

**Audition à l'Assemblée nationale de M. Julien Boucher,
en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République, en qualité
de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides
(OFPRA)**

Réponses au questionnaire de M. Raphaël Schellenberger, rapporteur

1. En quoi votre parcours et vos responsabilités professionnelles antérieures à 2019 ont-ils nourri votre exercice de la fonction de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ?

Mon parcours antérieur à ma nomination en qualité de directeur général de l'OFPRA comporte deux temps principaux qui, tous deux, ont contribué à nourrir mon exercice de cette fonction.

La première partie de ma carrière s'est déroulée au Conseil d'État où, à partir de ma nomination comme auditeur, en 2002, j'ai exercé plusieurs fonctions, dont celle de rapporteur public à la section du contentieux, au sein d'une chambre qui, parmi d'autres contentieux en matière notamment de libertés publiques, a en charge le contentieux de l'asile, c'est-à-dire le jugement des recours en cassation contre les décisions de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Cette expérience de juge de l'asile m'a rendu familier, non seulement du régime juridique de ce droit fondamental que constitue le droit d'asile, mais aussi du cœur du métier de l'OFPRA, qui consiste à apprécier, au regard des critères de la convention de Genève et du droit européen et national, le bien-fondé des demandes d'asile. Elle a, concrètement, facilité ma compréhension de la pratique des officiers de protection instructeurs, qui n'est d'ailleurs pas sans présenter, au quotidien, certaines similitudes avec celle des magistrats administratifs.

Au-delà, mon parcours au sein du Conseil d'État m'a formé comme praticien du droit ; il m'a appris à allier rigueur dans le raisonnement et attention aux situations concrètes, à trancher des questions complexes à l'issue d'un processus de délibération argumentée, et, bien sûr, à cultiver l'indépendance, inhérente à l'exercice de fonctions juridictionnelles, mais qui constitue aussi la marque distinctive de l'établissement public qu'est l'OFPRA. Cet ensemble de savoir-faire et d'attitudes m'a été précieux, par exemple, pour aborder les questions souvent délicates touchant à la doctrine et à la pratique de protection de l'Office, ou encore pour déterminer les implications concrètes de principes structurants pour l'activité

de l'établissement tels que l'indépendance fonctionnelle qui lui est reconnue ou la confidentialité de la demande d'asile.

Dans un second temps, entre 2012 et 2019, j'ai exercé les fonctions de directeur des affaires juridiques du pôle ministériel actuellement constitué par le ministère de la transition écologique et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Ces presque sept années en qualité de directeur d'administration centrale, au sein d'un vaste ensemble ministériel placé sous l'autorité de plusieurs membres du Gouvernement et couvrant des champs de l'action publique aussi variés que l'environnement, l'énergie, les transports, le logement ou l'urbanisme, m'ont apporté une connaissance approfondie du fonctionnement de l'administration centrale, des cabinets ministériels et des relations entre l'administration et le pouvoir politique. Cette expérience m'a été utile, en particulier, pour définir, au quotidien, le juste positionnement d'un établissement public tel que l'OFPRA vis-à-vis de l'autorité de tutelle et, plus généralement, des autres acteurs de l'asile. Elle a aussi nourri ma réflexion sur l'évolution de l'organisation de l'établissement, à la faveur notamment du renforcement de ses moyens humains, ainsi que, bien sûr, ma pratique managériale.

Ceci étant rappelé, il va de soi que, après bientôt trois ans d'exercice des fonctions de directeur général de l'OFPRA, l'expérience ainsi acquise au sein de cet établissement profondément attachant et doté d'une forte identité, dans un contexte marqué à la fois par une forte augmentation de ses effectifs et, à partir du printemps 2020, par les conséquences de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, joue un rôle déterminant dans ma pratique professionnelle actuelle.

2. Quel bilan général faites-vous de vos réalisations depuis votre nomination ?

Les principales réalisations de l'OFPRA depuis ma nomination ont été les suivantes.

En premier lieu, l'établissement a changé de dimension. En effet, le plafond d'emplois de l'OFPRA, qui était de 805 en 2019, a été porté à 1 005 par la loi de finances initiale pour 2020. Cette augmentation très importante, portant sur près d'un quart des effectifs, a nécessité, dans un contexte marqué par la crise sanitaire, une forte mobilisation de l'ensemble des services de l'établissement. Une intense activité de recrutement a ainsi été déployée, afin de pourvoir aussi rapidement que possible l'ensemble des postes créés ; il a ensuite fallu former les nouveaux collaborateurs, constitués en majorité d'officiers de protection instructeurs, dont le parcours d'apprentissage est particulièrement exigeant. En parallèle, les emprises immobilières de l'Office ont dû être substantiellement étendues, qu'il s'agisse des espaces de bureau ou des espaces destinés à recevoir du public, et notamment des boxes d'entretien, compte tenu du développement de l'activité d'entretiens rendue possible par la hausse des effectifs ; cette extension a été réalisée en trois opérations successives de prise à bail qui, à la faveur du départ d'autres occupants, ont pu avoir lieu sur le site principal de l'établissement à Fontenay-sous-Bois.

En deuxième lieu, l'organisation interne de l'OFPRA a évolué, pour tenir compte de cet accroissement des effectifs, mais aussi pour mettre l'établissement en mesure de faire face aux nouveaux défis auxquels il est confronté.

D'une part, l'année 2020 a été l'occasion de réorganiser les divisions géographiques de l'Office, qui rassemblent les officiers de protection en charge de l'instruction des demandes d'asile, dont le nombre a été porté de six à huit. La nouvelle organisation retenue repose sur quatre binômes de divisions spécialisées par grandes zones géographiques (Asie, Europe-Moyen Orient, Afrique, Amériques-Maghreb) et vise à permettre de mieux combiner la spécialisation géographique qui contribue à la qualité de l'expertise de l'établissement avec de plus larges possibilités de mutualisation du traitement des principaux flux de demandes, gage de réactivité face aux évolutions de la composition par nationalités de ces flux.

D'autre part, afin de répondre aux enjeux accrus de la protection administrative et juridique des bénéficiaires d'une protection internationale, la division de la protection, en charge de cette mission, a laissé la place, au 1^{er} janvier dernier, à un « pôle protection » qui comporte désormais deux divisions. Toutes deux sont compétentes en ce qui concerne l'état civil, compte tenu de l'augmentation tendancielle du volume d'activité en la matière, tandis que, au sein de l'une d'entre elles, a été créé un service du suivi du statut, en charge de l'ensemble des procédures susceptibles de conduire à une remise en cause du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire, en particulier à la suite de signalements adressés à l'Office, quel qu'en soit le motif (retour dans le pays d'origine, menace grave pour l'ordre public, etc.).

En troisième lieu, divers chantiers ont été menés à bien en vue de moderniser, au moyen notamment des outils numériques, les méthodes de travail de l'Office et ses relations avec ses usagers. En particulier, l'OFPRA a développé un portail numérique permettant de mettre en œuvre la dématérialisation de la convocation des demandeurs d'asile à l'entretien et de la notification des décisions prévue par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (v. réponse à la question 10).

En quatrième lieu, enfin, si les effets bénéfiques de certains des chantiers énumérés précédemment sont encore à venir, ils ont d'ores et déjà contribué à permettre à l'établissement, malgré le choc majeur sur son activité qu'a constitué la crise sanitaire (v. réponse à la question 5), d'atteindre, en 2021, un niveau sans précédent d'activité décisionnelle en ce qui concerne le traitement de la demande d'asile, avec près de 140 000 décisions rendues, en hausse de 55 % par rapport à 2020 et de 16 % par rapport à 2019, dernière année avant la crise sanitaire.

Ce haut niveau d'activité a permis une réduction massive du nombre de demandes en attente de traitement, qui est passé de près de 90 000 au mois d'octobre 2020 à moins de 48 500 à la fin du mois de janvier 2022, permettant d'anticiper une diminution importante des délais de traitement dans les mois qui viennent, conformément aux objectifs assignés en la matière à l'établissement (v. réponse à la question 8).

3. Quels sont les principaux enjeux que vous identifiez, pour les trois années à venir, et à plus long terme, s’agissant :

a. de l’examen des demandes d’asiles ?

En ce qui concerne le traitement de la demande d’asile, l’enjeu immédiat consistera, dans les prochains mois, à mener à son terme la trajectoire de réduction du nombre de demandes en instance qui a été engagée depuis l’automne 2020, afin de permettre à l’établissement d’atteindre les objectifs qui lui ont été assignés en matière de réduction des délais de traitement (v. réponse à la question 8). L’atteinte de ces objectifs nécessitera également des adaptations dans la façon, pour l’Office, de programmer son activité ; des travaux ont d’ores et déjà été engagés en ce sens.

Au-delà, et afin de préserver dans la durée les acquis de la réduction des stocks et des délais de traitement, l’objectif devrait être d’accroître la capacité d’adaptation de l’OFPRA, et plus généralement de l’ensemble de la chaîne de l’asile, à une demande d’asile dont l’évolution est, par construction, difficile à anticiper, et qui est susceptible, dans son niveau comme dans sa composition par nationalités, de connaître des mutations rapides. Ceci implique notamment de poursuivre les actions déjà entreprises en matière de gestion des ressources humaines (anticipation des besoins, formation, etc.) ou encore de diversification des modalités d’intervention de l’Office (missions foraines, recours à la visioconférence, etc.).

Par ailleurs, le dispositif français en matière d’asile devra, le moment venu, être adapté au nouveau cadre européen en cours de négociation, dans le cadre du pacte sur la migration et l’asile proposé par la Commission européenne. D’ores et déjà, il convient de tenir compte de l’entrée en vigueur, le 19 janvier 2022, du règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l’Agence de l’Union européenne pour l’asile (European Union Agency for Asylum, EUAA), qui a succédé au Bureau européen d’appui en matière d’asile (European Asylum Support Office, EASO). L’Agence a notamment pour mission de favoriser la convergence des pratiques nationales en matière d’asile, notamment en adoptant des lignes directrices dont la prise en compte par les autorités nationales, au premier rang desquelles les autorités de détermination telles que l’OFPRA, est obligatoire, et cette convergence constitue l’une des priorités, en matière d’asile, de la présidence française de l’Union européenne.

b. de la protection administrative et juridique des personnes qui bénéficient de l’une des formes de protection internationale ?

L’effet cumulé de l’augmentation de la demande, de l’importance, dans celle-ci, de nationalités à fort taux de protection, comme l’Afghanistan, et de l’augmentation de l’activité tant de l’OPFRA que de la CNDA a conduit à un accroissement du nombre des personnes placées sous la protection de l’Office, qui sont aujourd’hui, en incluant les mineurs, au nombre de 500 000 environ. La bonne intégration de ces personnes revêt une importance décisive et, si cette intégration, par elle-même, ne relève pas des compétences de l’OFPRA, celui-ci y contribue par son activité en matière d’état civil, la délivrance des documents tenant lieu d’actes d’état civil étant nécessaire pour l’accès des intéressées à un certain nombre de droits ou de services.

Pour l'Office, un enjeu majeur des prochaines années consistera donc, en s'appuyant sur la nouvelle organisation récemment mise en place, à garantir aux personnes placées sous sa protection la délivrance rapide de ces documents, dans un contexte de complexification de cette activité du fait notamment de l'évolution des nationalités concernées.

Devront également être poursuivis les travaux visant à simplifier certaines formalités pour les bénéficiaires d'une protection internationale, notamment en favorisant la transmission directe, aux administrations et organismes concernés, des informations relatives à leur état civil.

4. L'article L. 121-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que « l'Office exerce en toute impartialité les missions mentionnées ci-dessus et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction ». Cette indépendance fonctionnelle prévue par la loi est-elle selon vous suffisamment garantie ?

L'article L. 121-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile définit les missions de l'OFPRA, lesquelles consistent à reconnaître la qualité de réfugié ou d'apatrides ou à accorder le bénéfice de la protection subsidiaire aux personnes qui remplissent les conditions légales à cet effet, mais aussi à assurer la protection juridique et administrative des personnes admises au bénéfice de l'une ou l'autre de ces formes de protection internationale, ce qui inclut notamment l'établissement des documents tenant lieu aux intéressées d'actes d'état civil et le suivi dans la durée de leur statut. Tout en rappelant la soumission de l'Office au principe d'impartialité qui s'impose à toute autorité administrative, la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a consacré l'indépendance de celui-ci dans l'exercice de l'ensemble de ces missions en disposant qu'il « *ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction* ».

L'indépendance ainsi reconnue à l'Office par le législateur vise notamment à garantir que, comme l'exige d'ailleurs le droit de l'Union européenne, les décisions sur les demandes d'asile soient prises, sous le contrôle du juge, en fonction des seuls critères prévus par les textes, indépendamment de toute considération diplomatique ou de politique migratoire. Elle exclut en particulier – outre, naturellement, d'éventuelles instructions dans des dossiers individuels –, que soient assignés à l'établissement des objectifs en termes de taux de protection.

Cette indépendance est aujourd'hui solidement établie ; consacrée par la loi, elle se nourrit d'une pratique ancienne et prend appui sur l'autonomie de gestion inhérente au statut d'établissement public qui est celui de l'Office. Elle n'est naturellement exclusive, ni de l'exercice de la tutelle administrative et financière qui appartient au ministre chargé de l'asile, visant notamment à s'assurer du bon emploi des ressources dévolues à l'établissement et de la cohérence de son action avec les priorités du gouvernement, ni de relations étroites avec l'ensemble des autres acteurs en matière d'asile et d'immigration, en particulier l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les préfetures, dans le respect des compétences propres de chacun.

5. Comment l'action et l'organisation de l'OFPPA se sont-elles adaptées au contexte de crise sanitaire ?

Il convient de rappeler d'abord que, en ce qui concerne la demande d'asile, la crise sanitaire a conduit à une rupture, en 2020, avec une tendance plus que décennale à l'augmentation.

En effet, alors que près de 133 000 demandes d'asile avaient été introduites à l'OFPPA en 2019, ce nombre a reflué à 96 500 environ en 2020, soit une baisse de plus de 27 %. Le premier semestre de l'année 2021 est resté marqué par un niveau de demande significativement inférieur à celui de l'avant-crise et, si le second semestre a vu le retour d'une tendance à l'augmentation de la demande, celle-ci est demeurée, sur l'ensemble de l'année, avec environ 103 000 demandes introduites à l'Office, en retrait de 22,5 % par rapport à 2019.

Si elle a affecté la demande, en raison principalement des restrictions aux déplacements internationaux liés aux mesures sanitaires, la crise a également lourdement pesé sur l'activité de l'OFPPA et, plus généralement, de l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'asile.

L'impact principal, mais non exclusif, a résidé dans l'interruption de l'accueil du public, et notamment des entretiens avec les demandeurs d'asile, lors du premier confinement de la population, du 17 mars au 11 mai 2020. Le maintien d'un haut niveau d'activité au cours de cette période a néanmoins été rendu possible par le recours au télétravail, qui a été étendu à une grande majorité des agents de l'Ofpra, lesquels ont ainsi pu, dès lors que la nature de leurs missions le permettait, continuer d'assurer leurs activités. En particulier, les officiers de protection instructeurs ont continué à instruire à distance les demandes d'asile des personnes déjà auditionnées ; les chargés de recherche et les consultants juridiques ont également pu poursuivre leurs activités de veille documentaire et de production consultative et contentieuse.

L'OFPPA a également veillé, au cours du premier confinement, à maintenir son activité d'introduction de la demande d'asile, à un niveau certes réduit du fait de la diminution des effectifs disponibles, de la réduction d'activité des structures d'aide à la constitution du dossier, des difficultés d'acheminement postal et des effets de l'arrêt de l'enregistrement au niveau des guichets uniques pendant plusieurs semaines, qui ont tari progressivement le flux des introductions. Par ailleurs, des agents de la division de la protection ont été mobilisés pour faire face aux demandes d'actes d'état civil présentant un caractère d'urgence, comme ont pu le faire les mairies.

Enfin, des agents du service informatique se sont constamment assurés du bon fonctionnement de l'infrastructure informatique et ont été mobilisés pour assurer la commande et le déploiement progressif d'ordinateurs portables, dans un contexte de pénurie mondiale des matériels et des composants informatiques. Les services administratifs et financiers ont, quant à eux, veillé à la continuité de certaines missions essentielles à la vie de l'établissement, comme la paye des agents.

Lors de la reprise des entretiens d’asile, au mois de mai 2020, l’OFPRA a été amené à faire évoluer ses modalités d’accueil pour s’adapter à la situation sanitaire (mise en place d’une salle d’attente supplémentaire pour les demandeurs d’asile afin de répondre aux enjeux de distanciation physique, mise à disposition de gel hydro-alcoolique et de masques pour les demandeurs d’asile non équipés, aménagement des boxes d’entretien). Ces dispositions ont permis, depuis lors, et y compris lors du deuxième confinement de l’automne 2020, de ne plus interrompre l’accueil des demandeurs d’asile en entretien. Des dispositions ont également été prises pour favoriser un recours accru au télétravail par les services qui n’y avaient pas accès précédemment, notamment pour l’établissement des actes d’état civil.

L’ensemble de ces mesures a permis, tout en assurant la protection de la santé des agents, prestataires et usagers de l’Office, de limiter, en 2020, la baisse de l’activité décisionnelle consécutive à la réduction de l’activité d’entretien – avec près de 90 000 décisions rendues en 2020, soit une baisse d’environ 25 % par rapport à 2019 – et, en 2021, au bénéfice des recrutements effectués à partir de la fin de l’année 2019, d’atteindre, avec près de 140 000 décisions, le plus haut niveau historique d’activité de l’établissement.

Les effets de la crise sanitaire n’en demeurent pas moins sensibles sur le fonctionnement de l’OFPRA, qu’il s’agisse de la multiplication, en ce début d’année 2022, des contaminations liées à la nouvelle vague de la pandémie, qui a très fortement perturbé l’organisation des entretiens, ou encore des conséquences de l’inscription de la crise dans la durée sur l’apprentissage des agents nouvellement recrutés ou sur le collectif de travail.

6. L’OFPRA a bénéficié au cours des dernières années d’une augmentation importante de la subvention pour charges de service public qui lui est octroyée et de son plafond d’emplois. Les moyens financiers et humains octroyés à l’Office vous apparaissent-ils aujourd’hui satisfaisants ?

Depuis 2010, l’OFPRA a en effet bénéficié d’une augmentation importante de ses moyens humains et financiers, destinée à lui permettre de faire face à l’augmentation tendancielle de la demande d’asile jusqu’en 2019 et d’atteindre les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la résorption des stocks de demandes en instance et la réduction des délais de traitement.

Ainsi, entre 2010 et 2022, le plafond d’emplois de l’établissement est passé de 412 à 1 003, soit une hausse de 143 %. En particulier, l’OFPRA s’est vu allouer, par la loi de finances initiale pour 2020, un renforcement de 200 emplois contractuels supplémentaires, dont 150 directement dédiés à l’instruction des demandes d’asile et 50 pour les services d’appui à l’instruction et de soutien. Cette mesure a été partiellement mise en œuvre par anticipation dès 2019, avec le recrutement de 70 officiers de protection au dernier trimestre, le surplus des recrutements ayant été réalisé en 2020, malgré un décalage dans le temps par rapport au calendrier initialement envisagé, en raison de la crise sanitaire.

Au cours de la même période, les recettes de l’établissement, composées en quasi-totalité de la subvention pour charges de service public, ont logiquement augmenté

dans des proportions comparables, passant de 32 millions d’euros environ en 2010 à près de 92 millions d’euros au budget initial pour 2022, soit une hausse de 187 %. Ces recettes sont, au premier chef, destinées à couvrir les charges de personnel de l’établissement, qui représentent environ deux tiers des dépenses, et les dépenses directement liées à l’activité d’instruction de la demande d’asile, constituées principalement par les dépenses d’interprétariat.

Au bénéfice de l’important effort budgétaire consenti au cours des années écoulées, le dimensionnement des moyens de l’OFPRA apparaît aujourd’hui adapté au niveau de la demande d’asile, avec une capacité de traitement nettement supérieure à la demande, de nature à permettre à l’établissement d’atteindre ses objectifs en matière de résorption des stocks et de diminution des délais de traitement. Il conviendra naturellement d’être attentif, pour l’avenir, à l’évolution de la demande d’asile, ainsi que du nombre de personnes placées annuellement sous protection de l’Office, par ses propres décisions ou par celles de la CNDA, qui est le déterminant principal de l’activité du « pôle protection » de l’établissement en matière notamment d’état civil.

7. Quel regard portez-vous sur la gestion, par l’OFPRA, de l’accueil des ressortissants afghans à la suite des opérations d’évacuation conduites en août 2021 ?

L’Afghanistan étant, depuis 2018, le premier pays d’origine des demandeurs d’asile en France, la prise du pouvoir par les talibans, au mois d’août 2021, a constitué, pour l’OFPRA, un événement majeur, qui l’a notamment conduit, au bénéfice d’un suivi attentif de la situation sur le terrain, à faire évoluer sa pratique décisionnelle, sous le contrôle de la CNDA.

En ce qui concerne les personnes évacuées d’Afghanistan par les autorités françaises, l’OFPRA s’est organisé, à l’instar des autres acteurs de l’asile, pour assurer un traitement rapide de leurs demandes d’asile, comme il l’avait fait, au printemps, lors de l’évacuation préventive de plus de 600 ressortissants afghans ayant travaillé pour le compte des autorités diplomatiques et consulaires françaises sur place.

En cumulant les évacuations de la seconde quinzaine du mois d’août 2021 et celles qui ont eu lieu depuis lors, c’est près de 2 500 demandes qui ont été introduites à l’OFPRA à ce titre depuis le 15 août, dont environ 2 000 aux mois de septembre et octobre dernier. Même si, compte tenu de leur profil, le besoin de protection des intéressés ne fait généralement guère de doute, l’Office a naturellement veillé à un examen approfondi de chacune des demandes, en étant attentif à la situation spécifique des personnes concernées mais aussi à l’identification éventuelle de faits susceptibles de justifier la mise en œuvre de clauses d’exclusion du bénéfice de l’asile. A ce jour, plus de 1 900 décisions ont d’ores et déjà été rendues par l’Office, dans un délai moyen légèrement inférieur à deux mois.

Il convient de souligner que cette mobilisation spécifique en faveur des personnes évacuées d’Afghanistan n’a pas empêché l’Office de poursuivre, à un rythme soutenu, l’examen des demandes présentées par des ressortissants afghans déjà

présents sur le territoire français. Ainsi, en 2021, c'est près de 16 500 décisions qui ont été prises par l'OFPRA sur des demandes d'asile de ressortissants afghans, ce qui permis, sur l'ensemble de l'année, une réduction significative du nombre de demandes en instance malgré la hausse de la demande liée, pour une large part, aux opérations d'évacuation.

8. Dans le projet annuel de performance de la mission « immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2022, la prévision actualisée du délai moyen de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA en 2021 était de 150 jours. L'objectif fixé pour 2022 est de 75 jours, et pour 2023 de 60 jours. Quelles évolutions préconisez-vous pour atteindre ces objectifs ?

L'atteinte de l'objectif gouvernemental de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA dans un délai moyen de deux mois dépend au premier chef de la capacité de l'Office à réduire au strict minimum, compte tenu du flux des demandes et des nécessités d'une instruction de qualité, le nombre de dossiers en instance.

Or, à partir de 2018, malgré l'augmentation des moyens de l'OFPRA au cours des années antérieures et la hausse corrélative de son activité décisionnelle, le nombre de demande en instances s'est fortement accru, du fait, d'abord, de la dynamique de la demande d'asile, puis, à partir du mois de mars 2020, des conséquences de la crise sanitaire, et notamment de l'interruption de l'accueil du public au cours du premier confinement. Le délai de traitement, qui était de 161 jours en 2019, s'est ainsi mécaniquement allongé pour atteindre 262 jours en 2020.

A partir de la fin de l'année 2020, date à laquelle les nouveaux renforts alloués à l'Office par la loi de finances initiale pour 2020 ont commencé à produire leurs effets, à la faveur de l'atténuation des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité de l'établissement, cette tendance à l'accroissement du nombre de demandes en instance s'est inversée. L'année 2021 a ensuite permis, ainsi qu'il a été dit précédemment, une réduction massive du nombre de demandes en instance.

Sur l'ensemble de l'année, le délai moyen constaté s'est maintenu à 261 jours, comme en 2020, la résorption du stock de demandes en instance ayant toujours, dans un premier temps, un effet négatif sur le délai constaté, du fait du traitement des dossiers les plus anciens. Les premiers effets positifs de cette résorption sur les délais se sont toutefois manifestés à compter du mois d'octobre, date à partir de laquelle ces délais ont entamé une décrue qui les a ramenés à 209 jours au mois de janvier 2022.

Cette réduction devrait se poursuivre et s'accroître dans les mois qui viennent, rendant accessibles les objectifs mentionnés par le projet annuel de performance, sous réserve, naturellement, de l'évolution de la demande d'asile.

9. Avez-vous des recommandations d'évolutions s'agissant :

a. de l'organisation de l'Office (centralisation/décentralisation des entretiens de demande d'asile, nombres et durées des actions hors les murs, etc.) ?

b. des liens de l'Office avec les autres acteurs chargés de l'immigration (notamment l'Office français de l'immigration et de l'intégration) ?

Si on le considère dans son ensemble, le dispositif français en matière d'asile, dont l'OFPRA est l'acteur principal mais pas unique, combine des guichets déconcentrés – les guichets uniques de la demande d'asile associant les préfectures et l'OFII – et une instruction par l'Office qui est pour l'essentiel concentrée à son siège de Fontenay-sous-Bois mais qui n'est pas exclusive pour autant d'une présence territoriale à géométrie variable.

Ce dispositif permet ainsi de combiner les avantages de la proximité avec, en ce qui concerne le traitement de la demande d'asile, les bénéfices de la concentration des moyens et de l'expertise très spécifique requise à cet effet. En particulier, il favorise, du fait notamment de la spécialisation des agents instructeurs, une productivité élevée de ces derniers, et permet, grâce à la concentration de ressources rares, par exemple en matière d'interprétariat, une adaptation rapide de l'activité à l'évolution par nationalités de la demande, laquelle, ainsi qu'il a été dit précédemment, constitue aujourd'hui un enjeu crucial pour la résilience de l'ensemble de la chaîne de l'asile.

La présence territoriale de l'OFPRA est quant à elle caractérisée par sa souplesse et son adaptabilité à l'évolution de la répartition des demandeurs sur le territoire. Cette présence repose au premier chef sur l'organisation de missions foraines, dont le nombre s'est considérablement accru dans la période la plus récente, avec notamment, au cours de l'année 2021, la réalisation de 50 missions sur le territoire national, un niveau jamais atteint jusqu'à présent. Il convient également de souligner que, pour le traitement de la demande d'asile outre-mer, l'OFPRA, au-delà du recours à des missions foraines, dispose d'une antenne permanente à Cayenne et de la possibilité, à laquelle il recourt largement, d'entendre les demandeurs d'asile par visioconférence, depuis des locaux mis à disposition par les préfectures.

L'intervention de plusieurs acteurs dans la procédure d'asile rend bien sûr nécessaire de rechercher, dans le respect des compétences de chacun, une coordination toujours plus étroite, laquelle passe notamment par une bonne circulation entre eux de l'information, qu'il s'agisse, par exemple, pour l'OFII, de tirer les conséquences des décisions de l'Office sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile ou de tenir compte de facteurs de vulnérabilité identifiés par l'OFPRA. Les travaux déjà engagés en la matière mériteront d'être poursuivis dans les années à venir.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à l'adaptation permanente des moyens mis en œuvre par l'OFPRA pour tenir compte de la répartition géographique des demandeurs d'asile, en particulier outre-mer. A cet égard, des travaux sont d'ailleurs en cours pour l'installation d'une antenne permanente à Mayotte, afin,

en complément de l'effort important accompli au cours de l'année écoulée par l'Office, qui a multiplié les missions foraines dans ce département, de permettre une remise en mains propres aux intéressés des principales pièces de la procédure, compte tenu des difficultés spécifiques d'acheminement du courrier constatées localement. L'OPFRA devra également, par exemple, s'attacher à concrétiser la possibilité qui lui est offerte d'entendre en visioconférence, en dehors du cas des demandeurs domiciliés outre-mer, ceux qui, notamment pour des raisons de santé, ne peuvent se déplacer sur de longues distances.

10. Quel bilan faites-vous des dispositifs de dématérialisation des convocations des demandeurs d'asile et des notifications de certaines décisions mis en place par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 ? Faudrait-il aller plus loin en la matière ?

La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a prévu que la convocation des demandeurs d'asile à l'entretien et la notification des décisions de l'OFPRA pourraient désormais avoir lieu « *par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* ». En application de ces dispositions législatives, le décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 est venu préciser que ces convocations et notifications s'effectueraient par voie électronique, sauf lorsque le demandeur établit qu'il n'est pas en mesure d'accéder au procédé électronique mis en place à cet effet ou lorsque l'Office décide de ne pas y recourir notamment pour des motifs liés à la situation personnelle du demandeur ou à sa vulnérabilité.

Conformément à ce cadre législatif et réglementaire, l'OFPRA a développé un portail électronique permettant aux demandeurs d'asile d'accéder de manière sécurisée aux correspondances qui leur sont adressées, déposées dans un « coffre-fort numérique », tout en préservant la possibilité pour les structures de domiciliation et d'hébergement d'assurer pleinement l'accompagnement des intéressés dans leurs démarches, grâce à un mécanisme électronique de suivi en temps réel des listes de courriers distribués, avec l'indication de leur objet et des dates d'échéance, sans accès à leur contenu.

En lien avec les services du ministère de l'intérieur et de l'OFII, ce dispositif a été déployé à compter du 15 juillet 2020, à titre expérimental, dans les régions Bretagne et Nouvelle-Aquitaine. Depuis cette date, près de 8 700 comptes numériques ont été ouverts, contenant environ 7 800 lettres d'introduction, 6 500 convocations et 5 800 décisions notifiées par voie électronique, ainsi que 1 800 documents complémentaires. Après plus d'un an et demi d'usage, le bilan de l'expérimentation démontre une bonne appropriation de l'outil par les différents acteurs, avec notamment un accès plus rapide, plus systématique et plus sûr aux courriers officiels, des délais de notification raccourcis, ainsi qu'une traçabilité accrue des opérations, chaque événement (dépôt, lecture, notification, création de compte ou de mot de passe) donnant lieu à la transmission automatisée vers le dossier du demandeur d'une attestation signée et horodatée par un tiers de confiance.

La généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire métropolitain, d'ores et déjà possible du point de vue technique, est désormais envisagée au début du second trimestre de l'année en cours, pour tenir compte du délai encore nécessaire à l'équipement en bornes informatiques de l'ensemble des structures d'accueil. A cette occasion, le portail, disponible aujourd'hui en versions française et anglaise, sera rendu accessible dans plus d'une vingtaine de langues, parmi les plus fréquemment parlées par les demandeurs d'asile.

Il importe de souligner que le portail usager ainsi mis en place vient compléter, à l'OFPRA, une offre préexistante de télé-services dont l'utilisation s'est fortement développée dans le contexte de la crise sanitaire (s'agissant en particulier des demandes par voie électronique de copies de documents d'état civil). Par ailleurs, dans sa version actuelle, l'espace numérique permet d'ores et déjà de proposer des services plus nombreux que les seules notifications électroniques des convocations et des décisions, et, de fait, il est apparu d'emblée opportun d'y verser l'ensemble des courriers de l'OFPRA, afin que le demandeur d'asile n'ait pas à surveiller deux sources parallèles de courriers (postale et électronique). A terme, des prolongements de ce dispositif ne peuvent être exclus, vers l'aval de la procédure, par exemple pour la remise des documents d'état civil des demandeurs ayant obtenu le bénéfice d'une protection internationale, voire vers l'amont, c'est-à-dire la transmission du dossier de demande d'asile, comprenant le formulaire de demande et les éventuelles pièces justificatives (dont la numérisation est actuellement assurée par l'OFPRA lors de l'introduction de la demande). Il convient toutefois de souligner que ces éventuels prolongements soulèvent des enjeux et difficultés spécifiques et, dès lors, ne pourraient être envisagés qu'après une expertise approfondie en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.

11. Quelles sont votre analyse et vos propositions s'agissant de la réforme du régime d'asile européen commun ?

La détermination de la position de la France dans le cadre de la négociation engagée depuis plusieurs années en vue de la réforme du régime d'asile européen commun, qui se poursuit actuellement, sous présidence française, sur la base de la proposition, par la Commission européenne, d'un nouveau pacte sur la migration et l'asile, ne relève pas de l'OFPRA, à qui il revient toutefois d'apporter au gouvernement son expertise, en qualité d'autorité de détermination nationale, sur les sujets touchant à son domaine de compétence.

A ce titre, il convient de rappeler que l'Office dispose d'une expérience utile sur des sujets tels que l'asile à la frontière (compétence qu'il exerce par le biais d'une mission installée dans la zone aéroportuaire de Roissy) ou encore la relocalisation de demandeurs d'asile à partir des pays européens de première entrée, qui constitue une des manifestations essentielles de la solidarité nécessaire au bon fonctionnement du régime d'asile européen commun.

Sur le fond, il paraît important de souligner que, quels que soient les équilibres qui pourront être trouvés, en particulier, entre responsabilité et solidarité, dans le cadre notamment de la négociation du projet de règlement sur la gestion de l'asile et des migrations, il sera nécessaire, au-delà de l'harmonisation, déjà réalisée, des

procédures et conditions d’octroi de la protection internationale, de continuer d’œuvrer concrètement à la convergence des pratiques décisionnelles, qui, comme il a été dit précédemment, constitue l’une des priorités de la présidence française dans le domaine de l’asile.

Cette convergence, qui devra se faire autour des meilleurs standards, repose notamment sur la qualité des échanges d’informations entre les autorités nationales de détermination, en ce qui concerne le parcours administratif des demandeurs d’asile au sein de l’espace européen, mais aussi, ainsi qu’il a été indiqué précédemment, sur l’action de l’Agence de l’Union européenne pour l’asile, dans le cadre de laquelle il est nécessaire que les administrations françaises, et en particulier l’OFPRA, jouent un rôle actif pour y faire valoir leurs priorités et leur expertise.

*

* *