



N° 1111

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2004 (n° 1093)

TOME II

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ

ACTION SOCIALE, LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET VILLE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

Voir le numéro : 1110 (annexe n° 4).

Santé et protection sociale

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
A. L'AGRÉGAT « DÉVELOPPEMENT SOCIAL »	6
B. L'AGRÉGAT « INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS »	7
C. LA POLITIQUE DE LA VILLE	8
II.- L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE APPROCHE BUDGÉTAIRE	11
A. UNE POLITIQUE QUI RESTE À MAÎTRISER	12
1. La mise en œuvre du droit d'asile en France.....	12
a) <i>Les procédures</i>	12
b) <i>Les délais attachés à ces procédures</i>	13
c) <i>Le taux de reconnaissance du statut de réfugié</i>	15
d) <i>Le cadre communautaire, de plus en plus précis</i>	15
2. L'accueil des demandeurs d'asile	16
a) <i>Les droits sociaux des demandeurs d'asile</i>	16
b) <i>Les données chiffrées de l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	17
3. Des dépenses en forte croissance et mal identifiées.....	20
a) <i>L'accueil des demandeurs d'asile selon la nomenclature budgétaire : le chapitre 46-81</i>	20
b) <i>L'explosion des dépenses sur les articles « ad hoc »</i>	22
c) <i>Le projet de loi de finances pour 2004</i>	26
d) <i>Les autres budgets de l'État</i>	26
e) <i>Les autres financements publics</i>	29
4. Une gestion dans l'urgence qui conduit à l'inefficacité	32
B. LES RÉPONSES	34
1. Les mesures déjà prises ou annoncées	34
a) <i>La réforme législative en cours</i>	34
b) <i>Le renforcement des moyens administratifs pour réduire les délais</i>	34
c) <i>Une capacité d'hébergement renforcée et mieux gérée</i>	36
2. Pistes et perspectives complémentaires.....	39

<i>a) Une politique d'« assignation » sans possibilité d'allocations en espèces serait-elle opportune ?</i>	39
<i>b) Une organisation administrative à revoir</i>	40
<i>c) Une politique de l'asile qui ne peut être séparée de celles de l'immigration et du développement.....</i>	41
<i>d) Jusqu'où aller dans la « communautarisation » ?</i>	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	45
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	49

INTRODUCTION

Les crédits de « l'action sociale, la lutte contre l'exclusion et la ville » constituent un champ assez hétérogène. En termes de masses, ils seront principalement impactés, en 2004, par la départementalisation du revenu minimum d'insertion (RMI). La commission des affaires culturelles, familiales et sociales devant prochainement examiner le projet de loi de décentralisation du RMI, votre rapporteur pour avis ne le commentera pas.

Parmi les crédits d'action sociale, ceux destinés à l'accueil des réfugiés et, plus généralement, à l'intégration des migrants représentaient, selon la nomenclature budgétaire, 343 M€ en loi de finances initiale pour 2003. Toutefois, il apparaît que ce montant est très inférieur à la dépense réelle de l'État dans ce domaine, tant les crédits en question ont été abondés en gestion et tant d'autres lignes budgétaires se trouvent de fait utilisées pour faire face à l'afflux des demandeurs d'asile.

En effet, notre pays se trouve confronté à une multiplication des demandes d'asile, qui rend compte d'une dérive du droit d'asile : la demande d'asile, qui permet d'obtenir une aide matérielle et surtout un titre de séjour durant la procédure d'examen de son bien-fondé, est devenue l'un des vecteurs principaux d'une immigration « économique » qui ne veut pas dire son nom. Pour autant, l'accueil – avec les garanties de droit et les conditions matérielles qu'il implique – de tous ceux qui sont menacés ou persécutés à cause de leur combat pour la liberté ou pour tout autre prétexte est une tradition de notre pays qui ne saurait être remise en cause.

Un point d'équilibre doit donc être trouvé. Le gouvernement s'y est attelé, en proposant notamment une réforme du droit d'asile qu'a examinée l'Assemblée au printemps et qui devrait être adoptée définitivement d'ici la fin de l'année. Les enjeux budgétaires et sociaux de cette question justifient que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'en saisisse à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a consacré la seconde partie de son avis à une analyse plus fouillée de cette question.

I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le champ « budgétaire » de l'avis « action sociale, lutte contre l'exclusion et ville » de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales correspond à un ensemble de crédits rattachés au fascicule budgétaire (« bleu ») « Travail, santé et solidarité » et couvrant d'une part les agrégats 23 « développement social » et 24 « intégration et lutte contre les exclusions » de la section II « Santé, famille, personnes handicapées et solidarité » de ce fascicule, d'autre part sa section III « Ville et rénovation urbaine ».

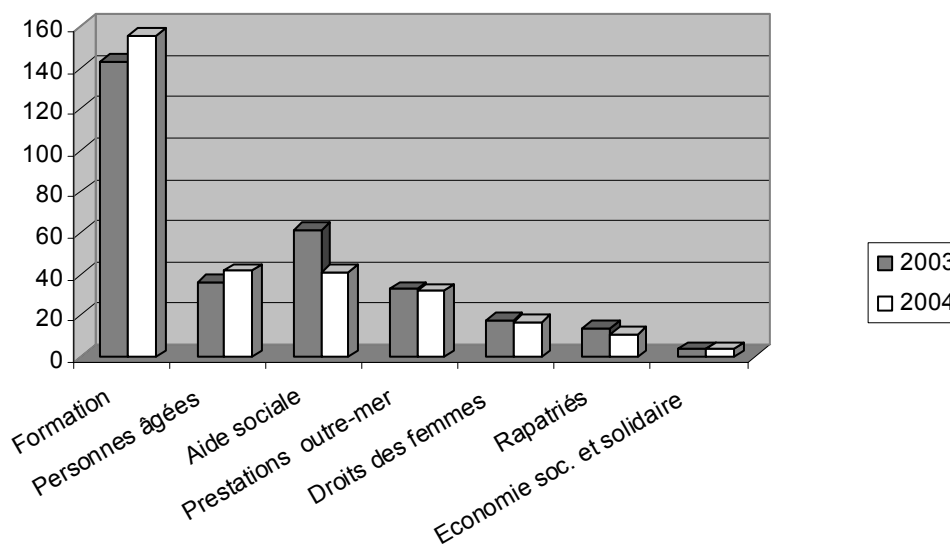
Evolution des grandes masses de crédits de paiement

En M€	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Intégration et lutte contre les exclusions, dont :	5 711	1 271	- 77,7
RMI	4 460	0	- 100
Accompagnement social, dont :	908	917	1
- CHRS	428	437	2,1
- Aide médicale d'État	233	233	-
Demandeurs d'asile et migrants	343	354	3,2
Développement social, dont :	310	302	- 2,6
Formation des professions sociales	143	155	8,7
Personnes âgées	37	42	13,8
Aide sociale de l'État	62	41	- 33,3
Prestations sociales outre-mer prises en charge par l'État	33	32	- 2,9
Droits des femmes	18	17	- 5,6
Rapatriés	14	11	- 21,4
Économie sociale et solidaire	4	4	- 2,1
Ville, dont :	370	344	- 7
Fonctionnement des services	14	12	- 15,9
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville)	195	184	- 5,4
Grands projets de ville	79	77	- 3
Dispositif adultes relais	51	57	12,3
Opérations ville, vie, vacances	8	10	26,9
Autres	23	4	- 82,9

A. L'AGRÉGAT « DÉVELOPPEMENT SOCIAL »

Évolution des éléments de l'agrégat « développement social »

(en M€)

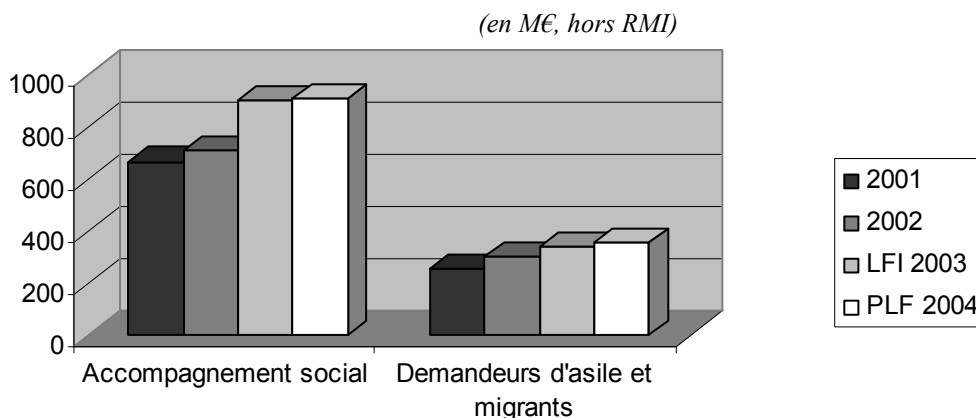


Les crédits de formation des professions sociales, qui constituent la moitié environ de l'agrégat « développement social » sont prévus en augmentation de 8,7 % dans le projet de loi de finances, ce qui permettrait la création de 3 000 nouvelles places dans des formations de un à trois ans.

Les dépenses de l'État en direction des personnes âgées ne représentent certes qu'une part infime de l'effort social en faveur de ces personnes, qui relève pour l'essentiel des régimes de sécurité sociale, des départements et des centres communaux d'action sociale. La substantielle augmentation de ces crédits proposée pour 2004 mérite cependant d'être relevée, car elle provient principalement d'un effort important en matière de crédits d'investissement pour la transformation des hospices et maisons de retraite : il est proposé dans le projet de loi de finances d'ouvrir en 2004 de nouvelles autorisations de programme pour le même montant qu'en 2003, soit 29,1 M€, et d'accroître de 49 % les moyens de paiement, qui passeraient de 12 à 17,8 M€. La crise sanitaire et sociale déclenchée par la canicule a établi, cet été, la nécessité d'investissements considérables dans les établissements pour personnes âgées, qui devront se doter de lieux climatisés et, plus généralement, mieux prendre en compte les réalités climatiques dans leur architecture ; le soutien public – l'État n'étant évidemment pas le seul financeur – à ces investissements devra être poursuivi et amplifié.

B. L'AGRÉGAT « INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS »

Evolution des éléments de l'agrégat « Intégration et lutte contre les exclusions »



La départementalisation du RMI est naturellement la mesure qui a le plus d'incidence budgétaire sur les crédits 2004 de lutte contre les exclusions, puisque les crédits correspondants, soit 4,46 G€ en 2003, disparaissent du budget de l'État en 2004.

L'impact des autres mesures de décentralisation envisagées concernant des dispositifs financés sur le chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » (fonds sociaux : impayés d'énergie – fonds d'aide aux jeunes) n'a pas été pris en compte dans le projet de loi de finances, car l'entrée en vigueur des transferts de compétence correspondants est prévue au 1^{er} janvier 2005 (projet de loi relatif aux responsabilités locales).

De loi de finances en loi de finances, les autres crédits rattachés à l'agrégat « intégration et lutte contre les exclusions » ont connu ces dernières années et continueront à connaître en 2004 une croissance régulière.

Cela dit, force est de constater que les lois de finances donnent en la matière une image assez éloignée de la réalité de la gestion : d'une part ces crédits ont été, ces dernières années, complétés en cours d'exercice ; ils devront l'être encore, massivement, en 2003 au titre de l'aide médicale d'État et de l'hébergement d'urgence. D'autre part, la distinction établie dans la nomenclature entre les actions orientées vers les étrangers, migrants et demandeurs d'asile, et les autres publics, donc les personnes en grande difficulté sociale – distinction qui permet d'identifier les deux sous-agrégats apparaissant dans le tableau –, n'est pas respectée en gestion, car l'accueil des demandeurs d'asile a progressivement absorbé une part des moyens qui ne lui sont pas, en principe, affectés.

Avant d'aborder plus en détail cette question, votre rapporteur désire évoquer brièvement une autre politique, de portée plus modeste. Outre l'afflux de migrants souvent demandeurs d'asile, une des causes de l'engorgement réel du dispositif d'hébergement d'urgence est l'absence de solution adaptée à des personnes en situation

de grande exclusion (des personnes qui ont vécu longtemps dans la rue, ont des antécédents psychiatriques...) qui ne sont pas en état de se prendre en charge dans un logement « ordinaire », ni d'accéder à des structures d'insertion comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ; ces personnes ont pourtant besoin d'un hébergement durable dans un lieu où l'accompagnement social est fort, ce que les hébergements d'urgence n'ont pas vocation à offrir.

Le programme des « maisons relais » lancé par la circulaire du 10 décembre 2002 constitue une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion et s'inscrit dans la continuité du programme dit de « pensions de famille » remontant à 1997. Il s'agit d'un habitat de type communautaire et de petite taille. L'objectif serait d'ouvrir environ 200 de ces maisons, avec une capacité moyenne d'environ 25 places, soit 5 000 places au total.

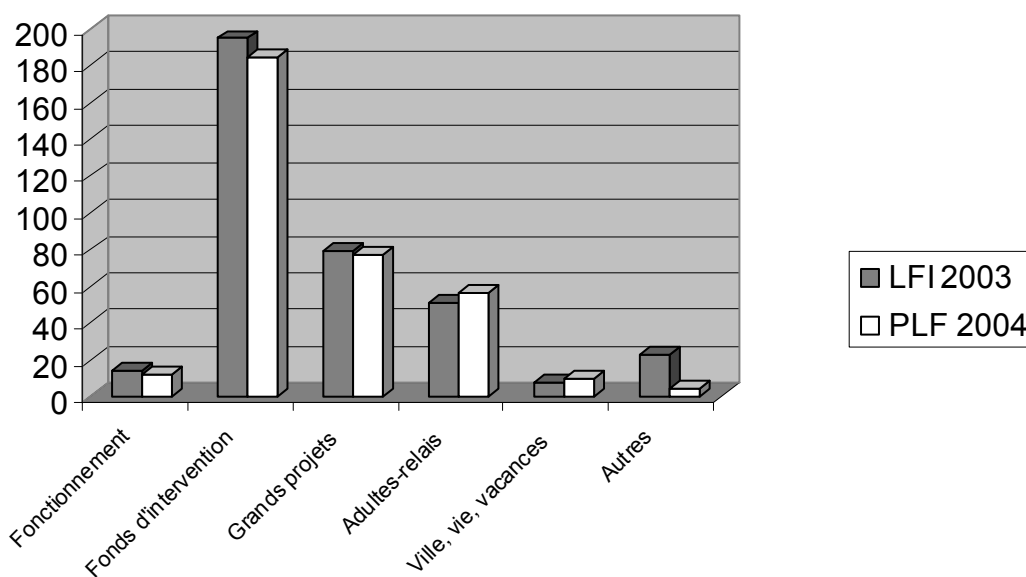
1 028 places en maison-relais devraient pouvoir être financées en 2003 grâce à une dotation de 3 M€ imputée sur l'article 20 « Intégration et lutte contre l'exclusion : « dépenses déconcentrées » du chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » des crédits du fascicule « Travail, santé et solidarité », section II.

D'ores et déjà, les projets en cours de montage permettraient d'envisager environ 1 000 places supplémentaires en 2004-2005. Cependant, la réalisation de ces projets ne sera possible que si des crédits supplémentaires de l'État sont dégagés à cette fin, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi de finances. Votre rapporteur espère qu'un effort pourra être fait pour un programme novateur au coût modéré (la subvention journalière est de 8 € par place, ce qui, par exemple, représente le tiers de celle versée aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile).

C. LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les crédits du ministère de la ville

(en M€)



Il convient en premier lieu de rappeler que les moyens inscrits dans le fascicule budgétaire « bleu » « ville et rénovation urbaine », ici présentés, ne constituent qu'une fraction des dépenses publiques (crédits budgétaires « ville » et des autres départements ministériels, exonérations fiscales et sociales, autres contributions publiques) consacrées à la politique de la ville et recensées dans le fascicule « jaune » : pour 2004, 344 M€ sur 5 970 M€.

Cet effort public global pour la ville ressort en forte augmentation en 2004 (+ 11 % ; presque 6 Md€ contre 5,4 en 2003) grâce à la contribution de 550 M€ attendue de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) au programme national de rénovation urbaine et à la relance de la politique des zones franches urbaines (ZFU) avec la création de 41 nouvelles zones franches et la prolongation amorcée en 2002 des zones existantes. L'impact budgétaire (coût fiscal) de la création des nouvelles ZFU en 2004 est évalué à 87 M€. Ces évolutions constituent la traduction de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine promulguée le 1^{er} août 2003.

Le budget 2004 de la ville *stricto sensu* sera également marqué par la mise en œuvre de cette loi. Le programme de rénovation urbaine, qui prévoit de construire 200 000 logements locatifs sociaux, d'en réhabiliter également 200 000 et enfin d'en démolir 200 000 autres en cinq ans comporte pour cette période une participation financière de l'Etat de 2,5 G€ ; 465 M€ d'autorisations de programme seront ouvertes à ce titre en 2004, dont 215 M€ sur les crédits du fascicule « ville » (chapitre 67-10, article 30), contre 155 M€ en 2003 sur la même ligne.

Les 247 contrats de ville signés pour la période 2000-2006 se poursuivront en 2004 avec en fonctionnement 131,4 M€ – dont 60% environ vont aux associations et 40% aux collectivités locales – et en investissement 50 M€ en autorisations de programme nouvelles.

L'enveloppe destinée à l'aide spécifique de fonctionnement aux communes engagées dans les programmes de rénovation urbaine (grands projets de ville) et qui connaissent des difficultés financières importantes, imputée sur l'article 40 du chapitre 46-60, est ramenée par le projet de loi de finances à 20 M€, contre 31,67 M€ en 2003. Ces communes sont en effet souvent dans une difficulté telle qu'elles ne peuvent faire face à leur part de financement, même réduite au minimum. Il est d'ailleurs à noter que la dotation 2004 représentera toujours près du double de la dotation 2002 : 10,67 M€.

Le dispositif des adultes relais disposera en 2004 d'une dotation de 57 M€, en progression de 12 %, qui permettra de porter de 3 100 à 3 600 environ le nombre d'« adultes relais ».

Enfin, les opérations « ville, vie, vacances » seront poursuivies en 2004 à même hauteur qu'en 2003, l'augmentation apparente des crédits rendant compte d'un transfert d'imputation depuis le fascicule « travail ».

II.- L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : UNE APPROCHE BUDGÉTAIRE

Notre pays est confronté depuis cinq ans à une véritable explosion quantitative des demandes d'asile qui lui sont adressées : le nombre de dossiers déposés à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) – sans même tenir compte, donc, des demandes d'asile territorial – est passé de 22 000 en 1998 à 51 000 en 2002. On est donc revenu à un niveau proche du précédent « point haut » remontant à 1989, où plus de 61 000 demandes avaient été exprimées, avant un recul progressif qui avait ramené la demande annuelle d'asile à 17 000 en 1996.

Les crédits budgétaires afférents à l'accueil des demandeurs d'asile, inscrits sur le budget du travail, ont considérablement augmenté, mais n'ont pu suivre, même si l'on ne doit pas sous-estimer l'effort qui a été fait. La mise en place de nombreuses places d'hébergement n'a pu suivre l'explosion de la demande.

L'angle budgétaire permet de pénétrer un problème qui est un problème d'organisation administrative et d'aptitude à répondre à une situation très évolutive, mais au-delà pose la question fondamentale : comment assurer le plein respect du droit d'asile, inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 et dans les traditions de notre pays, et traiter le plus favorablement possible ceux qui l'invoquent, tout en évitant que ce droit ne devienne le prétexte, l'outil d'une immigration « économique » déguisée, en maîtrisant le flux des demandes ?

L'existence de détournements abusifs et massifs du dispositif d'accueil n'est en effet pas douteuse, de la part de personnes qui souhaitent surtout profiter de la longueur des procédures administratives, durant laquelle leur présence est légale, pour se fondre dans la population, ou bénéficier de l'hébergement offert, voire, s'agissant des mineurs « isolés », de l'éducation apportée gratuitement. Les filières sont bien en place et des stratégies existent manifestement chez certaines populations étrangères. Les services de police trouvent souvent sur les étrangers en situation irrégulière des documents décrivant très précisément les démarches à entreprendre, l'adresse des administrations ou associations, ce que l'on peut obtenir ; dans certains pays d'Europe orientale, il y aurait même des agences de voyage spécialisées. Pour prendre un exemple précis, il semblerait qu'à Metz les familles de demandeurs d'asile affectionnent le vendredi après-midi pour venir réclamer un hébergement, espérant peut-être forcer une décision en ce sens sans avoir à passer préalablement par les formalités policières alors que les personnels partent en week-end. Selon la préfecture, nombre de ces demandeurs d'asile proviendraient d'Allemagne où certains, d'ailleurs, bénéficieraient encore d'autorisations de séjour au moment où ils vont tenter leur chance de l'autre côté de la frontière.

Le projet de loi en cours d'examen par le Parlement poursuit l'objectif d'une conciliation du respect du droit d'asile et d'une meilleure maîtrise des flux, notamment grâce à un traitement administratif plus rapide des demandes et une meilleure coordination des administrations en vue de l'exécution des mesures d'éloignement des personnes déboutées. Sera-t-il suffisant ? Tout un champ de mesures d'organisation et de décisions lourdes d'incidences budgétaires – qu'il s'agisse des moyens d'organismes tels que l'OFPRA, des crédits consacrés à la mise en place d'hébergements ou de

l'évolution de certaines aides financières – est ouvert. Au-delà, c'est la cohérence des politiques liées à l'immigration et le degré de « communautarisation » souhaitable de celles-ci qui sont en cause.

A. UNE POLITIQUE QUI RESTE À MAÎTRISER

1. La mise en œuvre du droit d'asile en France

a) *Les procédures*

Il existe en France (avant l'adoption de la réforme en cours de discussion) trois formes d'asile différentes :

– l'asile dit conventionnel bénéficie aux personnes qui peuvent se prévaloir des dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951, laquelle reconnaît la qualité de réfugié à toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou (...) ne veut se réclamer de la protection de ce pays...* » ;

– l'asile dit constitutionnel, de portée pratique assez limitée, a été introduit en 1998 au profit de toute personne « *persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » en référence au préambule de la Constitution de 1946 ;

– l'asile territorial a également été institué en 1998 – ou plutôt consacré dans la loi, puisqu'il existait comme pratique administrative antérieurement – au bénéfice de la personne établissant « *que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays...* ». Il est notamment destiné aux ressortissants algériens, qui en sont d'ailleurs les principaux impétrants, l'asile conventionnel ne bénéficiant qu'aux victimes de persécutions étatiques.

L'asile conventionnel ou constitutionnel est accordé après une procédure complexe :

– Les services des étrangers des préfectures sont chargés de l'« admission au séjour », qui donne lieu à la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour d'un mois afin d'engager la procédure suivante devant l'OFPRA. L'admission au séjour peut être refusée à un étranger pour quatre motifs légaux : fraude délibérée ; menace grave pour l'ordre public ; nationalité d'un pays désormais considéré comme démocratisé ; demande d'asile relevant d'un autre pays. Dans les trois premiers cas de figure, l'OFPRA est consulté dans le cadre d'une procédure « prioritaire » (4 388 demandes de procédure prioritaire ont été effectuées en 2002). Quant au dernier motif renvoie au droit communautaire issu de la convention de Dublin signée en 1990, qui posait le principe de l'examen unique d'une demande d'asile dans l'espace communautaire ; divers critères permettent donc de déterminer l'État responsable de la demande d'asile (celui qui a délivré un visa, ou par le territoire duquel le demandeur est entré dans l'Union, ou dans lequel il a déjà déposé une demande d'asile, etc.), auquel le demandeur d'asile peut être renvoyé. À l'occasion d'une entrée sur le territoire par un aéroport, un port ou une gare dite internationale, la procédure préliminaire est différente : le demandeur d'asile peut être placé en rétention en « zone d'attente » pour vérifier que sa

demande n'est pas « *manifestement infondée* » (sur la base de critères jurisprudentiels assez proches de ceux de l'admission au séjour) ; les services du ministère des affaires étrangères (personnels OFPRA) sont consultés dans ce cas et procèdent généralement à un entretien.

– Dans un deuxième temps, la demande d'asile est déposée à l'OFPRA, établissement placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, qui l'examine. Ce dépôt permet à l'intéressé de recevoir une nouvelle autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'au rejet de son éventuel recours devant la commission des recours des réfugiés (CRR).

– Les décisions de l'OFPRA peuvent être déférées à la CRR, juridiction administrative spécialisée, sous le contrôle du Conseil d'État juge de cassation.

La procédure d'asile territorial dépend du seul ministère de l'intérieur, auquel un pouvoir discrétionnaire est reconnu ; les décisions ne sont pas motivées et le degré de contrôle de légalité par le juge administratif reste limité à « l'erreur manifeste d'appréciation ».

b) Les délais attachés à ces procédures

La phase « préfectorale » de la procédure est très inégalement longue, de zéro – le demandeur d'asile bénéficiant d'un entretien immédiat au service des étrangers et repartant avec son dossier à déposer à l'OFPRA – à plusieurs mois. Les préfets rencontrés par le rapporteur ont tous fait état de leurs efforts pour la réduire et des résultats obtenus.

Dans le Nord, s'agissant de l'asile conventionnel, le délai moyen entre la première convocation et l'obtention du formulaire de demande d'asile de l'OFPRA (et la remise du document provisoire de séjour) est de quatre semaines selon la préfecture. S'agissant de l'asile territorial, qui implique plus lourdement les services de préfecture, le délai de la première convocation varierait de deux à trois semaines et l'entretien se déroulerait actuellement dans un délai de deux semaines à compter de la remise du formulaire. Il a enfin été indiqué que le délai de notification des refus par les services fait l'objet d'une attention particulière dans le Nord, conformément aux recommandations ministérielles ; des vacataires ont été recrutés à cette fin et, début octobre 2003, le service compétent notifiait les décisions du ministère rendues en juillet et août sur des demandes déposées en préfecture au début de l'année 2003.

Le tableau ci-après montre l'évolution du délai de rendez-vous en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

Evolution des délais de rendez-vous en PACA

Délais moyens de RV (en jours)	2001	2002	Avril 2003
Asile conventionnel	140	25	11
Asile territorial	265	166	35

Les délais en préfecture sont contraints par les disponibilités en personnel pour réaliser les entretiens, mais aussi, lorsqu'il n'est pas évident que le demandeur relève de notre pays (notamment, en pratique, quand il n'est pas porteur d'un visa français), par l'application des vérifications « Dublin », qui laissent trois mois aux États membres pour répondre.

Selon le rapport d'activité 2002 de l'OFPPRA, le délai moyen de traitement par l'office a représenté 7 mois en 2001, puis 10,7 mois en 2002. Ce rapport relève que l'office n'a pu réduire son « stock » de dossiers en cours durant cet exercice, du fait notamment :

- de l'afflux de nouvelles demandes ;
- de l'entrée en vigueur de l'ARTT (aménagement-réduction du temps de travail) ;
- de la généralisation des entretiens et de la difficulté de certains dossiers, notamment d'Africains.

Selon le directeur de l'office, ce délai a été ramené à sept mois, l'objectif pour la fin de l'année 2003 étant de quatre mois et demi.

S'agissant enfin de la CRR, le tableau suivant rend compte de son activité.

Activité de la commission des recours des réfugiés¹

	1999	2000	2001	2002
Nombre de recours	15 691	20 124	26 228	31 502
Nombre d'affaires jugées	13 755	18 084	22 086	23 916
Dossiers en instance en fin d'année	6 857	8 896	13 043	20 629
<i>Durée théorique de résorption du « stock » (en mois)²</i>	6	5,9	7,1	10,3

Il ressort de ces données que la commission des recours, confrontée à une forte augmentation des recours (multipliés par deux de 1999 à 2002), n'a pu accroître au même rythme son activité juridictionnelle, ce qui a conduit à une augmentation considérable (il a triplé en trois ans) du « stock » d'affaires en instance. Si l'on évalue le temps qu'il faudrait à la juridiction pour résorber ce stock en rapportant ce dernier au nombre de décisions de l'année, ce qui donne une idée des délais de jugement, on voit que l'on atteint 10 mois pour 2002.

Globalement, une procédure d'asile conventionnel, jusqu'au jugement du recours devant la CRR (ce recours permettant de conserver le statut de demandeurs d'asile, à la différence d'un éventuel recours ultérieur en cassation), dure donc deux à

¹ Source : tableau constitué à partir des données des rapports annuels du Conseil d'État.

² Estimée par le rapport du stock de dossiers en fin d'année au nombre de décisions de l'année.

trois ans. Et elle peut être suivie d'une procédure d'asile territorial qui n'est guère plus rapide en pratique.

c) Le taux de reconnaissance du statut de réfugié

Le taux réel global de reconnaissance du statut de réfugié conventionnel, soit par décision de l'OFPRA, soit par jugement de la CRR après recours, ne peut être connu, pour les demandes déposées une année donnée, qu'avec environ trois ans de recul, compte tenu des délais de traitement des affaires. Selon le dernier rapport de l'OFPRA, ce taux aurait été de plus de 30 % pour les demandes déposées en 1993, puis aurait oscillé entre 21 et 25 % pour celles déposées de 1994 à 1999.

Il est à noter qu'une part significative des réfugiés obtiennent la reconnaissance de leur statut grâce à un jugement de la commission des recours annulant une décision négative de l'OFPRA : en 2002, plus de 70 % des décisions négatives de celui-ci ont été déférées à la CRR et celle-ci a infirmé 9,43 % de ces décisions. Selon le président de la commission, ce taux d'annulation élevé s'explique principalement par le caractère plus complet des dossiers examinés en recours qu'à l'OFPRA et par les garanties offertes par la procédure juridictionnelle : audition systématique du demandeur, ce qui n'est pas le cas à l'OFPRA, présence fréquente d'un avocat...

Quant à l'asile territorial, il est de plus en plus rarement accordé : 383 accords en 1999, 286 en 2000, 181 en 2001. Cela représente un pourcentage très faible (moins de 1 %) des demandes.

d) Le cadre communautaire, de plus en plus précis

Depuis ses origines pourtant récentes, puisqu'elles remontent aux accords de Schengen de 1985, la politique européenne de l'asile a connu plusieurs cadres juridiques successifs : après être née totalement hors du cadre communautaire, elle est devenue un élément du « troisième pilier » (« justice et affaires intérieures ») créé par le traité de Maastricht, dans le cadre duquel plusieurs textes non contraignants juridiquement pour les États membres ont été adoptés, puis a enfin été pour l'essentiel¹ « communautarisée » par le traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999.

Plusieurs textes ont été adoptés dans le cadre juridique en vigueur, d'autres sont en discussion :

– la directive sur la protection temporaire adoptée en 2001 crée un régime adapté à l'afflux massif et en principe provisoire de personnes déplacées ;

– le règlement « Dublin II » de 2003 s'inscrit dans la continuité de la convention de Dublin précitée : pour éviter les demandes d'asile multiples, des critères sont définis pour désigner l'État membre responsable d'une demande d'asile, qui doit, le cas échéant, prendre en charge un demandeur ayant cherché à déposer une demande dans un autre État ;

¹ Des spécificités subsistent, par rapport au droit commun communautaire, dans les processus d'adoption des règles communautaires et dans la compétence de la Cour de justice des communautés. Pour plus de détails, voir le rapport d'information de M. Thierry Mariani pour la délégation pour l'Union européenne, « Quelle politique d'asile pour l'Europe ? », n° 817.

– la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile de janvier 2003 concerne les droits des demandeurs d'asile en matière procédurale et sociale ; elle pose seulement des normes minimales et évite de trancher de manière contraignante les questions sensibles telles que l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile (liberté étant laissée aux États d'accorder la priorité en la matière aux ressortissants de l'Union).

Restent en discussion deux textes, la directive relative à la définition du réfugié et du contenu de son statut, et celle posant des normes minimales en matière de procédures, qui sont à peu près finalisées mais se heurtent à des blocages politiques. Les perceptions des États membres sont différentes. Les uns, comme la France, font aujourd'hui évoluer leur législation de l'asile au motif de l'évolution, même non encore adoptée, de la législation communautaire ; d'autres, comme l'Allemagne, bloquent la finalisation de textes communautaires en arguant de la nécessité de trancher d'abord de ces questions dans leur législation nationale.

Enfin la future Constitution européenne devrait comporter un article consacré à la politique de l'asile, lequel dans la rédaction proposée par le praesidium de la convention européenne, prévoirait un « *système européen commun d'asile* » comprenant notamment un « *statut uniforme* » d'asile, de même que de protection subsidiaire et de protection temporaire, une « *procédure commune à l'octroi et au retrait* » de ces statuts et « *des normes concernant les conditions d'accueil* ».

2. L'accueil des demandeurs d'asile

a) Les droits sociaux des demandeurs d'asile

La longueur des procédures pouvant conduire à la reconnaissance du statut de réfugié justifie une prise en charge sociale des demandeurs d'asile. Cette prise en charge est d'autant plus nécessaire que le droit au travail ne leur est pas, de fait, reconnu : de 1985 à 1991, les demandeurs d'asile ont eu l'autorisation de travailler, ce qui, aux dires même de la circulaire du Premier ministre datée du 26 septembre 1991 qui y a mis fin, a conduit à un accroissement de la pression migratoire s'exprimant « *surtout dans la progression importante des demandes d'asile où se mêlent, aux réfugiés, un nombre croissant d'immigrants à la recherche d'une insertion économique* ». Depuis 1991, les demandeurs d'asile sont soumis aux règles de droit commun applicables aux étrangers pour l'accès au marché du travail, c'est-à-dire que l'administration peut leur opposer la situation de l'emploi dans la zone géographique et la profession où ils veulent exercer : cela revient, en période de chômage, à fermer le plus souvent l'accès au marché du travail.

La prise en charge sociale des demandeurs d'asile conventionnel diffère selon qu'ils sollicitent ou non un hébergement :

– les demandeurs d'asile non hébergés dans le dispositif national d'accueil perçoivent uniquement, dans un premier temps l'allocation d'attente (dès lors qu'ils sont en possession d'un certificat de dépôt de dossier à l'OFPPRA), puis l'allocation d'insertion servie par les ASSEDIC (dès lors qu'ils sont en possession de l'autorisation de séjour de trois mois renouvelables délivrée par la préfecture après saisine de l'OFPPRA) ;

– les demandeurs d’asile peuvent être accueillis dans des structures collectives d’hébergement d’urgence ou en hôtel ;

– sous réserve de places disponibles, les demandeurs d’asile peuvent être admis dans un centre d’accueil pour demandeur d’asile (CADA) en attendant la décision de l’OFPPRA ou de la commission des recours.

Quant aux demandeurs d’asile territorial, il n’est prévu aucun dispositif d’accueil en leur faveur dans le droit en vigueur, mais, en pratique, ils bénéficient plus ou moins des dispositifs d’hébergement, ne serait-ce qu’en application du principe d’accueil dans les hébergements d’urgence de toutes les personnes en grande difficulté ; dans le Nord, les demandeurs d’asile territorial, selon la préfecture, représentent 40 % des demandeurs hébergés.

En ce qui concerne la prise en charge des soins, les étrangers en situation régulière – donc les demandeurs d’asile durant la procédure – ont accès aux différents régimes de sécurité sociale ou à la couverture maladie universelle (CMU) de base et/ou complémentaire lorsqu’ils remplissent les conditions d’admission (plafond de ressources).

b) Les données chiffrées de l’hébergement des demandeurs d’asile

L’hébergement des demandeurs d’asile ressort en principe des CADA, catégorie de centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui leur est nommément destinée. De même, les CPH (centres provisoires d’hébergement) sont en principe réservés aux réfugiés reconnus.

L’ensemble de ces centres constituent ce qu’on appelle le « dispositif national d’accueil » (DNA), dont la coordination a été confiée à l’association France terre d’asile. L’attribution des places dans le DNA est assurée partiellement au niveau central, partiellement au niveau départemental (avec en principe une répartition 75 %/25 %, en fait non respectée).

Face au déferlement de demandeurs ces dernières années, le DNA a été complété par des mesures d’urgence prises à l’échelon national :

– le dispositif AUDA (accueil d’urgence des demandeurs d’asile), qui a été mis en place en novembre 2000 au profit, d’abord, des demandeurs d’asile de la région parisienne ;

– fin 2002, un nouveau dispositif reposant sur des conventions avec la SONACOTRA et l’association « Accueil et formation » (AFTAM), qui a permis de dégager jusqu’à 1 800 places en janvier 2003, pour faire face à diverses urgences : « desserrement » de Paris et de Lyon, relogement des occupants du centre de Sangatte et de familles roumaines de bidonvilles de Lille et Vaulx-en-Velin...

S’y ajoutent des solutions locales, mises en place à l’échelon départemental par les préfets et les DDASS appuyés sur le réseau associatif local.

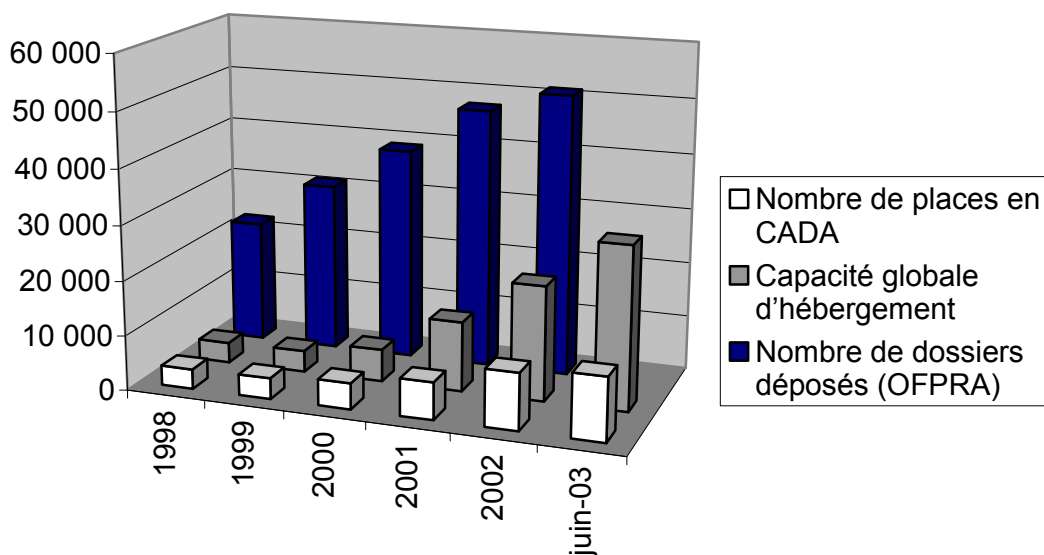
Le tableau ci-après, après avoir rappelé les statistiques relatives aux demandes d’asile, détaille la capacité d’hébergement qui a été progressivement mise en place telle qu’on peut l’appréhender. Le graphique rapproche les demandes d’asile conventionnel

(les demandeurs d'asile territorial n'ayant, pour l'heure, pas de droit à l'hébergement, il n'y a pas lieu de les prendre en compte) de la capacité des CADA et plus généralement de celle d'accueil dispositifs d'urgence inclus.

Ce rapprochement doit naturellement être envisagé avec prudence, l'adéquation de la capacité d'hébergement au flux de demandeurs dépendant aussi de la durée moyenne de séjour dans les structures d'hébergement, donc, en principe, de la durée des procédures. On relève que la durée moyenne de séjour en CADA a constamment augmenté ces dernières années (de 447 à 570 jours de 1998 à 2002), ce qui n'a rien de surprenant vu l'évolution des délais de traitement des dossiers : face à l'afflux de demandeurs d'asile, l'engorgement du système d'hébergement résulte non seulement de cet afflux, mais aussi de l'engorgement administratif qui en résulte également.

Le tableau fait malgré tout apparaître l'importance de l'effort fait, surtout depuis 2002, pour renforcer le dispositif d'hébergement : de fin 2001 à l'été 2003, la capacité a plus que doublé ; dans les seuls CADA, 4 700 places ont été créées en 2002 et 2003. Cette capacité a augmenté plus vite que le flux de demandes. De manière significative, le ratio admissions en CADA/ dossiers déposés à l'OFPPA, qui doit rendre compte plus ou moins de la « chance » qu'à un demandeur arrivant d'obtenir une place en CADA est passé de 15 % en 2000 (5 794 admissions pour 38 747 dossiers déposés à l'OFPPA) à 26 % en 2002 (13 201 admissions pour 51 087 demandes).

Demands d'asile et places d'hébergement



Note : le nombre de dépôts de dossiers OFPPA sur un seul semestre n'étant pas significatif, cette donnée n'est pas reprise sur le graphique pour 2003.

Demandes d'asile et capacités d'hébergement

	1998	1999	2000	2001	2002	30/06/ 2003
LES DEMANDES D'ASILE						
Nombre de dossiers déposés (OFPRA) ¹	22 375	30 907	38 747	47 291	51 087	24 343
<i>Estimation du nombre de personnes concernées</i>	<i>n.d.</i>	<i>34 924</i>	<i>43 784</i>	<i>53 438</i>	<i>58 613</i>	<i>28 635</i>
Demandes d'asile territorial ²	1 355	7 683	13 287	28 953	28 372	n.d.
<i>Estimation du nombre de personnes concernées</i>	<i>n.d.</i>	<i>8 681</i>	<i>15 014</i>	<i>32 716</i>	<i>32 060</i>	<i>n.d.</i>
LES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT						
Nombre de CADA	61	63	73	83	151	165
Nombre de centres de transit et de premier accueil	2	2	2	2	2	2
Capacité des CADA	3 588	3 781	4 756	6 782	10 317	11 480
<i>Nombre d'admissions en CADA</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>5 794</i>	<i>8 610</i>	<i>13 201</i>	<i>n.d.</i>
<i>Durée moyenne de séjour (en jours) en CADA</i>	<i>447</i>	<i>473</i>	<i>504</i>	<i>545</i>	<i>570</i>	
Capacité des centres de transit et de premier accueil	126	126	126	126	126	146
Places AUDA	0	0	1 000	1 300	1 200	1 200
Hébergements temporaires Soanacotra-Aftam	0	0	0	0	0	1 830
Hôtels (estimations moyennes)	n.d.	n.d.	n.d.	2 000	6 000	10 000
Autres	n.d.	n.d.	n.d.	2 500	3 300	5 000
Capacité globale d'accueil des demandeurs d'asile	3 714	3 907	5 900	12 700	20 900	29 700
Nombre de CPH ³	28	28	28	28	28	28
Capacité des CPH	1 018	1 018	1 028	1 028	1 028	1 028
<i>Nombre d'admissions</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>1 885</i>	<i>2 274</i>	<i>2 135</i>	<i>n.d.</i>
<i>Durée moyenne de séjour (en jours) en CPH</i>	<i>274</i>	<i>250</i>	<i>241</i>	<i>257</i>	<i>283</i>	

¹ Il s'agit du nombre de premières demandes (hors réexamens) d'asile conventionnel ou constitutionnel pour les seuls adultes.

² *Idem.*

³ Non destinés aux demandeurs d'asile, mais aux réfugiés reconnus.

3. Des dépenses en forte croissance et mal identifiées

a) L'accueil des demandeurs d'asile selon la nomenclature budgétaire : le chapitre 46-81

Les dépenses de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés sont en principe retracées dans des articles du chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » des crédits du fascicule « Travail, santé et solidarité », section « II. Santé, famille, personnes handicapées et solidarité ».

Quatre articles de la nomenclature visent les « réfugiés » : les articles 60 « Centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés » et 70 « Aides financières diverses pour les réfugiés » (intitulé du projet de loi de finances pour 2004) leur sont exclusivement affectés ; les articles 40 et 50 « Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés », respectivement dépenses non déconcentrées et déconcentrées mentionnent également, outre les réfugiés proprement dit, les migrants étrangers.

Par ailleurs, il apparaît que d'autres lignes budgétaires du chapitre 46-81, bien que leur intitulé ne mentionne pas les demandeurs d'asile, sont en fait sollicitées pour financer leur accueil.

Dans la pratique, les dépenses imputées par article sont les suivantes :

- Les moyens de l'article 60 sont utilisés :

- au dispositif national d'accueil composé des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés (CPH). En CADA, le coût pour la collectivité est de 23,91 € par personne et par jour, couvrant l'hébergement, la restauration et l'accompagnement social. Dans le budget 2003, la dotation des CADA à l'intérieur de l'article 60 atteint 121 M€. Il est à noter que cette enveloppe, de fait, ne correspond pas exclusivement à des dépenses au profit des « demandeurs d'asile », dans la mesure où continuent à résider dans les CADA des personnes dont le statut a été reconnu (réfugiés statutaires) et des personnes déboutées.

- En Ile-de-France 20 % environ des places en CADA seraient occupées par des réfugiés statutaires et dans le Nord, 30 % ; selon le directeur de l'OFPPA, ce taux pourrait être de l'ordre de 15 % au niveau national, faute de solution de places disponibles en centre provisoire d'hébergement (CPH) et de possibilités d'accéder rapidement au logement social, bien qu'une convention tripartite conclue en 2002 entre les ministères du logement et des affaires sociales et l'Union sociale de l'habitat (ex fédération nationale des HLM) vise à faciliter l'accès au logement des réfugiés ;

- au financement des hébergements d'urgence pour les demandeurs qui ne peuvent être accueillis en CADA en raison de l'engorgement de ce dispositif. Le tarif journalier est en principe de 16,77 €. La dotation initiale 2003 à ce titre s'élevait à 15,6 M€, mais elle a été portée en gestion à près de 100 M€ ;

- à d'éventuelles opérations exceptionnelles d'accueil décidées par les autorités publiques en faveur de personnes déplacées (par exemple, les Kosovars en 1999).

- Les moyens de l'article 70 sont affectés au versement par le service social d'aide aux émigrants (SSAE) de l'allocation d'attente au bénéfice des demandeurs arrivant sur le territoire national et d'aides d'urgence et d'intégration au bénéfice des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. De plus, l'association « Entraide universitaire française » alloue des bourses universitaires à des réfugiés statutaires.

- Les crédits de l'article 40 permettent :

- de manière générale, de subventionner des associations qui interviennent en faveur de l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère, immigrés ou réfugiés, qui contribuent à l'information sur les questions relatives à la population ou qui luttent contre le racisme et les discriminations ;

- de financer des missions spécifiques telles que l'accompagnement social et juridique dans les centres de rétention administrative d'étrangers devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile lorsque celui-ci ne peut être pris en charge par les dispositifs déconcentrés. C'est sur cette ligne qu'ont été imputés les dispositifs nationaux d'urgence dits « AUDA » et « SONACOTRA-AFTAM » (voir *supra*), dont le tarif journalier est de 16,95 €.

Cet article est donc utilisé en gestion à la fois à des interventions destinées en général à l'intégration des étrangers et à des interventions d'urgence spécifiquement ciblées vers l'hébergement des demandeurs d'asile, les moyens destinés à ces deux affectations n'étant pas formellement distingués en loi de finances (sauf lorsqu'il s'agit de « mesures nouvelles »). Il en est de même de l'article 50.

- En ce qui concerne l'article 50, ses crédits contribuent à financer :

- le dispositif d'interventions sanitaires dans les centres de rétention administrative ;

- la réalisation d'actions de formation linguistique et à visée professionnelle pour les réfugiés statutaires ;

- la réalisation d'actions destinées à favoriser l'intégration des publics d'origine étrangère ;

- des mesures destinées à l'accompagnement des demandes d'asile : plates formes d'accueil et soutien aux associations assurant la domiciliation des demandeurs d'asile ;

- en Ile-de-France, la subvention à la CAFDA.

- Les crédits de l'article 20 « Intégration et lutte contre l'exclusion : dépenses déconcentrées » financent notamment les réponses locales (par les DDASS) à « l'urgence sociale ». À ce titre, ils peuvent être utilisés au financement de l'alimentation de demandeurs d'asile hébergés. C'est le cas dans le Rhône, où la dépense sur cet article est évaluée à 610 000 € pour 2003. Ces crédits financent aussi des hébergements d'urgence « généralistes » qui peuvent être - de fait ou explicitement - largement occupés par des demandeurs d'asile ; dans les Bouches-du-Rhône, 40 % de la capacité des « unités d'hébergement d'urgence », a indiqué le préfet, est réservée aux demandeurs d'asile, ce

qui représenterait un coût d'environ 522 000 € sur l'article 20. De manière générale, il convient de rappeler qu'un étranger sans domicile et sans ressources, demandeur d'asile ou non, en situation régulière ou non, peut accéder aux structures d'accueil et d'hébergement d'urgence de droit commun destinées aux personnes sans abri et financées par de multiples canaux, dont l'article 20 du chapitre 46-81 ; le coût journalier moyen est de 35 € par personne. Selon un document du secrétariat d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, 30 % des occupants des hébergements d'urgence pourraient être des déboutés du droit d'asile.

- Les crédits de l'article 30 « Centres d'hébergement et de réinsertion sociale » ne sont pas en principe orientés vers les demandeurs d'asile. Selon les dispositions de l'article L. 341-5 du code de l'action sociale et des familles, les CHRS ont vocation à accueillir les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Le public potentiel est donc d'une grande variété et, en pratique, comporte de nombreux étrangers, dont beaucoup en cours de procédure d'asile. Selon des informations communiquées par les services déconcentrés et rapportées en réponse au questionnaire budgétaire, un certain nombre de CHRS, situés notamment sur l'arc nord-est/sud-est, abriteraient désormais parfois jusqu'à 50 % de population étrangère, quel que soit son statut juridique, composée de familles nombreuses avec de jeunes enfants ; dans le département du Rhône, selon la DDASS, le taux moyen d'occupation des CHRS « traditionnels » par des demandeurs d'asile serait toujours au moins égal à 10 % ; dans les Bouches-du-Rhône, des consignes ont été données pour réserver aux demandeurs d'asile 10 % de la capacité des CHRS ; dans le Nord, une enquête menée en mai 2003 a montré un taux d'occupation des CHRS par les demandeurs d'asile de l'ordre de 20 % ; enfin, un document du secrétariat d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion avance le taux de 30 %... Les chiffres ne sont guère cohérents, mais il est clair qu'une part significative des 437 M€ (dans le PLF 2004) consacrés aux CHRS finance de fait l'accueil de demandeurs d'asile.

- Le FASILD (fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) est financé principalement sur l'article 80 du chapitre 46-81 (170,7 M€ inscrits en loi de finances initiale pour 2003, 154,3 M€ proposés pour 2004), plus marginalement par des fonds communautaires provenant du fonds social européen (FSE : 6 M€ en 2003).

Une part significative de ces moyens est affectée à des missions d'accueil des primo-arrivants (services sociaux spécialisés, bureaux d'accueil, interprétariat) et d'apprentissage du français qui peuvent concerner, notamment, les demandeurs d'asile. Ces deux rubriques totalisaient 51 M€ dans le budget 2002 de l'établissement, soit le tiers de ses dépenses, et 70 M€ dans le budget 2003, soit plus de 43 % des dépenses prévisionnelles. Il s'agit en effet d'interventions sur lesquelles le gouvernement a souhaité mettre la priorité à l'occasion, en particulier, du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003.

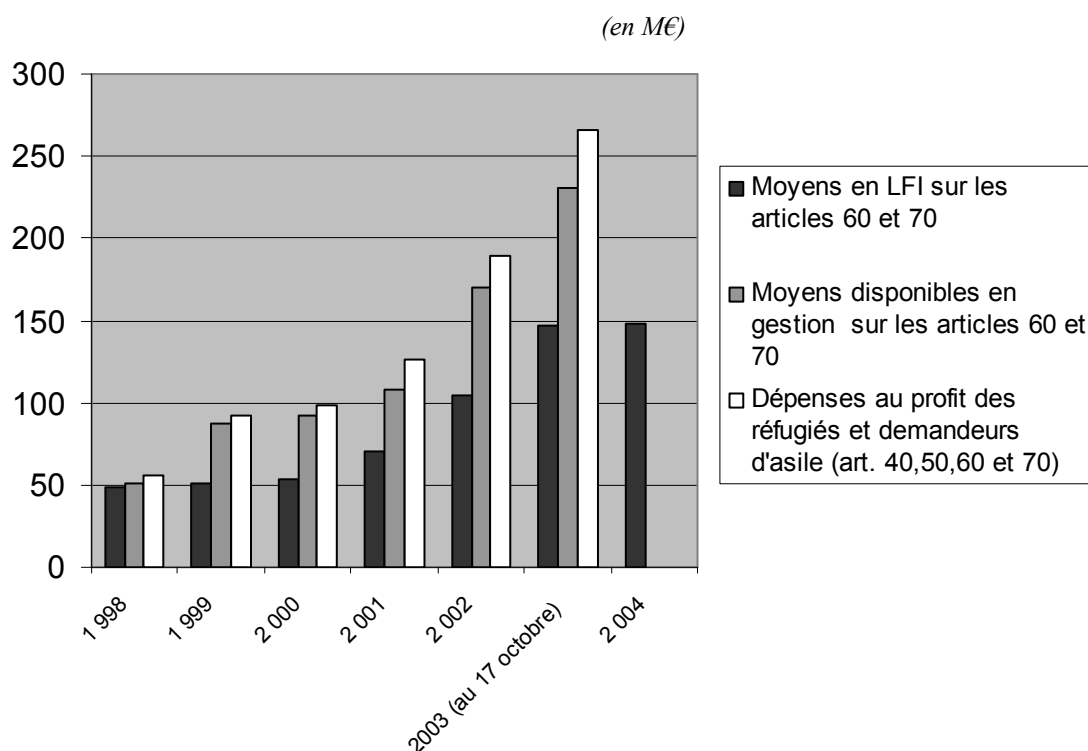
b) L'explosion des dépenses sur les articles « ad hoc »

Le tableau et le graphique ci-après portent exclusivement sur les articles « réfugiés » ou « migrants » du chapitre budgétaire 46-81.

Crédits et dépenses pour l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés

Chapitre 46-81 (nomenclature 2003) En euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (au 17/10)	2004 (PLF)	2004/1998 en %	2002/1998 en %	Évolution moyenne annuelle 1998/2002
Art. 60 en LFI	44 928 250	46 341 452	47 887 285	61 162 546	94 506 665	136 634 741	146 454 891	226,0	110,4	20,4
Art. 70 en LFI	2 744 082	4 328 028	5 945 512	9 604 288	10 496 420	10 496 420	1 496 420	-45,5	282,5	39,8
Crédits en LFI sur les articles 60 et 70	47 672 332	50 669 480	53 832 797	70 766 834	105 003 085	147 131 161	147 951 311	210,4	120,3	21,8
Moyens disponibles en gestion sur l'art. 60	46 538 478	77 798 840	74 626 871	100 815 415	159 601 170	220 154 819			242,9	36,1
Moyens disponibles en gestion sur l'art. 70	4 172 035	8 831 514	17 120 025	7 608 784	10 839 120	10 496 420			159,8	27,0
Moyens disponibles en gestion sur les articles 60 et 70	50 710 512	86 630 353	91 746 896	108 424 199	170 440 290	230 651 239			236,1	35,4
Crédits délégués sur l'art. 60	46 528 508	77 770 692	74 626 871	100 815 317	158 412 403	221 254 730			240,5	35,8
Crédits engagés sur l'art. 70	4 172 035	8 831 514	17 120 025	7 596 230	10 839 115	10 496 420			159,8	27,0
Crédits engagés sur l'art. 40 au profit des demandeurs d'asile et	1 652 213	1 637 167	2 473 833	11 052 896	11 988 350	20 976 757			625,6	64,1
Crédits délégués sur l'art. 50 au profit des demandeurs d'asile et réfugiés	4 034 472	3 886 411	3 343 801	6 290 295	8 262 531	13 361 885			104,8	19,6
Dépenses au profit des demandeurs d'asile et réfugiés	56 387 229	92 125 784	97 564 530	125 754 738	189 502 399	266 089 792			236,1	35,4

Les moyens budgétaires pour l'hébergement des demandeurs d'asile



Ce tableau et ce graphique appellent deux remarques méthodologiques :

– comme on l'a indiqué, une partie seulement des crédits des articles 40 et 50 sont consacrés spécifiquement aux demandeurs d'asile et cette part n'apparaît qu'en gestion ; c'est pourquoi, les dépenses retracées, incluant ces moyens des articles 40 et 50, sont supérieures aux « moyens disponibles », qui ne les incluent pas faute d'identification des montants en cause ;

– pour 2003, les comptes intègrent le très important décret d'avance du 13 octobre.

De manière générale, les moyens budgétaires inscrits en loi de finances initiale, bien qu'en constante progression, ont systématiquement été insuffisants ces dernières années.

L'augmentation particulièrement forte des moyens affectés en 2001 sur l'article 40 aux demandeurs d'asile et aux réfugiés est due pour une large part à la montée en puissance du dispositif non déconcentré d'accueil d'urgence AUDA. La nouvelle progression en 2003 de ces dépenses s'explique de même par la mise en place, à partir de novembre 2002, du nouveau dispositif dit AFTAM-SONACOTRA.

L'augmentation de même très vive des moyens spécifiquement affectés sur l'article 50 à partir de 2001 s'explique par :

– l'augmentation des dépenses de formation des réfugiés ;

– la création de plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile et leur très forte fréquentation, en particulier à Paris (gestion de 1 500 personnes hébergées à l'hôtel au premier semestre 2001 et de plus de 4 000 en septembre 2003) ;

– le soutien aux associations assurant la domiciliation des demandeurs d'asile.

Les moyens des différents articles ont été régulièrement complétés en cours de gestion :

- le plus souvent par des mouvements internes au chapitre, en particulier au profit de l'article 60 à partir d'autres articles ;

- parfois par la loi de finances rectificative : en 2002, 30 M€ ont ainsi été apportés au chapitre 46-81, dont 25 M€ pour l'article 60 ;

- par des fonds de concours, notamment communautaires :

- au titre du dispositif de formation linguistique et professionnelle des immigrés et des réfugiés, des crédits en provenance du fonds social européen (FSE) ont été rattachés au chapitre 46-81 (sur les articles gérés par la direction de la population et des migrations ou au FASILD) à hauteur de 3,003 M€ en 2001 et 0,278 M€ en 2002 ; 5,799 M€ sont attendus en 2003. L'absence de déclaration de crédits auprès du FSE par le FASILD au cours de l'exercice 2001 explique le faible montant pour 2002 !

- le fonds européen pour les réfugiés (FER) a été créé par une décision du Conseil des ministres de l'Union européenne le 28 septembre 2000. Globalement, sur la période 2000-2003 (jusqu'au 1^{er} septembre), les concours en provenance du FER, rattachés à plus de 99 % au chapitre 46-81, ont atteint 8,836 M€.

Ces concours communautaires restent donc d'un montant limité : les rattachements aux lignes budgétaires « migrants et réfugiés » du chapitre 46-81 (articles 40, 50, 60, 70 et 80) ont été inférieurs à 4 M€ en 2002 et seraient d'environ 8 M€ en 2003, à comparer aux 343 M€ de crédits budgétaires ouverts sur l'ensemble de ces lignes par la loi de finances initiale pour 2003.

- pour l'exercice 2003, 145 M€ supplémentaires sont apportés par le décret d'avance du 13 octobre pour l'ensemble du chapitre 46-81 : en particulier, la dotation de l'article 60 est portée à plus de 220 M€ au titre des dispositifs d'hébergement d'urgence déconcentrés et la subvention au FASILD, dont le quart, soit plus de 42 M€, avait été transféré provisoirement au financement de l'hébergement d'urgence, est rétablie à son niveau initial.

L'insuffisance de crédits initiaux et leur ajustement en cours d'année posent problème, « sur le terrain », compte tenu du peu de souplesse de la gestion des fonds de l'État. Dans la région PACA, les dépenses d'hébergement dans le seul département des Bouches-du-Rhône devraient, selon le préfet, représenter plus du double de la dotation initiale pour toute la région... Les préfets rencontrés par le rapporteur ont évoqué la gestion locale chaotique qui résulte de ce type de situation : accumulation d'arriérés de l'État auprès des associations gestionnaires des divers dispositifs d'hébergement, arriérés « gérés » en fonction de leur trésorerie, ou vis-à-vis des hôteliers ; décisions soudaines de cesser de financer des chambres d'hôtel conduisant à mettre « sur le trottoir » leurs occupants ; affectation de crédits de subventions aux associations prévus pour la politique de la ville (chapitre 46-60) aux associations intervenant pour l'accueil

des réfugiés, ce qui constitue une forme de détournement d'imputation... Une telle gestion ne peut que rendre difficile les relations avec les partenaires privés de l'État (les hôteliers) et décourager les associations qui gèrent les structures d'accueil.

c) Le projet de loi de finances pour 2004

Les évolutions proposées dans le projet de loi de finances pour 2004 sur les articles « réfugiés » sont les suivantes :

– Les crédits de l'article 60 augmenteraient de 9 820 150 €, soit de plus de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, afin principalement, selon le fascicule budgétaire, de financer la création de 1 000 places nouvelles en CADA.

– S'agissant de l'article 70, l'effet attendu de la réforme des procédures d'asile sur les délais en préfecture et l'accélération constatée de l'instruction des dossiers d'allocation d'insertion par les ASSEDIC devraient permettre un accès plus rapide des demandeurs d'asile à cette allocation, rendant l'allocation d'attente versée à titre transitoire inutile selon le gouvernement ; elle serait donc supprimée. Il est donc proposé de réduire de 9 000 000 € les crédits de l'article, dont par ailleurs l'intitulé sera modifié, la référence à l'allocation d'attente y disparaissant.

– Les crédits de l'article 40 ressortent en augmentation de 30 926 251 € dans le projet de loi de finances, ce qui résulte pour l'essentiel de modifications de l'imputation de certains crédits : sont transférés sur l'article, d'une part 10 280 159 € de crédits de rémunération de stagiaires étrangers en formation linguistique précédemment inscrits au fascicule « travail », d'autre part 16 484 442 € correspondant à la subvention au SSAE jusque là imputée sur l'article 80 du chapitre 46-81 (c'est-à-dire l'article consacré au FASILD, dont les crédits sont donc visuellement réduits de ce montant).

A ceci s'ajoute une « mesure nouvelle » de 4 167 650 €, permettant la consolidation de 190 places (1 176 500 €) au sein du dispositif AUDA et le maintien en 2003-2004, à hauteur de 1 835 places, du dispositif d'accueil temporaire (2 991 150 €) d'hiver institué fin 2002.

– Enfin, les crédits proposés sur l'article 50 sont en recul en conséquence principalement, selon les documents budgétaires, de la fermeture du centre de Sangatte, qui entraînerait sur cet article une moindre dépense de 3 811 300 €.

d) Les autres budgets de l'État

• L'allocation de logement temporaire (ALT) a été instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991. Versée aux associations accueillant des personnes défavorisées ou aux centres communaux d'action sociale ayant passé une convention avec l'État à cette fin, elle a pour objet, d'une part de développer le parc de logements d'urgence de ces associations, d'autre part de se substituer *exceptionnellement* aux allocations de logement classiques pour des personnes dont la durée de séjour est en principe trop brève pour une ouverture de droits.

En pratique, l'ALT semble assez largement sollicitée pour couvrir l'hébergement de demandeurs d'asile. D'après les statistiques de la DDASS du Rhône, les dépenses d'ALT au profit des demandeurs d'asile représenteraient dans ce département, sur les exercices 2001, 2002 et 2003, 5 à 10 % de l'équivalent du montant

dépensé sur l'article 60 du chapitre 46-81 (article CADA), avec une tendance à l'augmentation de ce pourcentage. Une extrapolation nationale, sans doute discutable mais pas infondés dans son principe (les interlocuteurs de différentes régions rencontrés ont mentionné régulièrement le recours à l'ALT pour financer le logement de demandeurs d'asile), pourrait conduire à une dépense nationale annuelle d'ALT au profit de demandeurs d'asile de l'ordre de 10 à 20 M€.

L'ALT, gérée par les caisses d'allocations familiales, est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) à partir de contributions paritaires de l'État (budget du logement¹) et des régimes de prestations familiales.

- L'allocation d'insertion est servie par les ASSEDIC à diverses catégories de bénéficiaires, dont les demandeurs d'asile sous réserve qu'ils ne soient pas hébergés par le dispositif d'accueil. Son taux journalier est de 9,68 € par jour et par adulte (quelle que soit la situation familiale).

Cette dépense relève de la part « régime de solidarité » de l'assurance chômage, donc du fonds de solidarité, qui est alimenté par une contribution spécifique des fonctionnaires et par une subvention de l'État. Cette dernière est prévue à 1,418 G€ pour 2004² et représente environ 55 % des ressources du fonds.

Les dépenses d'allocations d'insertion imputées sur le fonds de solidarité connaissent une évolution dynamique, passant de 151,36 M€ en 2002 à 164,66 M€ en 2003 (prévision) et 174,78 M€ en 2004 (projet de loi de finances), pour 47 500 bénéficiaires. Une grande part, qui serait de l'ordre de la moitié ou des deux tiers, de ceux-ci sont des demandeurs d'asile. La dépense annuelle d'allocations d'insertion au profit de cette catégorie pourrait donc être de l'ordre d'une centaine de millions d'euros, représentant une charge budgétaire au sens strict d'une cinquantaine de millions d'euros.

- On rappelle par ailleurs que les étrangers en situation régulière, dont les demandeurs d'asile, peuvent accéder à la couverture maladie universelle (CMU), partiellement financée par l'État, tandis que ceux en situation irrégulière, notamment les déboutés du droit d'asile, sont pris en charge par l'aide médicale de l'État (AME) sur le chapitre budgétaire 46-82 « Couverture maladie universelle et aide médicale », article 20. Cette ligne de dépense a connu une évolution très rapide dans la période la plus récente : 61 M€ étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2002 ; 233,5 M€ le sont en loi de finances initiale pour 2003 et dans le projet pour 2004 ; la dépense atteindrait, en 2003, entre 590 et 742 M€. L'importance de cette charge laisse craindre que l'État ne soit en fait amené à consacrer des montants aussi importants, voire plus importants, à des personnes en situation irrégulière qu'aux étrangers en situation régulière, notamment demandeurs d'asile, ce qui serait profondément anormal.

Le gouvernement envisage une réforme d'ensemble de l'AME, qui permettrait une régulation des dépenses tout en préservant le principe essentiel de l'accès de tous aux soins : il s'agirait de mieux contrôler l'ouverture des droits, de limiter les remboursements aux soins médicalement indispensables et d'introduire une

¹ Fascicule « Équipement, transports, logement, tourisme et mer-II-Urbanisme et logement », chapitre 46-50, article 20.

² Fascicule « Travail, santé et solidarité-I.-Travail », chapitre 46-71, article 50.

participation des bénéficiaires aux frais (ticket modérateur), dont les pathologies lourdes resteraient exonérées.

- Les budgets de fonctionnement de l'OFPRA et de la CRR, imputés sur les crédits du ministère des affaires étrangères, constituent des coûts susceptibles d'être pris en compte dans le cadre des financements de l'État en direction des étrangers demandeurs d'asile.

Budgets de fonctionnement de l'OFPRA et de la CRR

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>En M€</i>	16,3	17,7	18,3	22,4	23,16

En 2004, il est prévu dans le projet de loi de finances une très importante augmentation de la subvention de fonctionnement de l'État, qui passerait de 28,5 à 38,2 M€ (+ 34 %), correspondant d'une part au transfert de 50 emplois des ministères de l'intérieur et de la justice afin de renforcer les moyens de l'office et de la commission des recours (2 M€), d'autre part à la création nette de 67 emplois à l'office et 76 à la commission (7,7 M€). Ces créations budgétaires correspondent toutefois partiellement à la « consolidation » budgétaire de postes créés en 2003.

- L'aide juridictionnelle constitue une autre source de dépense pour le budget de l'État : environ 2 500 requérants devant la CRR ont été admis à l'aide juridictionnelle en 2001, puis 2002 (contre 1 000 seulement en 2000). La systématisation du droit à l'aide juridictionnelle, non seulement en phase de recours juridictionnel, mais même durant la phase administrative constitue une hypothèse à laquelle il convient de se préparer eu égard à l'évolution de la législation communautaire. De même, il faut être conscient que l'exclusion actuelle de l'aide juridictionnelle en cas d'entrée irrégulière sur le territoire, prévue par la loi, est juridiquement fragile puisque le principe même du droit d'asile est qu'il doit être accessible quelles que soient les conditions d'entrée sur le territoire. Pour ces raisons, il s'agit d'une charge qui pourrait connaître une forte croissance à l'avenir.

- À l'ensemble de ces dépenses il conviendrait enfin d'ajouter celles engagées au titre de la scolarisation des enfants, que ce soit sur le budget de l'État (éducation nationale) ou par les collectivités locales.

- D'autres coûts relèvent enfin d'autres lignes budgétaires. Ainsi, le coût « tout compris » (incluant notamment les frais médicaux et d'avocats) de la zone d'attente 3 (ZAPI 3) à Roissy, qui héberge des passagers en situation irrégulière dont un grand nombre demandent l'asile, s'est-il élevé sur une année (juillet 2002-juillet 2003) à 15,339 M€, ce qui, pour 15 814 personnes retenus dans cette zone sur la période durant cinq jours en moyenne, donnerait un coût journalier individuel moyen d'environ 200 €. Les crédits proviennent du budget du travail, mais aussi de celui de l'intérieur.

Le chiffrage global précis des dépenses de l'État au profit d'une part des demandeurs d'asile, d'autre part des déboutés du droit d'asile ne paraît guère possible pour l'heure. Non seulement ces dépenses n'ont pas été anticipées et ont connu une évolution « explosive », mais elles ne sont même pas bien identifiées dans la nomenclature budgétaire.

Faut-il rappeler encore que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, promulguée le 1^{er} août 2001, institue une présentation des crédits de l'État non plus par titre et ministère, mais par missions et programmes correspondant à des politiques publiques définies, assorties d'objectifs précis, de résultats attendus et d'évaluations ? Cette nouvelle nomenclature devra être appliquée dans la loi de finances pour 2006 et présentée à titre indicatif dès le projet de loi de finances pour 2005. Il ne reste donc qu'une année à l'administration pour clarifier les actions de l'État au bénéfice des étrangers, et en particulier des demandeurs d'asile, et définir les objectifs et les indicateurs associés à ces actions.

À plus court terme, on peut sans doute s'interroger sur les crédits proposés pour 2004 sur le chapitre 46-81, en légère progression sur la loi de finances initiale pour 2003, mais très en retrait de ce que sera la dépense effective pour cet exercice. La même interrogation vaut pour la reconduction de la dotation pour l'AME. Votre rapporteur observe qu'en tout état de cause, il est extrêmement difficile de prévoir des dépenses aussi évolutives, mais que la perspective de vraies réformes qui n'avaient pas été engagées précédemment, tant en matière d'asile que d'aide médicale, rend crédible la maîtrise de ces charges.

e) Les autres financements publics

- Il convient en premier lieu de rappeler les cofinancements (collectivités locales, sécurité sociale) des dispositifs évoqués *supra* : ALT, allocation d'insertion, dépenses d'éducation...

- Le budget de l'office des migrations internationales (OMI), assis sur des ressources propres, s'élevait pour l'année en cours à 51,6 M€. L'office n'a pas eu jusqu'à présent de rôle institutionnel général vis-à-vis des demandeurs d'asile, mais ses agents « rencontrent » les demandeurs d'asile à diverses occasions, quand ils interviennent :

- pour l'information des étrangers, dans les onze préfectures ou sous-préfectures où ils sont présents, dans les zones d'attente des aéroports (Roissy, Orly, Lyon-Saint-Exupéry) et dans les centres de rétention administrative, où ils sont chargés réglementairement d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ et, à titre en principe exceptionnel à défaut de personnels de préfecture, de l'audition des étrangers demandant l'asile territorial ;

- pour les opérations de retour sinon toujours volontaire, du moins organisé et aidé, d'étrangers, notamment d'étrangers déboutés de leur demande d'asile et invités à quitter le territoire, cette politique restant toute fois de portée limitée ;

- dans la mise en œuvre des regroupements familiaux après reconnaissance du statut.

- Les mineurs isolés peuvent bénéficier, comme tout mineur en danger, de l'aide sociale à l'enfance des départements.

Le centre départemental de l'enfance (CDE) de la Moselle a ainsi connu en quelques brèves années une transformation totale du profil de la population d'adolescents (14-17 ans) qu'il accueille. Les jeunes étrangers, alors originaires du Maghreb et du Kosovo, étaient jusqu'en 2000 très minoritaires. Mais depuis le 1^{er} janvier 2002, 289 jeunes étrangers isolés, issus de 33 nationalités différentes, ont été accueillis au centre, sur 374 adolescents accueillis au total ; ils représentent en moyenne plus de 70 % de la population d'adolescents du CDE et cet afflux a entraîné une suroccupation latente du centre (65 jeunes présents en moyenne pour une capacité théorique de 54). Sur les huit premiers mois de l'année 2003, la prise en charge des mineurs étrangers a coûté 1,3 M€ au conseil général de la Moselle ; on peut imaginer ce que donnerait une extrapolation nationale...

Dans un document adressé au rapporteur, le responsable du centre, après avoir souligné l'apparition manifeste de filières – chinoises et africaines – cherchant à exploiter la générosité du système français de prise en charge (maintien sur le territoire garanti, éducation gratuite...) de mineurs dont « l'isolement » est parfois sciemment organisé, pointe les dysfonctionnements administratifs, notamment l'absence de toute vérification par les services de police des déclarations de soi-disant mineurs à l'âge manifestement douteux et l'indifférence du parquet, qui ne se saisit plus des placements opérés au CDE par réquisition des services de police.

Les départements se retrouvent être les payeurs d'une dépense dont ils ne sont pas les prescripteurs ; pour le moment, l'État se borne à rembourser la prise en charge des mineurs dans quelques cas particuliers, comme celui des anciens résidents du centre de Sangatte.

Les services de l'État doivent absolument jouer leur rôle d'orientation et de contrôle sur la qualité de « mineur » et sur la situation d'isolement et de danger justifiant le placement.

- De la même manière, les demandeurs d'asile bénéficient comme tous les publics en difficulté sociale des prestations des centres communaux d'action sociale.

- En ce qui concerne la prise en charge des soins, les étrangers en situation régulière, dont les demandeurs d'asile, ne sont pas identifiés en tant que tels dans les statistiques de sécurité sociale ; les coûts afférents ne sont donc pas connus.

*

La DDASS du Rhône s'est livrée à un travail de recensement des moyens consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile très intéressant malgré ses limites méthodologiques (les dépenses correspondantes d'allocations d'insertion et de santé ne peuvent être connues ; les montants récapitulés dans le tableau ci-après correspondent selon les cas à des crédits, des dépenses ou des délégations sur une partie de l'année, des prévisions et estimations de natures différentes et plus ou moins fiables).

De la même façon, et avec les mêmes réserves, des éléments – ne concernant apparemment que les dépenses de l'État – ont été transmis par le préfet de la région PACA pour le département des Bouches-du-Rhône.

Il ressort notamment de ces chiffres que, dans ce département du moins, et en s'en tenant aux seules dépenses d'hébergement et éventuellement restauration hors aides financières (allocations), frais médicaux, dépenses éducatives, *etc.*, les deux tiers au plus des dépenses d'accueil des demandeurs d'asile sont de fait imputées sur l'article 60 du chapitre 46-81 qui, dans la nomenclature budgétaire, devrait logiquement couvrir l'ensemble des charges d'hébergement des demandeurs d'asile. Une extrapolation peut conduire à penser que si, comme cela est annoncé, les dépenses sur cet article au niveau national atteignent fin 2003 environ 220 M€ (les crédits ayant été complétés par décret d'avance), il est vraisemblable que la dépense publique globale nationale pour les seuls postes hébergement et restauration des demandeurs d'asile et réfugiés sera en fait cette année plus proche de 300 M€.

La diversité des financements sollicités, la stratification des dispositifs d'urgence créés au fil des besoins et le mélange, dans des proportions qui ne sont connues qu'au coup par coup et localement par des enquêtes, des différentes populations (demandeurs d'asile/réfugiés reconnus/déboutés) dans les différentes formes d'hébergement ne permettent de toute façon guère d'aller plus loin dans l'appréciation des coûts.

***Dépenses publiques d'accueil, d'hébergement et
de restauration des demandeurs d'asile dans le Rhône en 2003¹***

	En milliers d'euros
Crédits déconcentrés de lutte contre l'exclusion (ch. 46-81, art. 20)	610
<i>% du total</i>	3,8
CHRS (ch. 46-81, art. 30)	1 500
AUDA (ch. 46-81, art. 40)	2 200
Plateforme d'accueil (assoc. Forum Réfugiés ; ch. 46-81, art. 50)	50
Article 60 du chapitre 46-81	10 441
<i>% du total</i>	64,9
- dont CADA	5 595
- dont urgence	4 845
Total chapitre 46-81	14 801
Allocation de logement temporaire de la caisse d'alloc. fam. (ALT)	1 100
<i>% du total</i>	6,8
Fonds européen pour les réfugiés	196
<i>% du total</i>	1,2
TOTAL	16 097

¹ Hors allocations (d'attente, d'insertion) et frais médicaux

**Dépenses budgétaires d'hébergement des demandeurs d'asile
dans les Bouches-du-Rhône en 2003**

	En milliers d'euros
Article 60 du chapitre 46-81	4 955
<i>% du total</i>	56,7
- dont CADA-CPH	3 381
- dont urgence demandeurs d'asile	1 574
CHRS (ch. 46-81, art. 30)	3 255
<i>% du total</i>	37,3
Unités d'hébergement d'urgence (ch. 46-81, art. 20)	522
<i>% du total</i>	6
Total	8 732

Pour conclure sur les dépenses publiques au profit des demandeurs d'asile, il convient d'évoquer les coûts non couverts dont les pouvoirs publics se déchargent sur leurs partenaires associatifs. Dans une contribution écrite envoyée au rapporteur, l'association CASAM de Moselle, qui assure l'accès au droit pour les demandeurs d'asile à Metz, évoque ainsi tous les coûts nécessaires à la constitution des dossiers OFPRA (photos d'identité, traductions, envois postaux, voyages à Paris pour les auditions à l'OFPRA ou la CRR...), qui, selon l'association, ne sont pas pris en compte convenablement pour la détermination de la subvention de fonctionnement qui lui est allouée. Faut-il rappeler, pourtant, que le fonctionnement des nombreuses associations qui participent à l'accueil des étrangers repose sur des équipes de bénévoles dont la présence, *ipso facto*, décharge déjà les pouvoirs publics du coût des agents publics ainsi « économisés ».

4. Une gestion dans l'urgence qui conduit à l'inefficacité

Face à l'afflux des demandeurs d'asile et à l'incapacité de « suivre » du dispositif « officiel » d'accueil constitué par les CADA, des solutions d'urgence ont été trouvées : mobilisation des autres structures d'hébergement d'urgence existantes, notamment celles destinées aux personnes en difficulté sociale comme les CHRS, logement en hôtel...

En fin de gestion 2003, ce seront plus de 100 M€ qui auront vraisemblablement été utilisés dans l'année à la prise en charge de l'hébergement d'urgence de plusieurs milliers de demandeurs d'asile dans des structures dites généralistes et à l'hôtel.

Outre les problèmes de gestion financière chaotique déjà évoqués, ces solutions présentent de nombreux inconvénients :

– Les demandeurs d'asile « prennent la place » d'autres populations censées bénéficier des dispositifs ; la coexistence des uns et des autres pose des problèmes d'ordre public. En Île-de-France, région « significative » puisque la moitié environ des demandes d'asile y sont déposées, il est apparu, selon des données transmises par la préfecture de région, que lors d'une enquête transversale conduite une nuit de janvier 2003, 15 % des personnes hébergées dans l'ensemble des centres d'hébergement d'urgence étaient des demandeurs d'asile et 11 % étaient des étrangers en situation irrégulière ; dans les CHRS, ces taux étaient respectivement de 4 % et 5 %.

– Les durées de séjour même dans les structures d’attente, qui ont pourtant une vocation de prise en charge temporaire, s’allongent : par exemple, en Moselle, la durée moyenne de séjour des personnes logées par le centre d’accueil « Mazelle » de l’« Association d’information et d’entr’aide mosellane » est passée de 50 à 205 nuitées de 1997 à 2001.

– Dans la mesure où il est souvent impossible d’héberger tous ceux qui le demandent, les préfets, en concertation avec les associations locales ou non, sont amenés à élaborer des règles d’admission plus ou moins restrictives qui vont à l’encontre du principe d’accès « de droit » à l’hébergement d’urgence des personnes en situation de graves difficultés que pose le code de l’action sociale et de la famille¹.

– Le coût unitaire de ces dispositifs est théoriquement moindre que celui des CADA, mais, sur le terrain, cela ne semble pas nécessairement se vérifier ; dans le département du Rhône, une évaluation par la DDASS du coût moyen par demandeur d’asile tous dispositifs d’hébergement confondus (y compris restauration, mais hors frais médicaux et allocations d’insertion, non connus) donne une dépense publique d’environ 25 € – on serait donc au dessus des tarifs journaliers officiels du ministère. Il est clair que, dans une ville donnée, plus les capacités hôtelières sont sollicitées, plus l’on est amené à monter en gamme dans la qualité (très relative tout de même) des hôtels et donc plus les tarifs sont élevés. Pour un coût qui n’est donc pas nécessairement moindre, les hébergements alternatifs, en particulier en hôtel, offrent beaucoup moins de prestations aux personnes accueillies, puisqu’elles ne bénéficient pas de l’accompagnement social et juridique offert par les CADA, et sont parfois logées dans des conditions d’hygiène et de confort très médiocres ; il est regrettable que les fonds publics servent parfois, inévitablement, à enrichir des « marchands de sommeil ». Lorsque les solutions alternatives consistent dans des dispositifs gérés par des associations, celles-ci s’efforcent d’y développer le même accompagnement social qu’en CADA, mais y parviennent difficilement avec un tarif unitaire plus faible.

On peut penser que l’importance des délais de traitement des demandes d’asile et la multiplication des hébergements alternatifs de type hôtelier concourent à la multiplication des demandeurs et donc à l’aggravation de ces problèmes. Tout migrant, même s’il peut difficilement exciper d’une réelle situation de réfugié politique, a la perspective, en utilisant les procédures, d’une période de latence de plusieurs années où il bénéficiera d’une autorisation de séjour avant d’être définitivement débouté le cas échéant : c’est naturellement attrayant, d’autant qu’au moins pour une famille, le risque d’une reconduite à la frontière effective après plusieurs années en France est très faible ; si, en outre, une option d’hébergement particulièrement peu contraignante lui est offerte...

A contrario, l’insuffisance de places dans les structures de type CADA réduit potentiellement les chances de demandeurs de bonne foi d’obtenir le statut de réfugié. Les statistiques font apparaître des taux très élevés d’obtention du statut pour les résidents des CADA, souvent supérieurs à 50 %. Ce qui tient peut-être partiellement au fait que ces centres attirent plus les « vrais » réfugiés, mais surtout à l’offre qui y est faite d’un véritable suivi des dossiers (de nombreux dossiers de demandes d’asile échouent en effet faute de réponse des demandeurs aux convocations et demandes de documents).

¹ À son article L. 345-1.

B. LES RÉPONSES

1. Les mesures déjà prises ou annoncées

a) *La réforme législative en cours*

Le projet de loi en cours d'examen par les assemblées vise tout à la fois à mettre en conformité le droit français à la législation communautaire de plus en plus présente sur les questions d'asile et à rationaliser les procédures tout en améliorant les garanties offertes aux demandeurs d'asile.

Au titre de l'adaptation au droit communautaire récemment adopté ou encore en discussion, le projet prévoit notamment de remplacer le régime de l'asile territorial par un régime de « *protection subsidiaire* » au bénéfice des personnes qui sont l'objet de « *menaces graves* » : peine de mort, torture, traitements inhumains ou dégradants, menaces « *directes et personnelles* » contre la vie ou la sécurité en cas de violence généralisée dans leur pays, ainsi que de prendre en compte explicitement les persécutions ou menaces « *d'acteurs non étatiques* » pour l'attribution de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire. En revanche, l'asile pourrait désormais être refusé au motif que le demandeur serait en mesure de trouver refuge dans une partie « sûre » de son pays d'origine et l'admission au séjour (phase amont en préfecture) au motif qu'il est originaire d'un « pays sûr » démocratique.

S'agissant de la rationalisation administrative, les procédures seront unifiées : asile territorial et protection subsidiaire seront gérés par l'OFPRA. En conséquence, le directeur général serait nommé sur proposition conjointe des ministres de l'intérieur et des affaires étrangères, et non plus par ce dernier. Par ailleurs, l'OFPRA et la commission des recours devraient désormais transmettre systématiquement les décisions de rejet, motivées, au ministère de l'intérieur, ainsi que, sur demande, les documents permettant d'établir la nationalité d'une personne déboutée, afin de faciliter l'exécution des mesures de reconduite à la frontière. Enfin, afin d'améliorer le recrutement de présidents de section pour la CRR, qui devra faire face à une activité accrue suite à la fusion des procédures, le vivier théorique où ils sont recrutés serait élargi.

La fusion des procédures d'asile conventionnel et territorial devrait contribuer à une importante réduction des délais de latence – et peut-être en conséquence de l'attractivité de notre pays pour des migrants plus « économiques » que « politiques » – en mettant fin à la possibilité de déposer successivement les deux types de demandes d'asile. Mais il est à noter qu'en permettant aux demandeurs d'asile territorial d'accéder aux droits sociaux, notamment en matière d'hébergement, des demandeurs d'asile conventionnel, elle va créer une nouvelle pression sur le dispositif d'hébergement.

b) *Le renforcement des moyens administratifs pour réduire les délais*

Les moyens en personnel et en fonctionnement de l'OFPRA et de la CRR, déjà renforcés régulièrement ces dernières années, sont, comme on l'a dit, en très forte augmentation dans le projet de loi de finances pour 2004. La comparaison du coût, même après augmentation, de ces organismes, soit moins de 40 M€, avec ceux de l'hébergement et de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, sans doute plusieurs dizaines de fois supérieures, ne peut que plaider pour ce choix, qui relève de la rationalité budgétaire dès lors qu'il permettra une diminution des délais de procédure ;

des délais réduits par exemple de moitié, c'est en principe des dépenses d'hébergement réduites également de moitié...

Il existe sans doute des interrogations sur la capacité de ce renfort de moyens à produire ce résultat :

– De manière transitoire, on sait que lorsque l'augmentation de leurs moyens est massive, ce qui est le cas, il faut du temps à des organismes publics pour la mettre en œuvre du fait des délais de recrutement des agents supplémentaires (rigidités statutaires, concours...), du temps qu'il faut pour les former, des réorganisations que cela implique...

– Le renforcement des moyens s'accompagnera d'un accroissement de l'activité de l'OFPRA et de la CRR du fait de la mission nouvelle qui leur sera confiée par la loi de traiter aussi les demandes d'asile territorial (devenu « protection subsidiaire ») ; il est difficile de prévoir le supplément d'activité que cela entraînera, dans la mesure où, aujourd'hui, de nombreuses demandes d'asile territorial sont déposées parallèlement ou successivement, à des fins dilatoires, par les demandeurs d'asile conventionnel, ce qui devrait cesser avec la fusion des procédures ; la question de savoir si le renfort de moyens proposé sera plus que proportionnel à cette augmentation d'activité et permettra, en outre, un traitement plus rapide des dossiers n'est donc pas tranchée. Le président de la commission des recours des réfugiés a indiqué qu'il ne pensait pas que les nouveaux moyens qui lui sont alloués permettent d'engager la résorption de son « stock » d'affaires en retard avant 2005.

– En outre, la future directive relative aux normes minimales en matière de procédures d'asile va sans doute imposer l'obligation d'entretien, soit une charge administrative supplémentaire en perspective ; à l'OFPRA : le taux d'entretien, pourtant en progression, n'a été que de 46,3 % en 2002, le taux de convocation étant de 63,6 %.

– Le directeur de l'OFPRA a également regretté l'absence de moyens pour mettre en place les plateformes régionales prévues.

– Enfin, tout n'est pas affaire de moyens supplémentaires : l'amélioration de la situation suppose aussi que l'OFPRA surmonte ses problèmes, évoqués par son président, de motivation des personnels et de « productivité ». Quant à la commission des recours, son président considère qu'il n'est pas possible de passer sous les six mois de délai entre une décision de l'OFPRA et la notification de l'arrêt de la CRR sur cette décision compte tenu des délais légaux et de ceux inhérents à la justice : délai de recours (un mois), temps de la contradiction (transmission des recours à l'OFPRA), intervalle de traitement des demandes d'aide juridictionnelle, temps nécessaire à l'organisation des séances de la commission (inscription au rôle) compte tenu des manœuvres dilatoires des avocats, instruction des dossiers par un rapporteur, temps du délibéré...

En préfecture, c'est la question de l'installation de dispositifs électroniques de relevé des empreintes digitales et de transmission à la base de données communautaire EURODAC qui se pose : seule la généralisation de ces dispositifs permettra aux pays européens de détecter très rapidement les demandes multiples et de renvoyer leurs auteurs dans l'État membre responsable sans attendre les trois mois de délai de réponse officiel (ou plus : selon la préfecture de Moselle, l'Italie mettrait parfois dix mois à répondre).

Enfin, la réduction des délais de procédure n'entraîne pas une réduction strictement proportionnelle de l'occupation des places dans les structures d'hébergement : d'une part, les personnes qui doivent les quitter parce qu'elles ont été définitivement déboutées ou parce qu'elles ont obtenu le statut de réfugié disposent d'un mois pour le faire. D'autre part, même ce délai passé, les moyens de contrainte sont limités, surtout contre les personnes qui ont obtenu le statut et ne risquent donc pas une reconduite à la frontière ; au demeurant, leur retard à quitter le système d'hébergement provisoire des CADA pour s'intégrer tient aussi aux défaillances de l'administration : insuffisance de places dans les centres pour réfugiés statutaires (CPH), délivrance très lente par l'OFPRA des documents d'état-civil permettant d'accéder à l'emploi et au logement dans les conditions de droit commun... Leur présence dans les CADA est donc massive, comme on l'a déjà dit. Quant aux déboutés, ils peuvent solliciter les hébergements d'urgence, qui, en principe doivent accueillir tous les cas d'urgence sociale, et, où, comme il a été également indiqué, leur présence est très importante.

Ces observations montrent qu'il n'est pas possible d'affirmer d'emblée qu'un accroissement donné des moyens administratifs (OFPRA, CRR, préfectures) entraînera immédiatement une réduction inversement proportionnelle des délais de procédure qui serait à son tour suivie d'une réduction identique des dépenses d'hébergement. Il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit d'une orientation particulièrement pertinente qui devrait permettre tout à la fois d'importantes économies budgétaires et une amélioration évidente de la qualité du service rendu.

c) Une capacité d'hébergement renforcée et mieux gérée

Le comité interministériel à l'intégration réuni le 10 avril 2003 a annoncé la création à court terme d'une agence française pour l'accueil et les migrations internationales qui engloberait l'OMI et l'association SSAE. Cette agence gèrera à la fois l'accueil des immigrants et le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile¹ ; la gestion de ce dernier sera donc retirée à l'association France terre d'asile.

Cette évolution des structures s'inscrit plus généralement dans la relance de la politique d'intégration des migrants voulue par le gouvernement. L'OMI a mis en place en 1998 un dispositif d'accueil des familles étrangères bénéficiant d'un regroupement familial qui concerne désormais dix-sept départements et permet potentiellement de « couvrir » 82 % de l'ensemble des familles de migrants arrivant en France ; en 2002, 30 515 personnes ont été accueillies dans ce cadre.

À terme, un véritable service public de l'accueil devrait couvrir tout le territoire et bénéficier à tous les migrants désireux de s'installer durablement en France, notamment aux réfugiés et à leur famille, soit plus de 100 000 personnes par an ; des prestations plus importantes qu'auparavant (notamment des formations civique et linguistique) seront proposées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, qui est expérimenté depuis juillet 2003 dans douze départements.

¹ Cf. JO questions écrites du 25 août 2003, question 19284 de M. François Dosé.

Répartition des places de CADA créées en 2002-2003

Départements dépourvus de CADA au 01/01/2002	Places de CADA créées en 2002	Places créées au 1^{er} semestre 2003
Alpes-de-Haute-Provence	0	0
Hautes-Alpes	0	0
Ardèche	0	0
Ardennes	60	
Cantal	40	
Charente-Maritime	60	
Corrèze	0	10
Côtes-d'Armor	50	
Creuse	0	20
Dordogne	70	
Eure	60	
Finistère	80	
Gard	70	
Gers	0	40
Indre	50	
Loir-et-Cher	60	
Lot	26	
Lot-et-Garonne	55	
Lozère¹	0	0
Manche	0	60
Marne	0	72
Haute-Marne	100	
Mayenne	60	
Pas-de-Calais²	0	0
Puy-de-Dôme	50	
Deux-Sèvres	0	60
Vaucluse	0	40
Vendée	36	
Vienne	65	
Vosges	30	
Belfort	0	0
Essonne	65	
Hauts-de-Seine	30	
TOTAL	1 117	302

¹ Un CADA y a été créé depuis lors.

² Idem.

Par ailleurs, il est prévu d'accélérer la création de nouvelles places en CADA. L'objectif de capacité d'hébergement affiché pour 2005 est de 17 000 places¹ ; le projet de loi de finances prévoit la création de 1 000 places en 2004. Suite à l'expérience du centre de Sangatte, la priorité est donnée à la création de petits centres (50 places au maximum) répartis sur l'ensemble du territoire. Le tableau ci-avant rend compte de cet effort de création de places et de rééquilibrage territorial déjà bien engagé, pratiquement tous les départements métropolitains disposant au moins d'un CADA en cette fin d'année 2003, alors que plus de trente en étaient dépourvus.

Le caractère insatisfaisant du mode de gestion actuel, qui associe un dispositif national débordé et des solutions départementales faites d'expédients, conduit le gouvernement à envisager une gestion largement régionale (déconcentrée, mais non décentralisée) de l'accueil des demandeurs d'asile. Des expériences sont menées :

– en Ile-de-France, la préfecture de région et la DRASS (direction régionale des affaires sanitaires et sociales) ont mis en place une commission régionale d'attribution compétente pour attribuer les places en CADA et des places AUDA (y compris hors de la région) à des familles hébergées auparavant en hôtel par le dispositif d'accueil CAFDA ;

– en Rhône-Alpes, il est prévu une expérimentation de gestion globale régionale des demandeurs d'asile. Cette expérience de déconcentration régionale, portée avec conviction par l'actuel préfet de région, concernera aussi bien le traitement des dossiers, avec l'installation d'une plateforme régionale de l'OFPRA, que l'hébergement des réfugiés, qui se ferait sur la base de quotas pour les départements de la région.

Une telle déconcentration régionale suppose une centralisation au niveau du préfet de région de la gestion « locale » du parc d'hébergement, qui ressort actuellement des préfets de départements.

Toute expérience de gestion déconcentrée, qu'elle soit régionale ou départementale, impliquera aussi une gestion budgétaire plus satisfaisante qu'aujourd'hui, reposant sur des enveloppes de crédits adaptées et comportant une certaine fongibilité.

En tout état de cause, ce qui est envisagé consiste en une déconcentration dans le cadre de l'État et non en un transfert aux collectivités locales (décentralisation) qui irait à l'encontre de la recherche d'une répartition territoriale équilibrée des demandeurs d'asile ; à cet égard, même les expériences de déconcentration devront être menées avec prudence. Il s'agira de trouver un équilibre entre un minimum de gestion nationale, afin de faire face à d'éventuels afflux massifs de réfugiés et d'assurer une répartition équitable de la charge, et une gestion régionale – au moins dans les principales régions d'accueil – plus efficace.

Par ailleurs, les gains d'efficacité en matière de gestion régionale ne seront optimaux que si la déconcentration ne concerne pas seulement la gestion de l'hébergement, mais aussi celle des procédures. La situation actuelle, dans laquelle les demandeurs convoqués à l'OFPRA se rendent à Paris en train, soit sans billet, soit en se le faisant ensuite rembourser par les associations locales (les crédits publics ne couvrant pas cette dépense), n'est pas satisfaisante.

¹ Cf. *questions au Gouvernement*, 26 mai 2002, réponse de M. François Fillon à Mme Arlette Grosskost.

2. Pistes et perspectives complémentaires

a) Une politique d'« assignation » sans possibilité d'allocations en espèces serait-elle opportune ?

Certaines des mesures prises par le gouvernement sont inspirées d'expériences étrangères récentes. Celle de la Belgique étant souvent citée, votre rapporteur s'est rendu dans ce pays.

La Belgique s'est trouvée confrontée à une augmentation très rapide des demandes d'asile, dont le nombre a été multiplié par 3,6 de 1997 à 2000. Début 2001, il a été décidé de supprimer la possibilité d'une aide sociale en espèces pour les demandeurs d'asile et de confier la gestion du dispositif d'accueil à une « agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile », dite FEDASIL.

Cette agence assure le dispatching central des demandeurs d'asile entre les centres d'accueil. Chaque demandeur se voit « assigner » un lieu d'hébergement ; il n'est pas contraint d'accepter cette offre, mais c'est la seule aide publique qui lui est accessible. Le système repose aussi sur une répartition autoritaire des demandeurs d'asile sur le territoire : chaque commune doit en accueillir un certain nombre proportionnel à sa population.

Un effort important de mise en place de structures d'hébergement a par ailleurs été réalisé.

L'effet a été rapide : les demandes d'asile sont passées de 42 691 en 2000 à 24 549 en 2001, puis 18 805 en 2002. Le taux d'occupation dans les centres d'accueil est tombé à 63 % en août 2003¹.

Le coût global de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique est évalué pour 2002 à 160,5 M€, correspondant essentiellement à des frais d'hébergement (87,6 %) et à des frais médicaux (9,6 %) ; les frais médicaux des demandeurs d'asile sont pris en charge par les structures d'accueil, ce qui permet de les connaître, à la différence de la situation française. Le coût moyen journalier d'accueil et d'hébergement d'un demandeur d'asile est estimé à 32,20 € en Belgique.

On voit bien en quoi les réformes en cours en France rejoignent l'expérience belge, notamment en matière de gestion plus efficace et de renforcement du dispositif d'accueil, mais aussi en quoi ce « modèle » peut nous inviter à aller plus loin.

Une option consisterait à supprimer toute possibilité d'allocation financière alternative aux prestations en nature (hébergement), à l'image de ce qui est appliqué en Belgique. On a vu que le gouvernement propose déjà, dans le cadre de la loi de finances pour 2004, de supprimer les crédits destinés à l'allocation d'attente. Reste l'accès à l'allocation d'insertion. Conditionner l'accès à celle-ci à l'absence *d'offre* d'hébergement (et non à celle d'hébergement) reviendrait, dès lors que la capacité d'hébergement permettrait de proposer un hébergement à chacun, à une suppression de l'allocation d'insertion pour les demandeurs d'asile.

¹ D'après une statistique présentée sur le site internet de FEDASIL.

En contrepartie de ce qui apparaîtrait comme un durcissement des conditions d'accueil, permettre aux demandeurs d'asile dûment enregistrés d'accéder au marché du travail est parfois présenté comme une alternative au financement public de leur hébergement. Il faut toutefois rappeler que la décision prise en 1991 de mettre fin au régime dérogatoire d'accès au marché du travail qui avait été institué au profit des demandeurs d'asile s'était accompagnée d'une diminution immédiate des demandes : 47 000 en 1991 ; moins de 29 000 en 1992. Peut-être, comme le soutiennent des responsables associatifs, la baisse alors constatée s'explique-t-elle aussi par le début de la guerre en ex-Yougoslavie, qui a « fermé » des routes d'immigration clandestine. Mais, selon le directeur de l'OFPPRA, la décision de même nature que vient de prendre le gouvernement britannique a entraîné une baisse immédiate de 30 % des dépôts de dossiers dans ce pays. *A contrario*, l'effet d'« appel d'air » qu'aurait en France un retour sur le principe de non accès au marché du travail doit être redouté.

À défaut d'une mesure sur le droit au travail, des propositions intermédiaires, qui méritent d'être étudiées, portent sur l'accès à la formation linguistique, voire aux formations professionnelles. À cet égard, il s'agirait de transposer aux demandeurs d'asile une partie de ce qu'apportera le contrat d'intégration aux réfugiés statutaires. Cependant, si une réduction importante des délais de traitement des demandes d'asile est obtenue, ce genre d'ouverture perdra de sa légitimité.

b) Une organisation administrative à revoir

Notre organisation administrative en matière d'asile reste très éclatée, quatre ministères au moins étant directement concernés par la politique de l'asile :

– le ministère de l'intérieur, qui intervient en amont (entrée sur le territoire, procédure d'admission au séjour) et en aval (éloignement – théoriquement – des déboutés) de la procédure d'asile conventionnel et gère l'asile territorial ;

– le ministère des affaires étrangères, dont dépend l'OFPPRA ;

– le ministère de la justice, avec la CRR. À cet égard, le problème n'est évidemment pas l'existence d'un recours juridictionnel, ce quoi constitue une garantie essentielle, ni sans doute qu'il soit confié à une juridiction spécialisée, mais plutôt l'intégration budgétaire de la commission à l'OFPPRA ; il n'est pas normal qu'une juridiction soit dépendante, pour ses moyens, d'un établissement administratif ;

– le ministère des affaires sociales, à travers notamment sa direction de la population et des migrations (DPM) et l'office des migrations internationales (OMI), établissement placé sous sa tutelle, finance l'accueil des demandeurs d'asile et gère du point de vue économique et social l'immigration légale. L'absence jusqu'à présent de rôle institutionnel général de l'OMI vis-à-vis des demandeurs d'asile ne peut que surprendre dans la mesure où, de fait, la demande d'asile est devenue l'un des principaux vecteurs d'installation ou de tentative d'installation d'étrangers – y compris à des fins économiques – en France : à titre de comparaison avec les plus ou moins 80 000 dossiers d'asile conventionnel ou territorial déposés annuellement (en 2001, 2002 et vraisemblablement 2003), l'OMI a prévu pour 2003 d'introduire légalement 32 000 travailleurs étrangers (saisonniers compris) en France et de faire bénéficier environ 25 000 personnes du regroupement familial.

Les mesures annoncées ou inscrites dans le projet de loi en discussion, telles que le transfert de la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile à l'OMI et plus généralement la mise en place d'un accueil coordonné des migrants, la co-nomination affaires étrangères/intérieur du directeur général de l'OFPRA, la facilitation de la transmission de documents de l'OFPRA au services de l'intérieur, vont dans le bon sens. Mais, au-delà, une réorganisation d'ensemble pourrait être envisagée. Elle s'imposera d'autant plus que la politique de l'asile ne saurait être envisagée sans tenir compte des autres politiques concernant les étrangers.

c) Une politique de l'asile qui ne peut être séparée de celles de l'immigration et du développement

La politique de l'asile suppose des garanties propres justifiées par ses fondements dans la Constitution et dans nos engagements internationaux, d'où sa spécificité. Mais elle ne saurait être conduite indépendamment des autres politiques concernant les étrangers qui désirent s'installer en France : politique générale d'immigration, traitement des personnes en situation irrégulière. Le gouvernement a pris en considération cette réalité en défendant parallèlement les deux projets de loi relatifs au droit d'asile et à l'immigration.

Sur le « terrain », il s'agit de législation, mais aussi de pratiques administratives et policières adaptées, comme le montre l'exemple des aéroports internationaux. Ceux-ci ont constitué ces dernières années des pourvoyeurs conséquents de l'immigration sans titres d'entrée valables¹, et, parallèlement, de la demande d'asile, comme il ressort de la statistique ci-après relative à la « ZAPI 3 » (zone d'attente) de Roissy, où il apparaît que cet aéroport « fournit » une part très conséquente des demandes d'asile en France :

Activité de la ZAPI 3

	2000	2001	2002	2003 (partiel)
Personnes retenues	16 856	21 452	19 078	11 098
Dont demandeurs d'asile	7 586	10 138	8 146	4 763

Or des résultats très significatifs, se traduisant par une forte diminution du taux d'occupation des places de rétention de la ZAPI, ont été obtenus, sans qu'il ait été besoin de modification législative et dans le respect de la personne humaine, simplement grâce à des pratiques ou des réglementations adaptées : multiplication des contrôles de police à la porte des avions (les passeurs attendant souvent les arrivants dans la zone internationale pour leur remettre de faux documents et les conseiller avant le passage du contrôle policier « normal ») ; accompagnement jusqu'à leur point d'embarquement de passagers en théorie en transit à Paris lorsqu'il y a doute sur leur réelle intention de réembarquer ; mise en place d'un visa de transit aéroportuaire obligatoire pour certaines nationalités ; « responsabilisation » des compagnies aériennes (la seule perte de temps liée à un contrôle en sortie d'avion représente un coût important

¹ Mais pas nécessairement illégale dans la mesure où les personnes concernées peuvent obtenir ensuite l'asile.

pour elles ; le coût de l'hébergement en zone d'attente des passagers irrégulièrement débarqués leur est partiellement facturé) ; contacts directs avec les administrations policières d'aéroports de départ « sensibles », en Chine par exemple.

L'exécution des mesures d'éloignement des personnes qui soit ne sont pas autorisées à demander l'asile en France – compte tenu notamment de la réglementation « Dublin » –, soit sont définitivement déboutées, constitue un autre enjeu. Les difficultés humaines posées par l'exécution de ces mesures, lorsqu'elles concernent des personnes présentes en France depuis plusieurs années, *a fortiori* des familles, sont bien connues. La préfecture du Nord a toutefois produit des statistiques montrant l'amélioration du taux d'exécution de ces mesures (toutes catégories d'étrangers en situation irrégulière confondues) :

Taux d'exécution des mesures d'éloignement dans le Nord

1 ^{er} trimestre 2002	2 ^{ème} trimestre 2002	3 ^{ème} trimestre 2003	1 ^{er} trimestre 2003	2 ^{ème} trimestre 2003	3 ^{ème} trimestre 2003
8,81 %	10,63 %	9,06 %	18,27 %	22,35 %	26,24 %

Votre rapporteur s'interroge par ailleurs sur les résultats obtenus par l'OMI en matière de retour « organisé » et aidé, bien que pas nécessairement volontaire, qui apparaissent limités selon les chiffres fournis.

Nombre de dossiers OMI de retour volontaire ayant fait l'objet d'un départ effectif

	Invitations à quitter le territoire	Rapatriement humanitaire	Aide publique à la réinsertion
2001	643	642	12
2002	761	503	11
1 ^{er} semestre 2003	384	392	1

Il est à noter qu'en Belgique, plus de 3 000 retours volontaires aidés ont été enregistrés, pour les seuls demandeurs d'asile, en 2002¹. Ce résultat mérite attention : notre pays va-t-il au bout de ce que peut donner une politique d'encouragement au retour, dans un cadre volontaire, et pas seulement contraint ou humanitaire (c'est-à-dire au profit de personnes souhaitant spontanément retourner chez elles mais démunies).

Au-delà, c'est la question des relations avec les pays d'origine des flux migratoires qui est posée : quelles politiques de développement, celui-ci étant en tout état de cause le seul espoir de voir se réduire la pression migratoire ? Quel lien de l'aide au développement avec l'attitude plus ou moins coopérative des bénéficiaires en matière

¹ Source : rapport annuel 2002 du FEDASIL.

de réadmission ? Quelles évolutions en matières d'immigration économique légale, celle-ci étant aussi une « monnaie d'échange » avec les pays d'origine...

Il convient de saluer la mise en œuvre par le gouvernement du concept de « co-développement », qui tend à lier aide au développement et situation migratoire, en promouvant le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine (en mettant en place des mécanismes d'orientation de leur épargne vers l'investissement dans ce pays, de mobiliser à travers le tissu associatif les élites intellectuelles issues de l'immigration en faveur du développement de celui-ci...).

Pour votre rapporteur pour avis, il est cependant clair que toutes ces politiques, imbriquées, doivent se concevoir et, peut-être, se gérer, à l'échelon européen, le plus efficace.

d) Jusqu'où aller dans la « communautarisation » ?

Comme il a été dit, la Constitution européenne pourrait comporter des dispositions allant très loin dans la « communautarisation » de l'asile, puisque l'on parlerait de « *système européen commun d'asile* », de statuts uniformes, de procédures communes... En outre, le principe d'une solidarité et d'un partage des responsabilités en matière d'immigration, d'asile et de contrôle des frontières pourrait y être inscrit.

Faut-il voir là les prémices non pas seulement d'une harmonisation réglementaire minimum, comme maintenant, mais d'une véritable politique commune, avec tout ce que cela peut impliquer à terme : répartition des réfugiés entre États gérée de Bruxelles, financement communautaire solidaire, voire administration européenne de l'asile... ?

Les éléments de réponse sont parcellaires.

- Pour le moment, la seule réglementation commune ayant conduit, dans le domaine de l'asile, à la création d'un instrument commun de gestion est la réglementation « Dublin » (les procédures de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile et de réadmission des personnes concernées) : une base commune de données et un dispositif de traduction instantanée des formulaires ont été mis en place.

L'autre instrument matériel communautaire existant, le fonds européen pour les réfugiés (FER), reste pour l'heure d'un montant modeste ; en 2003, 41,5 M€ sont inscrits au budget communautaire (en engagements) sur ce fonds. Mais il est vraisemblable que le prochain dispositif budgétaire de l'Union réservera après 2006 une fraction bien plus importante du budget communautaire aux politiques « justice et affaires intérieures », donc, potentiellement, aux questions d'asile et de migrations ; la mise en place d'un éventuel fonds européen des rapatriements a été évoquée récemment par le président de la Commission européenne.

- La présidence italienne en cours donne une grande importance aux questions d'immigration, en particulier clandestine.

Son programme officiel place en tête des priorités la question de « *la répartition des charges relatives à la gestion des frontières extérieures* » et « *l'objectif*

à long terme de la création d'une police européenne des frontières », dossier qui avance rapidement : le Conseil européen des 16-17 octobre a approuvé le principe de la création d'une agence communautaire *ad hoc*. On peut imaginer que l'instauration d'une forme d'administration européenne et de solidarité financière en matière de contrôle des frontières, enjeu prioritaire pour les États membres méditerranéens confrontés à une massive immigration clandestine par voie maritime en provenance d'Afrique et des Balkans, pourrait avoir comme contrepartie des avancées comparables sur l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés, sujet qui intéresse plutôt les « pays de nord »...

« *L'efficacité de l'action communautaire en matière de rapatriement (des étrangers en situation irrégulière)* » constitue une autre priorité de la présidence italienne. Elle a pris l'initiative le 9 septembre 2003 de projets de textes communautaires permettant l'organisation de vols communs entre États membres pour la reconduite d'étrangers en situation irrégulière et organisant le transit à travers le territoire d'autres États membres d'étrangers éloignés par un État. La Commission européenne a ouvert quant à elle de nombreuses négociations en vue d'accords de « réadmission » avec les pays d'origine des flux migratoires.

Enfin, vis-à-vis des pays tiers, l'attention doit se porter principalement, selon le programme italien, vers ceux qui sont à l'origine de flux migratoires ; il conviendrait d'accélérer la conclusion d'accords de réadmission communautaires et de lier l'approfondissement des relations des pays tiers avec l'Union à leur collaboration dans la gestion des flux migratoires. Lors d'une réunion informelle des ministres de l'intérieur le 12 septembre, le gouvernement italien a lancé l'idée de quotas d'immigration (par pays d'origine) européens qui seraient la contrepartie de l'attitude coopérative des pays d'origine de l'immigration...

- D'autres propositions ou travaux sont conduits :

- par la Commission ou par des États membres sur la possibilité d'un traitement communautaire des demandes d'asile hors du territoire de l'Union, voire la création de centre de transit et de traitement des demandes dans des pays tiers placés sur les « routes » classiques de l'immigration clandestine ;

- par la Commission et le Conseil européen en matière de politique de retour. Dans un « livre vert » élaboré en avril 2002, la Commission envisage de jeter les bases d'un rapprochement des législations des États membres et d'une collaboration en matière de mesures de retour, d'éloignement et d'expulsion, et se prononce pour la mise en place d'un programme communautaire d'aide au retour. Le Conseil européen a adopté en novembre 2002 un plan d'action sur le retour inspiré de ces propositions.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Denis Jacquat**, les **crédits de l'action sociale, de la lutte contre l'exclusion et de la ville pour 2004**, au cours de sa séance du mercredi 29 octobre 2003.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est félicité du fait que les rapporteurs pour avis traitent plus particulièrement d'un thème. Cela donne une dimension concrète au débat. L'hébergement des exclus, comme forme particulière de logement social, doit être une priorité et l'existence des maisons-relais doit être confortée. Quant aux problèmes posés par l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire français, le rapporteur pour avis s'est déplacé sur le terrain à Metz et à Roissy est aussi allé à Bruxelles pour se rendre compte des dispositifs communautaires. Cela est une excellente démarche.

Mme Hélène Mignon a félicité le rapporteur pour la clarté de son exposé et a rappelé qu'elle était arrivée aux mêmes conclusions que lui lorsqu'elle siégeait au Conseil national de lutte contre les exclusions. Effectivement les places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont notoirement insuffisantes et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) doivent faire face à un afflux de personnes. En ce qui concerne les mineurs, ils se retrouvent, à leur majorité, hors du dispositif de l'aide sociale à l'enfance. Ils deviennent donc de jeunes « sans domicile fixe » ne maîtrisant pas, le plus souvent, la langue française et ne pouvant donc pas travailler.

En outre, il faut rappeler le rôle des circuits maffieux. Ainsi, les personnes venant dans notre pays ont souvent tout vendu pour acheter leur billet pour la France et payer le passeur qui leur confisque, dans la plupart des cas, leur passeport. Parfois même, la famille restée au pays est prise en otage. Le retour au pays est donc impossible. Certains demandeurs d'asile essayent de « rouler » l'administration, mais eux-mêmes se sont faits « rouler ».

Enfin, concernant les maisons-relais, le logement social ne semble pas être une véritable priorité gouvernementale et ces dispositifs novateurs ne semblent guère financés.

M. Bernard Perrut s'est félicité de la teneur des propos du rapporteur. Il s'agit de questions concrètes, humaines, que de nombreux députés ont à connaître dans leur circonscription. Très souvent les directeurs de CHRS viennent à eux pour évoquer les difficultés liées au manque de place et à l'afflux de demandeurs d'asile. Cet afflux est également lié aux délais trop longs pour obtenir une réponse concernant le droit d'asile. Il faut souvent plusieurs semaines pour obtenir un rendez-vous à la préfecture et plusieurs mois pour avoir une réponse. Ainsi ces personnes vivent sur le territoire pendant toute cette période et s'habituent à notre mode de vie.

La volonté du gouvernement de déconcentrer cette procédure, comme cela se fait déjà en Rhône-Alpes, est louable mais les préfectures auront-elles les moyens humains d'une telle déconcentration alors que la réduction du temps de travail a désorganisé nombre de services administratifs ? Comment évoluent les délais des procédures ?

M. Georges Colombier a également dénoncé ces circuits maffieux vivant de la misère et de la détresse des personnes voulant immigrer dans notre pays. Par exemple, est apparue une filière de jeunes angolais et congolais à qui on retire leur passeport une fois arrivés sur notre territoire de telle sorte que l'administration française ne connaisse pas l'âge des intéressés.

M. Jean-Marie Geveaux a également souligné le manque criant de place dans les CADA alors que les demandeurs d'asile arrivent toujours plus nombreux. Sans aucun doute, si les délais en matière de réponse au droit d'asile étaient plus courts, le nombre de demandeurs d'asile sur notre territoire serait plus réduit. Le manque de place en CADA conduit les demandeurs d'asile à occuper des chambres d'hôtel. Ainsi en région parisienne, certains hôtels sont dédiés à ce genre de public. Lors des 24 heures du Mans, la ville est obligée d'évacuer les demandeurs d'asile vers l'hôpital pour héberger dans les hôtels les écuries et les visiteurs. De la même façon, les collèges doivent organiser des classes spécialisées pour recevoir ces enfants qui ne maîtrisent pas notre langue.

M. Claude Leteurtre s'est félicité du travail mené par le rapporteur pour avis. Il a craint que les modifications apportées à l'aide médicale d'état (AME) n'aient des conséquences sur l'état de santé des demandeurs d'asile. En effet, en mettant en place un ticket modérateur, ces personnes ne pourraient plus accéder aux soins alors qu'elles sont parfois porteuses de maladies comme la tuberculose, susceptibles de dissémination sur notre territoire.

Mme Chantal Bourragué a rappelé que si la politique d'immigration avait été plus claire dans les années précédentes, les problèmes actuels seraient moins aigus. Il faut également regretter que souvent les politiques de retour au pays n'aient pas été appliquées dans les faits.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur pour avis** a donné les indications suivantes :

– L'effort en matière d'hébergement social est notable puisqu'entre janvier 2002 et juin 2003, plus de 4 500 places en CADA ont été créées, notamment afin de résorber le recours toujours plus grand aux chambres d'hôtel. Les départements font parfois appel à des hôteliers spécialisés dans l'hébergement de ces personnes qui apparaissent comme de véritables « marchands de sommeil ». En outre, en ce qui concerne les maisons-relais, Mme Versini a une politique très volontariste.

– Concernant les mineurs, les filières sont toujours plus nombreuses. Par exemple, il existe une filière asiatique : les mineurs arrivent sur le territoire, bénéficient de l'aide sociale à l'enfance. Une fois majeurs, ils peuvent accéder à la nationalité française, ils rejoignent alors leur famille, qui en fait est déjà en France, et leurs parents, en tant que parents d'enfants français, deviennent inexpulsables ! Pour ce qui est de l'Afrique francophone, il arrive que des parents envoient leurs enfants mineurs en

France, afin de bénéficier d'une éducation gratuite ; ces enfants arrivent fin août à Roissy et disent qu'ils viennent « pour la rentrée scolaire ». Il ne faut pas sous-estimer la charge financière qui revient aux départements : ils ne connaissent jamais à l'avance le nombre de mineurs qu'ils devront prendre en charge totalement, mais ils doivent le faire légalement et cela vient grever leur budget.

– La déconcentration de la procédure voulue par le gouvernement est une bonne chose mais ne sera efficace que si les préfetures réorganisent effectivement leur façon de travailler. Des résultats significatifs ont déjà été obtenus en préfeture, mais les délais pour ce qui est de la Commission des recours ne devraient pas descendre en dessous de six mois.

– Les dépenses d'aide médicale de l'Etat devraient atteindre 700 millions d'euros en 2003. En loi de finances initiale 2002, 61 millions d'euros étaient prévus ; un tel décuplement appelle une réaction.

Mme Hélène Mignon, après avoir salué la qualité du rapport, a déclaré qu'elle s'abstiendrait en raison du manque de vision globale sur les crédits de l'action sociale, de l'exclusion et de la ville.

M. Jean Le Garrec a rappelé qu'il est utile que l'avis de la commission porte sur un thème précis. L'examen du projet de loi relatif au RMI et au RMA permettra à chacun de discuter de l'exclusion dans une perspective plus large.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'action sociale, de la lutte contre l'exclusion et de la ville**.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

- Lors de son déplacement à Bruxelles, le rapporteur pour avis a été reçu par :
 - **Mme Joëlle Bourgeois**, ambassadrice de France auprès du royaume de Belgique, et le **colonel Jean-Bernard Colle**, attaché de sécurité intérieure ;
 - **M. Jean-Louis De Brouwer**, chef de l'unité « immigration et asile » à la direction générale de la justice et des affaires intérieures de la Commission européenne, et ses collaborateurs ;
 - **Mme Mieke Candaële**, directeur de la communication, **Mme Valérie Velghe**, directeur de l'accueil, et **Mme Isabelle Küntziger**, directeur-adjoint juriste, à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.

- À Metz, le rapporteur pour avis a rencontré :
 - **M. Bernard Hagelsteen**, préfet de la région Lorraine ;
 - **M. Jean-Marc Julien**, directeur régional-Est de la SONACOTRA, et **M. Gilles de Warren**, directeur de l'agence de Moselle ;
 - **Mme Yvette Rolin**, directrice générale-adjointe de l'Association d'information et d'entraide mosellane (AIEM), directrice du gîte des Hauts-de-Sainte Croix ;
 - **M. Dominique Rolin**, chef d'établissement du centre départemental de l'enfance, et **M. Pierre Scherer**, directeur de la solidarité au conseil général de la Moselle ;
 - **Mme Claudine Bourgeois**, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales ;
 - **M. Marc-André Ganibenq**, secrétaire général de la préfecture, et **M. Michel Peiffer**, chef du bureau des étrangers.

- Une contribution écrite a été adressée par l'association CASAM (Collectif d'accueil des solliciteurs d'asile en Moselle).

- Le rapporteur pour avis a visité la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, accompagné de **M. Bertrand Landrieu**, préfet de la région Ile-de-France, de **M. Michel Sappin**, préfet de Seine-Saint-Denis, de **M. Hervé Droal**, chargé de mission à la préfecture de région, et de **M. Jacques Lebrot**, sous-préfet chargé des aéroports.

- Le rapporteur pour avis a entendu les personnes suivantes à l'Assemblée nationale :
 - **M. Jean Gaeremynck**, directeur de la population et des migrations et vice-président de l'Office des migrations internationales (OMI) ;
 - **M. Benoît Normand**, conseiller technique du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité ;
 - **M. Pierre Henry**, directeur général de France terre d'asile ;
 - **M. Pierre Viaux**, directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
 - **M. Christian Frémont**, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
 - **M. Michel Besse**, préfet de la région Rhône-Alpes ;
 - **M. André Nutte**, directeur de l'Office des migrations internationales ;
 - **M. Gérard Millet**, chef du département « développement social » de la SONACOTRA, et **M. Serge Caquant**, directeur de la clientèle ;
 - **M. Olivier Brachet**, directeur de Forum réfugiés ;
 - **Mme Danielle Vilchien**, chef de service, adjointe au directeur de la population et des migrations, **Mme Anne-Marie Camdessus** et **M. Jean-Marc Pouyet**, chefs de bureaux ;
 - **M. Jean Massot**, président de la Commission des recours des réfugiés.

Une contribution écrite a été adressée par M. Jean-Pierre Richer, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais.