

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION  
(Immigration et asile)**

Par M. André TRILLARD,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 et 101 (annexe n° 15) (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE PROGRESSION FINANCIÈRE DES MOYENS CONSACRÉS À L'ASILE, MAIS UNE STABILITÉ DES PERSONNELS TRAITANT LES DEMANDES</b> .....	6
A. LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ACTION « GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE » PROGRESSED DE 10 % EN 2010 ET REPRÉSENTENT PLUS DE LA MOITIÉ DU PROGRAMME 303 .....	7
B. L'OBJECTIF N° 3 DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE POUR 2010, VISANT À « RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE » SERA DIFFICILE À ATTEINDRE DU FAIT D'UNE FORTE CROISSANCE DE CETTE DEMANDE.....	8
<b>II. UNE FORTE PROGRESSION DES DEMANDES D'ASILE CONSTATÉE EN 2008 ET 2009, ET QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE EN 2010, RISQUE D'ALLONGER LES DÉLAIS D'EXAMEN PAR L'OFPPRA ET LA CNDA</b> .....	10
A. LA STABILITÉ DES EFFECTIFS DÉVOLUS À L'OFPPRA POUR 2010 RISQUE D'ENRAYER LES PROGRÈS DE PRODUCTIVITÉ RÉALISÉS PAR L'OFFICE .....	10
1. <i>Evolution des effectifs de l'OFPPRA en 2008 et 2009</i> .....	10
2. <i>Une augmentation des personnels affectés à l'OFPPRA serait opportune, et source d'économies pour l'Etat</i> .....	11
B. L'ÉVOLUTION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE VERS UNE PLUS GRANDE PROFESSIONALISATION .....	11
<b>III. UNE DEMANDE D'ASILE DONT LA FORTE CROISSANCE NE POURRA ÊTRE RÉDUITE QUE PAR UNE HARMONISATION DES RÈGLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, QUI SERA ARDUE À OBTENIR</b> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>ANNEXE : PRÉSENTATION PAR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE DE SES OBJECTIFS ET DE SES MOYENS POUR TRAITER LA DEMANDE D'ASILE EN 2009 ET 2010</b> .....	18



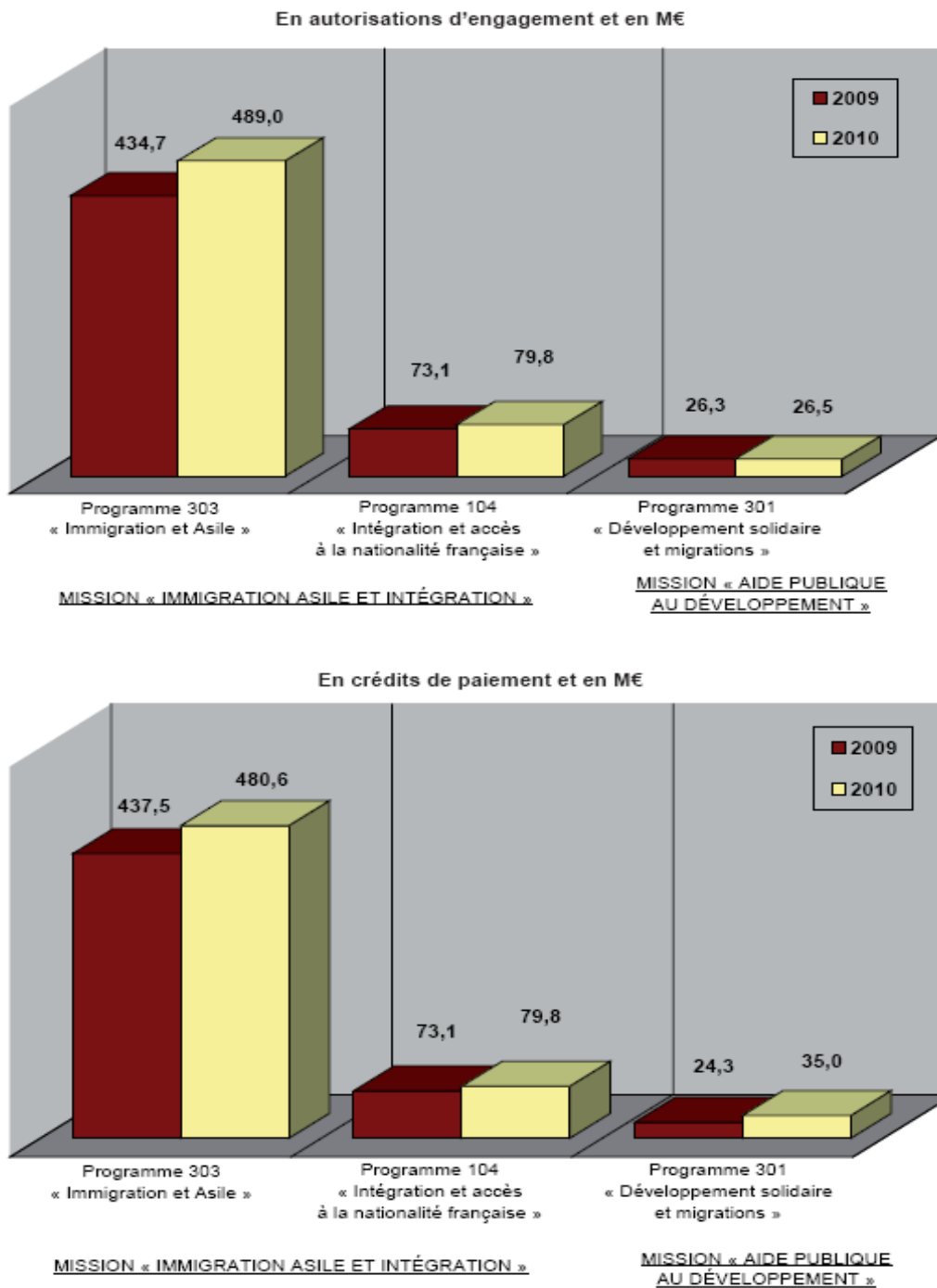
Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a décidé, lors de la création de la mission « Immigration, asile et intégration », en 2007, de maintenir un avis sur les crédits affectés, au sein de cette mission, à l'action 2 : « Garantie du droit d'asile » au sein du programme 303 « Immigration et asile ».

En effet, les deux organismes qui examinent les demandes d'asile que sont l'OFPRA (Office de protection des réfugiés et apatrides), et la CNDA (Cour nationale du droit d'asile), relevaient, antérieurement à 2007, de la tutelle du ministère des affaires étrangères. C'est sous cet angle que la commission examine les crédits et les personnels affectés à ces organismes.

## I. UNE PROGRESSION FINANCIÈRE DES MOYENS CONSACRÉS À L'ASILE, MAIS UNE STABILITÉ DES PERSONNELS TRAITANT LES DEMANDES

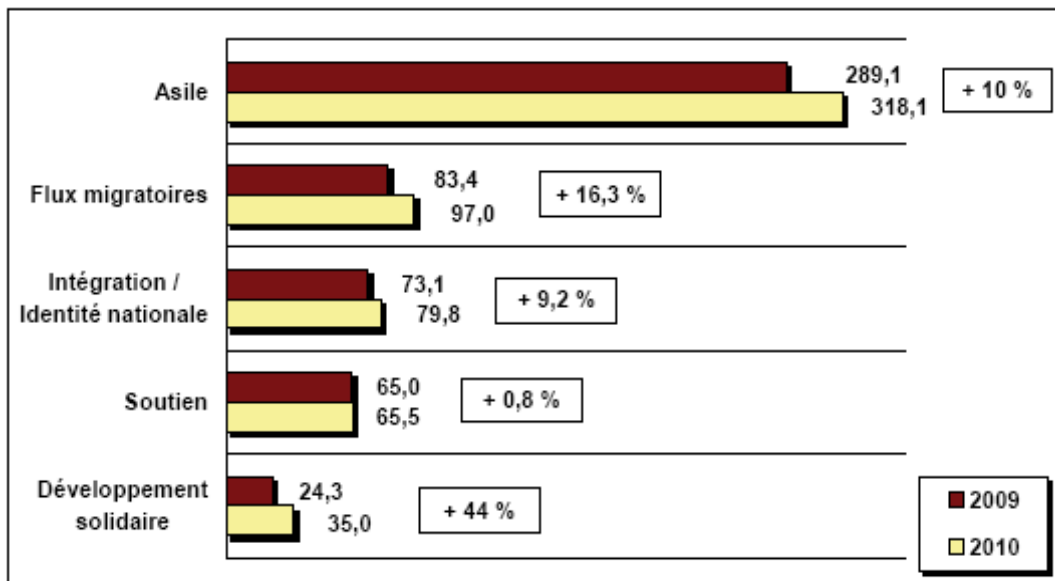
La répartition par missions et programmes<sup>1</sup> du ministère de l'immigration est la suivante :



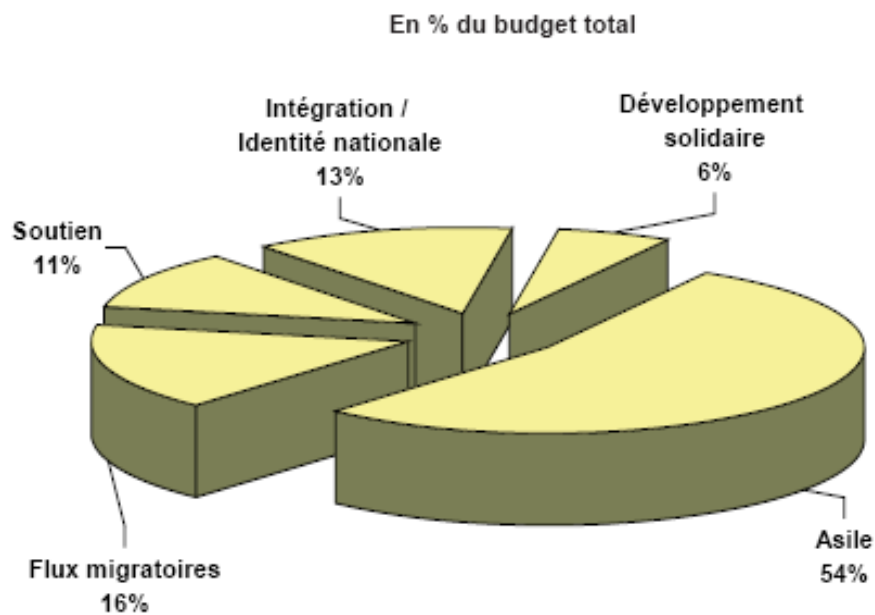
<sup>1</sup> Les missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat. Les programmes constituent une enveloppe globale et limitative de crédits. Ils relèvent d'un seul ministère et regroupent un ensemble cohérent d'actions.

**A. LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ACTION « GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE » PROGRESSENT DE 10 % EN 2010 ET REPRÉSENTENT PLUS DE LA MOITIÉ DU PROGRAMME 303**

Au sein des politiques conduites par le ministère, l'asile bénéficie de 30 470 760 euros de plus en 2010, soit une progression de près de 10 % :



La répartition des crédits entre les différentes actions est la suivante :



Le service de l'asile regroupe 37 personnes au sein du ministère, dont 36 titulaires et un contractuel. Il est composé de personnels issus des ministères suivants :

Intérieur	27
Immigration	1
Affaires étrangères	1
Santé	8

***B. L'OBJECTIF N° 3 DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE POUR 2010, VISANT À « RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE » SERA DIFFICILE À ATTEINDRE DU FAIT D'UNE FORTE CROISSANCE DE CETTE DEMANDE***

La mise en œuvre de la réforme de l'asile, depuis 2004, vise à faciliter l'accès au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire pour les personnes en attente légitime d'une protection de la France. **Les dossiers de demande d'asile doivent faire l'objet d'un traitement rapide, pour des raisons de qualité de service aussi bien que de dignité des personnes** ; tel était l'un des objectifs de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile.

Dans ce contexte, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a pu réduire ses délais d'instruction de manière significative au cours des dernières années, ce qui contribue à diminuer notablement la charge globale du traitement de l'asile en France. Pour les mêmes raisons, un traitement rapide des dossiers de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est nécessaire. L'« explosion » des demandes d'asile, constatées en 2008 et 2009 et qui devraient se poursuivre en 2010, risque de compromettre cet objectif.

**Le ministère a signé, le 9 décembre 2008, avec l'OFPRA, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011, dont sont issues les cibles de l'indicateur 3.1 ci-après<sup>1</sup>.**

Indicateur 3.1 : Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA (du point de vue de l'utilisateur).

---

<sup>1</sup> Source : projet annuel de performance 2010



Indicateur de la mission	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Nombre de dossiers traités dans l'année par équivalent temps plein d'agent instructeur	Dossier	353	385	372	372	371	371
Délai de traitement d'un dossier par l'OFPPRA	Jour*	105	100	95	95	90	85

### Précisions méthodologiques

\* Comptage en jours calendaires. Cet indicateur mesure le nombre de jours écoulés entre le dépôt d'une demande et la prise de décision la concernant.

Sources des données : OFPPRA.

Pour la réalisation de l'objectif « Réduire les délais de traitement de la demande d'asile », trois sous-objectifs ont été définis et fixés par le responsable de programme, s'agissant du traitement des dossiers de l'OFPPRA :

#### Réduction de l'âge moyen des dossiers :

L'âge du stock s'est sensiblement réduit au cours de l'année 2008. Au 31 décembre 2008, 57 % des dossiers en instance avaient une ancienneté supérieure à 2 mois contre 60 % en 2007. L'âge médian du stock est tombé de 82 jours en 2007 à 71 jours fin 2008. Les efforts engagés dans ce domaine doivent être maintenus en 2010.

#### Réduction du stock :

L'effort engagé par l'Office a permis de réduire le nombre des dossiers en instance entre 2005 et 2007. En 2008, ce chiffre est en augmentation, principalement due à la part croissante des dossiers en instance outre-mer (8,1 % en 2008 contre 2,2 % en 2007). Néanmoins, le stock des dossiers au 31 décembre 2008 reste sensiblement le même, représentant 3 mois d'activité de l'Office au regard de la moyenne des flux mensuels de 2008, contre 2,8 mois au 31 décembre 2007.

#### Réduction du délai moyen de traitement :

Le délai moyen de traitement s'est réduit de 5 jours, passant de 105 jours en 2007 à 100 jours en 2008.

## II. UNE FORTE PROGRESSION DES DEMANDES D'ASILE CONSTATÉE EN 2008 ET 2009, ET QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE EN 2010, RISQUE D'ALLONGER LES DÉLAIS D'EXAMEN PAR L'OFPRA ET LA CNDA

### A. LA STABILITÉ DES EFFECTIFS DÉVOLUS À L'OFPRA POUR 2010 RISQUE D'ENRAYER LES PROGRÈS DE PRODUCTIVITÉ RÉALISÉS PAR L'OFFICE

#### 1. Evolution des effectifs de l'OFPRA en 2008 et 2009

L'évolution des effectifs depuis 2008.

(effectifs budgétaires/ETP)

	Emplois fonctionnels ETP	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		TOTAL ETP
		Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	
		ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	
2008	7	234	161	47	7	216	44	716
	7	227,2	121	46,2	5	208,7	18	633,10
2009	6	155,8	82	36,2	0	126	6	412

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'OFPRA n'assure plus la gestion directe des moyens et personnels de la Cour nationale du droit d'asile qui relève désormais du Conseil d'Etat. Au terme de la partition des emplois correspondants, le nombre des emplois gérés par l'Office a ainsi été ramené à 412 ETP contre 633,10 en 2008.

Pour l'année 2009, le plafond d'emplois de l'Etablissement (412 ETP) se compose de 324 titulaires et 88 contractuels. A cet effectif s'ajoutent 22,3 ETP correspondant aux agents de catégorie C du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) affectés à l'OFPRA, alors qu'en 2008 les 31,3 ETP affectés à l'OFPRA provenaient du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Les emplois de titulaire comptent 6 emplois fonctionnels, 155,8 emplois d'officier de protection (catégorie A), 36,2 de secrétaire de protection (catégorie B), 126 d'adjoint de protection (catégorie C).

Régis par le décret n° 93-34 du 11 janvier 1993 modifié, ces corps de fonctionnaires assument les missions suivantes :

- les **officiers de protection (cat. A)** sont chargés de l'instruction des demandes d'asile, de l'encadrement, des affaires juridiques et contentieuses, des affaires européennes, et des recherches documentaires ;

- **les secrétaires de protection (cat. B)** assurent l'encadrement intermédiaire, participent à la mise en œuvre de la protection des réfugiés et des apatrides (état civil, accueil), ainsi qu'à l'administration de l'Etablissement ;

- **les adjoints de protection (cat. C)** assurent les tâches d'exécution (secrétariats, bureaux d'ordre) et l'accueil.

Les emplois de contractuels se répartissent en 82 emplois de catégorie A, et 6 de catégorie C. Leurs fonctions sont identiques aux titulaires.

Les coûts de personnel constituent le premier poste de dépense de l'OFPRA, avec 20,9 millions d'euros en 2010 ; le deuxième poste est constitué par le coût de location de l'immeuble où est installé l'office, à Montreuil, qui sera de 5 millions d'euros l'an prochain. Enfin, les frais d'interprétation constituent la troisième source de dépense, avec 1,8 million d'euros en 2009 et 1,95 en 2010.

## **2. Une augmentation des personnels affectés à l'OFPRA serait opportune, et source d'économies pour l'Etat**

**Durant le premier semestre 2009, la demande d'asile a connu une augmentation globale de 16,5 %, soit 10 points de plus qu'il n'avait été anticipé pour 2009. L'exercice 2008 avait enregistré une hausse de 20 %, contre une prévision à 14 %.**

Certes, des progrès ont été enregistrés depuis trois ans dans la productivité de l'Office. En 2008, et à effectifs constants, il a fait face à une augmentation de 20 % de la demande, mais est également parvenu à améliorer sa productivité, ramenant son délai moyen de traitement de 105 à 100 jours. Malgré ce travail, l'allongement du délai moyen de traitement d'une demande est inscrit dans les chiffres.

**Or, il existe un lien mécanique entre l'allongement de ces délais et le montant versé par le ministère de l'immigration en Allocation temporaire d'attente (ATA), puisque le demandeur n'est pas autorisé à travailler pour subvenir à ses besoins durant le délai d'instruction de son dossier. Créée par la loi de finances pour 2006, cette allocation est de 10,57 euros par jour ; 53 millions d'euros sont inscrits dans le PLF 2010 à cet effet, soit une augmentation de 76,7 % par rapport à 2009. Ne conviendrait-il pas de renforcer, dans cette perspective, les effectifs de l'OFPRA, et l'Etat n'en serait-il pas, au total, gagnant financièrement ?**

### ***B. L'ÉVOLUTION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE VERS UNE PLUS GRANDE PROFESSIONALISATION***

Les évolutions et prévisions des effectifs budgétaires de la juridiction sont retracées dans le tableau ci-après :

	Au 31 décembre 2008	Début exercice 2009	Prévision au 31 décembre 2009	Prévision au 31 décembre 2010
Magistrats			10	10
Fonctionnaires	219,6	212,5	220,8	227
TOTAL	219,6	212,5	230,8	237

Pour faire face au nombre croissant de recours, non suspensifs, formulés, dans un délai d'un mois, devant la CNDA contre une décision négative de l'OFPRA, comme pour s'efforcer de réduire le délai d'examen, qui est aujourd'hui d'une dizaine de mois en moyenne, il a été décidé **d'adjoindre dix magistrats à plein temps à la Cour au 1<sup>er</sup> septembre 2009**, puis dix autres en 2010. Les magistrats actuellement en fonction sont issus, comme leurs nouveaux collègues, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou des juridictions de l'ordre judiciaire, mais exercent des vacations. Ils sont respectivement désignés par le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour des comptes et le garde des sceaux. A l'évidence, le nombre des jugements attendus de la CNDA doit conduire à renforcer son fonctionnement par la présence de magistrats « de plein exercice ».

En effet, ces magistrats, vacataires ou à plein temps, assurent la présidence des audiences. Les magistrats vacataires en président, en moyenne, quatre à cinq par mois, contre 2 à 3 par semaine pour les magistrats à temps plein. Outre une plus grande harmonisation des décisions rendues, cette intensification des audiences améliorera le délai d'examen des dossiers devant la CNDA. Ce délai devrait cependant s'allonger du fait de la croissance attendue des recours.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile ont fait appel à un avocat dans 80 % des dossiers au 1<sup>er</sup> semestre 2009 contre 76% en 2008. Si l'élévation de ce taux assure une meilleure défense des requérants, elle contribue à allonger la durée de traitement des dossiers, compte tenu des délais nécessaires pour garantir le respect du principe du contradictoire.

Enfin, l'assouplissement des conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle conduit de nombreux requérants à la solliciter le jour même de l'audience, obligeant la formation de jugement à renvoyer l'affaire à une audience ultérieure, et contribuant à la hausse générale du taux des renvois, qui s'établit à 36% au 1<sup>er</sup> semestre 2009, contre 29,4% en 2008.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'aide juridictionnelle liée à l'activité de la Commission de recours des réfugiés, puis de la Cour nationale du droit d'asile depuis 1998 :

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010
nombre d'admissions	605	709	1010	2483	1759	1960	2123	1184	2255	3445	1202	7000	8100
coût d'un UV (en €)	20,43	20,43	20,73	20,73	20,73	20,73	21,15	21,15	21,15	22,84	22,84	22,84	22,84
coût annuel devant la CNDA (8 UV par dossier)	8 881	115 878	167 498	411 780	291 812	325 046	359 211	200 332	381 546	629 470	219 629	1 279 040	1 480 032

On constate une très forte augmentation du coût annuel de cette aide.

Cette évolution n'est pas propre au secteur de l'asile. Le Garde des sceaux vient donc de confier, le 30 octobre 2009, à un conseiller d'Etat, M. Philippe Belaval, et à un conseiller maître à la Cour des comptes, M. Jean-Loup Arnaud, une mission sur le financement de l'aide juridictionnelle, dont les conclusions doivent être rendues d'ici la fin 2009.

Le tableau ci-dessous permet d'évaluer l'évolution des recours adressés par des demandeurs déboutés par l'OFPRA depuis 1995 à la commission de recours des réfugiés (CCR), devenue CNDA en 2007 : après un pic en 2004, les recours ont régressé et le stock d'affaires en attente a diminué. **Mais la remontée des demandes initiales met en péril cette évolution positive.**

*Le tableau suivant récapitule le nombre de recours annuels adressés à la CRR puis à la CNDA de 1995 à 2009, le nombre de décisions prises chaque année, le stock de dossiers en attente de 1995 à 2009, et les perspectives pour 2010.*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
recours	17 372	13 631	13 722	13 491	15 691	20 164	26 311	32 192	43 667
décisions	16 731	16 339	13 480	12 775	13 735	18 078	22 100	23 895	29 668
Stock	7 787	5 079	5 321	6 037	7 993	10 079	14 290	22 587	36 586

	2004	2005	2006	2007	2008	1er sem 2009	Prév. 2009	Prév. 2010
recours	52 172	40 345	30 505	22 680	21 636	11 808	23 477	24 000
décisions	39 211	62 642	29 154	27 254	25 067	10 691	22 296	25 000
Stock	49 547	27 250	28 601	24 027	20596	21 713	22 894	21 894

**Rappelons que les décisions de la CNDA ont un impact particulier, puisque lorsqu'elle casse un avis négatif de l'OFPRA, elle accorde, ipso facto, le statut de réfugié au demandeur.**

Les décisions de la CNDA sont soumises à la cassation du Conseil d'Etat.

### III. UNE DEMANDE D'ASILE DONT LA FORTE CROISSANCE NE POURRA ÊTRE RÉDUITE QUE PAR UNE HARMONISATION DES RÈGLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, QUI SERA ARDUE À OBTENIR

La France est le pays le plus sollicité en Europe par les demandeurs d'asile, et le troisième pays demandé au monde.

Les continents de provenance des demandeurs sont retracés, depuis 2005, dans les tableaux suivants :

Nombre global de demandeurs d'asile par continent de provenance :

CONTINENT	DEMANDES - 2005					DEMANDES - 2006				
	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général
Europe	19 574	15 800	3 774	4 787	24 361	12 974	9 855	3 119	2 905	15 879
section Apatrides	259	255	4	2	261	228	228			228
Asie	9 304	7 544	1 760	482	9 786	7 299	4 959	2 340	332	7 631
Afrique	17 379	13 710	3 669	1 750	19 129	11 737	9 010	2 727	1 136	12 873
Amériques	5 550	5 269	281	134	5 684	2 615	2 217	398	106	2 721
TOTAL	52 066	42 578	9 488	7 155	59 221	34 853	26 269	8 584	4 479	39 332

CONTINENT	DEMANDES - 2007					DEMANDES - 2008				
	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général
Europe	11 237	9 229	2 008	3 131	14 368	11 237	9 310	1 927	3 875	15 112
section Apatrides	201	201			201	164	161	3		164
Asie	7 226	5 335	1 891	544	7 770	7 408	5 651	1 757	744	8 152
Afrique	10 045	8 223	1 822	1 784	11 829	13 775	10 797	2 978	3 576	17 351
Amériques	1 228	816	412	124	1 352	1 674	1 144	530	146	1 820
TOTAL	29 937	23 804	6 133	5 583	35 520	34 258	27 063	7 195	8 341	42 599

CONTINENT	DEMANDES - 6 mois 2009				
	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général
Europe	6 395	5 338	1 057	2 115	8 510
section Apatrides	65	65			65
Asie	4 932	4 077	855	425	5 357
Afrique	6 410	5 596	814	930	7 340
Amériques	965	768	197	102	1 067
TOTAL	18 767	15 844	2 923	3 572	22 339

On constate que la croissance observée en 2008, puis 2009, se répartit à niveau globalement égal entre tous les continents. Pour l'Europe, des demandeurs en nombre croissant sont issus des Balkans et des pays d'Europe orientale ; en Asie, les conflits en Irak, en Afghanistan et au Sri Lanka poussent des populations à partir, il en est de même en Afrique et en Amérique latine.

**Le rôle – délicat – de l'OFPRA, et de la CNDA, réside dans le discernement entre exilés politiques, qui entrent dans le champ de l'asile, et exilés économiques, qui relèvent d'autres logiques.**

A l'occasion d'une **conférence ministérielle sur l'asile, organisée à Paris, en septembre 2008**, sous l'impulsion de la présidence française de l'Union européenne, les 27 Etats membres ont créé **un bureau d'appui européen de l'asile**, qui vise à « faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expérience » sur les conditions d'octroi du statut de réfugié, qui sont très disparates d'un pays à l'autre.

En octobre 2008, a été également adopté le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**.

**La 9ème journée mondiale des réfugiés, célébrée le 17 juin 2009**, a constitué l'occasion de rappeler que la **France avait accordé sa protection à plus de 11 400 étrangers en 2008**. Un « Guide du demandeur d'asile » rédigé en six langues, a été imprimé en 40 000 exemplaires et distribué dans toutes les préfectures.

Cependant, l'harmonisation européenne des critères définissant le statut des réfugiés met en jeu les conceptions nationales, parfois très diverses, de ce statut.





## **EXAMEN EN COMMISSION**

Lors de sa réunion du 10 novembre 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. André Vantomme l'a interrogé sur les relations entre l'OFPRA et la CNDA.

Mme Catherine Tasca a souligné l'importance du travail accompli par ces deux institutions.

M. André Dulait a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de recrutement des interprètes intervenant auprès d'elles.

En réponse, M. André Trillard, rapporteur pour avis, a précisé que ceux-ci étaient recrutés par marchés publics communs à l'OFPRA et à la CNDA, mais que le vivier d'interprètes disponibles était parfois trop restreint. Il a précisé que plus de 80 % des refus formulés par l'OFPRA étaient soumis, par les personnes déboutées, à la CNDA, ce qui allongeait d'autant la durée d'examen de leur dossier.

Puis la commission a, suivant les conclusions du rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile dans le projet de loi de finances pour 2010, le groupe socialiste s'abstenant.

**ANNEXE :**  
**PRÉSENTATION PAR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION,**  
**DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE DE SES**  
**OBJECTIFS ET DE SES MOYENS POUR TRAITER LA DEMANDE D'ASILE EN 2009**  
**ET 2010**

➤ **Une tradition française d'accueil des demandeurs d'asile**

La garantie du droit d'asile est une tradition républicaine rappelée dans le préambule de la constitution de 1946 : « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la république* » et dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision des 12 et 13 août 1993. Elle constitue pour la France un impératif juridique autant qu'une exigence morale.

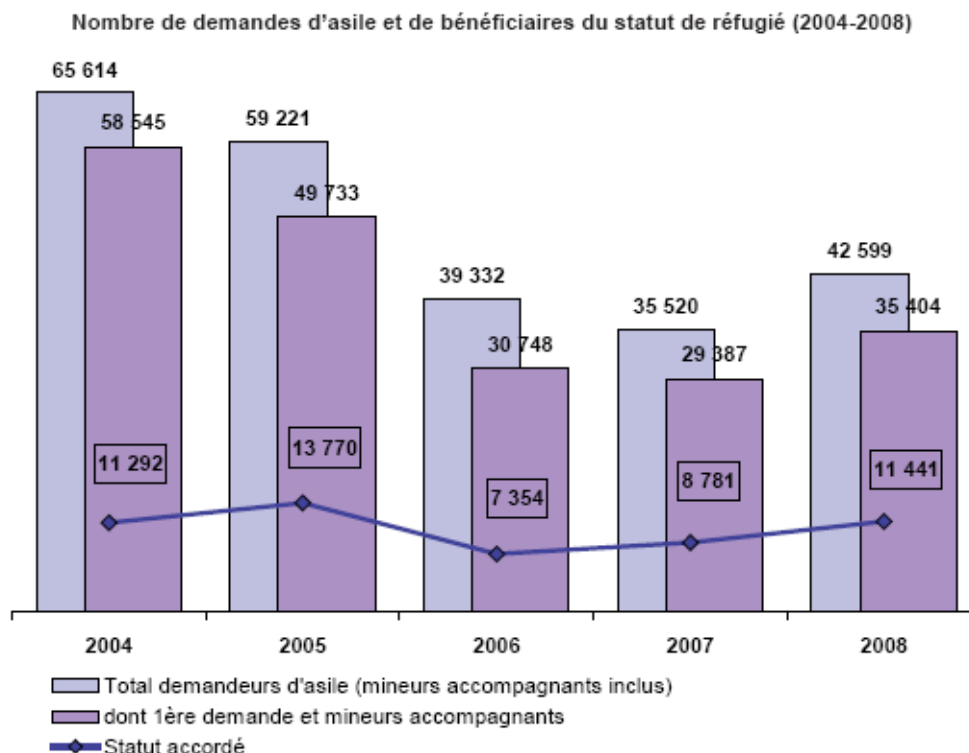
Le ministère a pour objectif de garantir aux demandeurs d'asile un accès à des conditions optimales de traitement de leur demande et, pendant la durée d'instruction de cette demande, à une prise en charge sociale de qualité en termes d'hébergement et d'accès aux soins.

➤ **Un contexte marqué par une très forte augmentation du nombre de demandes d'asile en 2008 et 2009**

L'évolution du nombre de demandes d'asile est marquée depuis quelques années par des variations très fortes et contradictoires, rendant la prévision budgétaire annuelle complexe. Après une diminution constante de 2004 à 2007, les demandes se sont accrues de 19,9 % en 2008 puis de 16,5 % au cours du 1er semestre 2009.

En 2008, la France est toujours le premier pays européen pour l'accueil des demandeurs d'asile avec 42 599 demandes. Elle a accordé le statut de réfugié ou la « protection subsidiaire » à 14 441 demandeurs d'asile cette même année.

La France est le 1er pays européen et le 3ème pays dans le monde pour le nombre de demandes d'asile reçues et pour le taux d'acceptation des demandes.



Conformément à sa tradition d'accueil, la France a également pris plusieurs initiatives marquantes en matière d'asile au cours des derniers mois :

- 739 ressortissants irakiens issus de minorités persécutées en Irak ont été accueillis en France en 2009. Cette action, qui se poursuivra début 2010, concernera au total 1 200 personnes ;
- afin de mieux partager l'effort d'accueil des réfugiés au plan européen, Eric Besson a décidé d'accueillir 91 personnes qui avaient obtenu une protection internationale à Malte. Elles se trouvent désormais sous protection française.

## ➤ Les 2 priorités pour 2010

### 1) Réduire le délai de traitement des demandes d'asile

Le délai moyen de traitement des demandes est actuellement de 104 jours devant l'OFPRA puis, en cas de recours juridictionnel, de 13 mois et 21 jours devant la CNDA, soit au total près de 18 mois<sup>(1)</sup>. Malgré l'augmentation récente de la demande d'asile, le ministère s'est fixé comme objectif à moyen terme de réduire sensiblement ce délai sans porter atteinte à la qualité des procédures.

Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, le ministère met en œuvre plusieurs mesures :

- il a pour la première fois conclu fin 2008 avec son opérateur, l'OFPRA, un contrat d'objectifs et de moyens par lequel celui-ci s'engage sur une réduction des délais de traitement des dossiers ;
- il a soutenu l'initiative parlementaire consistant à professionnaliser la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et son rattachement au Conseil d'Etat. Cette mesure est effective depuis le 1er janvier 2009 et 10 magistrats professionnels ont été installés à la rentrée judiciaire de septembre 2009.

### 2) Augmenter le nombre de places dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA)

Face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile depuis 2008, le ministère va augmenter en 2010 le nombre de places en CADA de 1 000, afin de porter la capacité totale du dispositif national d'accueil à 21 689 places. Des progrès sont également attendus dans l'organisation de la sortie des CADA des personnes ayant obtenu le statut de réfugié et des déboutés.

## ➤ Des moyens budgétaires importants et en forte augmentation en 2010 : plus de 318 M€ consacrés à l'asile

Les crédits alloués au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, dont le ministère assure le pilotage et son opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), la coordination, s'élèveront en 2010 à 318,1 M€ en AE/CP, soit près de 54 % des crédits du ministère. Ils sont en augmentation de 29 M€ (+ 10 %) par rapport à ceux obtenus en loi de finances initiale (LFI) 2009.

Avec plus de 318 M€ en 2010, l'accueil des demandeurs d'asile représentera 54 % du budget du ministère.

1. Les demandes d'asile sont examinées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui accorde ou non le statut de réfugié ou la «protection subsidiaire». Le demandeur qui n'a pas obtenu satisfaction peut engager un recours juridictionnel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Les crédits de l'action 2 (garantie du droit d'asile) du programme 303 « Immigration et asile » permettront de financer les opérations et dispositifs suivants :

- Le fonctionnement des CADA représentera le principal poste de dépenses avec 202,6 M€, contre 195,6 M€ en AE/CP en LFI 2009. Cette progression du montant tient compte de l'augmentation de 1 000 places décidée par le ministre et de la revalorisation du coût moyen de la place. Le dispositif de l'hébergement d'urgence, qui vient compléter celui des CADA, sera doté de 30 M€ en AE/CP en 2010.
- En application d'une directive européenne de 2003, l'allocation temporaire d'attente (ATA) est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Elle est accordée aux demandeurs ne pouvant être hébergés en CADA ou ne pouvant y prétendre (12 638 bénéficiaires en 2008). Compte tenu de la forte augmentation du nombre de demandes d'asile depuis 2008, la prévision de dépenses a été revue à la hausse par rapport à la LFI 2009, passant de 30 M€ à 53 M€ en AE/CP.
- Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens signé fin 2008, le ministère allouera à l'OFPRA en 2010 une subvention pour charges de service public de 32 M€ en AE/CP contre 30,5 M€ en 2009. Il est rappelé que le rattachement de la CNDA au Conseil d'Etat avait logiquement conduit à une diminution de 17,5 M€ des crédits de l'OFPRA en 2009.
- Le budget du ministère assure également le financement de l'accompagnement social des demandeurs d'asile.

Ces crédits seront complétés par 8,2 M€ de crédits européens provenant du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

**Au total, les crédits consacrés à l'asile en 2010 augmenteront de 10 %, de 289,1 à 318,1 M€. L'effort principal portera sur la création de 1 000 places en CADA. Les crédits destinés au versement de l'allocation temporaire d'attente seront également en hausse de près de 77 %.**