



**Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République**

Paris, le 15 mai 2025

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

Questionnaire de Mme Émeline K/Bidi, rapporteure

1. En quoi votre parcours et vos responsabilités antérieures vous préparent-ils à exercer les fonctions de directeur général de l'OFPRA ? Quelles sont vos motivations pour exercer ces fonctions ?

Mon expérience est celle d'un haut fonctionnaire ayant exercé, depuis 23 ans, ses fonctions principalement en service déconcentré de l'Etat (aux échelons régional et départemental), à l'exception notable de deux expériences comme directeur d'administration centrale et de directeur de cabinet de la présidente de l'Assemblée Nationale.

Cette expérience me donne, me semble-t-il, les atouts professionnels de nature à me permettre de pouvoir prétendre aux fonctions de directeur général de l'OFPRA.

Comme sous-préfet, puis comme préfet, j'ai eu à gérer la mise en œuvre du droit des demandeurs d'asile, tant dans l'application du CESEDA que dans la dimension sociale qui y sont liées. Quand j'étais secrétaire général de la préfecture de l'Essonne (entre juin 2012 et novembre 2014, soit avant la mise en place des guichets uniques de demandeurs d'asile), j'ai ainsi eu à gérer tant les services chargés de l'accueil des demandeurs d'asile, que ceux en charge de leur hébergement (CADA et HUDA), induisant un certain nombre de mesures afin d'améliorer l'accueil de ces publics.

Si mon expérience ne m'a évidemment pas conduit à examiner la pertinence de l'octroi ou du refus de la protection internationale, elle m'a, pour autant, régulièrement amené à réinterroger, suite à recours gracieux ou contentieux, un certain nombre de décisions défavorables en matière de droit au séjour rendues par mes services et, ainsi, à me sensibiliser aux parcours humains complexes que l'on trouve toujours derrière une décision d'immigration et aux questions morales et philosophiques que cela soulève.

Par ailleurs, mon expérience, tant en service déconcentré qu'en administration centrale, m'a permis de conduire ou de participer à des réformes organisationnelles lourdes au sein de l'administration (Plan Préfecture Nouvelle

Génération, Réforme de l'Administration territoriale de l'Etat, Répertoire Electoral Unique etc).

Mon expérience de directeur d'administration centrale (DAC) m'a apporté une connaissance approfondie du fonctionnement de l'administration centrale, des cabinets ministériels et des relations entre l'administration et le pouvoir politique, ainsi qu'une pratique des rapports de forces qui en découlent et des arbitrages en situation complexe. Ayant eu, en tant que DAC, à exercer la tutelle sur un établissement public administratif, j'ai pu mesurer, à cette occasion, le juste positionnement d'un établissement public vis-à-vis de son autorité de tutelle et inversement. J'ajoute que j'ai eu, es qualité de préfet, à exercer les fonctions de délégué territorial de plusieurs agences conformément aux disposition du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Toute ma carrière a été dédiée au service public, dans une approche marquée par la rigueur, l'application et le contrôle du droit, la neutralité, mais aussi le terrain et l'humain. Il s'est toujours agi pour moi, dans la recherche de la solution au nom de l'intérêt général, de trouver l'équilibre entre l'individu et le collectif, plus exactement de trouver une solution bonne pour le collectif qui ne nie pas l'individu. Ma candidature aux fonctions de DG de l'OFPRA s'inscrit dans cette lignée. Mes motivations sont liées à l'exercice de ce droit fondamental individuel que constitue le droit d'asile, dans un contexte national, européen et international rendu complexe par la multiplication, la durée et l'exacerbation des crises qui nourrissent les migrations et peuvent questionner ce droit. L'asile est une fenêtre ouverte sur les tourments du monde et sur le tragique de l'Histoire de l'Humanité. A ce titre, le traitement de la demande d'asile, débouchant sur l'octroi ou le refus de la protection internationale, participent, j'en suis convaincu, de notre contrat social, aux valeurs durablement ancrées dans notre Histoire. Y contribuer avec les valeurs et éléments de méthode que j'ai mobilisés, depuis plus de 20 ans, au service de diverses missions de service public, me paraît ainsi faire sens.

2. 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 ». Comment entendez-vous garantir cette indépendance fonctionnelle, au regard notamment de la tutelle financière et administrative exercée par le ministère de l'Intérieur dans un contexte de durcissement des politiques migratoires européennes et françaises ?

L'indépendance fonctionnelle fait partie de l'identité de l'OFPRA, construite depuis sa création en 1952, et son directeur général en est le garant.

Depuis la loi du 29 juillet 2015, cette indépendance fonctionnelle est protégée par l'article L. 121-7 du CESEDA : « l'Office exerce en toute impartialité les missions mentionnées ci-dessus et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction ».

De même, l'article L. 121-8 du même code confie à l'OFPRA le soin d'assurer, « en liaison avec les autorités administratives compétentes, le respect des garanties fondamentales offertes par le droit national, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés sur le territoire de la République, et notamment la protection prévue par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et par le protocole de New York du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés » et l'article L. 121-15 garantit l'inviolabilité des locaux et des archives de l'Office.

Dans le cadre de cette indépendance fonctionnelle, l'OFPRA ne peut recevoir aucune instruction du Gouvernement sur l'exercice de ses missions, et en particulier sur l'octroi du statut de réfugié ou d'apatride et de la protection subsidiaire. De même, aucun objectif ne peut lui être fixé concernant son taux de protection.

Sur le plan juridique, l'Office prend ses décisions en application des critères fixés par les textes nationaux et internationaux, sous le contrôle du juge mais indépendamment de toute considération de politique migratoire.

L'OFPRA n'en demeure pas moins sous la tutelle administrative et financière d'un ministre, comme tous les établissements publics de l'Etat, et en l'occurrence du ministre chargé de l'asile (article L. 121-7 précité du CESEDA). Cette tutelle vise par exemple à s'assurer du bon usage des ressources de l'établissement et du respect des règles budgétaires et comptables des administrations publiques.

La tutelle a comme corollaire l'autonomie financière et administrative de l'Office, également garantie par l'article L. 121-7 du CESEDA, notamment lorsque le conseil d'administration vote son budget et que le directeur général l'exécute.

3. Au cours de votre carrière vous avez exercé la plupart de vos fonctions en qualité de haut-fonctionnaire sous les ordres du Ministre de l'intérieur, en qualité de préfet ou de sous-préfet, ou au sein même de ce ministère en qualité de secrétaire général adjoint. Vous étiez, jusque récemment, préfet du Finistère. Au vu de vos liens hiérarchiques avec le Ministère de l'intérieur, pensez-vous offrir toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par la fonction de directeur général de l'OFPRA ?

Si je devais être nommé à ces fonctions, il convient, en préambule, de rappeler que je les exercerais dans un cadre normatif garantissant l'indépendance des décisions prises, comme évoqué au point précédent.

De plus, l'un des atouts pour moi de la fonction managériale est d'évoluer au sein d'une équipe, dont on a la responsabilité, mais dont on se nourrit aussi de la culture et des valeurs. Dit autrement, je ne serai pas un homme seul, mais j'exercerai dans une équipe de haut niveau.

S'agissant plus précisément de l'existence d'un lien hiérarchique qui pourrait altérer les principes d'indépendance et d'impartialité attendues du candidat que je suis au poste de DG de l'OFPRA, deux éléments me paraissent devoir être mis en avant.

Tout d'abord, le principe qui me guide, comme tout fonctionnaire d'Etat, depuis que j'ai fait le choix du service public, est celui de l'impartialité et de la neutralité, guidé par l'application des règles de droit. Dans mon parcours, je pense avoir su le démontrer, puisque, en qualité de préfet et aux termes du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, j'en ai été le garant.

Ensuite, ma candidature aux fonctions de DG de l'OFPPRA a été proposée conjointement par le Ministre de l'intérieur et le Ministre des affaires étrangères au Premier ministre, avant que celui-ci ne la propose au Président de la République. Il me semble donc que ma candidature n'est pas celle d'un ministère, mais a bien la dimension interministérielle souhaitée par l'exécutif et a été considérée comme offrant ainsi les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par la fonction de directeur général de l'OFPPRA.

4. Pouvez-vous nous exposer les principales orientations que vous souhaitez donner à votre mandat de directeur général, à court et moyen terme ?

Alors que l'OFPPRA doit faire face à une augmentation de la demande d'asile, avec pour corolaire une augmentation continue du nombre de demandes en stock depuis fin 2022 (pour s'établir à 77000 à fin 2024) et un allongement des délais de traitement, il me semble que nous avons pour double devoir d'absorber le flux de ces demandeurs et de maintenir un haut niveau de qualité dans les réponses apportées aux demandeurs, consubstantielle à la culture de l'Office, tout en recherchant une plus grande rapidité dans les décisions prises et un accroissement de leur nombre.

Si je ne devais mettre en avant qu'une orientation, ce serait, dès lors, de pouvoir continuer à démontrer qu'une réduction de la durée moyenne de la réponse de l'Office aux demandes d'asile, d'une part, et une augmentation du nombre de décisions rendues, d'autre part, ne sont pas incompatibles avec le maintien du niveau exigeant de qualité des décisions ainsi rendues, consubstantielle à la mission de l'OFPPRA. Objectifs quantitatifs et qualitatifs ne sont pas antinomiques, car la rapidité et le nombre des décisions rendues sont aussi un devoir à l'égard des demandeurs d'asile, qu'on n'a pas le droit de laisser dans une attente incompatible avec la dimension sociale de la réponse publique. L'OFPPRA étant comptable des dites décisions en appel devant la CNDA et, en cassation, devant le Conseil d'Etat, toute dégradation de la qualité du travail se retrouverait inmanquablement dans l'augmentation du taux de réformation des décisions rendues.

Ces orientations, pour être mises en œuvre, devraient évidemment s'accompagner :

- d'efficacité via la poursuite de la recherche et de la mise en œuvre des voies et moyens (RH, managériaux, techniques, adaptation de process etc) qui permettront à aux agents de l'OFPPRA de se concentrer sur leur cœur de métier ; cela contribuera à améliorer les délais d'instruction et le nombre de décisions prises et, ce faisant, à réduire les stocks, en rendant plus de décisions qu'il n'entre de demandes, ce qui avait été obtenu entre 2020 et 2022 permettant d'atteindre, le point le plus bas jamais obtenu à l'été 2022 avec 41600 dossiers en stock ;

- de la garantie du maintien de la qualité élevée de l’instruction de chaque demande et de la décision rendue au final, cette qualité étant une condition de la crédibilité du droit d’asile, qui est une condition de sa préservation ;
- de la fluidité accrue de l’instruction, passant notamment par une meilleure territorialisation (poursuite des missions foraines, confortement des moyens en outre-mer, lancement de l’expérimentation France Asile) et la poursuite d’une intégration accrue de l’OFPRA dans une chaîne globale décisionnelle, sur laquelle influent les délais des décisions de l’OFPRA (hébergement, insertion professionnelle et sociale etc) ;
- d’un dialogue social exigeant et de qualité, pour tenir les objectifs demandés à l’OFPRA sans renoncer à une culture maison qui garantit aussi, par l’engagement sans faille de ses agents, la qualité du travail fait ; je souhaite prendre le temps d’entrer avec les agents et leurs cadres dans le détail de leur quotidien pour le comprendre et trouver grâce à eux les moyens de leur faire gagner du temps, de l’énergie, à chaque étape.

5. Les critères d’éligibilité au statut de réfugié, définis par la Convention de Genève ont été pensés dans le contexte historique de l’après-Seconde Guerre mondiale. Ceux-ci vous apparaissent-ils toujours adaptés au contexte géopolitique actuel, par exemple au regard de l’émergence de « réfugiés climatiques » ?

L’OFPRA applique les critères prévus par les textes nationaux et internationaux régissant le droit d’asile, et notamment par la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

La Convention protège ainsi 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* », qui « *se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ».

En complément, l’Union européenne a créé la protection subsidiaire, lorsqu’il existe « *des motifs sérieux et avérés* » de croire que l’intéressé risque de subir « *des atteintes graves* » dans son pays d’origine, comme la peine de mort, la torture, les traitements ou sanctions inhumains et les menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d’un civile en raison d’une violence aveugle.

L’asile constitutionnel permet, enfin, de protéger « *tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif* » (article 53-1 de la Constitution).

Les textes en vigueur couvrent ainsi les dissidences et les persécutions politiques, les conflits armés mais aussi des questions sociétales, comme l’orientation sexuelle et l’identité de genre. A titre d’exemple, l’OFPRA protège aujourd’hui plus près de 25 000 mineurs des mutilations sexuelles, dont l’excision.

Le dérèglement climatique représente assurément un défi : dans son rapport de novembre 2024, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) souligne que les conflits violents demeurent la cause première des déplacements de population mais que le changement climatique constitue un facteur aggravant. Ainsi, 90 millions de personnes déplacées « *vivent dans des pays qui connaissent une exposition élevée voire extrême aux risques climatiques* ». C'est notamment le cas au Soudan, où les camps de réfugiés font face aux risques d'inondation.

En tout état de cause, étendre le périmètre de la protection internationale aux enjeux climatiques nécessiterait une action coordonnée, au minimum à l'échelle européenne, et modifierait en profondeur les exigences requises des officiers de protection de l'OFPRA. En effet, l'expertise nécessaire à l'appréciation d'un risque lié au changement climatique est très différente de l'expertise technique (géopolitique, géographique, culturelle, etc.) des officiers de protection.

6. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile demeure le principal objectif assigné à l'Office. En moyenne de 4 mois aujourd'hui, la cible fixée dans le projet annuel de performance de la mission « immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2025 est de deux mois à l'horizon 2027. Cette réduction des délais s'est accompagnée d'un renforcement des effectifs mais également d'une augmentation du nombre de dossiers à traiter par les agents instructeurs, laquelle est dénoncée par le personnel de l'OPFRA. Pensez-vous que l'Office dispose des moyens suffisants pour atteindre l'objectif de réduction des délais de traitement sans porter préjudice à la qualité de l'instruction des demandes ?

Les délais d'instruction de l'OFPRA ont beaucoup baissé ces dernières années : ils sont de 4,6 mois en 2024, contre 5 mois en 2022 et 8,6 mois en 2021. Alors que le taux moyen constaté dans 22 pays européens était de presque 11 mois à fin 2024 (source EUAA), l'Office français apparaît ainsi aujourd'hui comme l'une des instances les plus diligentes d'Europe dans le rendu de ses décisions.

De même, l'activité de l'OFPRA n'a jamais été aussi soutenue : l'Office a rendu 141 911 décisions en 2024, contre 136 811 en 2023 et 134 513 en 2022. Ces résultats ont été obtenus grâce à l'engagement constant des agents de l'Office, à la modernisation des procédures (avec, par exemple, une programmation anticipée des entretiens et la dématérialisation du traitement des demandes d'asile) et au renforcement des moyens de l'Office (150 postes d'officiers de protection ont été créés en loi de finances pour 2020). Il convient de préciser que, sur le fondement des ratios de productivité constatés avant 2020, le COP OFPRA 2021-2023 prévoyait que les ETP attribués en 2020 permettraient d'atteindre une cible de 170 000 décisions par an (soit 14 166 par mois). Au regard des résultats constatés en 2021 et 2022, cette cible a été ramenée dans le cadre du suivi de la politique prioritaire du Gouvernement à 155 000 décisions (soit 12 900 décisions par mois), cette cible devant être atteinte à l'été 2023. Il a été tenu compte de la difficulté croissante dans l'instruction des dossiers (nouvelles exigences procédurales à l'échelle européenne, meilleure prise en compte

des vulnérabilités, renforcement de la vigilance autour des enjeux sécuritaires) mais aussi d'un taux de présentation aux entretiens en hausse. En dépit de cela, l'instruction n'a toutefois pas perdu en qualité.

En réponse à la progression de la demande constatée de manière quasiment continue au cours des années 2010, l'OFPRA a bénéficié d'un renforcement important de son effectif, passé de 412 ETP en 2010 à 805 en 2019 et à 1005 en 2020 et tout particulièrement d'officiers de protection, agents spécialisés dans l'instruction des demandes d'asile. Pour 2025, le plafond d'emplois s'élève à 1065 ETP à la suite de la proposition du Gouvernement d'un schéma d'emplois positif de 29 ETP inscrit en loi de finance initiale. Les 29 ETP octroyés en 2025 doivent permettre à l'établissement d'atteindre 161 000 décisions la première année et 165 000 dès 2026.

De même, le Pacte européen sur la migration et l'asile impliquera de nouvelles obligations pour l'OFPRA, comme la traduction de documents pertinents pour l'instruction des demandes d'asile ou l'extension de la possibilité pour les mineurs accompagnés d'être entendus en dehors de la présence de leurs parents.

L'OFPRA devra donc maintenir un niveau soutenu d'activité, avec trois principaux leviers qui devraient agir en faveur d'une amélioration tant des délais que de l'accroissement du nombre de décisions rendues : les 29 emplois d'officiers de protection sus-évoqués créés en loi de finances pour 2025 apparaissent comme la prise en compte par la tutelle du fait que l'augmentation du nombre de dossiers à traiter par les agents instructeurs ne saurait être la seule voie pour réduire les délais et augmenter le nombre de décision, mais passera aussi par l'optimisation des ressources humaines de l'Office (notamment en fidélisant les agents et en réduisant la vacance frictionnelle pour remplacer rapidement les départs) et par la poursuite des efforts de modernisation.

Enfin, les délais d'instruction de l'OFPRA restent tributaires de l'évolution de la demande d'asile. En 2024, la demande a augmenté de près de 8 %, à rebours de la tendance constatée dans les guichets uniques des préfectures (- 5,5 %). Cet écart s'explique par un effet calendaire : l'Office a reçu les demandes d'asile de personnes placées sous le régime Dublin avant 2024 mais qui, à l'issue de la procédure, n'ont pas été prises en charge par d'autres Etats membres de l'Union européenne.

7. L'augmentation des besoins de recrutement se traduit par une forte proportion d'agents contractuels et par l'existence d'un « turn over » important. Quelles pistes envisagez-vous pour conserver l'attractivité des carrières et fidéliser les agents ?

Le taux de rotation de l'OFPRA, qui s'élève à environ 18 %, s'explique par les recrutements pour pourvoir les postes créés (en entrée) et par les départs (en sortie).

Les qualités des agents de l'Office (engagement professionnel, expertise technique, capacités rédactionnelles, relations avec le public, etc.) les rendent attractifs pour des

recruteurs publics. Mais certains départs s'expliquent également par l'exigence des fonctions exercées.

L'attractivité des carrières de l'OFPRA et la fidélisation des agents passent, d'abord, par une structure équilibrée de l'emploi entre fonctionnaires et contractuels. C'est pourquoi l'OFPRA organise chaque année un concours d'officiers de protection, dont les épreuves écrites se dérouleront le 21 mai, jour de mes auditions devant le Parlement.

Je poursuivrai également les efforts de l'Office pour améliorer les conditions de travail des agents titulaires et contractuels, en donnant toute sa place au dialogue social. Plusieurs pistes peuvent être envisagées : l'animation du collectif, en valorisant l'identité de l'OFPRA, la prise en compte des difficultés spécifiques liées aux missions (et notamment le recueil des récits de souffrance), l'élargissement de l'offre de formation (en particulier sur le management et la prévention des risques psychosociaux), l'amélioration continue des outils informatiques, *etc.*

8. La concentration des moyens sur l'instruction des demandes d'asile conduit à des délais importants pour l'établissement des documents d'état civil des personnes qui se sont vues accorder une protection (10 mois et demi en moyenne en 2024). Entendez-vous renforcer les moyens alloués au pôle protection de l'Office ?

L'OFPRA assure deux missions d'égale importance : l'examen des demandes d'asile, d'une part, et la protection juridique et administrative des réfugiés, d'autre part. L'Office constitue ainsi la mairie des réfugiés, en établissant leurs actes d'état civil. Au total, plus de 660 000 personnes sont aujourd'hui placées sous sa protection.

Le pôle protection a été renforcé ces dernières années, avec la création d'une nouvelle division en janvier 2022 et de 24 emplois de rédacteurs de l'état civil (dont 8 en 2023 et 16 en 2024). L'OFPRA compte ainsi 80 rédacteurs.

Grâce à ces renforts et à l'engagement constant des agents, le délai de reconstitution des actes d'état civil a ainsi baissé, malgré l'augmentation du nombre de protections : il est de 10,4 mois en 2024, contre 11,6 mois en 2023, tout en s'accompagnant d'une augmentation du nombre d'actes reconstitués (77 300 actes reconstitués en 2024, soit +19% par rapport à 2023 et +56% par rapport à 2022).

Ce délai reste toutefois trop long pour les personnes protégées, qui peuvent rencontrer des difficultés administratives dans leur vie quotidienne (même si, depuis le 1^{er} janvier 2025, les préfectures n'ont plus besoin des actes d'état civil pour délivrer les titres de séjour, le ministère de l'intérieur ayant, au cas d'espèce, su adapter ses instructions et usages et su faire preuve de pragmatisme en faveur des personnes reconnues BPI).

Se pose donc la question des moyens du pôle protection et du plafond d'emplois de l'établissement fixé par la loi de finances.

L'Office doit également poursuivre ses efforts de modernisation, en étudiant par l'exemple la dématérialisation de ses relations avec les personnes protégées : aujourd'hui, les échanges se font essentiellement par courrier postal, alors que la procédure d'asile est entièrement dématérialisée. Une telle évolution nécessiterait une adaptation législative, en s'inspirant de l'expérimentation mise en place pour les Français de l'étranger.

A terme, les espaces France asile (EFA) permettront de fiabiliser les données de l'état civil dès l'introduction de la demande d'asile à l'OFPRA, et donc de faciliter *in fine* l'élaboration des actes.

9. La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a prévu le déploiement de sites pilotes « France Asile » regroupant les services de l'OFPRPA, des préfectures et des agents de l'OFII. A ce jour, l'ouverture d'un seul site est programmée à Cergy-Pontoise le 19 mai prochain. Quel est votre regard sur la création de ces pôles France Asile et sur leur éventuelle généralisation ? Le cas échéant, quelle est la plus-value de ces pôles comparés aux nombreuses missions foraines déjà déployées par l'OFPRA ?

Actuellement, seuls la préfecture et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) sont présents dans les guichets uniques pour l'enregistrement des demandes d'asile. Les demandeurs disposent ensuite d'un délai de 21 jours pour envoyer leur formulaire « papier » à l'OFPRA.

La création de sites pilotes « France Asile » a été prévue par la loi du 26 janvier 2024 (article L. 121-17 du CESEDA), avec l'ouverture d'un premier site à Cergy le 19 mai dernier.

L'OFPRA est présent dans l'EFA aux côtés de la préfecture et de l'OFII : des agents de l'OFPRA, introduisent directement la demande d'asile ; l'utilisateur n'a plus besoin d'envoyer son formulaire « papier ». Comme aujourd'hui, il sera convoqué ultérieurement au siège de l'Office pour son entretien. La convocation ne peut pas intervenir avant 21 jours, hormis pour les décisions d'irrecevabilité et les procédures accélérées.

L'EFA poursuit plusieurs objectifs : réduire les délais pour les usagers, mieux les informer sur les procédures de l'OFPRA (grâce notamment à l'interprétariat téléphonique), fiabiliser le choix de la langue pour l'entretien de demande d'asile ainsi que les données d'état civil.

Cette expérimentation, prévue par le législateur, se distingue des missions foraines. Elle porte sur l'introduction des demandes d'asile, c'est à dire ce que le demandeur doit normalement faire dans un formulaire qu'il remplit après le passage en GUDA dans le délai de 21 jours susvisé ; cela fait gagner ainsi 21 jours dans le délai total d'instruction de la demande, fiabilise les informations recueillies et évite l'ouverture des plis et la numérisation du formulaire d'introduction par des agents de l'OFPRA. Les missions foraines, quant à elles, ont une finalité différente, puisqu'elles

concernent l’instruction (les officiers de protection se rendent dans les territoires pour entendre le récit des demandeurs). Il n’y a donc aucun risque de concurrence entre ces deux dispositifs.

L’enjeu sera désormais d’évaluer les apports de l’EFA de Cergy avant d’envisager l’ouverture des deux autres sites pilotes prévus à Metz et Toulouse.

10. Le nombre de décisions de fin de protection rendues à l’initiative de l’Office a fortement augmenté ces dernières années. Quelle doit être, selon vous, la politique de l’Office en matière de décisions de cessation de protection ?

Les cessations de protection sont le corollaire du droit d’asile et, plus largement, de la protection internationale.

Elles sont explicitement prévues par les paragraphes C à F de l’article 1^{er} de la Convention de Genève, qui prévoient par exemple la cessation du statut de réfugié lorsque l’intéressé s’est de nouveau réclamé de la protection de son pays, lorsqu’il a acquis une nouvelle nationalité ou qu’il s’est rendu coupable « *d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* ».

Depuis la loi du 29 juillet 2015, les cessations font partie intégrante des missions que le législateur a confiées à l’OFPRA (articles L. 511-7, L. 511-8 et L. 512-3 du CESEDA).

En décembre 2021, l’OFPRA a créé un service spécifique – le service du suivi du statut (SDS) – pour centraliser les signalements des différents acteurs et instruire les dossiers dans des délais raisonnables.

En pratique, le nombre de cessations reste limité au regard du nombre de personnes protégées par l’OFPRA : en 2024, 1 202 procédures ont été menées à leur terme (1 092 en 2023), notamment pour des risques graves pour l’ordre public. Ces dossiers nécessitent une grande vigilance, dont le directeur général de l’Office est le garant, et des échanges permanents avec les autres acteurs de la politique de l’asile.

La prise en compte et la mise en œuvre organisée de cette dimension d’ordre public par l’Office est donc, d’ores et déjà, parfaitement intégrée et opérationnelle et ce doit être soulignée. J’ai vocation à poursuivre, en ce domaine, ce qui a été ainsi initié par mon prédécesseur.

Le Pacte européen sur la migration et l’asile soulèvera un nouveau défi pour l’OFPRA : alors que le contradictoire peut aujourd’hui être mené lors d’un entretien ou par écrit, l’Office devra recevoir l’intéressé en entretien à compter de juin 2026 (article 66 du Règlement 2024/1348 du 14 mai 2024).

11. De nombreux acteurs associatifs dénoncent les conditions d’accueil des demandeurs d’asile et les atteintes aux droits dans les procédures d’asile (barrières linguistiques, difficultés d’accès à l’information et à l’interprétariat).

Quel est votre regard sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile et leurs impacts sur la procédure menée devant l'OFPRA ?

L'OFPRA doit assurer l'accessibilité de ses procédures pour les usagers, ce qui passe notamment par le recours à des interprètes pour les entretiens de demande d'asile et par la diffusion d'une information à la fois claire et adaptée.

En ce sens, le compte numérique, généralisé depuis 2022, permet d'accéder plus facilement à la convocation à l'entretien et à la décision de l'Office.

De même, l'OFPRA prend en compte la vulnérabilité des usagers, en adaptant les modalités d'examen des demandes d'asile. A titre d'exemple, l'Office « *peut statuer par priorité sur les demandes manifestement fondées ainsi que sur les demandes présentées par des personnes vulnérables identifiées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil* » (article L. 531-10 du CESEDA).

L'octroi des conditions matérielles d'accueil dépend, pour sa part, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

12. Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre du dispositif de protection temporaire pour les déplacés ukrainiens ? Ce dispositif aurait-il, selon vous, vocation à s'appliquer à des ressortissants d'autres nationalités ?

La protection temporaire est un dispositif européen créé par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001. Elle a été mise en œuvre pour la première fois à compter du 4 mars 2022, sur décision du Conseil de l'Union Européenne, à la suite de l'invasion du territoire ukrainien par la Russie. Initialement prévue pour 1 an, son application a été prolongée jusqu'en mars 2026. Des discussions sont en cours au niveau européen s'agissant de sa reconduction.

Ce dispositif de bénéficiaire de la protection temporaire (BPT) a permis d'accueillir, dans l'urgence, les déplacés ukrainiens au sein de l'Union européenne. Il est ouvert directement en préfecture, sans besoin pour l'intéressé de déposer une demande auprès de l'OFPRA. Fin janvier 2025, 47 728 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile en tant que bénéficiaire de la protection temporaire (ADA-BPT) et 8 302 places dédiées financées par le Programme 303 étaient encore ouvertes, occupées à 92%. Au total, le programme budgétaire support suit une trajectoire en décroissance, passant ainsi de 481,9 M€ en 2022 à 165,3 M€ prévus en 2025.

La protection temporaire donne différents droits, avec le maintien sur le territoire national (autorisation provisoire de séjour de 6 mois renouvelables), le droit au travail, l'accès aux soins médicaux, etc.

Il convient par ailleurs de souligner qu'un nombre croissant d'Ukrainiens privilégient le dépôt de demandes d'asile : depuis le début de l'année 2025, l'Ukraine ainsi constitue la première nationalité des demandes introduites à l'Office (avec près de

15 % des dossiers), devant la République démocratique du Congo (10 %) et l'Afghanistan (9 %). A l'échelle européenne, si la France est le 9^{ème} pays d'accueil pour la protection temporaire des Ukrainiens, elle est le premier pour la demande d'asile, dont elle concentre près de 50% des demandes.

Au total, 13 429 Ukrainiens ont demandé l'asile en 2024 et l'OFPRA a donné une réponse favorable dans 92 % des cas.

Cette tendance à la hausse de la demande d'asile au sein de cette population s'explique par plusieurs facteurs, comme la pérennisation du conflit ukrainien, les incertitudes sur l'avenir de la protection temporaire et le fait que la protection subsidiaire (accordée par l'OFPRA) est souvent considérée par la communauté ukrainienne comme plus protectrice et offre un statut plus stable que celui de BPT, qui nécessite un renouvellement semestriel de l'autorisation provisoire de séjour (APS). Cette situation représente un véritable défi pour l'OFPRA, qui voit le nombre de demandes d'asile augmenter.

Si l'activation, en 2022, du dispositif de la protection temporaire a indubitablement permis la résilience du dispositif d'asile français et européen, l'enjeu principal, aujourd'hui, doit être d'en faire l'évaluation, avant d'envisager, le cas échéant, de l'étendre à d'autres nationalités, au niveau européen.

13. La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile comporte de nombreuses implications pour le traitement des demandes d'asile. Quel est votre regard sur :

a. la révision des critères déterminant l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile, qui étaient issus du règlement dit « Dublin III » ?

Dans un espace européen de libre circulation, il est essentiel d'avoir un mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Si ce n'était pas le cas, la concentration des demandeurs dans quelques pays attractifs serait rapidement considérée comme inacceptable.

Les Etats membres ont souhaité faire évoluer les critères de détermination de la responsabilité de Dublin, dans le nouveau règlement AMMR, qui a vocation à remplacer l'actuel règlement Dublin III.

Ce sont des évolutions dont nous mesurerons la portée quand nous aurons un peu de recul mais, en tout état de cause, il ne me semble pas que cela introduise des bouleversements majeurs. Il s'agit, en effet, plutôt de mesures de réglage (à titre d'illustration, le fait d'avoir obtenu par le passé un diplôme dans un Etat membre rendra ce dernier responsable de la demande). Les équilibres de Dublin ne sont pas, s'agissant des critères, modifiés en profondeur et ce sont en réalité surtout les délais de responsabilité qui sont modifiées, la règle du « premier pays d'entrée » voyant sa durée d'application étendue à 20 mois (au lieu de 12 actuellement).

A noter que la détermination de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile relève du ministère de l'intérieur, non de l'OFPRA. L'Office examine les demandes uniquement lorsque la procédure Dublin n'a pas abouti.

b. la mise en œuvre d'une procédure obligatoire d'asile à la frontière pour certains demandeurs d'asile et l'élargissement du champ d'application de la procédure accélérée ?

La France pratiquait déjà une procédure d'asile à la frontière, qui était appliquée à tous les ressortissants de pays tiers se présentant à une frontière extérieure de l'Union européenne.

Cette procédure se limitait à vérifier que la demande n'était pas manifestement infondée. En cas d'avis favorable de l'OFPRA et après une décision d'admission du ministre de l'intérieur, le demandeur entrait sur le territoire et suivait la procédure d'asile normale.

L'évolution profonde du nouveau dispositif est que l'OFPRA statuera désormais au fond, à la frontière, pour les cas qui relèveront de cette procédure (par exemple, les mineurs non accompagnés – MNA – seront exemptés, s'ils ne présentent a priori pas de risque pour l'ordre public).

Pour préserver le droit d'asile, il faut qu'il ne soit pas détourné de son objet. En ce sens, statuer au fond à la frontière est une bonne chose.

Si le flux de l'asile à la frontière reste limité (environ 1 500 dossiers en 2024), l'OFPRA devra s'organiser pour que son instruction et ses décisions aient le même niveau de qualité que dans la procédure normale. C'est une obligation autant qu'un objectif. Ses décisions continueront, bien sûr, d'être soumises au contrôle du juge. L'enjeu de réussir cette réforme majeure sera évidemment un défi pour l'établissement et ses personnels, qu'il m'appartiendra d'accompagner comme évoqué précédemment.

Pour les personnes qui obtiendront l'asile, cette procédure nouvelle permettra, dès l'entrée sur le territoire, de jouir pleinement de tous les droits associés au statut de réfugié, ce qui ira, évidemment, dans le sens d'une amélioration de leurs droits.

S'agissant de l'élargissement du champ d'application de la procédure accélérée, la Commission a publié le 16 avril une proposition législative sur l'anticipation de la mise en œuvre du Pacte, sans attendre juin 2026. Elle concerne notamment la possibilité d'appliquer les procédures d'asile à la frontière ou une procédure accélérée aux personnes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance de la protection est inférieur ou égal à 20 % (pourcentage aux modalités de calcul duquel il faudra évidemment être attentif).

Cette évolution règlementaire aura donc un impact sur la gestion des demandes par l'OFPRA. Chaque demande continuera toutefois d'être examinée au cas par cas, dans le respect des garanties procédurales.

c. la notion de pays tiers sûrs qui permet de renvoyer un demandeur d'asile vers un pays, autre que le sien, hors de l'Union européenne ?

Cette notion existe déjà en droit européen et des Etats membres en font usage. Elle permet de déclarer irrecevable, donc de ne pas examiner, la demande d'une personne passée par un pays tiers sûr, extérieur à l'Union européenne. Elle ne peut s'appliquer que lorsque le pays tiers garantit au demandeur le respect de ses droits prévus par la Convention de Genève.

A cadre constitutionnel constant, la France ne pourrait pas en faire usage, car elle a l'obligation d'examiner la demande pour établir qu'elle ne répond pas aux critères d'octroi de l'asile constitutionnel (la France donne asile aux « combattants de la liberté », en application du préambule de la Constitution de 1946 et de l'article 53-1 de la Constitution).

La France ne peut donc pas déclarer la demande irrecevable au motif que la personne est passée par un pays tiers sûr.

d. l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs au niveau européen et son articulation avec la liste déjà établie à l'échelle nationale par le conseil d'administration de l'OFPRA ?

La notion de « pays d'origine sûr » (POS) a été initialement introduite par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. Un pays est considéré comme sûr « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie, de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »

Dès lors, cette qualification permet aux États membres de traiter les demandes d'asile, émanant de personnes issues de ces POS, selon une procédure accélérée et ne suspend pas la reconduite des personnes auxquelles la protection internationale n'a pas été accordée par l'OFPRA et qui ont introduit un recours devant la CNDA. L'inscription des États sur la liste des pays d'origine sûrs ne peut toutefois pas faire obstacle à l'examen individualisé des demandes d'asile présentées par des personnes en ayant la nationalité.

La liste de pays d'origine sûrs (POS) est actuellement établie, en application de la transposition de la directive retour, par chaque Etat membre de l'UE. En France, l'article L531-25 du CESEDA donne au conseil d'administration de l'OFPRA la compétence de fixer (et de réviser) par délibération la liste des pays considérés au niveau national comme des « pays d'origine sûrs ». Actuellement, cette liste française compte 13 pays (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Inde, Macédoine du Nord, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Serbie, Kosovo).

La création d'une liste européenne vise à rechercher davantage de convergence dans les pratiques des Etats membres.

A ce stade, la proposition de liste européenne, établie par la Commission, couvre plusieurs autres pays comme le Kosovo, le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Maroc et la Tunisie. Cette liste européenne viendra compléter les listes nationales, les Etats membres restant libres d'ajouter d'autres POS dans leurs propres listes nationales. La liste européenne – si elle était adoptée – et la liste de l'OFPRA seraient donc complémentaires.

Par ailleurs, le pacte européen introduit la possibilité pour que les pays d'origine sûrs puissent être désignés avec des exceptions, par exemple en excluant des régions spécifiques ou des catégories d'individus clairement identifiables.

La Commission considère également que les pays candidats à l'UE remplissent, par principe, les critères pour être désignés comme pays d'origine sûrs (à l'exception de l'Ukraine). Un pays candidat ne serait exclu que dans certaines circonstances spécifiques : violence aveugle dans des situations de conflit, sanctions adoptées par le Conseil à l'encontre de ce pays, suspension des négociations, ou taux de reconnaissance des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'UE supérieur à 20 %.

Cette liste est un compromis au vu des pays d'origine des principales nationalités des demandeurs d'asile dans les pays européens (Colombiens en Espagne, Bangladais en Italie). La liste de l'UE des pays d'origine sûrs peut être étendue ou révisée au fil de l'eau ultérieurement.

Il appartient maintenant au Parlement européen et au Conseil de se mettre d'accord sur cette proposition.

14. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), créée en 2022, a vocation à assister les Etats membres dans la gestion des demandes d'asile et à renforcer la coopération au niveau européen. Comment envisagez-vous les relations entre l'OPFRA et l'AUEA ? Plus généralement, comment l'OPFRA pourrait-elle contribuer à renforcer la coopération européenne en matière d'asile ?

Cette agence apporte un soutien opérationnel aux États membres, contribue à la convergence des systèmes d'asile et joue un rôle central dans la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile. Le DG OFPRA est suppléant de la directrice de l'asile (DGEF du ministère de l'intérieur) au sein du CA de l'AUEA.

L'OFPRA participe activement aux travaux de l'AUEA en matière de renforcement de la coopération européenne en :

- contribuant à la rédaction des lignes directrices des Etats membres, qui sont diffusées par l'agence,
- mobilisant des experts dans le cadre de la « réserve asile » constituée par l'AUEA pour venir en soutien à des états membres qui en ont besoin,
- participant activement pour expliquer et promouvoir ses standards.

L'OFPRA devra bien entendu poursuivre sa coopération étroite avec l'Agence, en particulier dans le contexte du Pacte européen.

15. Depuis le décret n° 2022-211 du 18 février 2022, entré en vigueur au 1er mai 2022, les étrangers qui souhaitent demander l'asile à Mayotte ne disposent plus que de sept jours après le premier enregistrement de leur dossier en préfecture, contre vingt et un auparavant (durée toujours en vigueur dans les autres départements). De manière générale, le droit des étrangers applicable à Mayotte est fortement dérogatoire au droit commun français. Pensez-vous que le droit applicable à Mayotte soit suffisamment protecteur des réfugiés ? Quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre pour garantir un égal niveau de protection des réfugiés et apatrides en France hexagonale et dans les Outre-mer ?

Le décret n° 2022-211 du 18 février 2022 a prévu un régime dérogatoire à Mayotte, avec notamment :

- la réduction du délai d'introduction de la demande d'asile de 21 à 7 jours ;
- la remise en mains propres des convocations et des décisions de l'OFPRA ;
- l'objectif pour l'Office de statuer en 21 jours.

Pour mettre en œuvre ce dispositif, l'OFPRA a ouvert une antenne à Mamoudzou en octobre 2022.

La situation sur place s'avère toutefois particulièrement complexe : le guichet unique est bloqué par des collectifs mahorais depuis octobre 2024 et l'antenne de l'Office a été dévastée par le cyclone Chido du 14 décembre 2024.

A ce stade, l'objectif pour l'OFPRA est de poursuivre l'instruction des demandes d'asile qui ont pu être introduites et de parvenir à notifier ses décisions aux intéressés. Une mission foraine s'est d'ailleurs rendue sur place en février 2025.

En Guyane, où l'OFPRA dispose d'une antenne depuis janvier 2018, le régime en vigueur prévoit des délais raccourcis pour l'examen des demandes d'asile – avec un objectif, comme à Mayotte, de 21 jours à compter de l'introduction de la demande – et la remise en mains propres des convocations et des décisions de l'Office.

La demande d'asile en Guyane a plus que doublé entre 2022 et 2024 ; 73 % des primo-demandeurs sont haïtiens, 10 % syriens et 9 % afghans.

L'Office doit investir une nouvelle antenne, plus spacieuse, à l'automne 2025 pour poursuivre sa mission dans de meilleures conditions.

D'une manière générale, l'OFPRA doit conserver des délais maîtrisés en outre-mer, que ce soit pour l'activité d'instruction ou pour l'établissement des actes d'état civil des réfugiés. Il doit pouvoir s'appuyer sur ses antennes mais également sur des missions foraines.

A moyen terme, l'extension du compte numérique pourrait aussi être envisagée dans les outre-mer, pour faciliter l'accès des demandeurs à l'information.

*

* *