

NOTE

en réponse à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme du 15 décembre 2011 sur l'accueil des demandeurs d'asile en France

La politique de l'asile menée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration est organisée dans le respect de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. La prise en charge des demandeurs d'asile repose, à titre principal, sur une offre d'hébergement accompagnée en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et, à titre complémentaire, sur le versement d'une allocation financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Les demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au séjour en application de l'article L.741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et dont la demande d'asile est examinée selon la procédure prioritaire prévue à l'article L.723-1 du même code, bénéficient d'une prise en charge dans un dispositif d'hébergement d'urgence (structure collective, appartement ou hôtel), complémentaire au parc de places en CADA. Ils bénéficient également de l'ATA.

Enfin, les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande relève d'un autre Etat membre en application des dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 bénéficient d'une prise en charge dans un dispositif d'accueil d'urgence.

Les demandeurs d'asile sont en outre accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plates-formes régionales qui les informent, les orientent et les assistent dans l'accès aux droits sociaux et les aident dans leurs démarches en matière d'asile. Les missions de ces plates-formes ont été précisées et harmonisées en décembre 2011 avec la diffusion d'un référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile, conforme aux dispositions de la directive 2003/9/CE. Le référentiel prévoit notamment une aide systématique à la préparation du dossier présenté à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), alors que cette mission n'était pas, jusqu'alors, réalisée par l'ensemble des plates-formes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le demandeur d'asile qui dépose un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) peut bénéficier d'une aide juridictionnelle qui lui permet d'être assisté par un avocat ; en 2010, plus de 80% des demandeurs d'asile ayant présenté un recours devant la CNDA étaient assistés d'un avocat.

L'information du demandeur d'asile est garantie dès l'arrivée sur le territoire. Le guide du demandeur d'asile, désormais traduit en vingt trois langues, et dont le contenu a été actualisé à la suite du décret du 29 août 2011, est accessible sur le site internet www.immigration.gouv.fr et est par conséquent à la disposition des préfetures et des plates-formes d'accueil, pour remise aux intéressés.

Plusieurs Etats membres font face à une hausse continue de la demande d'asile et tout particulièrement la France qui a connu une croissance de l'ordre de 60% depuis 2007 et concentre aujourd'hui plus de 20% de la demande d'asile au sein de l'Union européenne. Cette hausse de la demande d'asile a entraîné un allongement des délais d'instruction par les autorités chargées de statuer sur les demandes et une saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, malgré la création de 1 000 places supplémentaires en CADA en 2010 et un accroissement très significatif du budget consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile. L'Etat a en effet augmenté de deux tiers le budget alloué à la prise en charge des demandeurs d'asile de 2008 à 2011 : les moyens budgétaires cumulés consacrés à la prise en charge des demandeurs d'asile ont augmenté de 62% sur la période et atteignent aujourd'hui des niveaux très élevés : en 2011, 333 M€ ont été consacrés aux dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile (199 M€ pour les CADA et 134 M€ pour l'hébergement d'urgence) et le versement de l'ATA a représenté plus de 145 M€.

Si la très forte augmentation des demandes d'asile depuis 2008 a abouti à une situation de tension exceptionnelle et conjoncturelle en matière d'hébergement, la France a apporté une réponse à plusieurs niveaux, afin de satisfaire aux exigences de la directive 2003/9/CE.

D'une part, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a bénéficié d'un investissement important, avec le doublement, depuis 2003, du nombre de places de CADA, la mise en œuvre du versement de l'ATA et la couverture du territoire par un réseau de plates-formes régionales d'accueil spécifiquement dédiées à la demande d'asile. De plus, en 2010, 1 000 places nouvelles en CADA ont été créées. Au total, le dispositif national d'accueil comporte, en 2011, 21 689 places alors qu'il ne comptait de 5 282 places en 2001.

La disparité de coûts constatée entre les CADA implique cependant de mener une réflexion sur l'harmonisation des dépenses des centres, dans un contexte budgétaire contraint. En effet, les récentes études sur les coûts des CADA ont révélé des écarts importants entre les coûts et les prestations des différents CADA existants, notamment en matière d'accompagnement social et administratif. Un référentiel de coûts, réalisé à partir d'une étude menée sur un échantillon représentatif de 54 CADA, doit permettre d'initier un processus d'harmonisation des coûts des CADA dès 2012. L'objectif de ce référentiel est de répartir les crédits dédiés aux CADA de manière plus objective. Ce référentiel de coûts sera complété dès le deuxième semestre 2012 d'un guide du contenu des prestations des CADA, résultat d'une étude qualitative initiée en février 2012 en coopération avec l'ensemble des principaux opérateurs de CADA, dans le cadre d'un groupe de travail mené par le service de l'asile.

D'autre part, face à la situation de tension relative aux CADA, l'Etat a également été amené à développer de manière très significative le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile au cours des dernières années : ainsi, près de 20 000 places ont été financées en 2011, contre environ 13 000 en 2009, soit une augmentation de 54% de la capacité en seulement deux ans.

En outre, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a régionalisé, à compter de 2012, le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence, qui relevait jusqu'à présent du niveau départemental. Cette réforme permet d'organiser une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire.

Parallèlement, l'Etat a adopté des mesures visant à réduire les délais de traitement. Ainsi, 40 agents supplémentaires, dont 30 officiers de protection, ont été recrutés à l'OFPRA en 2011 et les effectifs de la CNDA ont également été renforcés, permettant le doublement du nombre de rapporteurs en deux ans, passant de 70 à 135. Ces mesures commencent à porter leurs fruits et un délai global d'examen de douze mois en 2012 est atteignable, toutes choses restant égales par ailleurs. La réduction des délais d'instruction a bien entendu un impact sur l'hébergement en réduisant la durée du séjour en CADA et en accroissant corrélativement la disponibilité de places d'hébergement.

Le Gouvernement français a veillé, dans le contexte difficile de la hausse de la demande d'asile, à maintenir intégralement l'ensemble des garanties qui entourent l'examen des demandes d'asile, qui résultent de la loi et découlent des engagements internationaux et communautaires.

Le choix qui a été fait, dans un contexte budgétaire très contraint, de réduire les délais d'examen, par un renforcement notable des moyens en personnel des autorités de protection, témoigne de la volonté de maintenir en toutes circonstances la même qualité d'examen.

La demande d'asile examinée en procédure prioritaire représente en 2011 près de 26% du total de la demande (contre 22% en 2009). Le traitement en procédure prioritaire d'une demande d'asile est prévu dans des cas précis définis par la loi (appartenance à un pays d'origine sûr, recours abusif à l'asile, fraude délibérée, demande présentée à l'occasion d'une mesure d'éloignement). La hausse constatée des demandes d'asile traitées selon la procédure prioritaire traduit l'augmentation, dans la demande d'asile globale, des demandes relevant des critères de la loi.

La procédure d'examen prioritaire, autorisée par la directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005, dite directive « procédure », et jugée conforme à la Constitution (décisions du 13 août 1993 et du 10 décembre 2003, question prioritaire de constitutionnalité du 8 avril 2011), assure un juste équilibre entre les exigences de protection et la nécessité de faire face à des demandes manifestement étrangères à un besoin de protection.

Sans revêtir un caractère systématique, cette procédure permet l'intervention d'une décision sur la demande d'asile dans des délais plus rapides et respecte intégralement le principe du non refoulement dans la mesure où les étrangers concernés bénéficient d'un recours pleinement suspensif devant le juge administratif de l'éloignement, qualifié pour apprécier les risques en cas de retour au regard de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.