



France terre d'asile

DONNER DE L'AMBITION À LA RÉFORME DE L'ASILE

**LES CONSTATS, RÉFLEXIONS ET
PROPOSITIONS
DE FRANCE TERRE D'ASILE**

RÉFORME DE L'ASILE 2013

Juillet 2013

SOMMAIRE

Introduction	3
Le rôle et la responsabilité humanitaire de la France en Europe et dans le monde	4
Un contexte européen marqué par le repli sur soi et les disparités entre pays d'accueil	4
Vers une véritable harmonisation des politiques européennes ?	6
Le système d'asile français, un système à bout de souffle	7
La nécessité d'une évaluation partagée entre l'État et les acteurs de terrain	9
PARTIE I : Un accès à la procédure rapide et simplifié est une garantie de justice et d'équité	10
La simplification de l'accès à la procédure et suppression des obstacles matériels	10
L'uniformisation des pratiques préfectorales et le respect de la réglementation en vigueur	12
Le raccourcissement des délais d'accès à la procédure	12
La prise en compte des personnes vulnérables	14
PARTIE II : La qualité de la procédure d'asile est un gage de son efficacité et de sa célérité	15
Un audit de la qualité des décisions de l'Ofpra	16
Des procédures adaptées pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile vulnérables	17
Renforcer les garanties des demandeurs d'asile au cours de la procédure	18
Assurer un recours suspensif pour tous	18
Encadrer la durée maximale de procédure dans un délai raisonnable	20
PARTIE III : La dignité de l'hébergement et la qualité de l'accompagnement sont des exigences de justice et d'efficacité	21
Un hébergement digne pour tous	21
Une répartition géographique équilibrée	23
Un accompagnement de qualité, une garantie essentielle du droit d'asile	23
Le partenariat pouvoirs publics/secteur associatif, clef de voûte d'un système d'asile indépendant, efficace et équilibré	25
Un accompagnement adéquat et un hébergement adapté pour une intégration réussie des bénéficiaires d'une protection internationale	26
Conclusion	27
Les propositions de France terre d'asile	29
Glossaire	31

INTRODUCTION

Le système français de l'asile est à bout de souffle. Ce constat partagé par le ministre de l'Intérieur, les institutions, les associations et les demandeurs d'asile eux-mêmes est sans appel pour la politique d'asile française. Il est urgent d'agir pour réformer ce système coûteux et peu protecteur des droits des demandeurs d'asile. Cependant, urgence ne doit pas rimer avec précipitation. Les demandeurs d'asile en France ont en effet déjà trop pâti des modifications législatives et réglementaires introduites à la hâte ces dernières années.

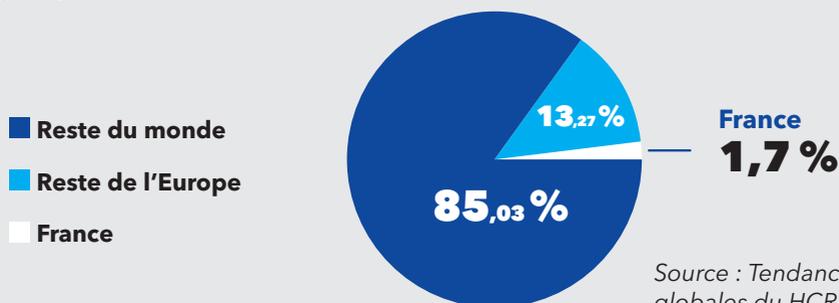
France terre d'asile se félicite du processus de concertation annoncé par le ministre de l'Intérieur sur le système de l'asile français. Ce sera là l'occasion d'un réel dialogue entre les différents acteurs de l'asile afin de s'assurer que la réforme aille dans le sens du respect de la dignité des personnes en quête de protection internationale et avant que celle-ci ne soit présentée au Parlement.

Forte de son expérience de plus de 40 ans dans le domaine de l'asile, France terre d'asile a à cœur de partager les constats que ses salariés et usagers font au quotidien et les réflexions développées lors de ces années de pratique. Dans l'objectif de contribuer aux échanges durant la concertation, ce document propose des pistes de réforme visant à améliorer durablement le système d'asile et les conditions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des personnes qui fuient leur pays en raison des persécutions subies.

LE RÔLE ET LA RESPONSABILITÉ HUMANITAIRE DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

D'après le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), il y avait, en 2011, 15,2 millions de personnes réfugiées, 26,4 millions de déplacés internes et 895 000 demandeurs d'asile dans le monde. **80 %** des ces personnes ont trouvé refuge dans un **pays en voie de développement**. **L'Europe** n'accueille ainsi que **15 %** des réfugiés au niveau mondial.

Part de l'Europe et de la France dans l'accueil des réfugiés dans le monde
(en %, en 2011)



Source : Tendances globales du HCR 2011

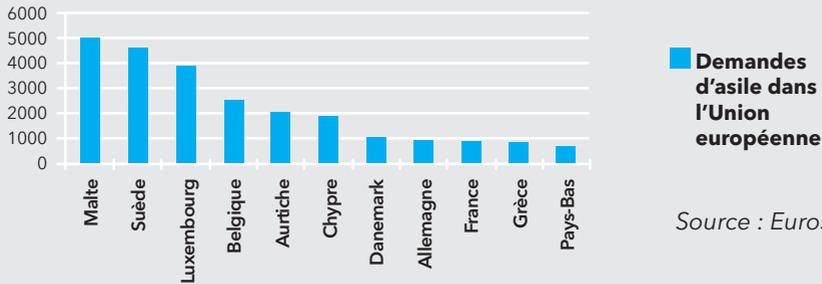
UN CONTEXTE EUROPÉEN MARQUÉ PAR LE REPLI SUR SOI ET LES DISPARITÉS ENTRE PAYS D'ACCUEIL

Moins directement concernés par les arrivées massives de réfugiés que les pays en voie de développement, les pays européens tendent pourtant à la **remise en cause du droit d'asile**. Celle-ci se manifeste à la fois dans les discours politiques et par le biais de **restrictions des systèmes d'asile** européens. Ainsi, malgré l'obligation qui incombe aux États de protéger les demandeurs d'asile des risques potentiels de persécution, beaucoup de demandeurs d'asile voient leur demande de protection rejetée. Dans l'Union européenne, **73 %** des demandeurs d'asile ont fait l'objet d'un **rejet** en 2012. Cette tendance au repli sur soi n'a pas toujours été la norme mais elle gagne de plus en plus de terrain.

En 2012, la France était le **deuxième pays d'accueil** des demandeurs d'asile dans l'Union européenne après l'Allemagne (77 540 demandeurs d'asile), avec 60 560 demandeurs d'asile. Mais si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile à la population de chaque pays, la France est le **neuvième pays d'accueil** des demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2012 avec 0,9 demandeur d'asile pour mille habitants.

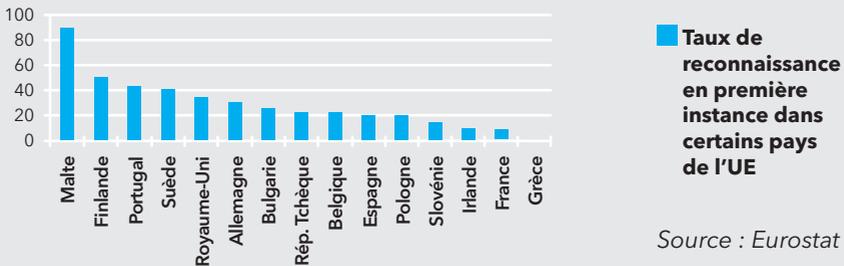
En comparaison, Malte, premier pays d'accueil des demandeurs d'asile par rapport à sa population, accueille 4,9 demandeurs d'asile pour 1000 habitants. La **répartition** des demandeurs d'asile est donc **très inégale** au sein de l'Union européenne.

Demandes d'asile dans l'Union européenne (par million d'habitants)



On observe, par ailleurs, au sein même de l'Europe, de fortes **disparités entre pays en termes de reconnaissance de statut** en première instance. Ainsi, en 2012, le taux de reconnaissance de statut était de **90 % à Malte** (77 % des demandeurs y ont obtenu la protection subsidiaire), de **0,9 % en Grèce**, de 2 % au Luxembourg et de 35 % en Grande-Bretagne ! La France, avec 9,4 % de taux de reconnaissance, n'arrive qu'en 21^{ème} position des pays de l'Union européenne.

Taux de reconnaissance en première instance dans certains pays de l'UE (en %)



LA CRISE HUMANITAIRE SYRIENNE

La crise syrienne met clairement en perspective l'enjeu de solidarité internationale que représentent les migrations forcées, ainsi que les disparités importantes entre pays d'accueil. En mai 2013, le HCR estimait à plus de **1,5 million le nombre de réfugiés syriens** ayant quitté leur pays, principalement vers les pays limitrophes [Jordanie (474 000 réfugiés), Turquie (347 000), Liban (470 000) et Irak (147 000)]. En outre, entre 3 et 4 millions de Syriens ont été déplacés au sein même de leur pays. En comparaison, seulement 23 500 Syriens ont demandé l'asile en Europe entre avril 2011 et octobre 2012. En **France**, seuls **629 Syriens** (mineurs accompagnants inclus) ont demandé l'asile en 2012.

VERS UNE VÉRITABLE HARMONISATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES ?

En 1999, lors du Conseil européen de Tampere, l'Union européenne s'est fixé l'objectif de mettre en place un **régime d'asile européen commun** (Raec). La première phase d'harmonisation a visé à l'adoption de normes minimales en matière de qualification du statut de réfugié, de procédures d'asile et de conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés. Malgré l'adoption de directives - qualification, accueil et procédures - et de règlements - Dublin et Eurodac - visant à l'harmonisation des systèmes nationaux d'asile, les **disparités entre pays européens ont perduré**, en grande partie du fait des différences géographiques, politiques et socio-économiques des États membres.

Suite à ce constat, la seconde phase d'harmonisation initiée en 2008 vise à mettre en œuvre une **procédure d'asile commune et un statut uniforme dans toute l'Union européenne** afin de réduire les disparités dans le traitement des demandes. Elle implique l'adoption de nouveaux instruments législatifs et la refonte des instruments existants en matière d'asile. Après avoir fait l'objet d'un accord du trilogue, le paquet asile*, comprenant les directives accueil et procédures* et les règlements Dublin et Eurodac*, a finalement été adopté par le Parlement européen le 12 juin 2013 après cinq ans de négociations. La directive qualification relative aux conditions d'obtention d'une protection internationale ayant été adoptée en 2011 avant les autres textes du paquet asile, son délai de transposition est fixé au 21 décembre 2013. Il faudra veiller à ce que la refonte du paquet asile n'entraîne pas une **uniformisation par le bas** des législations nationales en matière d'asile et insister sur l'importance d'une **harmonisation respectueuse des droits** des demandeurs d'asile durant la phase de transposition.

La France, forte d'une longue tradition d'accueil des demandeurs d'asile, est un pays dont le positionnement en matière d'asile a souvent été pris comme modèle par nombre de pays européens. Elle doit donc, à ce titre, pouvoir jouer un **rôle moteur** dans l'harmonisation des politiques d'asile. Malheureusement, il semble que la France se soit montrée **frileuse** durant la négociation de ces textes, en se concentrant plus sur les contraintes administratives et financières impliquées par le paquet asile que sur le besoin d'assurer la protection des victimes de persécution. Nous attendons que la France donne maintenant **l'impulsion** en vue d'un accueil digne des demandeurs d'asile et de la protection effective des réfugiés en Europe durant la phase de transposition des directives.

LE RÈGLEMENT DUBLIN

Malgré ses limites avérées et les critiques exprimées à son encontre, le règlement Dublin prévoyant les critères déterminant l'État européen responsable de la demande d'asile a été maintenu. Or, ce règlement ne tient pas compte des disparités importantes entre pays européens en matière de flux de demandes d'asile.

LE SYSTÈME D'ASILE FRANÇAIS, UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

De l'aveu même de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, le système d'asile en France est « **à bout de souffle** » (Le Monde, 04/05/2013). Certes, la France a connu une augmentation des demandes d'asile ces dernières années. Cependant, ceci ne justifie pas la **complexité des différentes étapes** de la procédure d'asile et de l'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que les **délais d'attente** auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile. Cette augmentation n'explique pas non plus **l'aberration du système de décision** sur l'asile en France où 56 % des demandeurs sont reconnus par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), instance de recours, et non par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra, l'institution de première instance).

La généralisation du recours à des **procédures spécifiques** – procédure prioritaire pour les demandes provenant de pays d'origine sûrs, demande d'asile à la frontière, demande d'asile en rétention – a largement contribué à cette complexification. Ainsi, les procédures prioritaires* en 2012 représentaient 31,2 % de la demande globale, en augmentation pour la quatrième année consécutive. En mai 2013, après des annulations régulières par le Conseil d'État, la liste des pays d'origine sûrs comprenait 16 pays. À ces procédures complexes s'ajoutent des difficultés d'accès aux droits pour les demandeurs d'asile, en particulier en matière d'hébergement.

La situation actuelle est donc **caractérisée par l'urgence** – l'urgence de la demande d'asile ou encore l'urgence de l'hébergement. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant, mais cependant fortement dommageable, qu'une majeure partie du budget « accueil des demandeurs d'asile » soit consacrée à des actions d'urgence coûteuses et moins protectrices. Cette urgence s'est également traduite par la **multiplication récente de dispositions législatives et réglementaires**, privilégiant le court-terme électoraliste à une réforme durable.

BREF HISTORIQUE DES RÉFORMES SUCCESSIVES EN MATIÈRE D'ASILE

Loi du 10 décembre 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Protection subsidiaire substituée à l'asile territorial • Institution de la demande d'asile unique auprès de l'Ofpra • Introduction de la notion de pays d'origine sûr
Décret du 14 août 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Délai de dépôt des demandes ramené de 1 mois à 21 jours (procédure normale) • Délai de dépôt de 15 jours (procédure prioritaire), 5 jours (demandes en centre de rétention) et 8 jours (réexamen)
Décision du 30 juin 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de la première liste de pays d'origine sûrs
Décret du 23 août 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Transposition de la directive accueil en matière d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile
Loi du 24 juillet 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la réglementation relative aux Cada : les Cada deviennent une catégorie spécifique de centres d'hébergement • Exclusion des demandeurs en procédure prioritaire et des demandeurs placés sous le coup du règlement Dublin du dispositif national d'accueil*
Loi du 20 novembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Rattachement de l'Ofpra au ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement • Création du service de l'asile
Décret du 23 mars 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Décret sur les missions du Cada précisant la réduction du taux d'encadrement en Cada
Arrêté du 28 décembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté portant régionalisation de l'admission au séjour

Circulaire du 24 mai 2011

- Précision sur l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile : utilisation limitée aux demandeurs en amont d'une entrée en Cada ou n'ayant pas vocation à être pris en charge en Cada

Décret du 31 janvier 2013

- Décret sur les conventions-type conclues entre les organisations gestionnaires de Cada et l'État

LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES ACTEURS DE TERRAIN

Pour établir une réforme ambitieuse, pérenne et équitable du système d'asile, il est nécessaire de procéder à une **évaluation partagée** entre l'État et les acteurs de terrain des politiques et des pratiques en matière d'asile. Une concertation est une première étape en vue de ce diagnostic, que l'on doit cependant combiner à une évaluation quantitative et qualitative des politiques publiques en matière d'asile pour mettre en œuvre une réforme de qualité. Les propositions présentées par France terre d'asile visent à **simplifier les procédures** et à **améliorer la qualité de l'accueil jusqu'à l'intégration**, dans un contexte stabilisé à coût budgétaire égal. ■

PARTIE I :

UN ACCÈS À LA PROCÉDURE RAPIDE ET SIMPLIFIÉ EST UNE GARANTIE DE JUSTICE ET D'ÉQUITÉ

Pour des personnes en quête d'une protection internationale, il est crucial que prévale un **accès à la procédure rapide et simplifié**. C'est loin d'être le cas actuellement en France où l'accès à la procédure est particulièrement **complexe** et où les pratiques des administrations diffèrent fortement, contrevenant ainsi au **principe d'égalité**.

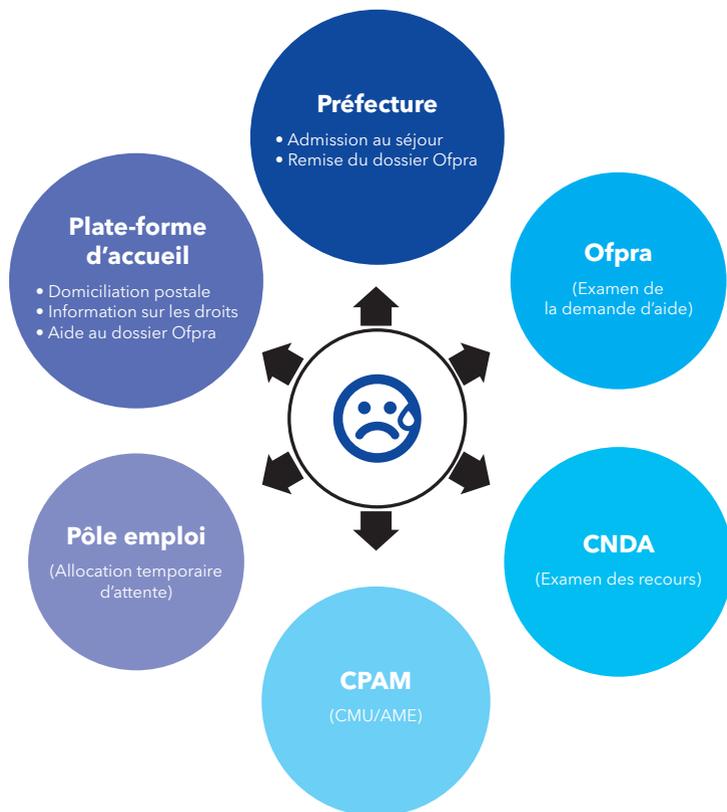
LA SIMPLIFICATION DE L'ACCÈS À LA PROCÉDURE ET SUPPRESSION DES OBSTACLES MATÉRIELS

Le parcours d'accès à la procédure est **semé d'embûches** pour de nombreux demandeurs d'asile. Bien souvent non-francophones et isolés, les demandeurs d'asile manquent d'outils pour comprendre les étapes d'accès à la procédure et bénéficient rarement d'informations légales pour les aider. Par ailleurs, aucun document de la procédure n'est fourni traduit, que ce soit au niveau de l'admission au séjour ou au niveau de la procédure devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La directive procédures adoptée en 2013 indique pourtant que les États doivent s'assurer que les **demandeurs sont informés de la procédure à suivre dans une langue qu'ils comprennent** ou qu'ils sont censés comprendre.

Il en est de même pour les démarches d'accès aux droits à une couverture médicale [couverture médicale universelle (CMU) ou aide médicale d'État (AME)] et à l'allocation temporaire d'attente fournie par Pôle emploi, où ils sont confrontés à de nombreux obstacles. Ces difficultés de compréhension et de traduction entraînent des **allers-retours** coûteux, fréquents et parfois inutiles entre la préfecture, les administrations concernées et la plate-forme d'accueil.

Enfin de nombreux demandeurs d'asile, non domiciliés par des associations spécialisées car hébergés ou disposant d'un domicile, ne passent pas par les plates-formes d'accueil et sont ainsi exclus de fait des prestations qu'elles proposent.

Aujourd'hui, la complexité en matière d'accès à la procédure et aux droits est érigée en méthode:



- ▶ France terre d'asile propose que tous les **formulaires** relatifs à la demande d'asile et aux droits qui s'y attachent soient **accessibles sur internet, dans différentes langues**.
- ▶ France terre d'asile propose que tous les demandeurs d'asile, domiciliés ou non, bénéficient **gratuitement**, s'ils le demandent, **d'informations légales et procédurales** en première instance et d'une information complète et préalable dans une langue qu'ils comprennent, tel que le prévoit la nouvelle directive procédures.

L'UNIFORMISATION DES PRATIQUES PRÉFECTORALES ET LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

À l'heure actuelle, nous observons des **pratiques très différentes** selon les préfetures et les guichetiers. Ainsi, les informations données dans les préfetures - information sur l'offre de prise en charge en Cada, information sur les droits, distribution du guide du demandeur d'asile... - varient considérablement d'une préfeture à l'autre. Ces différences s'appliquent également en termes **d'application de la procédure prioritaire** : des demandeurs d'asile dans la même situation se voient appliquer la procédure normale dans telle préfeture et la procédure accélérée dans d'autres. L'application des décisions de justice et l'organisation de l'accueil physique aux guichets attestent également de ces disparités. Ces divergences résultent d'une part d'un **non-respect des réglementations en vigueur** et d'autre part du **flou juridique** qui entoure certaines situations, parfois même d'une volonté de dissuasion.

Ainsi par exemple, on observe de très grandes **différences dans le traitement des demandeurs d'asile placés en procédure Dublin**. Certains demandeurs sont convoqués tous les mois en préfeture, dans l'attente de la décision de l'administration, alors qu'on demande à d'autres d'attendre que cette décision soit envoyée par courrier.

- ▶ Des **directives claires et précises**, connues des demandeurs d'asile et des associations qui les accompagnent, doivent être publiées et uniformément respectées sur le territoire de la République.
- ▶ Tel que le propose le parlementaire Matthias Fekl dans son rapport du 14 mai 2013 sur la sécurisation des parcours des ressortissants étrangers en France, des **réunions de concertation** entre le corps préfectoral et les associations doivent avoir lieu de manière régulière et au minimum tous les semestres.

LE RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS D'ACCÈS À LA PROCÉDURE

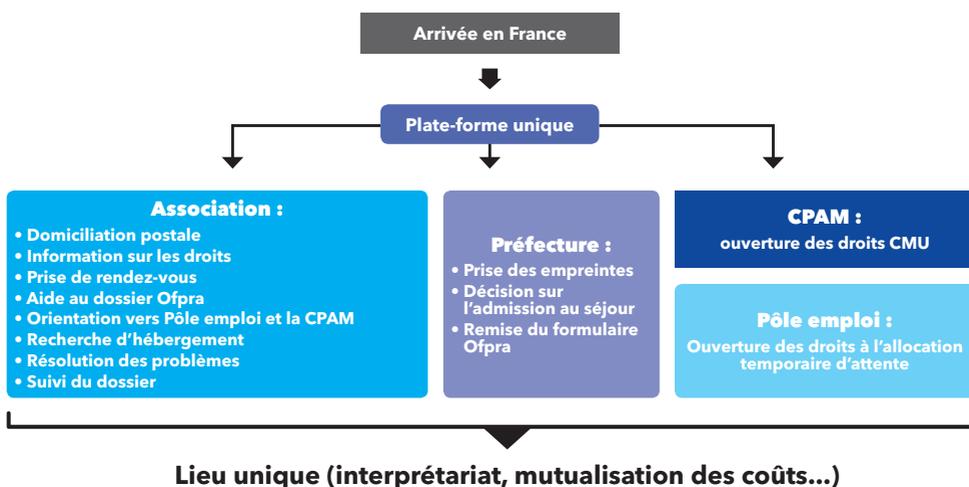
Les délais d'accès à la procédure diffèrent fortement selon les régions et les conditions d'arrivées. Ainsi, les demandeurs d'asile qui sont **interpellés à la frontière** et placés en **zone d'attente** se heurtent à des refus d'entrée sur le territoire et ne disposent que d'une **aide limitée** à la procédure d'asile.

Ceux qui arrivent en Île-de-France, représentant tout de même 42 % des demandeurs d'asile primo-arrivants en 2012, doivent attendre au **minimum trois mois** pour

pouvoir **déposer leur demande d'asile** et ainsi accéder à leurs droits. De plus, ils doivent attendre plusieurs heures, à chaque passage en préfecture, avant de pouvoir rencontrer un agent administratif.

- ▶ France terre d'asile demande que la France respecte la directive accueil en délivrant aux demandeurs d'asile une **attestation sur leur statut dans les 3 jours** suivant le dépôt de leur demande, et que celui-ci ne soit pas rendu inaccessible ou dissuasif par des rendez-vous donnés plusieurs mois plus tard.
- ▶ France terre d'asile propose la **création de plates-formes d'accueil multi-services** regroupant en leur sein des agents préfectoraux, des agents de Pôle emploi, des agents de la CPAM et des représentants d'associations lorsque les plates-formes sont gérées directement par l'Ofii. En un lieu unique, les demandeurs d'asile auront alors accès, si besoin, à une **domiciliation spécialisée**, à un accompagnement dans leur demande d'asile, à un accès à l'hébergement et à un accompagnement dans leurs démarches d'ouverture des droits sociaux. Dans les régions où les flux ne sont pas importants, les plates-formes d'accueil devraient pouvoir bénéficier de **référénts** représentant les administrations concernées afin d'assurer la **fluidité du suivi** et de désamorcer des difficultés administratives injustifiées.

Suggestion de fonctionnement de la plate-forme unique



LA PRISE EN COMPTE DES PERSONNES VULNÉRABLES

Pendant longtemps, les autorités françaises ont peu pris en considération les **vulnérabilités** dont souffrent nombre de demandeurs d'asile. Pourtant, cette population est particulièrement exposée aux tortures, à la traite ou à toute autre type d'atteinte grave à leur intégrité, que ce soit dans leur pays d'origine, ce qui explique leur départ forcé, ou sur la route migratoire, rendue toujours plus dangereuse par des contrôles migratoires indifférenciés. Ces personnes ont des besoins spécifiques qui ne sont aujourd'hui pas pris en charge, ou très peu, par les autorités françaises. Par ailleurs, il n'existe **aucune procédure permettant l'identification** de ces personnes et leur orientation adéquate, ce qui a un impact certain sur la qualité de la procédure.

Pourtant, les directives européennes imposent aux États membres de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Les nouvelles directives adoptées dans le cadre du paquet asile exigent en effet des États qu'ils mettent en place un mécanisme d'identification adapté à ces personnes.

- ▶ France terre d'asile propose qu'une **évaluation** soit réalisée dès le premier accueil des demandeurs d'asile afin que soit mis en place, si nécessaire, un **accompagnement prenant en compte les besoins spécifiques de ces personnes** et qu'elles puissent bénéficier ainsi d'un accès effectif et juste à la procédure d'asile.
- ▶ En dépit du nombre croissant de mineurs isolés arrivant en France, la demande d'asile des mineurs isolés étrangers ne cesse de diminuer, passant de 1 221 en 2004 à 492 en 2012. Ceci traduit la difficulté de ces populations spécialement vulnérables d'accéder à leurs droits. France terre d'asile demande à ce qu'une attention particulière soit portée à **l'accès à la procédure des mineurs isolés demandeurs d'asile**, en uniformisant les approches des services de protection de l'enfance, des procureurs, de l'Ofpra et des préfectures, dont les divergences constituent des obstacles au dépôt d'une demande d'asile. ■

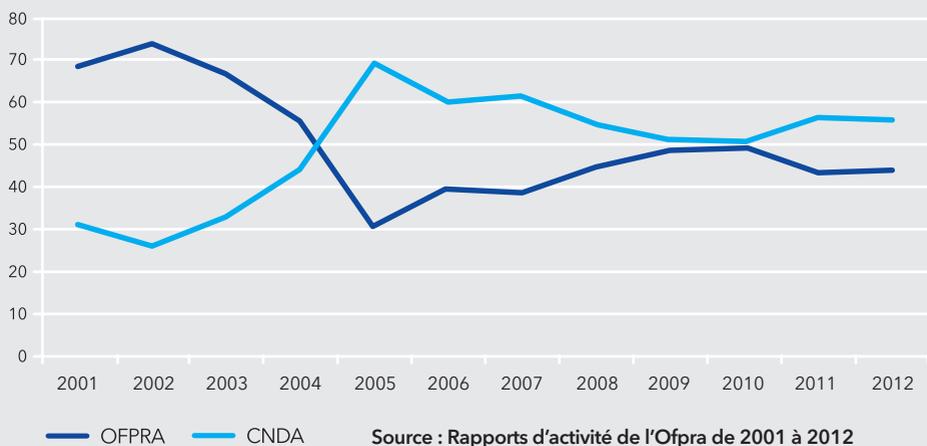
PROTECT

Financé par l'Union européenne, le projet Protect a permis l'élaboration d'un outil d'identification précoce des personnes victimes de torture, viol ou autre forme grave de violences psychologiques, physiques ou sexuelles. Testé depuis deux ans dans six pays, il est aujourd'hui étendu à dix pays. Cet outil facile d'utilisation est objectif, impartial et contribue à un accueil et une procédure plus juste des personnes vulnérables.

PARTIE II : LA QUALITÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE EST UN GAGE DE SON EFFICACITÉ ET DE SA CÉLÉRITÉ

En 2012, le taux d'accord de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) était de **9,4 %** contre une moyenne européenne de **27 %** en première instance. Ce taux de reconnaissance particulièrement faible entraîne un **nombre élevé de recours** devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les décisions de la CNDA confirment que ces recours sont fondés : elle a en effet annulé **15,2 %** des décisions de l'Office en 2012. C'est le résultat d'une évolution qui n'a rien de brutale, puisque le taux d'annulation est passé de 5,9 % en 1991 à 15,4 % en 2006 pour culminer à 22 % en 2010, et de surprenante puisqu'elle a accompagné la chute des taux d'accord par l'Ofpra. Par conséquent, nous nous trouvons dans une situation où la **CNDA**, juridiction d'appel, est devenue le **premier acteur de la protection internationale** en France. Ainsi, si en 2001, 69 % des protections résultaient d'une décision de l'Ofpra, elles n'étaient plus que 44 % en 2012.

Évolution des décisions d'octroi d'une protection internationale entre l'Ofpra et la CNDA de 2001 à 2012



Cette situation entraîne un **déséquilibre du système français** de l'asile, participe à **l'engorgement de la CNDA**, à **l'allongement de la procédure d'asile et de la durée de prise en charge** des demandeurs d'asile. Si le taux de reconnaissance du statut par l'Ofpra se situait dans la moyenne européenne, plus de 8 000 recours pourraient ainsi être évités.

UN AUDIT DE LA QUALITÉ DES DÉCISIONS DE L'OFBRA

Il convient alors de s'interroger sur les raisons de ce particularisme français. Si les autorités invoquent régulièrement les premières nationalités des demandeurs d'asile en France qui appelleraient à une reconnaissance moindre du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, cela ne peut tout expliquer. Or, le législateur, dans la loi organique relative aux lois de finances, n'a su mettre en place que des critères d'évaluation quantitatifs sans se préoccuper de la qualité des décisions de l'Ofpra. France terre d'asile salue la démarche de l'Office consistant à lancer une réflexion sur la qualité du travail de ses agents. En effet, les décisions de l'Ofpra souffrent actuellement d'une **motivation souvent stéréotypée et laconique**, l'évaluation de la crédibilité des demandeurs d'asile et l'information sur les pays d'origine méritent d'être renforcées, les conditions d'entretien sont à revoir et la formation des officiers de protection est à repenser. Cette réflexion sur la qualité du travail de l'Office est nécessaire afin de renforcer la **confiance dans cette administration**.

Les autorités françaises doivent donc initier un **audit de la qualité du processus de décision** à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides. À l'instar d'autres pays européens, elles peuvent bénéficier de l'expertise du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pour évaluer les méthodes de travail et le processus de décision des agents chargés de déterminer le statut de réfugié.

ZOOM : LES INITIATIVES QUALITÉ EN EUROPE

La première initiative qualité a été mise en place au Royaume-Uni où des agents du HCR ont travaillé avec l'Agence britannique aux frontières dès 2004. Cette démarche fait aujourd'hui partie intégrante du système britannique de l'asile avec la mise en place d'audits internes et d'autres mécanismes de contrôle de la qualité. D'autres pays, comme la Suède, la République tchèque, l'Allemagne et l'Autriche, ont développé des démarches qualité avec le HCR.

- France terre d'asile propose la mise en place d'une **initiative qualité** au sein de l'Office en coopération avec le HCR et les acteurs de la société civile.

DES PROCÉDURES ADAPTÉES POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

Certaines catégories de demandeurs d'asile comme les **femmes** et les personnes LGBTI* victimes de violences liées au genre et d'exploitation, ou les mineurs isolés étrangers nécessitent des **procédures adaptées**. Or, l'absence de prise en considération de leurs besoins spécifiques est un frein au bon déroulement de la procédure d'asile dans la mesure où celle-ci ne permet pas d'assurer les garanties de sécurité et de confidentialité indispensables au recueil des motifs ayant conduit à l'exil, et nourrit ainsi la culture de la suspicion qui caractérise le traitement des demandes d'asile en Europe.

L'évolution des pratiques françaises est aujourd'hui imposée par le droit européen qui appelle les États membres à proposer des **garanties adaptées pour les groupes vulnérables**. Les autorités françaises doivent davantage formaliser les efforts entrepris dans ce domaine et proposer aux agents de l'Ofpra et de la CNDA les **outils** et les **lignes directrices** nécessaires pour mieux traiter les demandes des personnes vulnérables. Par exemple, les autorités britanniques et suédoises ont adopté des lignes directrices sur le genre et sur l'orientation sexuelle. Ces lignes directrices, documents publics et accessibles, permettent d'orienter la pratique des agents de détermination du statut de réfugié.

ZOOM : LES TECHNIQUES D'ENTRETIEN DES MINEURS ISOLÉS EN BELGIQUE

En Belgique, le responsable du traitement de la demande d'asile doit s'assurer dès le début de l'entretien que le mineur comprend l'interprète. Les mineurs isolés sont entendus dans des salles spéciales. La Commission sur le droit d'asile a adopté une technique spéciale appelée « méthode de communication dialogique ». Cette technique est conçue pour être spécialement adaptée à la mémoire des enfants. Une autre spécificité de cette technique d'entretien est de laisser l'enfant parler librement, dans un premier temps, de ses expériences sur un sujet donné, avant de poser des questions plus précises.

- France terre d'asile propose d'adopter des **lignes directrices** pour l'examen des demandes d'asile des groupes vulnérables, notamment les femmes, les mineurs isolés étrangers et les victimes de torture.

RENFORCER LES GARANTIES DES DEMANDEURS D'ASILE AU COURS DE LA PROCÉDURE

La procédure d'asile a atteint un **niveau d'exigence** de présentation des preuves des craintes de persécutions qui va au-delà de l'intime conviction. Face à cette situation, les demandeurs d'asile sont désarmés. Ne parlant pas français, provenant de traditions administratives opposées à la nôtre, essouffés par leur fuite et les difficultés d'accueil en France, l'équilibre des forces ne penche pas à leur avantage. Ils se sentent, par ailleurs, seuls face à l'Ofpra et sont conscients des chances limitées qu'ils ont devant cette instance. Beaucoup de demandeurs d'asile concentrent alors leurs espoirs sur la CNDA, perdant une chance de convaincre les autorités et allongeant de la sorte la durée de la procédure d'asile. Les autorités doivent donc proposer des **garanties procédurales supplémentaires** aux demandeurs, ce qui est notamment exigé par le droit européen. Ainsi, la France doit s'assurer que le demandeur a l'occasion de faire des commentaires ou **d'apporter des clarifications** en cas d'erreur de traduction ou d'incompréhension à la fin de l'entretien ou à la remise du rapport d'entretien avant la prise de décision. De même, un **conseil juridique** ou un représentant d'une association d'aide aux réfugiés doit pouvoir assister à l'entretien devant l'Ofpra et **intervenir en soutien** du demandeur d'asile si ce dernier le souhaite. D'une manière plus générale, le système français de l'asile gagnerait à un **dialogue accru et formalisé** entre les acteurs institutionnels, en particulier l'Ofpra, et les acteurs associatifs en vue d'améliorer le déroulement de la procédure d'asile.

► France terre d'asile propose de promouvoir une **plus grande ouverture** de l'Ofpra aux conseils juridiques et aux associations.

ASSURER UN RECOURS SUSPENSIF POUR TOUS

Face aux difficultés d'accueil et de procédure, l'une des réponses apportées depuis 2003 a été d'encourager le **placement en procédure prioritaire** (signifiant en réalité accélérée) des demandeurs d'asile dans le plus de cas possibles, notamment par le biais de la liste des pays d'origine sûrs et par l'interprétation extensive de la notion de recours abusif. En 2012, la liste des pays d'origine sûrs comprenait 16 pays et les procédures prioritaires représentaient **31,2 % de la demande globale**. Or, les conséquences pour les demandeurs d'asile considérés comme provenant d'un pays d'origine sûr sont lourdes et la procédure à laquelle ils sont soumis ne présente pas de garanties suffisantes. Placés en procédure prioritaire, les demandeurs d'asile ne sont pas admis au séjour et leur demande est instruite en

15 jours par l'Ofpra. En outre, le **recours devant la CNDA** des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire n'est **pas suspensif** d'une mesure d'éloignement alors que, dans les faits, plus d'une protection sur deux est accordée par la Cour. La procédure prioritaire prive ainsi de nombreux demandeurs d'asile de leur droit fondamental à un recours effectif, reconnu à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de la possibilité de voir leur demande examinée de manière approfondie.

Conformément aux engagements du candidat François Hollande, la France doit prévoir un **recours suspensif pour tous les demandeurs d'asile**, même si cela implique une réflexion sur la durée de la procédure en appel. Une telle mesure permettrait d'aller vers une réelle égalité des chances entre les demandeurs d'asile. En tout état de cause, la nouvelle directive procédures impose une évolution de la législation française. En effet, il est prévu que les États mettent en place une possibilité de recours sur le caractère suspensif du recours. Nous pouvons cependant nous interroger sur l'efficacité de cette mesure de compromis qui ajouterait une charge inutile sur les juges. **Reconnaître un recours suspensif** pour tous serait donc une mesure plus simple et plus efficace.

ZOOM : LE RECOURS SUSPENSIF SELON LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le 2 février 2012, dans un arrêt IM contre France, la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'absence de recours suspensif devant la CNDA. Si l'affaire jugée concernait la procédure d'asile en rétention, la Cour rappelle que l'effectivité du recours implique des exigences de qualité, de rapidité et de suspensivité compte tenu de l'importance attachée à la protection contre les tortures et autres traitements inhumains ou dégradants. À ce jour, l'arrêt IM contre France n'a toujours pas été mis en œuvre par la France.

- France terre d'asile souhaite qu'un **recours suspensif** soit reconnu pour **tous les demandeurs d'asile**.

France terre d'asile rappelle par ailleurs son **opposition** de principe à la **notion de pays d'origine sûrs** qui contredit l'article 3 de la Convention de Genève de 1951 et, en tout état de cause, considère que l'Ofpra ne peut être **juge et partie** dans l'établissement d'une telle liste. France terre d'asile exprime par ailleurs sa plus extrême réserve sur cette procédure d'exception qu'est la procédure prioritaire.

ENCADRER LA DURÉE MAXIMALE DE PROCÉDURE DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

Avec six mois de délai moyen devant l'Ofpra et neuf mois devant la CNDA, la **longueur des délais de procédure** à l'heure actuelle constitue un problème important qui a de nombreuses conséquences notamment sur le fonctionnement et le coût du dispositif national d'accueil*. Il s'agit également d'une des priorités des autorités depuis 10 ans. En effet, dès 2003, le président Chirac appelait de ses vœux une **durée de procédure de 6 mois**. François Hollande a réitéré ce souhait. Si dans le contexte actuel, cet objectif semble peu réaliste, la réduction des délais de procédure reste un objectif à poursuivre.

D'après le rapport rendu par les sénateurs Bernard-Reymond et Frécon en octobre 2010, ramener le délai d'examen des recours par la CNDA à 6 mois permettrait de réaliser une **économie totale de 97,5 millions d'euros**. Si les mesures d'amélioration de la qualité du processus de décision mentionnées plus haut étaient appliquées, la phase d'appel serait moins fréquente. Par ailleurs, tel que le prévoit la directive procédures et sauf circonstances exceptionnelles liées à la situation du demandeur, la **procédure devant l'Ofpra** ne devrait pas dépasser **6 mois**. Encore faut-il que les moyens quantitatifs et qualitatifs affectés à l'Ofpra soient redimensionnés à la mesure des besoins de première instance. À titre d'exemple, chaque agent de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) traite 385 dossiers par an quand son homologue belge en traite 90 sur une année. Nous rappelons néanmoins que l'amélioration de la qualité des décisions de l'Ofpra constitue un investissement dont les effets positifs seront visibles à des étapes ultérieures: la diminution du nombre de recours devant la CNDA réduira tout autant la durée de procédure, donc celle de la prise en charge, et accélèrera le processus d'insertion socio-économique des bénéficiaires d'une protection internationale.

► France terre d'asile souhaite que la procédure d'asile soit encadrée dans un **délai d'un an**. ■

Être hébergé et recevoir un accompagnement adapté sont deux garanties indispensables de l'effectivité d'une procédure d'asile. Accéder à ces deux aides essentielles est chaque jour un peu plus difficile quand on est demandeur d'asile, au point de voir la règle s'ériger en exception. Cette situation n'est pas une fatalité. Elle résulte d'un choix politique que nous avons dénoncé à plusieurs reprises : payer plus pour accueillir moins bien. Un autre système, moins coûteux et plus protecteur, est possible. Il repose sur quatre piliers : un hébergement digne pour tous, une répartition géographique équilibrée des capacités d'accueil, un droit à l'accompagnement et un renforcement du partenariat entre pouvoirs publics et secteur associatif, sans oublier les nécessaires dispositions facilitant l'intégration des réfugiés

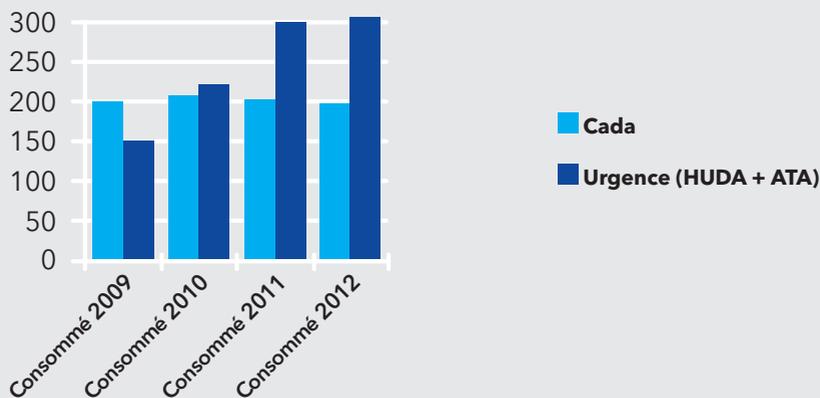
UN HÉBERGEMENT DIGNE POUR TOUS

Une obligation légale, un impératif social : offrir un hébergement à chaque demandeur d'asile en cours de procédure est une obligation légale qui incombe à chaque État membre sur la base de la directive européenne relative aux conditions d'accueil. Il s'agit par ailleurs d'un impératif social puisque, sans droit au travail, les demandeurs d'asile à qui l'on refuse l'hébergement se retrouvent irrémédiablement à la rue ou dans la précarité.

La situation de l'hébergement des demandeurs d'asile dans notre pays est sans appel : avec 12 808 entrées en Cada en 2011 pour 51 913 premières demandes d'asile, **seule une personne sur quatre bénéficie aujourd'hui d'un hébergement stable** en centre d'accueil pour demandeur d'asile (Cada). Les autres demandeurs et leur famille se retrouvent en hébergement d'urgence* ou livrés à eux-même, ou aux trafiquants, ce qui a un impact certain sur le déroulement de leur demande d'asile et donc sur leurs chances de se voir reconnaître une protection internationale. À titre de comparaison, les demandeurs d'asile pris en charge en Cada ont ainsi **deux fois plus de chances** que la moyenne d'obtenir une protection internationale. Si la réduction des délais doit être poursuivie afin d'améliorer le taux de rotation des Cada, il est irréaliste de croire qu'elle peut à elle seule résoudre cette situation de crise. Avec 21 410 places pour plus de 50 000 demandes d'asile annuelles, la **sous-dotation structurelle** de notre système d'accueil est l'un des principaux chantiers auxquels la réforme de l'asile doit s'attaquer.

Cette situation est la conséquence directe de la politique consistant à privilégier le tout urgence, plus cher et moins protecteur, au détriment des Cada, pourtant moins coûteux et bien mieux adaptés aux besoins des demandeurs d'asile.

Le choix de l'urgence en chiffres : comparaison des crédits consacrés aux Cada et à l'urgence en millions d'euros (2009-2012)



L'annonce de la création de 4 000 nouvelles places Cada va dans le bon sens, mais elle ne saurait en soi être suffisante. De plus, à la présentation du budget 2014, cette annonce suscite de grandes interrogations sur son financement réel. La création de nouvelles places Cada doit être le premier acte d'un développement progressif du dispositif national d'accueil* qui permettrait d'offrir un hébergement à chaque demandeur d'asile. **Comment financer cette mesure sociale en pleine crise budgétaire ?** Cette mesure ne coûterait pas un centime d'euro supplémentaire à l'État. Conjugée à une réduction raisonnable des délais de procédure, elle pourrait même lui permettre de faire des économies non négligeables. Il suffit pour cela de mettre en place, dès à présent, une politique de **réorientation des crédits d'urgence**, qui s'élevaient à 300 millions d'euros en 2012, vers la création de places Cada. En effet, le budget dédié à l'urgence pourrait financer en théorie 32 876 places Cada supplémentaires, soit plus qu'il n'en faudrait pour accueillir dignement tous les demandeurs d'asile si la procédure était ramenée à un an.

Les pistes de réforme proposées par France terre d'asile :

- ▶ Engagement d'un plan national pluriannuel d'ouverture de places Cada sur cinq ans en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur de l'asile
- ▶ Réorientation des crédits d'urgence vers l'ouverture de places Cada afin d'assurer leur financement
- ▶ Admissibilité des demandeurs d'asile en procédure prioritaire en Cada

UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ÉQUILIBRÉE

Un système d'asile cohérent implique une **répartition géographique équilibrée** des capacités d'accueil. Or, c'est le manque de principes directeurs qui caractérise la cartographie du dispositif national d'accueil* à l'heure actuelle. Le symbole le plus parlant est l'**Île-de-France** qui apparaît largement sous dotée. La première région de France possède seulement **17 % des équipements nationaux**, alors qu'elle accueille près de 45 % des primo-demandeurs. Parallèlement, certaines régions ne participent que trop peu à l'effort collectif en ne réservant pas, comme la réglementation le prévoit pourtant, 30 % de leurs capacités d'accueil à la solidarité nationale. De manière générale, plusieurs régions pourraient voir leur nombre de places Cada augmenter afin de soulager les régions les plus saturées.

Dans un souci d'équilibre et de cohérence, **trois principes devraient guider la répartition des nouvelles places Cada** :

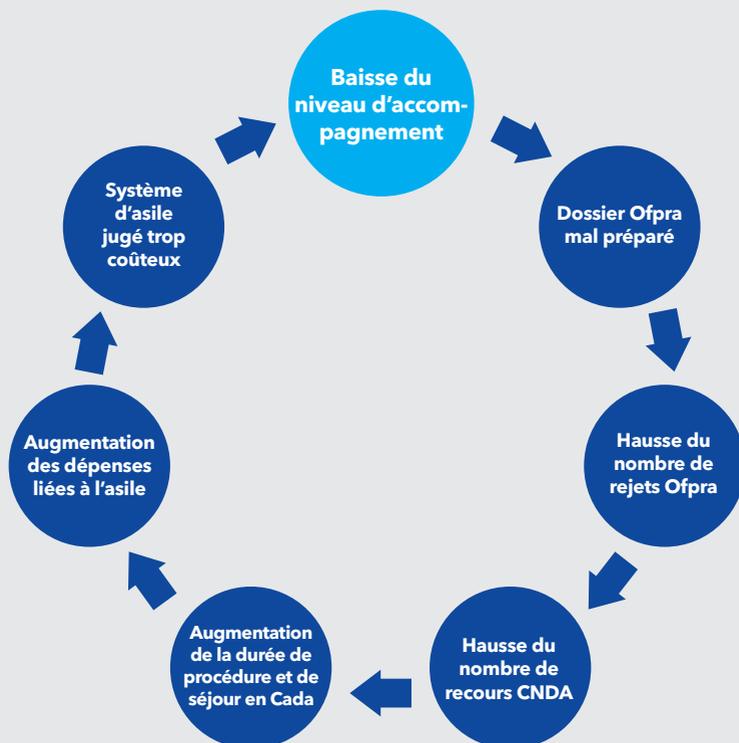
- ▶ L'accueil des demandeurs d'asile relève de la solidarité nationale. Tous les territoires, sans exception, doivent y prendre part
- ▶ La planification géographique d'ouverture de places Cada doit être élaborée en concertation avec les acteurs de l'asile et les collectivités afin de mobiliser toutes les forces vives dans ce chantier national et éviter les incohérences
- ▶ Elle doit être guidée par la prise en compte d'une pluralité de facteurs : taux d'équipement en services publics, taux d'équipement en places Cada, perspectives d'intégration (emploi, logement...), coûts de fonctionnement...

UN ACCOMPAGNEMENT DE QUALITÉ, UNE GARANTIE ESSENTIELLE DU DROIT D'ASILE

Depuis 2010, toutes les mesures réglementaires adoptées vont vers une **baisse des standards d'accompagnement des demandeurs d'asile** : suppression de l'accompagnement dans les dispositifs d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, disparition de prestations juridiques essentielles en plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile, baisse du taux d'accompagnement en Cada.

Cette tendance préoccupante se poursuit à l'heure actuelle. Alors que le ministère de l'Intérieur a élaboré un référentiel de coût en Cada, l'orientation donnée à cet outil penche clairement pour une révision à la baisse des missions et des moyens de ces centres. C'est aujourd'hui **la même logique du court terme**, responsable de la crise de l'hébergement des demandeurs d'asile, qui **s'attaque à cet autre pilier qu'est l'accompagnement**. Les dangers sont pourtant bien connus :

Conséquences en chaîne du manque d'accompagnement des demandeurs d'asile :



Il n'y pas d'accès effectif à la procédure d'asile et à une protection internationale sans accompagnement de qualité. Ce principe doit être affirmé à travers la reconnaissance par la loi du droit à l'accompagnement tout au long de la procédure d'asile.

Ce droit devra être garanti par la mise en œuvre de trois mesures :

- ▶ Définition du contenu du **droit à l'accompagnement** (administratif, juridique, social) sur la base de hauts standards de protection
- ▶ **Révision du référentiel** des prestations des plates-formes d'accueil et inclusion de garanties essentielles comme l'aide au recours devant la CNDA

- ▶ **Réorientation des crédits d'urgence vers l'ouverture de places Cada**, permettant de généraliser ce dispositif protecteur et d'offrir au plus grand nombre un accompagnement adapté

LE PARTENARIAT POUVOIRS PUBLICS/SECTEUR ASSOCIATIF, CLEF DE VOÛTE D'UN SYSTÈME D'ASILE EFFICACE ET ÉQUILIBRÉ

En France, le système d'accueil s'est développé dans les années 1970 autour d'un **partenariat fort entre les pouvoirs publics et le secteur associatif**. S'il a connu certaines évolutions au fil du temps, le principe même de cette complémentarité n'a jamais été remis en cause. Il offre en effet **des garanties et des avantages essentiels** : légitimité et garantie d'indépendance en matière d'accompagnement, établissement d'un lien de confiance plus aisé avec les demandeurs d'asile, flexibilité autour des besoins, moindres coûts...

Malgré cela, **l'État** a cherché depuis 2003 à reprendre en main nombre d'activités clés de ce système multi-partenarial : plates-formes d'accueil, nouvelles agences, centres de rétention administrative. Or, cette **reprise en main** n'a pas produit les effets escomptés, bien au contraire. Il est donc nécessaire de revenir à un **système multi-partenarial fort**, fondé sur une implication des collectivités territoriales, des organismes sociaux, des associations ou encore des services de l'emploi. Seul un système d'asile permettant à ces différents partenaires d'intervenir dans leurs **domaines d'expertise** peut réussir à endiguer la fragilisation des usagers, l'ébranlement de l'indépendance du système d'asile et la hausse des dépenses publiques.

Dans ce contexte, il faut non seulement réaffirmer le **rôle central joué par le partenariat public/associatif** dans notre politique d'accueil des demandeurs d'asile, mais également l'approfondir pour le bénéfice de tous : autorités de l'État et demandeurs d'asile.

- ▶ Réaffirmer et approfondir le **partenariat public/associatif**, notamment en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et à travers une plus grande ouverture de l'Ofpra aux associations.
- ▶ Instaurer des **instances de dialogue entre les acteurs publics de l'asile et le secteur associatif**, tant au niveau local que national, afin d'anticiper les problématiques et régler les difficultés de manière concrète et raisonnée.
- ▶ Reconnaître et tirer parti des **compétences techniques** et des connaissances de terrain des partenaires associatifs dans la **mise en œuvre de formations** à destination des opérateurs.

ZOOM : LE FORUM BRITANNIQUE SUR L'ASILE

Créé en 2007 par l'Agence de l'immigration et le Refugee Council, le forum national des acteurs de l'asile (National Asylum Stakeholder Forum - NASF) réunit tous les deux mois diverses autorités nationales et locales, des institutions et une quinzaine d'associations britanniques. Le forum a pour objectif de promouvoir le dialogue, la transparence et la capacité à travailler en partenariat entre autorités et associations. Il a mis en place plusieurs groupes de travail, notamment sur la qualité des décisions, le genre et l'intégration.

UN ACCOMPAGNEMENT ADÉQUAT ET UN HÉBERGEMENT ADAPTÉ POUR UNE INTÉGRATION RÉUSSIE DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

La question de l'accompagnement et de l'hébergement ne s'arrête pas aux seuls demandeurs d'asile. Du fait de la double spécificité de leur parcours migratoire et de leur séjour en France, les personnes ayant obtenu une protection internationale doivent pouvoir bénéficier, en outre d'un accès à la formation linguistique et professionnelle, d'un **accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement**. Cependant, il n'est pas possible de se contenter de dispositifs slogans ou de renvoyer les réfugiés vers le droit commun. Depuis 15 ans, le nombre de places en centres provisoires d'hébergement (CPH) n'a pas évolué, stagnant à moins de 1 100 places pour 10 000 reconnaissances de statut par an.

- France terre d'asile appelle à la mise en œuvre effective de **l'accompagnement personnalisé vers l'emploi et le logement** et à une réévaluation des besoins de places en CPH pour les bénéficiaires d'une protection internationale. ■

CONCLUSION

Un accès à la procédure d'asile rapide et équitable, une procédure juste et efficace, un hébergement digne pour tous et un accompagnement de qualité doivent constituer les objectifs principaux de la réforme de l'asile. Au-delà des principes affichés, il est nécessaire de veiller à ce que ces objectifs trouvent une application directe en pratique. Comme nous l'avons démontré, ceci n'implique pas systématiquement une augmentation budgétaire, mais une **réorientation des moyens et des fonds**, en particulier des crédits d'urgence vers la création de places de Cada, ainsi que le **renforcement du partenariat avec la société civile**.

Le cercle vicieux présenté plus haut n'est donc pas inéluctable. Un **accès à la procédure rapide et juste et un hébergement digne** pour tout demandeur d'asile sont cruciaux pour offrir une certaine stabilité aux personnes en quête de protection internationale. Ces deux principes sont, en retour, des garanties indispensables de **l'effectivité de la procédure d'asile**. France terre d'asile a entendu la préoccupation du ministre de l'Intérieur sur le nécessaire éloignement des déboutés de l'asile, ainsi que sur l'importance de développer des alternatives à la rétention administrative. Cependant, de tels éloignements ne peuvent être envisageables que si, d'une part, les **décisions** sont correctement **motivées** et sont l'aboutissement d'une **procédure de qualité** dans toutes ses dimensions et, d'autre part, si leur retour ne contrevient pas à d'autres droits fondamentaux garantis en particulier par la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, France terre d'asile appelle les autorités à assurer la mise en œuvre d'un **accompagnement de qualité** des personnes déboutées pour garantir un retour digne et une réinsertion sociale leur permettant de contribuer au développement dans leur pays d'origine.

Cependant, avant d'envisager le retour des personnes dont la demande de protection n'a pas été reconnue, France terre d'asile invite les parlementaires à respecter la **dignité des personnes** en quête de protection internationale et à s'assurer que toutes bénéficient d'un accès égal et juste à la procédure, que celle-ci soit rapide et efficace, dans un contexte où tous les demandeurs d'asile accèdent à un hébergement digne et à un accompagnement adapté.



CONCLUSION



Les personnes qui se sont vues reconnaître le statut de réfugié doivent être orientées le plus rapidement possible vers des **dispositifs d'intégration adéquats et adaptés** à la double spécificité de leur parcours migratoire et de leur séjour au sein de la société française. Il n'est pas possible de se contenter de dispositifs slogans ou de renvoyer les réfugiés vers le droit commun. Depuis 15 ans, le nombre de places en **centres provisoires d'hébergement** (CPH) n'a pas **évolué**, stagnant à moins de 1 100 places pour 10 000 reconnaissances de statut par an. France terre d'asile tient à rappeler que l'apprentissage effectif du français, l'accès à la formation professionnelle, l'accompagnement vers l'emploi et le logement, l'initiation aux valeurs de la République française, la sécurisation des parcours de séjour et l'effectivité du droit à vivre en famille constituent un socle de base fondamental à une intégration de qualité. ■

LES PROPOSITIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE

LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES ACTEURS DE TERRAIN

Pour établir une réforme ambitieuse, pérenne et équitable du système d'asile, il est nécessaire de procéder à une **évaluation partagée entre l'État et les acteurs de terrain** des politiques et des pratiques en matière d'asile. Une concertation est une première étape en vue de ce diagnostic, que l'on doit cependant combiner à une **évaluation quantitative et qualitative** des politiques publiques en matière d'asile pour mettre en œuvre une réforme de qualité. Les propositions présentées par France terre d'asile visent ainsi à simplifier les procédures et à améliorer la qualité de l'accueil jusqu'à l'intégration, dans un contexte stabilisé à coût budgétaire égal.

UN ACCÈS À LA PROCÉDURE RAPIDE ET SIMPLIFIÉ EST UNE GARANTIE DE JUSTICE ET D'ÉQUITÉ

- ▶ Rendre disponible, sur internet et dans différentes langues, tous les **formulaire**s relatifs à la demande d'asile et aux droits qui s'y attachent.
- ▶ Offrir gratuitement à tous les demandeurs d'asile, domiciliés ou non, **des informations légales et procédurales** en première instance et une information complète et préalable, dans une langue qu'ils comprennent, tel que le prévoit la nouvelle directive procédures.
- ▶ Délivrer aux demandeurs d'asile une **attestation sur leur statut dans les 3 jours** suivant le dépôt de leur demande, tel que le prévoit la directive accueil, et leur permettre d'accéder à la procédure sans obstacles matériels.
- ▶ Créer des **plates-formes d'accueil multi-services** regroupant en leur sein des agents préfectoraux, des agents de Pôle emploi, des agents de la CPAM et des représentants des associations lorsque les plates-formes sont gérées directement par l'Ofii.
- ▶ Réaliser une **évaluation** dès le premier accueil des demandeurs d'asile afin que soit mis en place, si nécessaire, un **accompagnement** prenant en compte les **besoins spécifiques de ces personnes**.
- ▶ Porter une attention particulière à l'**accès à la procédure des mineurs isolés demandeurs d'asile**.

LES PROPOSITIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE

- ▶ Publier et assurer le respect uniforme sur le territoire de la République de **directives claires et précises**, connues des demandeurs d'asile et des associations qui les accompagnent.
- ▶ Organiser des **réunions de concertation** régulières entre le corps préfectoral et les associations, tel que le propose Matthias Fekl dans son rapport.

LA QUALITÉ DE LA PROCÉDURE D'ASILE EST UN GAGE DE SON EFFICACITÉ ET DE SA CÉLÉRITÉ

- ▶ Mettre en place une **initiative qualité** au sein de l'Office en coopération avec le HCR et les acteurs de la société civile.
- ▶ Adopter des **lignes directrices** pour l'examen des demandes d'asile des **groupes vulnérables**, notamment les femmes, les mineurs isolés étrangers et les victimes de torture.
- ▶ Promouvoir une **plus grande ouverture de l'Ofpra** aux conseils juridiques et aux associations.
- ▶ Reconnaître le **droit à un recours suspensif** pour tous les demandeurs d'asile.
- ▶ Encadrer la procédure d'asile dans un **délai d'un an**.

LA DIGNITÉ DE L'HÉBERGEMENT ET LA QUALITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT SONT DES EXIGENCES DE JUSTICE ET D'EFFICACITÉ

- ▶ Engager un **plan national pluriannuel d'ouverture de places Cada** sur cinq ans en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur de l'asile et tenant compte d'une pluralité de facteurs selon les territoires.
- ▶ Réorienter les **crédits d'urgence vers l'ouverture de places Cada** permettant de généraliser ce dispositif protecteur et d'offrir au plus grand nombre un accompagnement adapté.



LES PROPOSITIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE



- ▶ Admettre les demandeurs d'asile en **procédure prioritaire en Cada**.
- ▶ Définir le **contenu du droit à l'accompagnement** (administratif, juridique, social) sur la base de hauts standards de protection.
- ▶ **Réviser le référentiel des prestations des plates-formes** d'accueil et inclure des garanties essentielles comme l'aide au recours devant la CNDA.
- ▶ Réaffirmer et approfondir le **partenariat public/associatif**, notamment en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et à travers une plus grande ouverture de l'Ofpra aux associations.
- ▶ Instaurer des **instances de dialogue entre les acteurs publics de l'asile et le secteur associatif**, tant au niveau local que national, afin d'anticiper les problématiques et régler les difficultés de manière concrète et raisonnée.
- ▶ Reconnaître et tirer parti des **compétences techniques** et des connaissances de terrain des partenaires associatifs dans la **mise en œuvre de formations** à destination des opérateurs publics.
- ▶ France terre d'asile appelle à la mise en oeuvre effective de l'**accompagnement personnalisés vers l'emploi et le logement** et à une réévaluation des besoins de places en CPH pour les bénéficiaires d'une protection internationale. ■

GLOSSAIRE

Dispositif national d'accueil : Dispositif permettant d'accueillir les demandeurs d'asile durant leur procédure d'asile. Ce dispositif repose sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) et sur le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), de 11,20€ par jour, pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en Cada pendant toute la durée de la procédure d'asile.

Dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda) : Dispositif d'accueil d'urgence spécifique destiné à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile en amont de leur entrée en Cada ou des demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier d'une place Cada ou de l'ATA, tels que les personnes en procédure prioritaire ou en procédure Dublin.

LGBTI : Appellation utilisée pour désigner les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués.

Paquet asile : Ensemble des textes européens, directives et règlements, visant à harmoniser les politiques et pratiques des États membres en matière d'asile et à créer un système européen commun d'asile. Il se compose des textes suivants :

- La directive qualification : directive concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, approuvée par le Parlement européen le 13 décembre 2011 ;
- La directive procédures : directive modifiée relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, approuvée par le Parlement européen le 12 juin 2013 ;
- La directive accueil : directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, approuvée par le Parlement européen le 12 juin 2013 ;
- Le règlement Eurodac : règlement européen concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin ;
- Le règlement Dublin II : règlement européen qui détermine l'État membre de l'Union européenne responsable d'examiner une demande d'asile ;
- Le règlement sur la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile ;



GLOSSAIRE



Pays d'origine sûr : D'après le Ceseda (article L.741-4 alinéa 2), un pays est considéré comme sûr s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Procédure prioritaire : D'après le Ceseda (article L.723-1 et L.741-4), la procédure prioritaire concerne les ressortissants d'un pays d'origine sûr, les personnes représentant une menace sérieuse à la sécurité du pays et les demandes considérées comme abusives.



France terre d'asile
24, rue Marc Seguin
75018 Paris

Tél. : 01.53.04.39.99
Fax : 01.53.04.02.24

Adresse électronique : infos@france-terre-asile.org
Site Internet : www.france-terre-asile.org