

N° 3012

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 avril 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

*relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur
l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME. MARIE-HELENE DES ESGAULX,

Députée.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.– LA BAISSÉ DE LA DEMANDE D’ASILE EN FRANCE EN 2005 | 7 |
| A.– L’ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D’ASILE ET DE SES DIFFÉRENTES COMPOSANTES | 7 |
| B.– L’ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LISTE NATIONALE DES PAYS D’ORIGINE SURS | 9 |
| II.– UNE PROCÉDURE D’EXAMEN DE LA DEMANDE RENDUE PLUS RIGOUREUSE | 11 |
| A.– LA DELIVRANCE DE L’AUTORISATION PROVISOIRE DE SEJOUR : DES AMÉLIORATIONS A POURSUIVRE | 11 |
| B.– L’OFPRA A RATTRAPE SON RETARD DE TRAITEMENT DES DEMANDES D’ASILE | 13 |
| C.– LA COMMISSION DES RECOURS SORTIE DE LA CRISE | 15 |
| D.– LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE REEXAMEN SELON LA PROCÉDURE PRIORITAIRE .. | 17 |
| E.– LA DELOCALISATION DES AUDIENCES A ROISSY : UN RETARD REGRETTABLE | 17 |
| F.– INTRODUIRE UNE PROCÉDURE RAPIDE POUR LES DEMANDES PRÉSENTÉES A LA FRONTIÈRE | 18 |
| III.– LA RÉFORME DU DISPOSITIF NATIONAL D’ACCUEIL | 21 |
| A.– VERS UNE GESTION PLUS STRICTE DU DISPOSITIF, CONFIEE AU PREFET | 21 |
| B.– LE RÉGIME JURIDIQUE DES CENTRES D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE PRÉCISE | 23 |
| C.– LA RÉFORME DE L’ALLOCATION DESTINÉE AUX DEMANDEURS D’ASILE | 24 |
| D.– LA RÉFORME DE L’AIDE MÉDICALE DE L’ÉTAT ENCORE INACHEVÉE | 24 |
| E.– L’OUTIL STATISTIQUE A AMÉLIORER | 25 |

| | |
|--|-----------|
| IV.- LE RETOUR DES PERSONNES DEBOUTEES : DES AMELIORATIONS POUR PLUS D'EFFICACITE | 27 |
| A.- UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIERE D'ELOIGNEMENT DES DEMANDEURS DEBOUTES | 27 |
| B.- LA COORDINATION SE MET EN PLACE POUR PREPARER L'ELOIGNEMENT DES DEMANDEURS DEBOUTES | 28 |
| C.- UNE LEGERE PROGRESSION DU TAUX DE DELIVRANCE DES LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES | 29 |
| D.- L'EXPERIMENTATION DU NOUVEAU DISPOSITIF D'AIDE AU RETOUR | 30 |
| CONCLUSION..... | 31 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 33 |

INTRODUCTION

La France se trouve aujourd'hui au premier rang des pays d'accueil pour les demandeurs d'asile en Europe, accueillant 18 % du nombre total des demandes d'asile enregistrées dans les pays de l'OCDE. L'accroissement du flux des demandeurs entre 1997 et 2004 a abouti à 61.600 demandes déposées en 2004 alors que le flux habituel variait entre 20.000 et 30.000 demandes. Notre système d'accueil et de prise en charge des demandeurs n'a pu faire face à cette évolution qu'avec les plus grandes difficultés, au moyen de solutions provisoires peu satisfaisantes.

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dans le rapport d'information (n° 2448) du 6 juillet 2005 intitulé « *Pour une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs d'asile* », avait recherché les raisons de l'attractivité de notre pays par rapport aux autres pays européens. Elle avait dressé un constat sévère qui dénonçait les failles affectant la cohérence entre les différents éléments de notre système d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement des demandes. La conséquence globale de ces failles est l'impossibilité d'endiguer l'afflux de demandes émanant en fait de candidats à l'*asylum shopping*, c'est-à-dire la recherche du pays le plus favorable à l'utilisation du droit d'asile pour se glisser à travers le dispositif général d'immigration, et par suite, l'inflation des coûts, budgétaires ou non, entraînés par les demandeurs.

La MEC avait adopté, à l'unanimité des groupes politiques, des conclusions par lesquelles elle proposait des réformes législatives, réglementaires ou de simples mesures d'organisation. Elle préconisait enfin l'unification des structures chargées de l'accueil des étrangers ; cette dernière entraînerait une réorganisation importante impliquant les services administratifs gérant chacun un aspect de la politique d'asile et d'immigration, et ne pourrait être réalisée qu'en s'appuyant sur une volonté politique forte.

Il convient de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrivent ces propositions de la MEC. Les deux dernières années ont été celles de l'entrée en vigueur des lois du 26 novembre 2003 sur la maîtrise de l'immigration et du 10 décembre 2003, loi qui a réformé le droit d'asile. Un Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a été créé par le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 afin de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires. Ce comité adopte chaque année un rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, rapport prévu par l'article L. 110-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, disposition issue de la loi du 26 novembre 2003. Le deuxième rapport a été présenté en février dernier.

Selon ce rapport, une stabilisation des flux migratoires a pu être observée en 2005. Le Comité constate une stabilisation de la courbe de l'immigration régulière, une inflexion sensible des statistiques de l'asile ; la quantification de

l'immigration irrégulière reste difficile mais le Comité escompte que l'ensemble des mesures prises en 2004 et 2005 confèrera une efficacité accrue à la lutte contre ce phénomène.

Le Comité s'est réuni à trois reprises depuis sa création. Il a pris de nombreuses décisions touchant les différents aspects de la politique d'asile et d'immigration ; il a notamment fait siennes certaines des propositions de réforme issues des travaux de la MEC. Ces décisions sont traduites par des mesures réglementaires et d'organisation, qui seront détaillées dans le présent rapport. En particulier, trois circulaires abordent les trois aspects principaux du traitement de la demande d'asile : l'accueil en préfecture, la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs et, enfin, l'éloignement.

La politique de l'État en matière d'immigration va prochainement faire l'objet d'une nouvelle réforme portant à la fois sur la maîtrise de l'immigration et sur l'intégration des étrangers présents sur notre territoire, réforme dont les enjeux ont été évoqués par le ministre de l'Intérieur dans les termes suivants : « *passer d'une immigration subie à une immigration choisie* ». Le titre V de ce projet de loi porte sur l'asile et précise le régime juridique et les missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile, afin de remédier à certaines failles du dispositif juridique actuel. Le titre III créant une obligation de quitter le territoire français aura également un impact en ce qui concerne l'éloignement des personnes déboutées de leur demande d'asile.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la décision de la Commission des finances d'assurer un suivi des travaux de la MEC dans ce domaine : en effet, au-delà des réformes législatives qui ont été adoptées par le Parlement, il importe que l'impulsion soit maintenue tant de la part du Parlement que du Gouvernement, afin de mettre en œuvre par voie réglementaire les réformes touchant les délais procéduraux, ou relatives à la gestion dans les régions du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs. Les travaux de la MEC voient leur utilité renforcée, et ils se prolongeront, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la LOLF, par un meilleur exercice des pouvoirs de contrôle dont disposent la Commission des finances et ses rapporteurs spéciaux.

La Cour des Comptes avait présenté en novembre 2004 un rapport public particulier sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Elle a publié en février 2006 l'examen des suites données aux recommandations de 2004. Elle constate que de nouvelles politiques majeures ont été engagées dont certaines commencent à montrer leur efficacité (ainsi l'accélération du traitement de la demande d'asile), que le bilan sectoriel demeure cependant contrasté (comme par exemple dans le domaine du logement des demandeurs d'asile) et, qu'enfin, la réforme des structures ne contribue pas à la simplification du cadre institutionnel et administratif de l'action de l'État. Cette dernière observation porte sur l'ensemble des structures gérant l'accueil et l'intégration et non seulement celles gérant les demandeurs d'asile.

I. – LA BAISSÉ DE LA DEMANDE D’ASILE EN FRANCE EN 2005

En 2004, la demande d’asile globale s’élevait à 65.600 demandes présentées sur le territoire français. En 2005, cette demande d’asile s’élève à 59.221 demandes, ce qui traduit **une baisse de 9,7 %** par rapport à l’année 2004, confirmant la tendance à la baisse déjà observée en 2004.

A. – L’EVOLUTION DE LA DEMANDE D’ASILE ET DE SES DIFFÉRENTES COMPOSANTES

Cette tendance reflète néanmoins deux réalités différentes : la chute sensible des premières demandes, qui diminuent de 15,8 % et passent sous la barre des 50.000, mais aussi la hausse de 34,2 % des demandes de réexamen. Cette progression est néanmoins moins forte qu’en 2004, année pendant laquelle les demandes de réexamens avaient triplé.

Malgré cette baisse globale de la demande d’asile, **la France demeure le premier pays destinataire en Europe**. Cependant, alors que la demande était en baisse chez l’ensemble de nos partenaires en 2004, on observe une recrudescence de demandes en Belgique et surtout aux Pays-Bas, comme le montre le tableau suivant.

| Pays | 2004 | 2005 | Évolution (en %) |
|-----------------|--------|--------|---------------------|
| France | 65.600 | 59.220 | -9,7 |
| Allemagne | 50.152 | 49.910 | -14,4 |
| Grande-Bretagne | 40.200 | 30.460 | -24,2 |
| Autriche | 24.680 | 22.470 | -9,0 |
| Suède | 23.160 | 17.530 | -24,3 |
| Belgique | 15.360 | 15.960 | 3,9 |
| Pays-Bas | 9.780 | 12.350 | 26,3 |
| Suisse | 14.240 | 10.060 | -29,4 |

Source : Consultations Intergouvernementales (IGC) total demandes (mineurs et réexamens inclus)

La demande d’asile connaît une certaine évolution de ses caractéristiques. Ainsi, on constate une augmentation de 61 % des demandes d’asile de ressortissants d’Haïti, demandes essentiellement présentées en Guadeloupe. En contrepartie, une certaine baisse est observée en métropole. La féminisation progressive de la demande d’asile se poursuit : 34,6 % des demandeurs d’asile sont des femmes ; l’explication de ce phénomène se trouve peut-être dans le recours à la protection subsidiaire. Enfin, les départements d’outre-mer, pris globalement, se placent désormais après les deux premières régions d’accueil des demandeurs, qui restent l’Ile-de-France et Rhône-Alpes.

Les demandes de réexamen se sont élevées à 9.488, soit une progression de 34 % par rapport à 2004. Cette progression peut s'expliquer par le nombre accru de décisions prises par la Commission des recours des réfugiés au cours de l'année 2005, un certain nombre de déboutés ayant recours de façon systématique à la demande de réexamen. Les nouveaux objectifs fixés aux préfetures en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière peuvent également inciter certaines personnes déboutées à déposer une demande de réexamen afin d'éviter l'éloignement. Les trois quarts de ces demandes relèvent de la procédure prioritaire avec un placement en centre de rétention administrative pendant la durée de la procédure.

Les principales nationalités des demandeurs d'asile n'ont pas évolué ; elles sont présentées dans le tableau suivant.

PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE DES DEMANDEURS D'ASILE 2005/2004

| Pays | 2004 | 2005 | Évolution (en %) |
|---------------------|---------------|---------------|---------------------|
| Haïti | 4.953 | 3.067 | 61,5 |
| Turquie | 3.612 | 4.409 | -18,1 |
| Chine | 2.579 | 4.188 | -38,4 |
| Serbie & Monténégro | 2.569 | 2.378 | 8,0 |
| RDCongo | 2.563 | 3.353 | -23,6 |
| Russie | 1.980 | 2.165 | -8,5 |
| Moldavie | 1.964 | 2.058 | -4,6 |
| Sri Lanka | 1.894 | 2.090 | -9,4 |
| Algérie | 1.777 | 3.702 | -52,0 |
| Bosnie Herzégovine | 1.658 | 2.012 | -17,6 |
| Autres pays | 17.029 | 21.125 | -19,4 |
| Total | 42.578 | 50.547 | -15,8 |

Toutes données hors mineurs accompagnants et hors réexamens

Les demandes et réexamens suivant la procédure prioritaire constituent 23 % du total en 2005, ce qui représente une progression de 30 %. La mise en application de la liste des pays d'origine sûrs à compter de juillet 2005, a notamment contribué à la hausse du nombre de ces procédures prioritaires. Conformément au décret du 14 août 2004, 70 % des procédures prioritaires pour une première demande sont traitées en 15 jours ou moins, et 4 jours ou moins lorsque l'intéressé se trouvait en rétention. Ces mêmes délais sont tenus dans plus de 90 % des cas de réexamen.

Le nombre des mineurs isolés demandeurs d'asile a diminué de 40 %, avec seulement 735 demandes enregistrées, contre 1.221 en 2004.

La baisse des demandes d'asile présentées à la frontière se poursuit : alors que 2.513 demandes avaient été présentées en 2004, 2.278 l'ont été en 2005 soit 9 % de moins qu'en 2004 et 61 % de moins qu'en 2003. Le tableau suivant montre l'évolution de leur nombre depuis 1999.

NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE A LA FRONTIERE

| Années | Nombre de demandes |
|--------|--------------------|
| 1999 | 4.817 |
| 2000 | 7.392 |
| 2001 | 10.364 |
| 2002 | 7.786 |
| 2003 | 5.912 |
| 2004 | 2.513 |
| 2005 | 2.278 |

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, DCPAF

L'OFPPRA a rendu 2.278 avis sur ces demandes d'asile, soit un peu moins qu'en 2004 (2.513). Le taux d'avis positifs s'est élevé à 22 %, ce qui s'explique par la hausse des demandes émanant d'Amérique latine, des Caraïbes et de la zone Europe pour lesquelles le nombre d'avis positifs est plus élevé (personnes d'origine tchétchène, notamment).

Les deux premiers mois de l'année 2006 confirment la diminution des demandes d'asile, dont on ne peut encore dire s'il s'agit d'un réel renversement de tendance ou d'une évolution temporaire. Pour ces deux mois, les premières demandes, qui traduisent la pression des nouveaux arrivants, sont en recul de 34 %. La pression est cependant ressentie en forte baisse dans les différentes régions les plus concernées : elle diminue de 31 % en Ile de France, de 55 % dans la région Rhône-Alpes, de 44 % dans la région PACA et de 35 % en Alsace.

B. – L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LISTE NATIONALE DES PAYS D'ORIGINE SURS

Le conseil d'administration de l'OFPPRA a adopté le 30 juin 2005, conformément aux dispositions de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, une liste nationale des pays d'origine sûrs : elle comprend le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Cap Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine. Les demandes d'asile présentées par les ressortissants d'un pays inscrit sur cette liste sont traitées selon la procédure prioritaire tout en garantissant le principe de l'examen individuel de la demande.

Un premier bilan peut être tiré de l'application de cette nouvelle mesure pendant le deuxième semestre 2005. **Une baisse de la demande de 51 %, toutes nationalités confondues, est observée** : ces demandes représentaient 11,4 % de la demande globale en juin 2005 ; en décembre, elles n'en représentaient plus que 3,8 %. La tendance à la baisse a été particulièrement sensible pour les ressortissants de Bosnie-Herzégovine, de Mongolie, de l'Inde et de l'Ukraine. La baisse de ces demandes se poursuit au début 2006, avec une diminution de 80 % par rapport à juin 2005.

Les préfectures ont mis rapidement en application le nouveau dispositif. Le taux de placement en procédure prioritaire a atteint dès le mois de septembre 80 % des demandes, et 90 % aujourd'hui. Les garanties de traitement consacrées par le principe de l'examen individuel du dossier ont été entièrement respectées par l'OFPRA. Le taux moyen de convocation s'élève à 64 % ; quant au taux d'admission à la qualité de réfugié, il n'a pas été affecté par la nouvelle procédure, restant d'environ 4 % des dossiers. L'une des conséquences du traitement du dossier en procédure prioritaire est l'absence de délivrance d'un titre provisoire de séjour.

L'extension de la liste à d'autres pays est actuellement à l'étude au sein de l'OFPRA et une décision devrait intervenir dans les prochaines semaines.

II. – UNE PROCEDURE D'EXAMEN DE LA DEMANDE RENDUE PLUS RIGOUREUSE

La loi du 10 décembre 2003 a réformé profondément le régime de l'asile institué par la loi du 25 juillet 1952, notamment en faisant de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le guichet unique de la demande d'asile et en instaurant le nouveau dispositif de la protection subsidiaire. Sa mise en application a été effectuée par deux décrets du 14 août 2004 et s'est également accompagnée d'un renforcement en moyens financiers et humains.

Ces mesures ont conduit à une amélioration considérable de la situation : les délais d'instruction des premières demandes d'asile sont actuellement de deux à trois mois pour l'OFPRA et de quatre à six mois pour la Commission des recours des réfugiés. L'ensemble des dossiers en attente est en voie d'être résorbé, ce qui permettra de parvenir à un délai de traitement global de sept à huit mois.

À cet égard, certaines préconisations de la Mission ont été traduites en mesures réglementaires ou d'organisation ; d'autres néanmoins, visant à abrégé certains délais de procédure ou de lecture, n'ont pas été suivies.

La Mission a suggéré que soit réduit le délai de dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA, pour passer de 21 jours à 15 jours ; de même, elle a suggéré que le délai de recours devant la Commission des recours des réfugiés soit ramené d'un mois à 15 jours. La réunion du Comité interministériel tenue le 27 juillet 2005 a fait état d'un accord de principe sur la réduction de ces délais ; cependant, seule la deuxième mesure a été suivie d'effet, comme nous allons le voir. Or la réduction de deux mois du délai moyen d'instruction de la demande d'asile et du recours se traduit, selon le ministère délégué à la Cohésion sociale et à la parité, par une économie de 40 millions d'euros.

A. – LA DELIVRANCE DE L'AUTORISATION PROVISOIRE DE SEJOUR : DES AMELIORATIONS A POURSUIVRE

La loi du 10 décembre 2003 et son décret d'application du 14 août 2004 ont imposé un délai pour l'aspect de la procédure de l'asile traité en préfecture : les préfectures disposent de 15 jours à partir de la présentation d'une demande pour délivrer l'autorisation provisoire de séjour. Treize préfectures reçoivent 73 % des demandes présentées sur le territoire national. Le traitement de ces demandes constitue une tâche très lourde pour certaines préfectures, aussi ce délai est-il en fait très variable, pour atteindre trois mois dans certains cas.

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 29 novembre 2005 a décidé que **le délai de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour devait être réduit à quinze jours effectifs** dans toutes les préfectures, qui devront procéder en deux étapes. Ce délai sera réduit à 8 jours si la préfecture est équipée d'une borne Eurodac. Une circulaire du 19 janvier 2006 précise les dispositions

qui doivent être prises dans les préfectures lors de la première présentation du demandeur d'asile. Ainsi, la prise des empreintes digitales sera immédiate lors de cette première présentation, et un dossier simplifié sera enregistré au nom de l'étranger dans l'application AGDREF.

Le Comité a également pris plusieurs initiatives quant à cette phase de la procédure.

On rappellera tout d'abord que la Mission avait regretté le retard pris par la France dans l'installation de bornes d'interrogation Eurodac, lesquelles permettent tant à la police aux frontières qu'aux préfectures d'être reliées à la base centrale d'empreintes digitales de l'Union européenne, afin de vérifier que le demandeur n'a pas déjà déposé une demande dans un autre pays de l'Union. Fin 2005, 17 préfectures seulement en étaient équipées. Il a été décidé de compléter l'équipement des préfectures en bornes Eurodac : 10 nouvelles bornes seront installées en 2006 et autant en 2007. Surtout, les aéroports de Roissy et d'Orly ainsi que le port de Marseille en ont été équipés, pour un coût d'environ 1,5 million d'euros. Par ailleurs, il a été décidé de raccorder l'ensemble des préfectures compétentes pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile au réseau Dublinet.

Le fonctionnement du règlement Eurodac n'est guère satisfaisant pour ce qui concerne la France. En effet, la mise en œuvre du règlement conduit à réadmettre beaucoup plus de demandeurs d'asile d'un État membre vers la France que de la France vers les autres États membres, s'agissant des demandeurs ayant déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays.

Pourtant, notre pays est celui où les concordances d'empreintes digitales avec celles d'une demande d'asile antérieure dans un autre pays sont les plus élevées : 4.329 par exemple en 2004. Le nombre de réadmissions demandées et effectivement réalisées par la France reste cependant faible, estimé à 100 en 2004. Il est largement inférieur à celui des réadmissions acceptées par la France et réalisées, estimé à 1.000 en 2004.

Il apparaît que les instructions données aux préfectures ne sont pas adaptées, et permettent au demandeur déjà présent dans la base Eurodac de demeurer sur le territoire, en évitant seulement de se rendre à la convocation ultérieure à la préfecture. **Des mesures d'organisation doivent être prises rapidement pour rendre le système Eurodac opérationnel et permettre des réadmissions plus nombreuses de la France vers nos partenaires.**

Enfin, le CICI a décidé le 29 novembre 2005 de mettre à l'étude l'éventualité de la prise des empreintes digitales des demandeurs dans les collectivités territoriales d'outre mer, lesquelles doivent faire face à une importante demande d'asile. En effet, les dispositions de la Convention de Dublin, aujourd'hui règlement communautaire, ayant conduit à instaurer le système Eurodac, ne sont pas applicables aux collectivités d'outre-mer. Pourtant, la

pression de la demande d'asile dans ces collectivités nécessiterait une conservation des empreintes des demandeurs, d'une part pour faire échec aux demandes multiples, et d'autre part pour les rapprocher des demandes éventuellement déjà présentées dans un autre État membre. L'hypothèse d'inclure les collectivités territoriales d'outre-mer dans le système Eurodac est également évoquée ; elle suppose une modification du règlement Eurodac.

D'autres mesures ont été décidées pour améliorer l'efficacité du traitement de la demande d'asile en préfecture.

A été décidée l'expérimentation de l'attribution de la compétence d'admission au séjour des demandeurs d'asile à certaines préfectures seulement : l'expérimentation concernera en 2006 deux préfectures de chefs-lieux de région : la préfecture d'Ille et Vilaine pour la Bretagne et la préfecture de Seine-Maritime, en Haute Normandie.

La centralisation de cette compétence devrait, selon le Comité, présenter plusieurs avantages. Elle participerait à la cohérence de la réforme du dispositif national d'accueil, par laquelle le rôle des préfets sera renforcé ; elle permettrait également de limiter le déploiement des bornes Eurodac aux seules préfectures concernées, ce qui serait une source d'économie, dans la mesure où le coût de chaque borne s'élève à environ 38.000 euros. Enfin, cette centralisation pourrait être suivie de la création éventuelle, à terme, d'antennes de l'OFPRA dans ces préfectures. Cette expérimentation sera accompagnée d'un dialogue étroit entre l'OFPRA et les préfets concernés.

B. – L'OFPRA A RATTRAPE SON RETARD DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

L'OFPRA a rendu près de 64.600 décisions en 2005, soit moins qu'en 2004 (79.164) ; la demande d'asile de l'année a toutefois pu être traitée sans accroître le nombre de dossiers en instance, qui est de 11.700 à la fin 2005, soit une capacité théorique de traitement de deux mois et demi. Le délai moyen de traitement est de trois mois et demi. Cependant il intègre des valeurs extrêmes, c'est-à-dire, par exemple, des dossiers complexes nécessitant des enquêtes. Aussi un nouvel indicateur a-t-il été choisi, le délai médian, qui n'intègre pas les cas les plus difficiles ; selon ce mode de calcul, **50 % des demandes ont pu être traitées en moins de deux mois et demi.**

À l'issue de la procédure d'examen et de recours, 13.770 demandeurs d'asile ont été placés sous protection en 2005, dont 557 au titre de la protection subsidiaire. Le taux global d'admission a été plus élevé, passant de 16,5 à 26 % des demandes. Cette hausse s'explique par une augmentation des décisions d'annulation de la CRR consécutive à l'effort de résorption des dossiers en instance au cours de la dernière année.

Un effort particulier a porté sur l'audition des demandeurs, car le taux de convocation s'est élevé à 83 % des demandeurs et le taux d'entretien à 61 %, soit 10 % de plus que l'année précédente.

L'accélération du traitement de la demande et la résorption du stock de dossiers ont eu pour conséquence, comme l'a constaté la Mission, une forte progression du nombre des personnes déboutées du droit d'asile. Cette progression apparaît dans le tableau suivant.

LES DÉBOUTÉS DE LA DEMANDE D'ASILE

(Données hors mineurs accompagnants et sous réserve d'un réexamen ultérieur)

| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Total |
|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 25.981 | 29.194 | 34.061 | 39.613 | 55.678 | 184.527 |

Source : Rapport d'activité de l'OFPRA pour 2005

La création d'antennes de l'OFPRA a été initiée, avec l'ouverture, en janvier 2006, d'une antenne en Guadeloupe, compétente pour le traitement des demandes d'asile haïtiennes déposées dans les trois départements d'Amérique. Un financement de 700.000 euros accompagne cette création. Son objectif est de réduire le délai moyen de traitement de 120 à 60 jours, avec une audition systématique des demandeurs. Depuis son ouverture, l'antenne a convoqué 522 demandeurs pour un entretien, et auditionné 478 personnes. Plus de 400 décisions ont été prises en deux mois, avec un taux d'accord d'environ 5 %. Les demandes d'asile de ressortissants haïtiens sont en baisse de 45,2 % pour ce début d'année ; elles se trouvent ainsi à la deuxième place en nombre, derrière celles présentées par les ressortissants turcs.

Par ailleurs, il a été décidé d'expérimenter, pour les préfectures de départements éloignés du siège de l'OFPRA, **la visio-audition des demandeurs d'asile par les agents de l'office**, dans le respect des règles de confidentialité. Ainsi, le traitement des dossiers est effectué par visio-entretiens pour les demandeurs d'asile comoriens se trouvant à Mayotte. Quatre visio-entretiens ont été organisés au cours de l'année 2005 pour environ 200 demandes d'asiles présentées à Mayotte.

Une réflexion a été ouverte par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, en liaison avec les ministères concernés, sur les modalités de l'introduction en France des concepts de pays tiers sûrs et de premier pays d'asile. Ces deux notions figurent dans la proposition modifiée de directive relative aux normes minimales d'octroi et de retrait du statut de réfugié adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 1er décembre 2005. Ces notions sont appliquées en Allemagne et en Autriche, par exemple, mais il convient de rappeler que les négociateurs français de la directive les avaient acceptées en excluant une application à la France, ces notions étant en l'état contraires à nos principes à valeur constitutionnelle.

C. – LA COMMISSION DES RECOURS SORTIE DE LA CRISE

La Commission des recours des réfugiés (CRR) a dû faire face, au cours des dernières années, à un accroissement très important des recours, présentés de manière quasi automatique puisque 80 % des rejets de l'OFPRA font l'objet d'un recours. Les moyens humains et matériels exceptionnels mis à la disposition de la CRR de fin 2004 à décembre 2005 lui ont permis de résorber de 47.700 dossiers le stock en instance à la fin 2004 et de réduire considérablement les délais de jugement qui étaient supérieurs à un an. L'objectif est de les réduire à quatre à cinq mois, ce qui semble le minimum compte tenu des nécessités d'une procédure contradictoire.

En 2005, la Commission a enregistré 38.563 recours contre 51.707 en 2004. Cette évolution traduit enfin **une forte diminution, de 25 %**, alors que le nombre des recours avait progressé de 40 % en 2003 et de 17 % en 2004. Il convient de garder une approche prudente, car la diminution semblerait se ralentir au premier trimestre 2006.

Cette évolution concerne l'ensemble des demandes présentées devant la Commission, à l'exception des demandes haïtiennes (+ 25 %), de celles des ressortissants de Serbie et Monténégro (+ 44,8 %) et de Bosnie (+ 182 %). La demande turque qui est en nombre la plus importante a diminué, tout comme celle de la République démocratique du Congo ; la baisse la plus spectaculaire étant celle des recours de ressortissants chinois (- 53 %).

La Commission a rendu 62.262 décisions en 2005, soit une augmentation de 59 % par rapport à l'année 2004 pendant laquelle 39.160 décisions avaient été rendues. Comme la Mission l'avait noté, le recrutement de personnel sous contrat a permis à la juridiction de fonctionner avec 143 formations de jugement au cours de l'année 2005. Le pourcentage d'annulation des décisions de l'OFPRA a été de 15,5 %.

Doit être soulignée la progression du nombre d'affaires jugées par ordonnance du président (irrecevabilités manifestes, non-lieux, désistements), qui a atteint 5.200 affaires. **Enfin, la nouvelle procédure de jugement par ordonnance, n'impliquant qu'un président et un rapporteur, s'est appliquée à 4.768 dossiers.** Le nombre total des ordonnances s'est élevé à 10.633, soit 17 % de la totalité des décisions rendues contre 12 % en 2004. Cette évolution rencontre les préoccupations de la Mission, qui avait regretté que la Commission n'utilise que faiblement la procédure de rejet par ordonnance créée par la loi de 2003.

La situation est aujourd'hui complexe s'agissant du délai moyen de traitement des recours. Au cours de l'année 2005, 65.000 dossiers ont été jugés soit 5.000 par mois. En fin d'année 2005, il reste 21.300 dossiers en instance ce qui correspond en principe à 4 mois et demi d'activité. La Commission escompte donc respecter un tel délai de jugement si elle n'a pas à subir une nouvelle augmentation des recours, à laquelle il serait d'autant plus difficile de faire face que le retour à l'effectif normal prive la Commission de la moitié des rapporteurs

en fonction en 2005. Le délai moyen de jugement figurant dans les statistiques pour 2005 est de 9,3 mois ; il s'explique par le fait que de nombreuses affaires en instance depuis plusieurs mois ont été traitées pendant cette année.

La situation est loin d'être satisfaisante néanmoins, car il a été mis fin aux recrutements contractuels de façon un peu prématurée, eu égard au stock de dossiers en instance est encore important (21.300). L'arrivée de 2.700 nouveaux recours par mois rend très difficile la résorption de ce stock. Il convient donc de rester très vigilant au cours de l'année 2006 et en particulier dans le cadre de l'examen de la loi de finances afin de réagir par la mise à disposition de moyens en personnel si une nouvelle augmentation des recours se produisait.

Le Bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 5.653 demandes en 2005, soit une diminution de 30 %, appréciable après deux années d'augmentation considérable du nombre de dossiers. Face à ce niveau élevé de demandes, le BAJ a maintenu un rythme soutenu de décisions : 7.243 décisions définitives contre 4.865 en 2004, soit près du double de décisions rendues. Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle a diminué également : 1.184 dossiers ont été retenus, soit un taux d'admission de 16 %. La baisse est liée à la répartition par nationalités des requérants sollicitant l'aide juridictionnelle.

L'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2004 ET 2005

| | Demandes | Rejets + désistements | Admissions | Total décisions | Taux d'admission (en %) |
|-----------------------------|----------|-----------------------|------------|-----------------|----------------------------|
| 2004 | 8.125 | 2.742 | 2.123 | 4.865 | 43,64 |
| 2005 | 5.653 | 6.059 | 1.184 | 7.243 | 16,35 |
| Évolution (en %) | - 30,42 | 120,97 | - 44,23 | + 48,88 | - 27,29 |

Source : bilan d'activité de la CRR, pour 2005.

On soulignera que le Comité interministériel a décidé de réduire en amont la durée de la phase de recours : ainsi que l'avait proposé la Mission, **le délai de recours devant la CRR sera ramené d'un mois à quinze jours** par un décret modifiant le décret n° 2004-814 du 14 août 2004. Cette disposition est prête et doit être prochainement signée par l'ensemble des ministres concernés. Le délai de recours français sera alors comparable à ceux en vigueur dans les autres pays européens confrontés aux mêmes difficultés, comme l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas, le Royaume-Uni ayant quant à lui adopté un délai plus bref, de dix jours après notification de la décision de rejet.

La progression du nombre d'affaires plaidées, soulignée par le rapport de la MEC, se poursuit : alors que 48 % des dossiers impliquaient un avocat en 2004, cette proportion s'est élevée à 48 % en 2005 et à 57 % pour les premiers mois de 2006. Cette évolution a une conséquence sur la charge de travail de la Commission, avec une durée plus longue de chacune des audiences.

En revanche, la préconisation de la Mission visant à réduire le délai de lecture des décisions de trois semaines à dix jours n'a pas abouti pour le moment. Toutefois, le président de la Commission a réuni un groupe d'experts afin d'étudier les modalités de la transmission et de la signature informatique pour les échanges de documents, projets de jugement notamment, entre le greffe et les magistrats qui se trouvent souvent éloignés de la CRR, surtout lorsqu'il s'agit de magistrats en retraite qui prêtent leur concours au fonctionnement de la Commission. Une réduction à quinze jours de ce délai de jugement est escomptée.

D. – LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE REEXAMEN SELON LA PROCEDURE PRIORITAIRE

L'instruction du 20 janvier 2006 rappelle notamment que les dispositions du 4° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorisent un refus d'admission au séjour et donc un placement en centre de rétention administrative.

Cette disposition prévoit que la préfecture peut refuser l'admission au séjour au titre de l'asile si la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente. L'absence d'admission au séjour et la rétention du demandeur jusqu'à la décision de l'OFPRA ôtent certainement tout caractère attractif à une demande de réexamen infondée. Par ailleurs, une instruction générale du 20 janvier 2006 indique aux préfets que l'hébergement en CADA n'est plus un droit dans cette phase, afin de réserver cet hébergement aux seuls demandeurs d'asile et non plus aux personnes déboutées.

E. – LA DELOCALISATION DES AUDIENCES A ROISSY : UN RETARD REGRETTABLE

La loi du 6 juillet 1992 prévoit que le juge des libertés et de la détention peut statuer, en matière de prolongation du maintien d'une personne en zone d'attente, dans une salle d'audience spécialement prévue à cet effet sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, dans des ressorts prévus par un décret en Conseil d'État, lequel n'est jamais intervenu. Une telle salle a été construite à Roissy en 2001. La loi du 26 novembre 2003 a apporté des précisions au dispositif en le rendant notamment d'application directe.

Depuis, la délocalisation des audiences a été appliquée pour les affaires de prolongation de la rétention des personnes placées au centre de rétention administrative de Coquelles (Pas-de-Calais). Cette expérience de délocalisation, entreprise en juin 2005, est une réussite ⁽¹⁾.

(1) Cf le rapport d'information (n°2922) du 1^{er} mars 2006 présenté par M. Thierry Mariani sur la mise en application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

En revanche, la situation est tout autre à Roissy, où la configuration de la salle d'audience construite à l'initiative du ministère de l'Intérieur, jouxtant la zone d'attente pour les passagers en instance (ZAPI) présentait pour les magistrats et les avocats du tribunal de grande instance du ressort compétent (Bobigny) des caractéristiques dirimantes au regard de la publicité et de l'impartialité que doit revêtir la décision de justice. À la suite d'une concertation menée par le premier Président de la Cour d'appel de Paris avec les professions de justice concernées, les aménagements indispensables ont été identifiés et définis dans un accord intervenu fin 2005 entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice.

Une véritable reconfiguration des locaux sera entreprise afin que ceux-ci puissent constituer une véritable annexe du tribunal de grande instance de Bobigny. Une deuxième salle d'audience sera construite : le ministère de la Justice indique à cet égard que le fonctionnement de deux salles peut s'avérer nécessaire, dont l'une verrait se dérouler les audiences classiques et l'autre serait dédiée aux visio-entretiens des personnes retenues, les magistrats siégeant à Bobigny. Votre Rapporteur spécial est peu convaincue quant à une telle organisation, car l'objectif de l'aménagement doit rester de rapprocher la justice du justiciable. Des bureaux supplémentaires seront ajoutés pour les magistrats, avocats et pour les associations intervenant en faveur des étrangers. Enfin, les accès au bâtiment seront modifiés pour garantir l'accès indépendant des professions de justice et du public. Il a été décidé que le ministère de l'Intérieur en serait maître d'ouvrage dans la mesure où il serait le bénéficiaire des économies escomptées de la tenue des audiences dans cette future annexe.

Le ministère de l'Intérieur a pour objectif une livraison du bâtiment modifié à la fin du premier trimestre 2007. Cependant, aucune procédure d'ouverture de marché n'a encore été entamée, car le ministère doit procéder à l'acquisition de l'actuel bâtiment afin de pouvoir y apporter ces modifications substantielles non prévues au contrat de location initial. On mentionnera que le ministère avait déjà dû procéder en 2005, lors de la privatisation d'Aéroports de Paris, à l'achat du terrain sur lequel se situe la zone d'attente. Toutefois, l'actuelle acquisition n'avait pas été prévue et son financement semble poser des difficultés.

F. – INTRODUIRE UNE PROCEDURE RAPIDE POUR LES DEMANDES PRESENTEES A LA FRONTIERE

La mission avait préconisé que soit étudiée la création d'une procédure rapide pour le traitement des demandes d'asile présentées à la frontière. Or, **aucune suite n'a été donnée à cette préconisation**. Il sera seulement rappelé ici l'enjeu d'une telle procédure, qui existe dans d'autres pays européens, et notamment aux Pays-Bas.

Dans le cas d'une demande d'asile présentée à la frontière, c'est-à-dire à l'aéroport de Roissy dans 95 % des cas, l'étranger est maintenu en zone d'attente pendant que le ministère de l'Intérieur vérifie que sa demande n'est pas manifestement infondée, après avoir reçu l'avis d'un des agents de l'OFPRA

présent en permanence sur place. La proportion d'avis favorables à l'admission est relativement faible (3 à 14 %), or l'admission est finalement accordée au demandeur dans 70 % des cas. Par la suite, seules 15 % des personnes se présentent en préfecture pour concrétiser la demande d'asile ; pour les autres, il s'agit à l'évidence d'un détournement de procédure permettant de rester sur le territoire français.

C'est pourquoi la Mission avait préconisé l'instauration d'une procédure rapide d'examen au fond de la demande par les agents de l'OFPRA, qui peut également inclure l'examen d'un recours par la CRR dans le cadre d'une audience foraine. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'insister pour que la création de cette procédure rapide soit mise à l'étude sans délai.

III. – LA REFORME DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

La Mission d'évaluation et de contrôle a considéré que de nouvelles missions relatives à l'accueil du demandeur d'asile devaient être confiées aux préfets. Depuis 2004, les préfets de région se sont vus confier une mission de péréquation interdépartementale pour la répartition des places de CADA afin d'assurer une solidarité nationale pour la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire français, en liaison avec la Direction de la population et des migrations (DPM).

La Mission préconisait d'accroître les compétences des préfets quant au lieu de séjour du demandeur : serait créée une obligation de résidence du demandeur, pendant la durée de la procédure, dans un centre du dispositif national d'accueil (DNA) ; à défaut de place, le département de résidence du demandeur serait déterminé par décision préfectorale, privant celui-ci de la facilité de rejoindre la ville ou le bassin d'emploi de son choix. La mission estimait également utile un suivi du demandeur pendant la durée de la procédure : ainsi l'obligation de se présenter chaque mois au service des étrangers de la préfecture ou au bureau éventuellement présent en mairie. La demande d'asile aurait été considérée comme caduque faute pour le demandeur de se présenter pendant trois mois.

A. – VERS UNE GESTION PLUS STRICTE DU DISPOSITIF, CONFIEE AU PREFET

Le Comité interministériel a approuvé lors de sa réunion du 25 juillet 2005 le principe et les modalités d'une réforme du dispositif national d'accueil, précisée par une instruction du 20 janvier 2006.

Dans chaque région, le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile sera piloté par le préfet de région qui pourra proposer à un demandeur d'asile un hébergement dans un département autre que celui où il a déposé sa demande. Un système informatique de gestion des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (les CADA) devait être créé pour le 1^{er} mars 2006 par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), mais cette création a pris du retard et devrait être effectuée d'ici la fin 2006. Parallèlement, doit être mis en place un système normalisé d'enregistrement de la situation des demandeurs d'asile. Ces décisions rencontrent pleinement les demandes de la mission, dans la mesure où elles préfigurent un suivi du demandeur au long de sa procédure, suivi totalement inexistant aujourd'hui.

Le préfet de région fixera les contingents de places départementaux et une proportion de places à réserver pour le contingent régional. Il pourra demander à la commission nationale d'admission de procéder au transfert dans d'autres régions de demandeurs d'asile arrivés dans sa région, afin de lutter contre le phénomène des filières.

La gestion des centres d'accueil des demandeurs d'asile sera soumise à une contractualisation rénovée ; les préfets disposeront de nouveaux instruments : budget type, cahier des charges type permettant le conventionnement du gestionnaire, contrat type d'hébergement provisoire seront établis.

Les préfets devront vérifier que les centres d'accueil sont occupés par le public auxquels ils sont destinés, c'est-à-dire les demandeurs d'asile, et non par d'autres publics – réfugiés, personnes déboutées de leur demande. Aujourd'hui, on estime à 30 % des places l'occupation par d'autres publics que les demandeurs d'asile. Le Gouvernement a fixé l'objectif de voir les structures du DNA n'accueillir que des demandeurs d'asile d'ici 2007.

Le nombre de places en CADA a été augmenté : 17.710 places étaient disponibles à la fin 2005. Pour 2006, des crédits ont été prévus dans la loi de finances initiale pour la création de 2.000 places nouvelles, soit un doublement par rapport à l'effort prévu par le plan de cohésion sociale. Le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement estime les besoins à 30.000 places, afin d'éviter le recours aux coûteux dispositifs d'hébergement complémentaires en HLM ou en hôtels. Les capacités sont notamment insuffisantes en région parisienne. **Les efforts devront donc se poursuivre, d'abord en ce qui concerne l'inscription des crédits nécessaires en loi de finances pour 2007 : la rigueur du système d'accueil rénové est à ce prix.**

En attendant l'adoption du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration qui distinguera clairement les CADA des autres structures d'accueil et d'hébergement d'urgence, une note d'instruction du 20 janvier 2006 précise que dans le cadre des appels à projets pour la création de places de CADA, la distinction des opérateurs et des lieux physiques doit être faite, autant que possible, entre CADA et CHRS.

Il a été décidé de réduire le délai de sortie des personnes qui ont reçu la qualité de réfugié comme des personnes déboutées du droit d'asile ; l'objectif retenu est d'aboutir à une durée de séjour moyenne de 9 à 10 mois. L'instruction de janvier 2006 demande ainsi aux préfets **d'organiser la sortie la plus rapide possible du demandeur d'asile après décision.** Le logement social pourra être mobilisé pour les réfugiés statutaires : le préfet pourra fixer par arrêté ou par convention avec l'établissement public intercommunal délégataire la part d'attribution de logements sociaux mobilisée pour ce public sur le contingent préfectoral. Il sera possible au préfet, après mise en demeure et discussion contradictoire, **de ne plus verser les financements correspondant aux places de CADA anormalement occupées.**

On soulignera que la demande de réexamen n'est plus un motif suffisant pour conserver un droit au maintien en CADA, dès lors qu'elle intervient après la notification de l'invitation à quitter le territoire. En effet, la nouvelle demande est examinée selon la procédure prioritaire et donc sans qu'une autorisation provisoire de séjour ne soit délivrée.

L'instruction attire enfin l'attention des préfets sur l'effort consenti par la loi de finances pour 2006 ; annonçant une délégation de la totalité des crédits en début d'année, elle demande une gestion des crédits n'impliquant aucun dépassement en cours d'année.

B. – LE REGIME JURIDIQUE DES CENTRES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE PRECISE

L'article 65 du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration entend consolider le régime juridique des CADA qui ne sont pas, actuellement, distingués des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dans les dispositions afférentes du code de l'action sociale et des familles, ainsi l'article L. 111-3-1.

Le projet propose de faire des CADA une catégorie particulière d'établissements sociaux et médico-sociaux, faisant l'objet des articles L. 348-1 à L. 348-4 du même code. Les missions des centres sont définies : accueil, hébergement, accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la durée de leur demande d'asile. L'admission à l'aide sociale de l'État est confortée pour les frais d'accueil et d'hébergement des étrangers admis dans les centres ; ces précisions sont bienvenues dans la mesure où le droit positif se réfère à l'avis rendu par une commission nationale, laquelle n'a pas été constituée depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui la mentionne.

L'admission dans les centres sera prononcée par leurs gestionnaires avec l'accord de l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire le préfet. La nouvelle formulation a pour effet de **réimpliquer les préfets dans la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile**, car la rédaction du décret du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale prévoyait la transmission de la décision d'accueil au préfet, accompagnée de la demande d'admission à l'aide sociale signée par l'intéressé. Sur ces bases, la pratique qui s'est instaurée a conduit au désengagement des préfets de cette gestion, plus ou moins totalement prise en charge par les associations gestionnaires des centres d'accueil.

Le projet de loi prévoit en outre que **le non-respect, par les gestionnaires des centres, des catégories de public à accueillir peut justifier le retrait de l'habilitation du centre**. Cette disposition s'explique par la volonté de privilégier l'accès des seuls demandeurs d'asile aux CADA, afin d'éviter le logement à l'hôtel des demandeurs et de leurs familles, situation dont la MEC a constaté le caractère inadapté et coûteux.

Les personnes morales chargées de la gestion des CADA seront tenues de déclarer les places disponibles dans ces centres à l'ANAEM et au préfet et de transmettre les informations, qu'elles tiennent à jour, relatives aux personnes accueillies. Cependant, on regrettera que le projet de loi ne précise pas plus explicitement la façon dont l'ANAEM doit coordonner la gestion de

l'hébergement : ainsi, **une telle gestion au plan national doit s'appuyer sur un système informatisé de données incluant les capacités d'hébergement des centres, leur occupation et les demandeurs qui y sont accueillis.** Il est souhaitable qu'une telle question, qui implique une définition juridique et l'assurance de moyens techniques et financiers adéquats pour un outil performant, soit traitée dans la loi.

C. – LA REFORME DE L'ALLOCATION DESTINEE AUX DEMANDEURS D'ASILE

Le Comité interministériel avait approuvé dès le 27 juillet 2005 le principe d'une réforme de l'allocation d'insertion. Cette réforme a été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2006, et répond à l'une des préconisations de la Mission. En effet, l'article 88 de la loi de finances crée l'allocation temporaire d'attente (ATA), majoritairement, mais pas uniquement, destinée aux demandeurs d'asile. Les dispositions adoptées figurent aux articles L. 351-9 à L. 351-9-5 du code du travail.

Ainsi que la Mission l'avait souhaité, **la durée de l'allocation est désormais alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction de la demande d'asile, recours inclus.** L'allocation n'est pas versée aux demandeurs d'asile pris en charge dans un centre d'accueil, ni à ceux qui auront refusé l'offre d'hébergement proposée par le préfet. Pour ces derniers, une instruction adressée aux préfets le 20 janvier souligne que les cas de refus doivent être notifiés aux Assedic afin qu'elles mettent fin au versement de l'allocation.

Les personnes qui ne sont pas prises en charge par le dispositif d'accueil doivent attester de leur adresse de domiciliation effective auprès des organismes chargés du service de l'allocation, sous peine d'en perdre le bénéfice.

La réforme devrait permettre une gestion plus efficace de l'allocation, tout en maîtrisant l'évolution des crédits qui lui sont alloués. Un décret doit être prochainement adopté pour l'application de ces dispositions. Celle-ci suppose la mise en place d'un nouvel échange d'informations entre le service des étrangers des préfectures et les Assedic, qui restent chargés du service de l'allocation comme ils l'étaient du versement de l'allocation d'insertion.

D. – LA REFORME DE L'AIDE MEDICALE DE L'ETAT ENCORE INACHEVEE

L'évolution du nombre de bénéficiaires au cours de l'année 2005 a déçu les espoirs de l'administration gestionnaire, laquelle escomptait une diminution de ce nombre, diminution qui semblait s'amorcer au deuxième trimestre 2004. **L'année 2005 a vu, au contraire, une progression régulière des personnes admises à l'aide médicale de l'Etat, qui étaient 158.000 au premier trimestre et 178.700 au quatrième trimestre 2005.** Les dépenses afférentes comptabilisées par la CNAMTS ont progressé parallèlement : elles s'élèvent à **377 millions d'euros pour les quatre trimestres 2005 cumulés**, à comparer avec une dotation en loi de finances initiale de 233 millions d'euros.

Votre commission des Finances avait, à plusieurs reprises, appelé le Gouvernement à publier les trois décrets d'application relatifs à la réforme de l'aide médicale adoptée dans le cadre des lois de finances pour 2002 et 2003. **Deux décrets relatifs aux conditions d'accès à cette aide ont été publiés** le 28 juillet 2005 et sont entrés en application : il s'agit du décret n° 2005-859 relatif à l'aide médicale de l'État et du décret n° 2005-860 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'État.

Deux circulaires ont été prises pour préciser l'application de la réforme de l'AME. En particulier, la circulaire du 27 septembre 2005 précise les modalités du dépôt des demandes et l'élection de domicile des personnes sans domicile fixe, les délais d'instruction, le renouvellement, la vérification des conditions d'accès avec les moyens de justification de l'identité, de la résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois, des ressources enfin. La rédaction de la circulaire engage les services compétents à *« toujours privilégier le soutien du demandeur dans sa démarche et l'explication de la nature des documents nécessaires »* face aux difficultés que celui-ci peut rencontrer.

On rappellera qu'une circulaire sur la prise en charge des soins urgents délivrés par les établissements de santé aux étrangers en situation irrégulière ne bénéficiant pas de l'AME avait été publiée le 16 mars 2005. La majeure partie de la réforme de l'AME est donc à présent appliquée, sauf un dernier aspect mais non moins important : la participation du bénéficiaire au coût des soins, par le ticket modérateur et le forfait hospitalier, introduite par la loi de finances rectificative pour 2002, dont le décret d'application n'a pas été publié.

E. – L'OUTIL DE SUIVI DES DEMANDEURS D'ASILE A AMELIORER

La Cour des Comptes a été rejointe par le Haut conseil à l'intégration (HCI) pour considérer que l'ANAEM, chargée de coordonner le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, *« devait disposer d'un outil statistique performant afin de suivre, avec les gestionnaires de centres, les demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande et de leur proposer, en cas de rejet, un retour volontaire dont l'agence est également chargée »*.

Votre Rapporteur spécial avait considéré qu'un suivi de la situation du demandeur d'asile pendant toute la durée de la procédure devait être mis en place. Ce suivi suppose la création d'un système informatisé incluant les données relatives aux étapes de la procédure d'examen de la demande d'asile, au lieu d'hébergement du demandeur (CADA ou département de résidence désigné par le préfet), perception éventuelle d'aides sociales, notamment. Le système à construire par l'ANAEM comportera, semble t-il, une partie de ces informations, mais reste insuffisant pour permettre le suivi complet du demandeur d'asile.

IV. – LE RETOUR DES PERSONNES DEBOUTEES : DES AMELIORATIONS POUR PLUS D'EFFICACITE

La Mission avait préconisé que la phase de l'éloignement de l'étranger débouté de sa demande d'asile s'inspire de nouveaux principes : formulation de priorités en termes de publics, réduction du délai d'exécution de l'APRF, gestion prévisionnelle des éloignements par les préfetures en lien avec la convocation des demandeurs devant la Commission des recours des réfugiés puis avec le rendu de la décision. De nombreuses mesures d'organisation et de coordination ont été prises par voie de circulaire, dont il est attendu une plus grande efficacité de l'action en ce domaine.

A. – UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIERE D'ELOIGNEMENT DES DEMANDEURS DEBOUTES

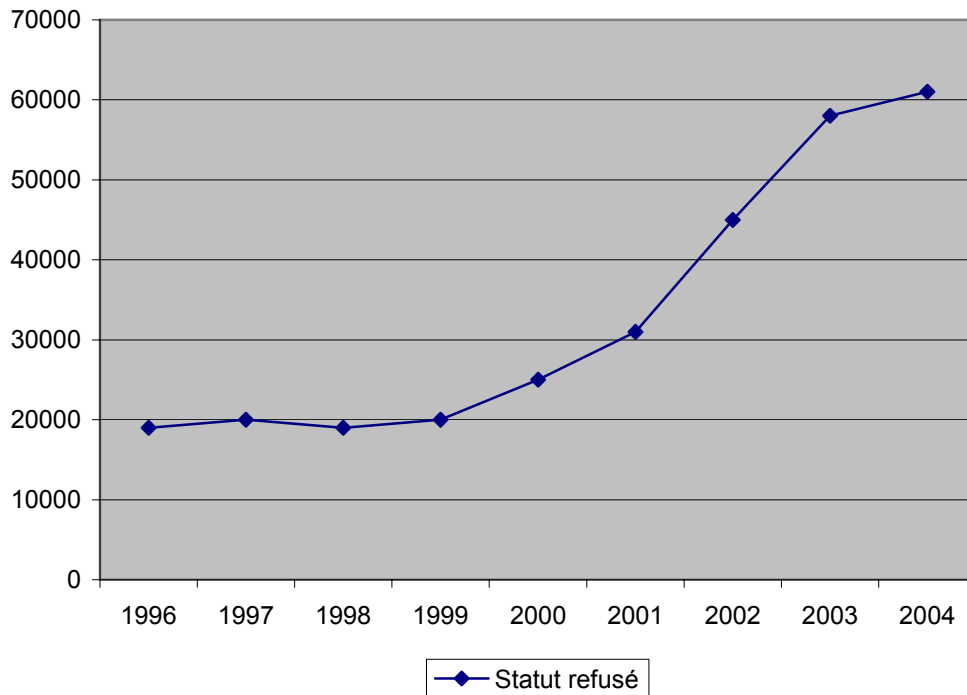
Le nombre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière prononcés progresse régulièrement depuis 1998. Il s'est élevé à 64.221 en 2004, puis 73.994 en 2005, soit une augmentation de 6,3 % par rapport à 2004.

Le nombre des mesures exécutées a considérablement progressé depuis l'allongement de la durée de rétention administrative à trente-deux jours maximum, opéré par la loi du 26 novembre 2003 : environ 12.000 éloignements avaient été effectués en 2003, 15.660 en 2004 et 19.849 précisément en 2005, soit une progression de 26,7 % par rapport à 2004. L'activité d'éloignement est à présent pilotée par objectifs, avec, par exemple, pour l'année 2005, l'objectif d'effectuer 23.000 éloignements, qui n'a donc pas été atteint. Un objectif de 25.000 éloignements effectués est assigné pour l'année 2006.

Cependant l'augmentation du nombre de mesures prononcées conduit inévitablement à une croissance du nombre des mesures non exécutées, qui traduit le nombre d'étrangers restant en situation illégale sur le territoire. Ainsi, en 2004, sur 64.221 APRF prononcés, 13.069 mesures étaient effectivement exécutées et 57.152 personnes sont demeurées en situation illégale sur le territoire français.

La situation reste donc très difficile en dépit de la baisse appréciable du nombre des demandes d'asile l'année dernière. **Il faudra faire face pendant plusieurs années encore aux conséquences de la forte demande d'asile intervenue ces dernières années** : la courbe du nombre de demandeurs déboutés permet d'appréhender la difficulté de gérer la question de la reconduite à la frontière.

NOMBRE DE DEBOUTES DU DROIT D'ASILE



Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, DCPAF.

Pour permettre les reconduites, **un plan triennal d'extension des capacités de rétention administrative** a été approuvé par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005. La capacité totale de rétention administrative en métropole et outre-mer sera portée de 1.300 places actuellement à 2.700 places en juin 2008. Le ministre de l'Intérieur a par ailleurs annoncé la mise en place de la Commission nationale consultative de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, instituée par la loi du 26 novembre 2003.

B. – LA COORDINATION SE MET EN PLACE POUR PREPARER L'ELOIGNEMENT DES DEMANDEURS DEBOUTES

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé le 29 novembre 2005 que les préfetures devaient engager sans délai la procédure d'éloignement après le premier rejet définitif de la demande d'asile. Une circulaire du 19 janvier a précisé que les préfets devaient veiller attentivement à ce que **toute décision de refus d'asile**, même et surtout en cas de non présentation de l'étranger au guichet, **donne lieu dans les plus brefs délais à la notification d'une invitation à quitter le territoire (IQTF)**, puis, si elle n'y a pas déféré dans le délai prescrit, à la prise d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) à son encontre.

La notification de l'invitation à quitter le territoire a lieu après un examen rapide de la situation personnelle de l'intéressé visant à établir qu'une admission au séjour sur un fondement autre que l'asile n'est pas possible.

Cette organisation a pour objectif d'éviter de créer les conditions, par la réaction trop lente de l'administration, du maintien de la personne déboutée sur le territoire.

De façon générale, on soulignera que le Gouvernement a élaboré le 21 février dernier une circulaire signée des ministres de l'Intérieur et de la Justice portant sur les modalités d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, la garde à vue et les réponses pénales à apporter au délit consistant pour un étranger à se maintenir en séjour irrégulier. Les règles de procédures y sont rappelées dans les circonstances spécifiques de l'interpellation à domicile ou dans les centres d'hébergement, ainsi qu'aux guichets des préfectures.

Cette circulaire envisage notamment le cas d'un demandeur d'asile débouté de sa première demande qui, s'étant vu notifier un avis préfectoral de reconduite à la frontière, sollicite un nouvel examen de sa demande par l'OFPRA. L'exécution de l'APRF sera alors suspendue jusqu'à la notification de rejet de la nouvelle demande d'asile, mais le placement en rétention est possible, ce qui facilitera la reconduite effective si cette nouvelle demande est également rejetée.

La coordination entre la Commission des recours des réfugiés et les préfectures s'est améliorée, ainsi que le souhaitait la Mission, avec la communication aux bureaux des étrangers des préfectures des dates et rôles des audiences de la CRR ; cette information permet de préparer l'éloignement de la personne en temps utile.

Toutefois les éloignements continuent à se faire au cas par cas, sans qu'il ait été décidé de fixer des priorités quant aux catégories de personnes en situation irrégulière à éloigner.

C. – UNE LEGERE PROGRESSION DU TAUX DE DELIVRANCE DES LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES

Le Gouvernement a pris des mesures visant à augmenter le taux de délivrance des laissez-passer consulaires. Des pressions diplomatiques ont été effectuées, et il a été décidé de prendre des mesures restrictives en matière de délivrance de visas de court séjour à l'égard des douze pays qui sont les moins coopératifs pour la délivrance des laissez-passer⁽¹⁾. Ces mesures ont été mises en œuvre après un préavis de trois mois prenant effet au 1^{er} août 2005.

Une certaine amélioration a été constatée : le taux de délivrance serait globalement de 44,49 % au premier semestre 2005 contre 35,05 % au premier semestre 2004. Cinq pays figurant sur la liste des pays peu coopératifs ont amélioré leur taux de délivrance des documents pour atteindre environ 50 %. Cependant, la coopération avec l'Égypte et la Tunisie semble être moins efficace.

(1) Cameroun, Égypte, Géorgie, Mauritanie, Pakistan, Inde, Tunisie, Serbie et Monténégro, Biélorussie, Côte d'Ivoire, Soudan et Maroc, ainsi que la Chine sous réserve de l'accord du G5.

D. – L'EXPERIMENTATION DU NOUVEAU DISPOSITIF D'AIDE AU RETOUR

La Cour des Comptes avait préconisé une rénovation de la politique d'aide au retour volontaire, en l'appliquant en priorité aux demandeurs d'asile déboutés. **Un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire est expérimenté dans 21 départements** depuis le 1er septembre 2005, à l'initiative du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Une circulaire du 19 septembre 2005 a précisé les bénéficiaires et les modalités de l'aide au retour volontaire. L'aide financière proposée, dont le financement incombe à l'ANAEM, est de 2.000 euros par adulte, 3.500 euros pour un couple, auxquels s'ajoutent 1.000 euros par enfant mineur jusqu'au 3^{ème} enfant et 500 euros ensuite. L'aide est versée en plusieurs fractions, au moment du départ et dans le pays de retour sur une durée d'au moins un an. L'ANAEM assure la prise en charge des frais de voyage du bénéficiaire et de sa famille du lieu de départ en France au lieu d'arrivée dans le pays de destination, ainsi que les excédents de bagages dans la limite de 40 kg par adulte et 10 kg par enfant.

Le premier bilan tiré de cette expérience a été suffisamment positif pour que soit décidée **sa généralisation à l'ensemble du territoire métropolitain**. Cette deuxième phase de l'expérience se prolongera jusqu'à la fin de l'année 2006. Cependant, une nouvelle circulaire est en préparation afin d'**inciter les services préfectoraux à engager une démarche plus active**.

Au cours des derniers mois, 469 personnes ont bénéficié de l'aide au retour ; cependant, il est regrettable qu'elle n'ait pas été proposée en priorité aux déboutés de la demande d'asile, mais à différentes autres catégories d'étrangers, notamment aux étrangers célibataires.

Selon la nouvelle circulaire, l'aide au retour devra être proposée de façon systématique aux étrangers déboutés de leur demande d'asile qui sont encore hébergés dans un CADA ou une autre structure d'accueil. Cela suppose la visite régulière de fonctionnaires du bureau des étrangers et de délégations de l'ANAEM dans ces centres pour rencontrer les intéressés, leur faire une offre personnalisée d'aide au retour et étudier avec eux comment l'adapter éventuellement à leur situation personnelle. Les personnes non hébergées en CADA devront être convoquées par écrit dans les délégations de l'ANAEM afin de se voir proposer l'aide au retour. À défaut, la proposition doit être adressée par courrier. Dans tous les cas, le ressortissant étranger devra signer un formulaire attestant qu'il a eu connaissance de l'offre, et par lequel il fait part de sa réponse.

L'acceptation de l'aide au retour devrait logiquement entraîner le relevé des empreintes digitales des bénéficiaires, afin d'éviter de possibles fraudes ou demandes successives.

*

* *

CONCLUSION

Les mesures déjà prises et celles annoncées assureront une plus grande efficacité de notre système d'asile, qui doit à la fois respecter les exigences humanitaires et décourager l'utilisation abusive du droit d'asile pour une installation clandestine sur le territoire français. En particulier, les nombreuses mesures d'organisation prises par voie de circulaire contribueront à une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs, ainsi que la Mission l'avait demandé à travers ses conclusions adoptées le 6 juillet dernier.

L'ensemble des mesures prises a été perçu comme un message de fermeté par les organisateurs des filières qui acheminent une grande partie des demandeurs d'asile. **Ainsi, la diminution du délai de traitement des demandes d'asile, la montée en puissance des procédures prioritaires et du dispositif relatif aux pays sûrs, la coopération améliorée entre l'OFPRA et la CRR d'une part, les préfectures d'autre part, l'encadrement plus rigoureux des prestations versées aux demandeurs enfin, ont rendu la France moins attractive pour les candidats potentiels à l'immigration clandestine utilisant la voie de la demande d'asile.** De plus, la brièveté du séjour ne permet plus, pour les organisateurs, d'être certains que les étrangers seront en mesure de rembourser le prix de leur passage, faute de temps ou faute de ressources.

Un aspect des préconisations de la Mission n'a pas eu de suite : il s'agit de la réforme des structures administratives chargées de l'accueil des étrangers, en vue de leur unification. La Cour des Comptes avait quant à elle suggéré la coordination des politiques relatives à l'immigration. Au niveau national, cette coordination a été confiée par le décret d'attributions du 16 juin 2005 au ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, le CICI, structure légère et entièrement consacrée à la politique de l'immigration, a su agir de façon innovante et efficace. Il représente un atout considérable dans l'impulsion, puis la coordination des politiques.

Bien que loin de satisfaire encore aux propositions faites par la Mission, l'organisation actuelle présente cependant l'avantage de pouvoir donner des impulsions utiles sans perturber le fonctionnement des administrations, alors qu'une réorganisation plus ambitieuse ne manquerait pas de le faire dans un premier temps. De nouvelles procédures de gestion et de coordination se mettent en place, entraînant de nouveaux réflexes et rompant avec des modalités de gestion du système de l'asile dépassées et inadaptées aujourd'hui, car mises en place à une époque où la France devait faire face à quelque 20.000 réfugiés par an seulement, avant que ne se constituent des réseaux et filières spécialisés.

Cette remise en question progressive doit se poursuivre car notre système comporte encore des failles importantes exploitées par les candidats à l'*asylum shopping*. La Mission devra continuer de suivre les progrès accomplis et rappeler ses propositions : comme cela a été souligné, plusieurs d'entre elles, parmi les plus importantes, n'ont été ni mises en œuvre ni même soumises à la réflexion des services compétents, comme le traitement sur place de la demande d'asile présentée à l'aéroport de Roissy.

Enfin, on soulignera que toutes les possibilités offertes par la LOLF n'ont pas encore été mises à profit pour évaluer le coût de la politique de l'asile comme celle de l'immigration. L'éparpillement des actions est très important tant dans les ministères sociaux qu'au ministère de l'Intérieur. La Cour des Comptes a en outre demandé la construction d'indicateurs au sein du budget de l'éducation nationale pour mesurer le phénomène de la scolarisation des enfants primo-arrivants. Votre Commission des finances entend donc être vigilante, pour promouvoir une véritable dynamique en matière de politiques d'asile et d'immigration. Cette dynamique doit porter aussi bien sur la rationalisation des structures de gestion que sur l'élaboration des outils de chiffrage des coûts globaux de ces politiques et de suivi de leur efficacité.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 5 avril 2006, votre Commission a entendu la communication de **Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial**, relative au suivi de la MEC sur le droit d'asile.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Michel Bouvard, Président**, l'a remercié pour la qualité de son travail de suivi et a souhaité évoquer trois points : le versement par les ASSEDIC de l'allocation temporaire d'attente, où il y a urgence à définir une mécanique plus transparente ; l'importance de la publication des décrets d'application de l'aide médicale d'État ; une meilleure identification de l'ensemble des coûts des demandes d'asile, dans l'esprit des documents de politique transversale, mais sous une forme plus allégée.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que le rapport éclaire d'une lumière crue les réussites du Gouvernement en matière de réduction des flux et de règlement des problèmes de stock de personnes en attente. Mais il s'agit d'hommes, de femmes et d'enfants. Ainsi, dans le département de la Meuse, on constate une dégradation des relations entre les services administratifs de la préfecture et les associations qui accompagnent les personnes en attente de régularisation. La Ligue des droits de l'Homme dénonce les pratiques tendant à ce que, dans les préfectures, les demandeurs d'asile soient systématiquement appréhendés et remis aux autorités de police.

Les fonctionnaires chargés de l'accueil dans les préfectures, au plus haut niveau, se plaignent de la pression énorme qui pèse sur eux pour produire des statistiques de retours et de refus. Le flux des demandes diminue, mais les stocks se maintiennent. Des familles en attente depuis cinq ans, maintenant intégrées avec des enfants scolarisés, sont sous le coup d'arrêtés de reconduite aux frontières. Ces procédures sont trop longues, l'action du Gouvernement réussit certes à les réduire, mais le systématisme des mesures prises est inquiétant. Du reste, la communication du Rapporteur spécial a insisté sur le traitement administratif visant à éliminer les demandes d'asile plutôt qu'à traiter le problème de façon plus humaine.

Il faudrait que le Rapporteur spécial demande que, pour les personnes en attente de régularisation, souvent depuis longtemps, on puisse donner aux préfets une certaine marge d'appréciation, comme c'était le cas auparavant. Il s'agit de mieux maîtriser ce flux migratoire sans dégrader l'image de la France à l'étranger.

M. Yves Deniaud s'est félicité des orientations prises par le Gouvernement à la suite du rapport de la MEC. Il faut cependant poursuivre le droit de suite et rappeler par écrit, aux ministères concernés, l'absence de suite sur certaines propositions : l'audience de Roissy, la durée de la procédure, les

dérappages financiers de l'aide médicale d'État et l'application de la LOLF s'agissant de l'évaluation du coût global de cette politique.

Votre Rapporteur spécial a souligné la très grande différence de situation des préfetures en matière de délai et de réactivité. Le dispositif mis en place devrait harmoniser l'action des services d'un département à l'autre. En matière d'aide au retour par exemple, la circulaire prochainement publiée établira des priorités qui concerneront plutôt les étrangers qui font l'objet d'une décision de rejet récente.

M. Michel Bouvard, Président, a alors proposé que la Mission notifie ces observations au Gouvernement, en faisant ainsi application, pour la première fois, de l'article 60 de la LOLF.

Cette proposition a recueilli l'accord de la Commission. Puis, la Commission a *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport d'information.



N° 3012 - Rapport d'information de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx déposé en application de l'article 146 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile