalisation concrète du pacte.

Le choix d'une agence de régulation a paru approprié mais les autorités françaises ont, au cours des négociations, défendu l'idée d'une souplesse institutionnelle et fonctionnelle afin que le bureau puisse constituer un outil de coopération au quotidien.

Le rapporteur appuie cette position de bon sens. Nombre de nos partenaires européens avaient en effet craint (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas) que la structure ne soit trop bureaucratique et très coûteuse pour une efficacité limitée.

Le Parlement européen, qui est très engagé dans les projets de réformes en matière d'asile, ces derniers étant soumis à la procédure de codécision, a souhaité que soient apportées plusieurs clarifications au texte présenté par la Commission européenne. Il a approuvé la proposition de la Commission amendée le 7 mai 2009.

Il a en premier lieu souhaité préciser que le bureau ne dispose d'aucun pouvoir direct ou indirect dans la prise des décisions, par les autorités des États membres, relatives aux demandes individuelles de protection internationale. Il semble tout à fait opportun de le rappeler.

Le projet prévoit que, pour les États soumis à des pressions particulières et disproportionnées, le bureau coordonnera les échanges d'informations en vue d'un transfert intracommunautaire des bénéficiaires de la protection internationale. Ce transfert n'est envisagé que sur la base du volontariat. Ainsi, la France a d'ores et déjà récemment pris l'initiative d'accueillir 96 personnes placées sous protection internationale à Malte. Le Parlement européen souhaiterait rendre ce nouveau mécanisme de solidarité obligatoire dans la proposition relative au bureau d'appui européen et plus principalement dans la proposition de refonte du règlement de Dublin relatif à l'État responsable des demandes d'asile. Cette idée est repoussée par les États membres et ne semble pas souhaitable au rapporteur. La solidarité entre États membres ne doit pas reposer principalement sur un mécanisme d'accueil intracommunautaire pour faire face aux situations d'urgence mais bien sur la création d'un véritable régime d'asile harmonisé au niveau européen. Dans l'intervalle, les transferts intracommunautaires des personnes placées sous protection doivent reposer sur le volontariat des États membres, de façon pragmatique.

La question de l'accès aux informations sur les pays d'origine figurant sur un portail commun géré par le bureau d'appui fait débat. Le Parlement européen souhaite que ces informations soient accessibles aux demandeurs d'asile et à leurs avocats. Selon les informations reçues par le rapporteur, un compromis devrait pouvoir être adopté selon lequel l'accès à ces informations "en vue d'assurer la transparence" se ferait dans le respect des règles posées par le Règlement (EC) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ce règlement prévoit un certain nombre d'exceptions au droit d'accès aux documents dans le cas de documents sensibles, classifiés ou dont la divulgation mettrait en cause la sécurité publique ou les relations internationales.

Le rôle du HCR et des ONG n'est pas encore totalement fixé. Le HCR serait membre du conseil d'administration, sans vote. Le forum consultatif, forum regroupant des ONG et des institutions de la société civile compétentes dans le domaine de l'asile, serait chargé d'assurer une coopération étroite entre le bureau d'appui et les ONG. Il aurait un rôle de conseil au sein du bureau d'appui et ferait partie des organes du bureau d'appui. Le HCR serait membre de droit du forum. Le bureau pourrait accorder des subventions au HCR. Certains États membres ont estimé que la place dévolue aux ONG serait trop importante et des discussions sont actuellement en cours à ce sujet au sein du Conseil. Le HCR a indiqué être satisfait des dispositions prévues par la proposition de la Commission européenne, tout en souhaitant développer le rôle d'expertise des autres ONG et inclure le HCR comme les ONG dans les équipes d'appui. Le Parlement européen souhaite développer le rôle du HCR et des ONG dans la collecte des informations et dans la délivrance de formations. Amnesty International a notamment estimé que les informations disponibles sur le portail commun relatives au pays d'origine devaient être accessibles à toutes les parties prenantes dans la procédure d'asile, que le rôle des ONG dans les formations pourrait être renforcé et que la coopération avec les pays tiers et les autres agences européennes devait être clarifiée.

En outre, afin d'alléger la structure du bureau d'appui, la création du comité exécutif pourrait être rendue facultative et non obligatoire. S'agissant de la volonté du Parlement européen de participer, davantage que par le biais d'une déclaration et d'un échange de questions et réponses du candidat devant les commissions compétentes du Parlement, à la désignation du directeur exécutif du bureau d'appui, les États membres y sont opposés.

Enfin, la décision relative au siège du bureau, qui fait l'objet de plusieurs candidatures, de Malte, de Chypre et de la Bulgarie, sera prise ultérieurement par les chefs d'État et de gouvernement. Cet aspect des négociations s'annonce relativement difficile. Les autorités françaises souhaitent que cette décision puisse être prise rapidement avant la fin de l'année 2009.

III. VERS LA CREATION D'UN PROGRAMME EUROPEEN DE REINSTALLATION DES REFUGIES

La Commission européenne a proposé le 2 septembre 2009 (COM (2009) 447, communication relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation) la création d'un programme commun volontaire pour la réinstallation dans les États membres de réfugiés bénéficiant du droit d'asile reconnu dans des pays tiers mais ne pouvant y vivre durablement.

Le plan d'action pour l'asile adopté en 2008 par la Commission européenne et le pacte européen pour l'immigration et l'asile indiquaient qu'il était nécessaire de progresser, sur la voie du volontariat, dans la réinstallation de personnes placées sous la protection du HCR (pacte européen pour l'immigration et l'asile).

À l'heure actuelle, les États membres participent très peu à la réinstallation de réfugiés. Selon le HCR, les États membres n'ont accueilli que 6,7 % (4 378 personnes) des réfugiés ayant été réinstallés dans le monde en 2008. Ce sont 203 000 personnes qui devront être réinstallées au cours de l'année 2010. La Commission européenne estime que les États membres devraient démontrer davantage de solidarité et se coordonner afin d'alléger le coût de la réinstallation. La réinstallation est en outre appelée à jouer un rôle important dans les politiques extérieures de l'Union.

La France a récemment engagé une politique de réinstallation.

La Commission européenne rappelle que dix États membres participent à la réinstallation chaque année (Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, France, Roumanie et République tchèque). D'autres États membres pratiquent la réinstallation ponctuellement, en général de manière limitée, notamment dans des cas d'urgence précis soumis par l'UNHCR.

En ce qui concerne les nouveaux engagements en matière de réinstallation, le Portugal, la France, la Roumanie et la République tchèque ont décidé, en 2007 et en 2008, d'offrir chaque année des places à des fins de réinstallation (le Portugal a décidé de réinstaller 30 réfugiés par an, la France environ 350 à 450 réfugiés par an, la Roumanie 40 réfugiés par an et la République tchèque 30 réfugiés par an).

En novembre 2008, le Conseil Justice et affaires intérieures a fixé l'objectif de réinstaller dans l'Union jusqu'à 10 000 réfugiés irakiens se trouvant en Syrie et en Jordanie. L'Allemagne a ainsi accepté de réinstaller 2 500 réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie. La France a déjà accueilli plus de

800 ressortissants irakiens et devrait en accueillir 1 200 au total d'ici le premier semestre 2010.

La réinstallation bénéficie du soutien du fonds européen pour les réfugiés depuis 2008. Le nombre de réfugiés réinstallés dans chaque État membre au cours des trois années précédentes est pris en compte pour le calcul des dotations annuelles accordées aux États membres au titre du FER. En outre, un montant forfaitaire de 4.000 euros par personne réinstallée est accordé pour quatre catégories spécifiques de personnes (personnes provenant d'un pays ou d'une région désigné pour la mise en oeuvre d'un programme de protection régional, mineurs non accompagnés, enfants et femmes menacés, notamment de violence psychologique, physique ou sexuelle ou d'exploitation et personnes ayant besoin de soins médicaux importants).

La Commission européenne a proposé de modifier la décision relative au fonds européen pour les réfugiés afin d'inciter davantage les États membres et de faire en sorte que les priorités fixées au niveau européen bénéficient d'un soutien financier (document E 4733). Elle prévoit donc que les États membres pratiquant la réinstallation conformément aux priorités annuelles communes qui seront établies par l'Union reçoivent l'aide financière de 4 000 euros (actuellement limitée à quatre catégories de personnes prioritaires).

Le bureau européen d'appui en matière d'asile fournira le cadre pour la mise en oeuvre de la coopération pratique en matière de réinstallation.

L'initiative de la Commission européenne est accueillie favorablement par les ONG et les associations, Forum réfugiés souhaitant ainsi que ce programme constitue une première étape, soit réellement suivi d'effet et constitue bien une mesure complémentaire à l'harmonisation du droit d'asile en Europe.

Les autorités françaises sont pleinement favorables au développement de la réinstallation selon les orientations présentées par la Commission européenne, tout comme les autorités suédoises, et un accord politique devrait être trouvé sur ces questions au cours du prochain Conseil Justice et affaires intérieures du 30 novembre 2009. Le rapporteur est également favorable à cette approche fondée sur le volontariat des États membres, sur le pragmatisme et sur la collaboration étroite avec le HCR.

CONCLUSION

Si les projets présentés ici ne constitueront pas une révolution dans l'accueil des demandeurs d'asile et ne permettront pas à eux seuls de résoudre les problèmes majeurs de l'asile en Europe, ils font partie des solutions qu'il ne faut pas négliger et qu'il conviendra de prolonger par l'édification d'un réel régime d'asile européen commun.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 10 novembre 2009, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **M. Guy Geoffroy.** Dans les conclusions, pourquoi limiter la référence aux drames humanitaires à la Méditerranée ? Il serait préférable de retenir la formulation « notamment en Méditerranée » si le rapporteur l'accepte.

M. Thierry Mariani, rapporteur. Je suis d'accord. Par ailleurs, je tiens à préciser que le secrétaire général de l'OFPRA m'a indiqué, lors de son audition, que la France était le pays qui accueillait le plus de demandeurs d'asile en Europe et se situait au niveau des États-Unis. Parmi ces demandeurs d'asile, 9,5 % viennent du Kosovo, 8,6 % de Turquie, 8,4 % de Russie, 7,8 % du Sri Lanka et 6,3 % d'Arménie. L'augmentation du nombre de demandes et d'obtentions souligne le caractère ouvert de la politique française de l'asile, contrairement à ce que l'on entend souvent. »

La Commission a ensuite *adopté* les conclusions dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (E 4303),

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement (E 4304),

Vu la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil (E 4733),

Souligne que le développement rapide d'une politique européenne de l'asile est une priorité au regard des drames humanitaires, notamment en Méditerranée,

Rappelle la nécessité de parvenir à un régime d'asile européen harmonisé et protecteur au sein de l'Union européenne, dans le plein respect des droits fondamentaux sur lesquels est fondée l'Union européenne,

Soutient la création du bureau européen d'appui en matière d'asile, qui constitue une concrétisation du pacte européen pour l'immigration et l'asile,

Estime très positif que l'Union se dote d'un programme coordonné et efficace de réinstallation des réfugiés en provenance de pays tiers. »

ANNEXE :
PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AU DROIT D'ASILE EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPEENNE

1. PRINCIPALES STATISTIQUES RELATIVES AU DROIT D'ASILE EN FRANCE

Après le recul constaté en 2006 et 2007, les statistiques disponibles pour les années 2008 et 2009 démontrent une très nette accélération des demandes d'asile, sans que les personnes auditionnées par le rapporteur aient pu fournir une explication centrale à ce phénomène, qui touche tous les pays de l'Union.

Le tableau suivant présente les principaux chiffres de l'activité de l'office français de protection des réfugiés en 2008 et sur les neuf premiers mois de l'année 2009.

L'ACTIVITE DE L'OFPRA (OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REGUGIES ET DES APATRIDES) ET DE LA CNDA (COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE) DE 2008 AU 3 FEVRIER 2009

		cumul 12 mois 2008	rappel année 2007	évolution 2008/2007 (%)	cumul 9 mois 2009	rappel 9 mois 2008	évolution 2009/2008 (%)
OFPRA	Premières demandes	27 063	23 804	13,7 %	23 899	18 586	28,6 %
	Mineurs accompagnants	8 341	5 583	49,4 %	5 884	6 326	- 7,0 %
	Réexamens	7 195	6 133	17,3 %	4 355	5 053	- 13,8 %
	Total flux hors mineurs accompagnants	34 258	29 937	14,4 %	28 254	23 639	19,5 %
	Accords	5 153	3 401		3 751	3 939	
	Total décisions OPFRA hors mineurs accompagnants	32 017	29 536	8,4 %	25 818	23445	10,1 %
	Taux d'accord OPFRA	16,2 %	11,6 %		14,6 %	16,9 %	
	Taux global admission (y compris après annulations CNDA)	36,0 %	29,9 %		29,4 %	35,1 %	

Source : OFPRA.

Le tableau suivant présente les principaux chiffres de l'activité de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides et de la cour nationale du droit d'asile de 2005 à 2007 (demandes et décisions prises).

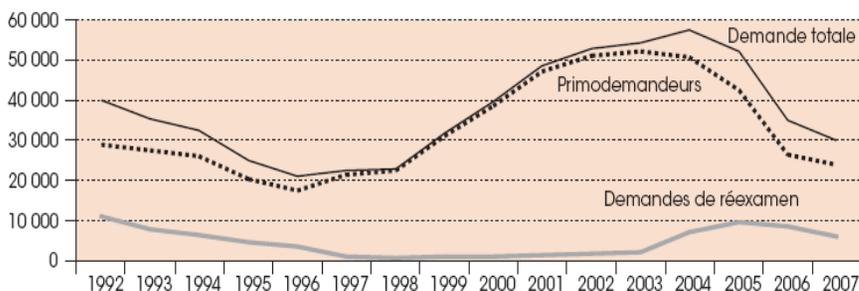
L'ACTIVITE DE L'OFPPA (OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REGUGIES ET DES APATRIDES) ET DE LA CNDA (COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE) DE 2005 A 2007

		2005	2006 / 2005	2006	2007 / 2006	2007
OFPPA	Premières demandes	42 578	- 38,3 %	26 269	- 9,4 %	23 804
	Réexamens	9 488	- 9,5 %	8 584	- 28,6 %	6 133
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	52 066	- 33,1 %	34 853	- 14,1 %	29 937
	Mineurs accompagnants	7 155	- 37,4 %	4 479	24,6 %	5 583
	Total demandes reçues	59 221	- 33,6 %	39 332	- 9,7 %	35 520
	Nombre de décisions prises (hors mineurs accompagnants)	51 272	- 25,9 %	37 986	- 22,2 %	29 536
	dont décisions d'accord	4 184	- 30,0 %	2 929	16,1 %	3 401
Taux d'accord de l'OFPPA	8,2 %		7,8 %		11,6 %	
CNDA	Recours reçus	40 342	- 24,5 %	30 477	- 25,6 %	22 676
	Nombre de décisions prises	62 622	- 53,8 %	28 938	- 5,9 %	27 242
	dont décisions d'accord	9 656	- 53,9 %	4 451	21,7 %	5 415
	Taux d'accord de la CNDA	15,4 %		15,4 %		19,9 %
Nombre de décisions accordant le statut de réfugié		13 840	- 46,7 %	7 380	19,5 %	8 816

Sources : OFPPA, CNDA, Rapport au parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, décembre 2008.

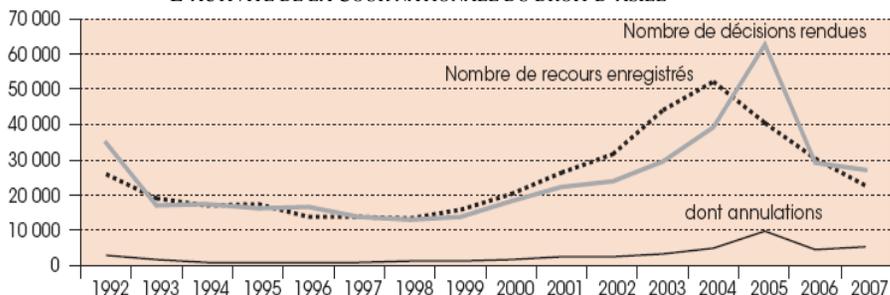
Les graphiques suivants présentent l'évolution du nombre de demandes reçues par l'OFPPA depuis 1992 et de l'activité de la cour nationale du droit d'asile (anciennement commission de recours des réfugiés).

NOMBRE DE DEMANDES REÇUES PAR L'OFPPA (HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS)



Source : OFPPA.

L'ACTIVITE DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE



Source : CNDA

Le tableau suivant présente les chiffres de l'évolution des premières demandes d'asile depuis dix ans.

DEMANDES D'ASILE ET REEXAMENS ANNUELS (HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS)

	Premières demandes	Réexamens	Total	Evolution %
1997	21 416	1 221	22 637	
1998	22 375	615	22 990	1,6 %
1999	30 907	948	31 855	38,6 %
2000	38 747	1 028	39 775	24,9 %
2001	47 291	1 369	48 660	22,3 %
2002	51 087	1 790	52 877	8,7 %
2003	52 204	2 225	54 429	2,9 %
2004	50 547	7 069	57 616	5,9 %
2005	42 578	9 488	52 066	- 9,6 %
2006	26 269	8 584	34 853	- 33,1 %
2007	23 804	6 133	29 937	- 14,1 %

Source : OFPRA.

Autre élément statistique important, le tableau suivant expose la demande d'asile selon l'origine géographique des personnes en 2007 et l'évolution par rapport à 2006.

LA DEMANDE D'ASILE SELON L'ORIGINE GEOGRAPHIQUE

Continent	2007	%	Rappel 2006	%	Evolution 2007 / 2006 %
EUROPE	9 229	38,9 %	9 976	38,0 %	- 7,5 %
dont Serbie & M. (ex-)	2 250	9,5 %	2 196	8,4 %	2,5 %
Turquie	2 039	8,6 %	2 570	9,8 %	- 20,7 %
Russie	2 001	8,4 %	1 550	5,9 %	29,1 %
Arménie	1 495	6,3 %	1 232	4,7 %	21,3 %
ASIE	5 335	22,4 %	4 838	18,4 %	10,3 %
dont Sri Lanka	1 845	7,8 %	1 993	7,6 %	- 7,4 %
Chine	1 262	5,3 %	1 200	4,6 %	5,2 %
Bangladesh	923	3,9 %	581	2,2 %	58,9 %
AFRIQUE	8 223	34,5 %	9 010	34,3 %	- 8,7 %
dont RD Congo	1 802	7,6 %	1 958	7,5 %	- 8,0 %
Algérie	865	3,6 %	998	3,8 %	- 13,3 %
Côte d'Ivoire	827	3,5 %	835	3,2 %	- 1,0 %
AMÉRIQUES	816	3,4 %	2 217	8,4 %	- 63,2 %
dont Haïti	588	2,5 %	1 808	6,9 %	- 67,5 %
Apatrides	201	0,8 %	228	0,9 %	- 11,8 %
TOTAL	23 804	99,9 %	26 269	100,0 %	- 9,4 %

Source : OFPRA.

En 2009 et 2008, les nationalités des demandeurs d'asile étaient les suivantes :

PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE DES DEMANDEURS D'ASILE EN 2009 (*)

	9 mois 2009 (*)	9 mois 2008	évolution 2009 / 2008 %
Serbie + Kosovo (**)	2 387	1 329	79,6 %
Sri Lanka	1 924	1 394	38,0 %
Arménie	1 570	1 066	47,3 %
RD Congo	1 521	1 362	11,7 %
Russie	1 346	1 558	- 13,6 %
Turquie	1 307	1 356	- 3,6 %
Chine	1 117	482	131,7 %
Bangladesh	1 055	735	43,5 %
Guinée Conakry	961	747	28,6 %
Haïti	939	548	71,4 %
Autres pays	9 772	8 009	22,0 %
sous-total dix premiers pays d'origine	14 127	10 577	33,6 %
Total	23 899	18 586	28,6 %

(**) Le Kosovo est indépendant depuis le 17 février 2008, mais il est encore comptabilisé avec la Serbie en 2009 pour des questions de comparabilité avec 2008.

Source : OFPRA.

En 2008, la Russie constituait le premier pays de provenance des demandeurs d'asile. La demande malienne avait augmenté de +376 %. Sur les trois premiers trimestres 2009, le Kosovo est le premier pays d'origine et l'on note que les demandeurs d'asile chinois sont plus de deux fois plus nombreux qu'en 2008.

Le tableau suivant présente le nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA au 31 décembre 2007.

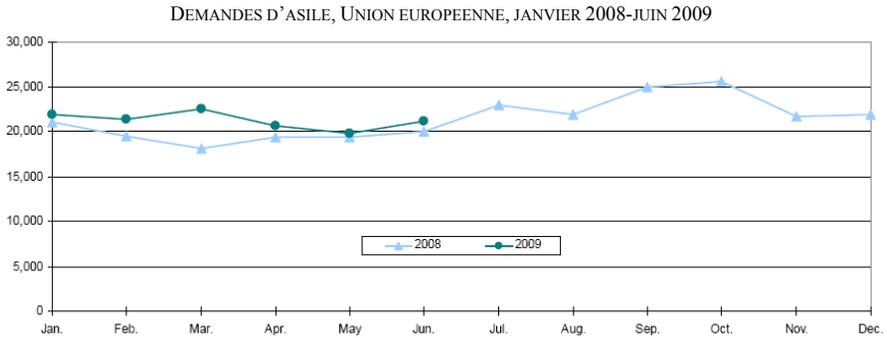
NOMBRE DE PERSONNES PLACÉES SOUS LA PROTECTION DE L'OFPRA (ESTIMATIONS)

Continent d'origine	31 décembre 2007	%	31 décembre 2006	%	Evolution 2007 / 2006 %
Asie	54 616	41,8 %	52 808	42,5 %	3,4 %
Europe	37 178	28,4 %	35 442	28,5 %	4,9 %
Afrique	34 215	26,1 %	31 621	25,4 %	8,2 %
Amériques	3 969	3,0 %	3 625	2,9 %	9,5 %
Apatrides & indéterminés	948	0,7 %	904	0,7 %	4,9 %
Total	130 926	99,9 %	124 400	100,0 %	5,2 %

Source : OFPRA.

2. PRINCIPALES STATISTIQUES RELATIVES AU DROIT D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le graphique suivant retrace l'évolution des demandes d'asile en 2008 et au premier semestre 2009 au sein de l'Union.



Source : Eurostat

Le tableau suivant détaille, par pays, les demandes d'asile en fonction de l'âge des demandeurs au deuxième trimestre 2009.

DEMANDES D'ASILE PAR GROUPES D'ÂGE, 2^E TRIMESTRE 2009

	Total (valeur absolue)	Répartition des groupes d'âge en pourcentage du total des demandes (%)					
		0-13	14-17	18-34	35-64	65 et plus	Inconnu
UE-27	61 625	14,7	6,3	59,2	19,1	0,7	0,1
Belgique	4 650	20,2	7,7	52,4	19,3	0,5	0,0
Bulgarie	185	10,9	2,7	53,6	28,4	4,4	0,0
République tchèque	340	21,9	2,9	49,4	24,9	0,9	0,0
Danemark	725	11,7	19,1	53,5	15,1	0,6	0,0
Allemagne	6 985	21,5	7,8	53,7	16,3	0,7	0,0
Estonie	0	*	*	*	*	*	*
Irlande	715	22,5	4,9	56,7	15,4	0,4	0,0
Grèce	5 060	1,3	4,5	77,7	16,4	0,0	0,0
Espagne	745	8,9	3,2	67,8	19,9	0,3	0,0
France	10 785	13,7	2,6	57,7	25,1	0,9	0,0
Italie	5 180	0,1	1,5	84,7	13,6	0,0	0,2
Chypre	:	:	:	:	:	:	:
Lettonie	5	*	*	*	*	*	*
Lituanie	105	24,3	4,9	51,5	16,5	2,9	0,0
Luxembourg	100	17,2	3,0	62,6	17,2	0,0	0,0
Hongrie	1 005	22,4	6,3	58,7	12,5	0,1	0,0
Malte	535	2,4	2,6	89,0	5,4	0,2	0,4
Pays-Bas	3 775	18,3	10,8	56,2	14,0	0,6	0,1
Autriche	3 730	26,5	9,8	47,0	16,5	0,3	0,0
Pologne	2 305	30,9	3,4	43,9	20,7	1,2	0,0
Portugal	45	11,6	2,3	74,4	11,6	0,0	0,0
Roumanie	245	1,6	4,1	66,9	27,3	0,0	0,0
Slovénie	30	9,7	32,3	38,7	9,7	9,7	0,0
Slovaquie	175	4,6	1,1	52,0	33,7	8,6	0,0
Finlande	1 135	11,6	8,9	62,1	15,7	0,6	1,1
Suède	5 045	16,9	9,4	53,1	18,7	1,9	0,0
Royaume-Uni	:	:	:	:	:	:	:
Islande	:	:	:	:	:	:	:
Norvège	4 310	12,1	17,2	56,7	13,8	0,3	0,0
Suisse	3 455	22,7	6,1	57,9	12,9	0,4	0,0
Liechtenstein	10	0,0	0,0	16,7	16,7	0,0	66,7

* La répartition par âge n'est pas calculée pour ces pays où le nombre de demandes était inférieur à 10 durant la période de référence.

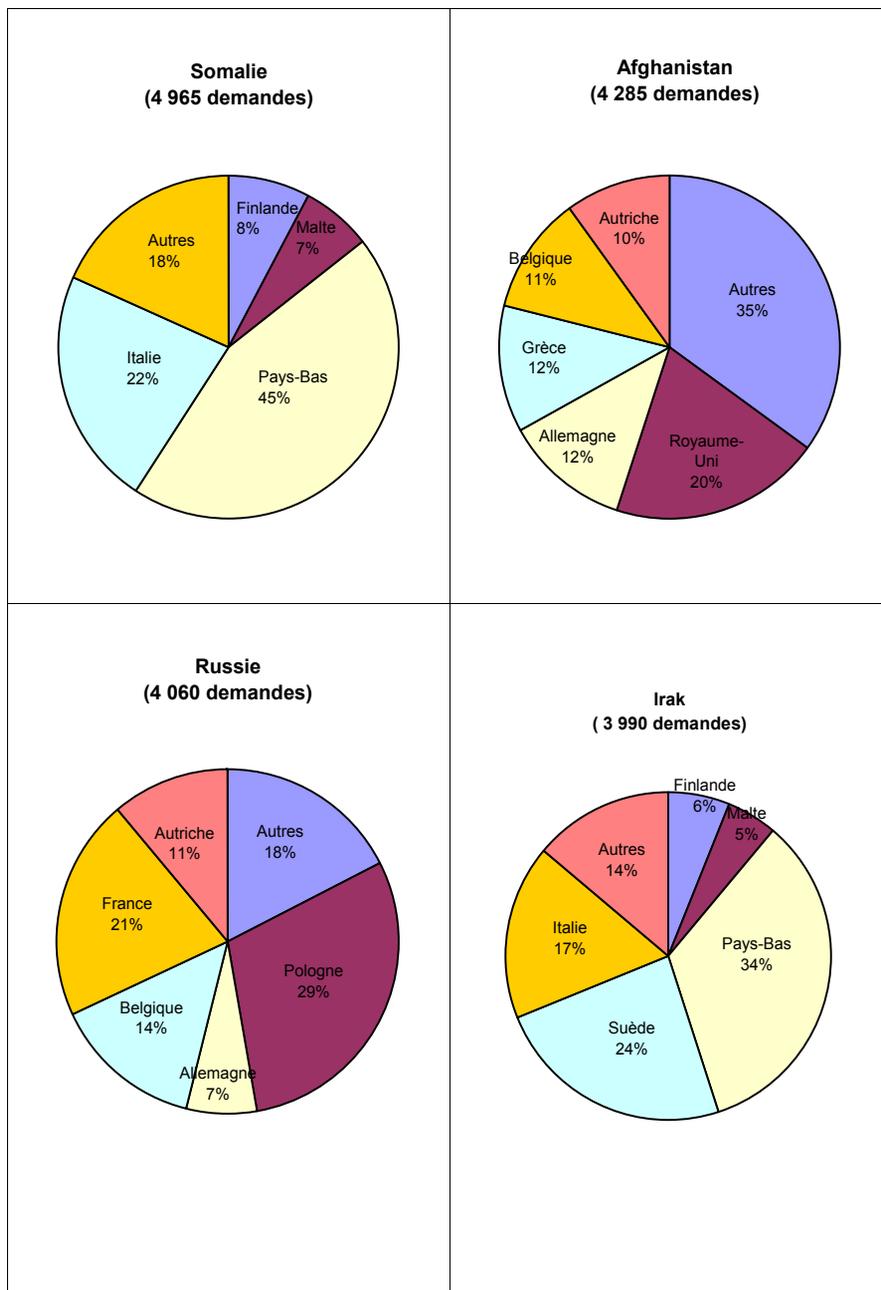
Source : Eurostat.

Le tableau suivant présente, pour les 27 États membres, les cinq premières nationalités des demandeurs d'asile au deuxième trimestre 2009.

CINQ PREMIERES NATIONALITES DES DEMANDEURS D'ASILE, 2^E TRIMESTRE 2009

BELGIQUE		BULGARIE		REPUBLIQUE TCHEQUE	
Russie	520	Irak	60	Kazakhstan	65
Afghanistan	475	Apatrides	30	Ukraine	50
Kosovo / UNSCR 1244	445	Afghanistan	15	Mongolie	35
Irak	310	Arménie	15	Vietnam	25
Guinée	245	Algérie	10	Bielorussie	25
Autres	2 655	Autres	60	Autres	140
DANEMARK		ALLEMAGNE		ESTONIE	
Afghanistan	220	Irak	1 500	Ukraine	*
Russie	65	Afghanistan	520	Mongolie	*
République arabe syrienne	60	Turquie	470		
Irak	55	Kosovo / UNSCR 1244	445		
Iran	50	Vietnam	400		
Autres	275	Autres	3 650	Autres	0
IRLANDE		GRECE		ESPAGNE	
Nigeria	155	Pakistan	1 090	Nigeria	110
Pakistan	65	Géorgie	670	Côte d'Ivoire	75
Chine	55	Bangladesh	520	Colombie	65
Somalie	30	Afghanistan	495	Algérie	35
RD Congo	30	République arabe syrienne	435	Cameroun	35
Autres	380	Autres	1 845	Autres	425
FRANCE		ITALIE		CHYPRE	
Kosovo / UNSCR 1244	1 000	Nigeria	1 465	Pakistan	95
Sri Lanka	875	Somalie	835	Sri Lanka	80
Russie	760	Bangladesh	455	Inde	60
Arménie	730	Pakistan	440	Bangladesh	40
RD Congo	690	Côte d'Ivoire	270	République arabe syrienne	40
Autres	6735	Autres	1 715	Autres	320
LETTONIE		LITUANIE		LUXEMBOURG	
Turquie	*	Russie	65	Kosovo / UNSCR 1244	30
Géorgie	*	Afghanistan	5	Bosnie et Herzégovine	15
Ouzbékistan	*	République arabe syrienne	5	Serbie	5
		Ouzbékistan	5	Russie	5
		Inde	5	Albanie	5
Autres	0	Autres	10	Autres	40
HONGRIE		MALTE		PAYS-BAS	
Kosovo / UNSCR 1244	395	Somalie	270	Somalie	1 695
Afghanistan	230	Nigeria	90	Irak	375
Serbie	125	Erythrée	45	Afghanistan	320
Turquie	20	Mali	40	Inconnu	155
Nigeria	20	Côte d'Ivoire	20	Erythrée	110
Autres	220	Autres	60	Autres	1 125
AUTRICHE		POLOGNE		PORTUGAL	
Russie	800	Russie	1 120	Erythrée	10
Afghanistan	425	Géorgie	965	Mauritanie	5
Kosovo / UNSCR 1244	355	Indonésie	35	Guinée	5
Serbie	260	Arménie	35	Nigeria	5
Nigeria	210	Vietnam	15	Bosnie et Herzégovine	5
Autres	1 685	Autres	135	Autres	15
ROUMANIE		SLOVENIE		REPUBLIQUE SLOVAQUE	
Moldavie	50	Bosnie et Herzégovine	5	Pakistan	35
Turquie	30	Albanie	5	Géorgie	25
Chine	30	Kosovo / UNSCR 1244	5	Russie	20
Géorgie	20	Afghanistan	5	Vietnam	20
Afghanistan	15	Irak	5	Chine	15
Autres	100	Autres	10	Autres	60
FINLANDE		SUEDE		ROYAUME-UNI	
Somalie	285	Somalie	1 185	Zimbabwe	2 035
Irak	255	Irak	555	Afghanistan	855
Bulgarie	105	Afghanistan	315	Pakistan	530
Russie	95	Kosovo / UNSCR 1244	295	Iran	435
Afghanistan	70	Russie	210	Sri Lanka	395
Autres	325	Autres	2 490	Autres	3 130
		UE - 27			
		Somalie	4 965		
		Afghanistan	4 285		
		Russie	4 060		
		Irak	3 990		
		Kosovo / UNSCR 1244	3 205		
		Autres	41 125		

Les graphiques suivants présentent la répartition des demandes d'asile présentées pour les quatre principales nationalités des demandeurs d'asile, en fonction du pays dans lequel est déposée la demande au second trimestre 2009.



Source : Eurostat.