

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

ASILE

Par Mme Esther BENBASSA,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromédi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
LISTE DES ACRONYMES	7
INTRODUCTION	9
I. LA POURSUITE DE L’EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D’ASILE	11
A. UN ACCROISSEMENT ATTENDU DES MOYENS DE L’OFFICE FRANÇAIS DE L’IMMIGRATION ET DE L’INTÉGRATION	11
1. <i>La mise en place de guichets uniques associant préfectures et OFII</i>	11
2. <i>De nouveaux moyens alloués à l’OFII</i>	12
B. UNE NOUVELLE AFFECTATION DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES À L’OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES	15
1. <i>Les modifications dans l’instruction des demandes d’asile introduites par la loi</i>	15
2. <i>Une augmentation en conséquence des moyens de l’OFPRA</i>	16
C. UN EFFORT ÉGALEMENT MAINTENU EN FAVEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE	18
1. <i>Une réduction effective des délais de jugement toutefois encore insuffisante au regard des objectifs désormais fixés par la loi</i>	18
2. <i>Des interrogations pour la mise en œuvre de la réforme</i>	20
D. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS CEPENDANT TRIBUTAIRE DE L’ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D’ASILE	21
II. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES QUANT AU FINANCEMENT DE L’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE	22
A. UN RÉÉQUILIBRAGE EFFECTIF DU PARC D’HÉBERGEMENT, DES INTERROGATIONS SUR L’ALLOCATION POUR DEMANDEURS D’ASILE	23
1. <i>La poursuite de l’unification du dispositif national d’accueil sur le modèle du centre d’accueil pour demandeur d’asile</i>	24
a) <i>La priorité à la création de places en CADA consacrée</i>	25
b) <i>Le maintien d’un important volant de places d’hébergement d’urgence</i>	27
2. <i>Une sous-dotation de l’ADA dès sa première année d’existence ?</i>	29
B. LA TRANSFORMATION DU RÔLE DES PLATEFORMES D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE	31
1. <i>Les nouvelles missions dévolues aux PADA</i>	31
2. <i>Leurs conséquences en termes de contractualisation</i>	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 18 novembre 2015 sous la présidence de M. Philippe Bas, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Esther Benbassa¹, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2016 à la politique de l'asile.**

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis, a d'abord rappelé la double actualité que connaît la politique de l'asile cette année.

En premier lieu, elle est au cœur d'une réforme majeure avec l'**adoption** l'été dernier de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile**. Le projet de budget pour 2016 se veut la traduction de la mise en œuvre de cette réforme, dont le premier objectif est la réduction du délai de traitement de la demande d'asile. La rapporteure a souligné qu'à cet égard ces crédits d'inscrivaient dans le prolongement des précédents avec la poursuite de l'accroissement des moyens et effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la hausse de ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

En second lieu, cette année est marquée par l'afflux massif en Europe de demandeurs d'asile en provenance de Syrie et d'Irak, communément désigné comme la « **crise des réfugiés** ». Le projet de loi de finances en porte la marque par la mise en œuvre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », dit « plan migrants », annoncé en juin dernier par le Gouvernement. La rapporteure a indiqué qu'un abondement supplémentaire introduit par un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du Gouvernement traduisait, quant à lui, les engagements de la France dans le cadre du mécanisme de « relocalisation » des réfugiés décidé par le Conseil de l'Union européenne le 22 septembre dernier.

La rapporteure a, par ailleurs, regretté le placement en rétention de personnes provenant de Syrie, d'Irak et d'Érythrée dans la mesure où leur éloignement n'est pas possible, procédure qui engage par conséquent des dépenses inutiles.

Dans le contexte de forte contrainte budgétaire actuelle, la rapporteure a enfin salué l'effort consenti en faveur de la garantie de l'exercice du droit d'asile tout en s'inquiétant néanmoins des conséquences budgétaires d'une forte hausse de la demande d'asile.

La commission a donné un avis favorable, sous réserve d'un nouvel abondement, à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par les programmes 303 « Immigration et asile » et 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » du projet de loi de finances pour 2016.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

LISTE DES ACRONYMES

ADA - Allocation pour demandeur d'asile
AMS - Allocation mensuelle de subsistance
ATA - Allocation temporaire d'attente
AT-SA - Accueil temporaire - Service de l'Asile
CADA - Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CNDA - Cour nationale du droit d'asile
DGEF - Direction générale des étrangers en France
DNA - Dispositif national d'accueil
HUDA - Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile
OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA - Office français de protection des réfugiés et des apatrides
PADA - Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois est appelée à se prononcer pour avis, pour la cinquième année consécutive, sur les crédits consacrés par le projet de loi de finances à l'exercice du droit d'asile dans notre pays. Votre commission a en effet souhaité perpétuer l'usage instauré à l'initiative du Président Jean-Pierre Sueur de distinguer ce qui relève du droit d'asile de la politique de l'immigration.

La politique de l'asile fait cette année davantage encore que la précédente l'objet d'une actualité foisonnante.

Elle a connu en effet une réforme majeure avec l'**adoption** l'été dernier de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile**. La plupart des mesures réglementaires nécessaires à l'application de ses dispositions ont d'ores et déjà été prises, permettant leur entrée en vigueur soit au lendemain de la publication de la loi, soit au 1^{er} novembre 2015. Le budget pour 2016 se veut donc, en premier lieu, la traduction de la mise en œuvre de cette réforme, dont le premier objectif est la réduction du délai de traitement de la demande d'asile. Il s'agit à cet égard d'un budget dans le prolongement des précédents avec la poursuite de l'accroissement des moyens et effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la hausse de ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Cette année est en outre marquée par l'afflux massif en Europe de demandeurs d'asile en provenance de Syrie et d'Irak, communément désigné comme la « **crise des réfugiés** », dans laquelle la France occupe une place paradoxale¹. Ce budget porte donc, en second lieu, la marque de ce contexte, par la mise en œuvre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », dit « plan migrants », annoncé en juin dernier par le Gouvernement. Un abondement supplémentaire introduit par

¹ Avec 59 313 premières demandes d'asile en 2014, la France a enregistré une baisse de 1,9 % par rapport à l'année antérieure contrairement à la plupart de ses partenaires européens. Elle occupait ainsi la quatrième place derrière l'Allemagne (172 945 premières demandes), la Suède (74 980 premières demandes) et l'Italie (63 655 premières demandes), selon les données EUROSTAT au 28 septembre 2015.

un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du Gouvernement traduit, quant à lui, les engagements de la France dans le cadre du mécanisme de « relocalisation » des réfugiés décidé par le Conseil de l'Union européenne le 22 septembre dernier.

En 2016, **les crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile par le programme 303 « Immigration et asile »** de la mission « Immigration, asile et intégration », **au titre de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, **augmenteront ainsi significativement :**

- le projet de loi initial, se basant sur une hypothèse de 71 500 demandes d'asile déposées en 2016 (contre 64 811 en 2014), prévoyait une augmentation de 7,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015, passant de 496,6 millions d'euros à 533,3 millions d'euros (hors fonds de concours et attribution de produits), en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ;

- à ces montants s'ajoute un abondement de 68,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, intervenu par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale. 53,36 millions d'euros seraient affectés à la prise en charge des demandeurs d'asile (30 783 demandeurs attendus sur deux ans) et 15 millions d'euros à l'aide aux communes créant des places d'hébergement.

Les crédits de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » sont ainsi portés à **601,1 millions d'euros, soit une augmentation de 21 %**.

Dans le même temps, **les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** par l'action n° 7 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Contrôle et Conseil de l'État » **augmenteront de près de 4,5 %**, passant de 22,87 millions d'euros à **23,72 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans le contexte de forte contrainte budgétaire actuelle, l'effort consenti en faveur de la garantie de l'exercice du droit d'asile mérite donc d'être salué. Comme les années passées, il vise avant tout à poursuivre la réduction du délai de traitement de la demande d'asile, mais également à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile.

I. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE

Au cœur de la politique menée depuis plusieurs années maintenant, la réduction des délais de traitement de la demande d'asile demeure l'un des principaux objectifs assignés aux différents opérateurs intervenant dans le domaine de l'asile, que ce soit par la loi ou par les contrats d'objectifs et de performance conclus avec leur ministère de tutelle.

Délais moyens d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et par la CNDA

	2013 (réalisation)	2014 (réalisation)	2015 (prévision actualisée)	2016 (prévision)	2017 (cible)
Délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA	205 jours	203 jours	200 jours	140 jours	90 jours
Délai prévisible de jugement à la CNDA	6 mois et 24 jours	6 mois et 4 jours	6 mois et 8 jours	7 mois et 7 jours	6 mois

Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performance des programmes 303 et 165

A. UN ACCROISSEMENT ATTENDU DES MOYENS DE L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

Imposée par la directive « procédures »¹, l'obligation d'enregistrement des demandes d'asile dans un délai de trois jours à compter de leur présentation auprès de l'autorité compétente a été introduite dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015². Les conditions matérielles d'accueil (hébergement et allocation) doivent être proposées à tout demandeur d'asile après l'enregistrement de sa demande³.

1. La mise en place de guichets uniques associant préfectures et OFII

Pour mettre en œuvre cet enregistrement accéléré, le Gouvernement met en place 34 guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) en métropole et 1 en Guadeloupe, guichets regroupant à la fois des agents

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), dite directive « procédures ».

² Cf. l'article L. 741-1 du CESEDA dans sa nouvelle rédaction.

³ Cf. le nouvel article L. 744-1 du CESEDA.

des services de l'asile des préfectures et des agents de l'OFII. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, 31 de ces guichets seront situés en préfectures et 3 au sein de directions territoriales de l'OFII, à Bobigny, Créteil et Limoges. Le schéma territorial de ces guichets uniques recouvre le schéma des points d'enregistrement précédents en raison de la situation des bornes EURODAC actives¹. Tous ces guichets uniques sont désormais opérationnels depuis le 1^{er} novembre 2015, bien que les travaux en vue du regroupement des équipes préfectures et OFII sous un même toit ne soient pas achevés partout.

Comme le précise le nouveau « guide du demandeur d'asile » mis en ligne par la direction générale des étrangers en France (DGEF), l'accueil en guichet unique se décompose en deux étapes relevant, la première de l'agent préfectoral, la seconde de l'agent de l'OFII.

En un premier temps, l'agent de la préfecture vérifie et valide l'ensemble des informations fournies par le demandeur. Il procède également au relevé de ses empreintes digitales et à un premier entretien sur son parcours afin de déterminer l'État compétent pour examiner sa demande d'asile et la procédure adaptée à son cas (procédure normale, procédure accélérée, procédure « Dublin III »). À l'issue de cette première étape, une attestation de demande d'asile est délivrée au demandeur.

En un second temps, l'agent de l'OFII procède à l'évaluation de la situation personnelle du demandeur afin, en particulier, de détecter d'éventuelles vulnérabilités. Cette détection s'effectue au moyen d'un questionnaire type². En tenant compte, le cas échéant, de ces vulnérabilités, l'agent de l'OFII oriente le demandeur au sein du dispositif national d'accueil (DNA) si ce dernier ne dispose pas déjà d'un hébergement et sollicite une prise en charge. Il ouvre ensuite ses droits à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

La condition pour que cet enregistrement s'effectue dans les trois jours légaux est la bonne préparation des dossiers des demandeurs d'asile. Le Gouvernement a donc mis en place un dispositif de « pré-accueil » visant à préparer le passage du demandeur devant le guichet unique (*cf. infra*).

2. De nouveaux moyens alloués à l'OFII

Les guichets uniques étant partagés entre préfecture et OFII, les crédits alloués sont répartis entre le ministère de l'intérieur et l'établissement public. Les crédits consacrés aux administrations centrale et déconcentrées

¹ Ces bornes EURODAC permettent le relevé d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et leur mise en commun avec l'ensemble des partenaires européens dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement « Dublin III » (*cf. infra*).

² Cf. arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (NOR: INTV1523959A).

du ministère de l'intérieur relèvent cependant d'une autre mission budgétaire, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ; ils ne figurent donc dans les documents budgétaires consacrés à l'exercice du droit d'asile qu'à titre « indirect ».

Les crédits indirects concourant à l'exercice du droit d'asile

Outre les crédits figurant à l'action n° 2 du programme 303, l'exercice du droit d'asile met à contribution d'autres crédits, que ce soit au sein du même programme 303 (5,1 millions d'euros) ou en provenance d'autres programmes et missions (près de 38 millions d'euros), en particulier ceux qui portent les crédits des administrations centrale et déconcentrées du ministère de l'intérieur.

S'agissant plus spécifiquement des effectifs mobilisés, au 2 janvier 2015, 46 ETP étaient consacrés à l'exercice du droit d'asile en administration centrale, principalement au sein du service de l'asile, rattaché à la direction générale des étrangers en France (DGEF), pour un coût estimé à 2,25 millions d'euros hors compte d'affectation spéciale « pensions », supporté par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

En préfecture, les dépenses de personnels supportées par le programme 307 « Administration territoriale » de cette même mission, au titre de la mission Asile s'élevaient à près de 11 millions d'euros pour environ 232 ETP.

Par l'adoption d'un amendement en séance publique à l'Assemblée nationale, les crédits de ces programmes ont été respectivement abondés de 659 500 euros, dont 637 400 de titre 2, et 1 481 700, dont 1 412 550 de titre 2, afin de renforcer les effectifs du service de l'asile d'une part (+ 10 ETP), et des guichets uniques d'autre part (+ 30 ETP soit 85 ETP au total), dans le cadre du plan de « relocalisation ».

Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGEF

Quant à l'OFII, en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteure, l'établissement avait indiqué que 77 auditeurs asile seraient chargés de cet accueil en guichet unique, l'ensemble de la réforme de l'asile (accueil aux guichets uniques, gestion de l'ADA et du DNA - cf. *infra*) rendant nécessaires 71 ETP supplémentaires sur cette mission, dont 49 en directions territoriales et 22 au service central. Ces chiffres avaient été arrêtés au regard de ceux de la demande d'asile en 2014.

Dans la ligne des années précédentes, aucune création de poste n'était initialement prévue, ces ETP devant être dégagés par la suppression de missions traditionnelles de l'OFII (visite médicale et validation des visas long séjour valant titre de séjour).

La mise en œuvre du « plan migrants » a toutefois conduit le Gouvernement à augmenter la subvention pour charges de service public versée à l'OFII¹ afin de financer notamment le recrutement de 10 ETP supplémentaires pour la mission Asile. D'après les informations recueillies par votre rapporteure, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale a apporté un renfort dans les guichets uniques de 17 ETP supplémentaires au titre du plan de « relocalisation » des demandeurs d'asile. L'objectif affiché est de contribuer ainsi à la réduction du délai global de traitement des demandes d'asile déposées auprès des guichets uniques.

Le mécanisme de « relocalisation » des demandeurs d'asile

Sur les neuf premiers mois de l'année 2015, plus de 710 000 migrants ont franchi illégalement la frontière européenne, contre 282 000 sur l'ensemble de l'année 2014, selon l'Agence européenne Frontex. Les candidats à l'immigration viennent en majorité de Syrie – pour un tiers d'entre eux –, d'Afghanistan et des Balkans (Kosovo, Albanie). À l'origine de ce flux migratoire sans précédent se trouvent les crises traversées par la Syrie et l'Irak², mais aussi par la Libye, devenue, à cause de la faiblesse de ses contrôles à la frontière, un point de passage privilégié des migrants provenant de la corne de l'Afrique et d'Afrique de l'Ouest.

Frontex dénombre trois routes principales d'accès à l'espace Schengen : les îles italiennes de Sicile et Lampedusa, la route des Balkans de l'Ouest *via* la Hongrie et le passage par la frontière turque puis par la frontière grecque. Les migrants cherchent à rejoindre en priorité l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède.

En vertu du Règlement « Dublin III »³, un seul État membre de l'Union européenne est compétent pour l'examen d'une demande d'asile. En l'absence de titre de séjour ou de visa, ce règlement désigne comme compétent le pays par lequel le demandeur est entré dans l'espace européen. Ainsi, la majorité des demandeurs d'asile relèverait de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie.

¹ Cette subvention pour charges de service public est versée par le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ». À la suite de l'adoption de l'amendement du Gouvernement, cette subvention devrait considérablement augmenter en 2016, passant de 10,8 millions d'euros à près de 41 millions d'euros. Pour plus d'information sur le programme 104, se référer à l'avis de M. François-Noël Buffet fait au nom de la commission des lois (n° 170, 2015-2016, tome III).

² L'instabilité, la guerre et le terrorisme ont poussé plus de 4 millions de personnes à fuir vers des camps dans les pays limitrophes. La dégradation de la situation dans ces camps serait à l'origine du départ vers l'Europe de certaines de ces personnes.

³ Le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit règlement « Dublin III », est la « refonte » du règlement « Dublin II », qui succédait lui-même à la convention de Dublin signée le 15 juin 1990.

Devant les difficultés rencontrées par ces trois pays, le Conseil de l'Union européenne a adopté les 14 et 23 septembre 2015, sur proposition de la Commission européenne, un mécanisme de « relocalisation » de 160 000 demandeurs d'asile afin que leur demande soit traitée par d'autres États, par dérogation au Règlement « Dublin III ».

Cette « relocalisation » est effectuée selon une clé de répartition fondée sur des critères objectifs et quantifiables (taille de la population prise en compte pour 40 % ; PIB pour 40 % ; nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 %, et taux de chômage pour 10 %). Elle s'applique aux nationalités de demandeurs pour lesquelles le taux de reconnaissance moyen à l'échelle de l'UE atteint 75 % ou plus : Syriens, Irakiens et Erythréens.

Dans le cadre de ce plan européen de « relocalisation », **la France s'est engagée à accueillir, sur deux ans, 30 783 demandeurs d'asile.**

Pour assurer l'hébergement de ces demandeurs, le Gouvernement a prévu un soutien forfaitaire de 1 000 euros par place d'hébergement créée par les communes volontaires sur leur territoire.

B. UNE NOUVELLE AFFECTATION DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES À L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Son rôle d'instructeur des demandes d'asile fait de l'OFPRA, à côté de l'OFII, l'un des deux principaux opérateurs concernés par la réforme du droit d'asile résultant de l'adoption de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

1. Les modifications dans l'instruction des demandes d'asile introduites par la loi

Cette réforme a tout d'abord conféré à l'OFPRA de nouvelles tâches.

En premier lieu, elle lui a confié un **rôle pivot en matière de procédure accélérée**. Cette modalité d'examen d'une demande d'asile, qui se substitue à l'ancienne procédure prioritaire, a pour effet non seulement d'accélérer le traitement de la demande d'asile, que ce soit devant l'OFPRA (15 jours) ou devant la CNDA (5 semaines), mais également de conduire à l'examen devant celle-ci par une formation à juge unique. **Cette procédure peut être mise en œuvre** soit de plein droit selon les critères définis par la loi (provenance d'un pays d'origine sûr, demande de réexamen), soit **par décision de l'OFPRA au vu de critères inhérents à la demande**, soit enfin par décision de l'autorité administrative sur le fondement de critères cette fois extérieurs à la demande (refus de donner ses empreintes, demande tardive...). **L'OFPRA peut toutefois, à tout stade de la procédure, reclasser une demande placée en procédure accélérée en procédure normale**. La décision de classement en procédure accélérée ne peut être contestée que

devant le juge de l'asile, à l'occasion d'un recours contre une décision de rejet de l'OFPRA.

En deuxième lieu, elle a chargé l'OFPRA d'une **mission de détection de la vulnérabilité « subjective »**, c'est-à-dire directement liée à la demande d'asile – la vulnérabilité « objective » (grossesse, handicap,...) étant évaluée par l'OFII dans le cadre du premier accueil. La reconnaissance de cette vulnérabilité permet ensuite au demandeur de bénéficier de garanties particulières au cours de l'examen de sa demande.

En dernier lieu, l'OFPRA dispose désormais de deux outils supplémentaires :

- la **possibilité de prononcer l'irrecevabilité d'une demande sans examen au fond** en cas de réexamen ou de protection dans un autre pays ;

- la **faculté de décider la clôture de l'examen**, notamment lorsque le demandeur manque à ses obligations de coopération.

La réforme du droit d'asile a, par ailleurs, modifié substantiellement les **conditions du déroulement de l'entretien individuel** auquel est soumis tout demandeur d'asile. Outre l'encadrement strict des cas de dispense d'entretien, la réforme a inscrit dans la loi **le droit de tout demandeur à être accompagné, au cours de cet entretien, par un conseil**. Ce dernier peut être, au choix du demandeur, soit un avocat, soit un représentant d'une association habilitée par le directeur général de l'OFPRA¹. Ce conseil n'est autorisé à intervenir qu'à l'issue de l'entretien pour formuler des observations jointes à la retranscription de l'entretien, qui fait l'objet par ailleurs d'un enregistrement audio.

2. Une augmentation en conséquence des moyens de l'OFPRA

Ces nouvelles conditions de l'entretien ont des répercussions en termes de productivité des agents instructeurs de l'OFPRA, donc en termes de délai d'examen des demandes d'asile. L'OFPRA a en effet estimé que la présence d'un tiers à l'entretien prolongerait en moyenne d'une vingtaine de minutes la durée de celui-ci.

C'est pourquoi l'OFPRA a anticipé l'entrée en vigueur de la réforme par la mise en œuvre, à partir du 1^{er} septembre 2013, d'un plan d'action interne visant non seulement à réformer les méthodes de travail et

¹ Par décision du 9 octobre 2015, sept associations ont été habilitées pour trois ans à accompagner des demandeurs d'asile : l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), La Cimade, Forum réfugiés-Cosi, la Coordination lesbienne en France (CLF), CQFD Fierté Lesbienne et l'Ordre de Malte France.

moderniser l'instruction des demandes d'asile mais également à optimiser sa gestion¹.

Les créations de postes se sont par ailleurs succédé au cours des dernières années et se poursuivent encore en 2016. Après 55 postes créés à l'instruction en 2015, **le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait ainsi initialement l'affectation de 20 nouveaux ETPT**, portant les effectifs sous plafond de l'OFPRA à 545 ETPT² (contre 412 ETPT en 2009). Décidé dans le cadre du « plan migrants », ce renfort de personnels essentiellement administratifs a pour but de résorber les goulets d'étranglement constatés au niveau de l'enregistrement et de la numérisation des demandes d'asile, de la commande des prestations d'interprétariat, du traitement administratif et de la notification des décisions ainsi que de la reconstitution du premier état civil. D'après les informations recueillies par votre rapporteure, **l'amendement adopté par l'Assemblée nationale a encore renforcé les moyens de l'OFPRA en créant 80 ETP supplémentaires** dans le cadre du plan de « relocalisation ». Ces nouveaux moyens seront pour moitié affectés au recrutement d'officiers de protection et pour moitié aux fonctions précédemment évoquées.

Au final, l'OFPRA se voit ainsi doté de 100 emplois supplémentaires pour l'année 2016.

Ce sont principalement les frais induits par ces créations de postes qui expliquent la hausse de la **subvention pour charges de service public** versée par le ministère de l'intérieur à l'OFPRA, la portant à **52,87 millions d'euros en 2016, soit une hausse de près de 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015**. Outre les dépenses de personnels, cette augmentation permettra de couvrir la hausse des coûts de fonctionnement- prise à bail de nouveaux locaux, frais d'interprétariat - ainsi que les investissements en équipement informatique et en mobilier et le réaménagement des espaces dédiés à l'accueil du public, notamment les boxes d'entretien.

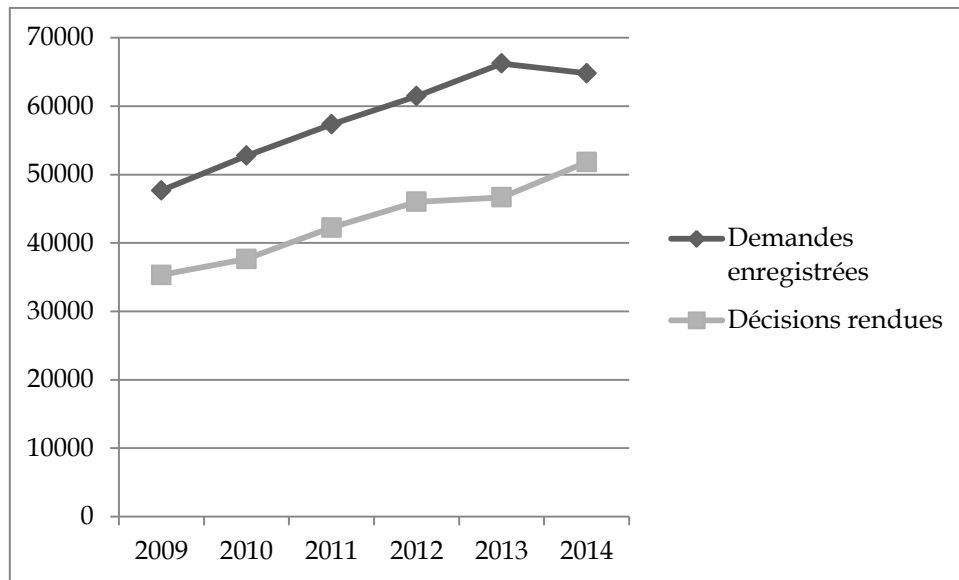
En réponse au questionnaire budgétaire portant sur le projet de loi initial, l'OFPRA avait indiqué que ces nouveaux moyens devaient lui permettre, à flux constant, d'atteindre, dès 2017, l'objectif cible de 90 jours de délai moyen de traitement d'une demande d'asile, toutes procédures confondues, tout en réduisant le stock de demandes de plus de trois mois. Si l'on constate effectivement une légère inflexion des stocks en 2014 (29 770 demandes en instance contre 30 381 en 2013), en revanche la réduction du délai de traitement annoncée est plus douteuse puisque le délai moyen de traitement était encore de

¹ Pour plus de précisions sur ce plan d'action pour la réforme de l'OFPRA, on peut se reporter au rapport pour avis de Mme Esther Benbassa, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 114, 2014-2015, tome II) : <http://www.senat.fr/rap/a14-114-2/a14-114-22.html#toc19>

² À cet effectif de 545 ETPT s'ajoutent 18 ETPT, hors plafond, correspondant aux agents de catégorie C du ministère de l'intérieur servant au sein de l'établissement.

203,5 jours en 2014 en procédure normale et 66 jours pour les procédures prioritaires, malgré une légère baisse de la demande d’asile. Et ce, en dépit d’une augmentation du nombre des décisions rendues.

Évolution de la demande d’asile et du nombre de décisions rendues par l’OFPRA depuis 2009



Source : commission des lois du Sénat à partir des données de l’OFPRA

C. UN EFFORT ÉGALEMENT MAINTENU EN FAVEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE

1. Une réduction effective des délais de jugement toutefois encore insuffisante au regard des objectifs désormais fixés par la loi

Conformément aux orientations initialement fixées par le Président de la République, la Cour tend progressivement à se rapprocher de son objectif cible d’un délai moyen de jugement de six mois en 2017.

**Délais de jugement à la CNDA
(exprimés en mois - m - et jours - j)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1 ^{er} sem 2015
Délai prévisible moyen¹	15m 9j	14m 20j	9m 5j	8m 7j	6m 24j	6m 4j	5m 26j
Délai moyen constaté²	12m 20j	12m 27j	11m 10j	9m 29j	8m 26j	7m 30j	7m 15j

Source : CNDA

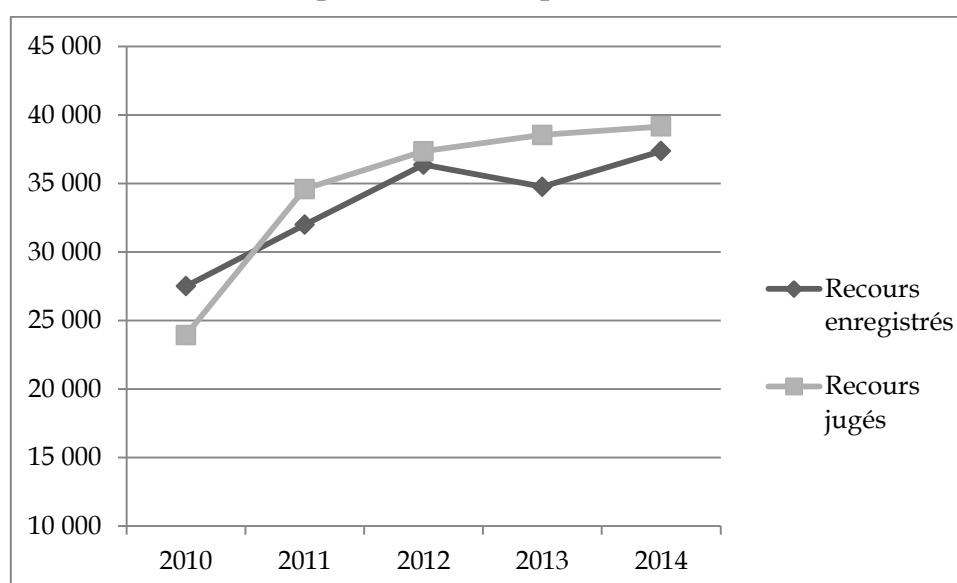
¹ Dossiers en stock en fin d’année / affaires jugées pendant une année.

² Délais de jugement constatés pour les affaires jugées dans l’année.

Cette amélioration notable des délais de jugement s'est effectuée en dépit d'une augmentation du nombre des recours. Elle reste toutefois tributaire du nombre de dossiers traités par l'OFPRA¹ ainsi que de la mobilisation des avocats, ce qui explique un délai moyen constaté plus long que le délai prévisible moyen.

Elle résulte de la combinaison de l'augmentation des effectifs de la CNDA au cours de ces dernières années et d'une réforme de son fonctionnement et des procédures applicables devant elle².

Évolution du nombre de recours et du nombre de dossiers traités par la CNDA depuis 2010



Source : commission des lois du Sénat à partir des données de la CNDA

En effet, la Cour connaît depuis 2009 un renforcement conséquent de ses effectifs. Aux 50 emplois créés en 2011, le **triennal 2015-2017** prévoit d'ajouter **27 ETPT**, dont 6 de magistrats, 15 de rapporteurs et 6 d'agents de greffe. Après les 9 ETPT affectés en 2015, le **projet de loi de finances pour 2016 en crée de nouveau 9, portant les effectifs de la Cour à 367 ETPT en 2016** (contre 202 en 2009). Les crédits de titre 2 alloués à la CNDA et figurant à l'action 7 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », connaîtront ainsi en 2016 une **augmentation de près de 4,54 %** pour atteindre **23,72 millions d'euros**. La CNDA bénéficiera en conséquence d'une

¹ La CNDA anticipe d'ailleurs pour 2016 une dégradation de ces délais du fait du déstockage prévu des dossiers en instance à l'OFPRA dont les conséquences sont estimées à environ 15 000 recours supplémentaires.

² Pour de plus amples développements sur la modernisation des procédures devant la CNDA, on se reportera au rapport pour avis de Mme Esther Benbassa, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 114, 2014-2015, tome II) : <http://www.senat.fr/rap/a14-114-2/a14-114-23.html#toc39>

augmentation de ses crédits de fonctionnement pour couvrir notamment la prise à bail de nouvelles surfaces nécessaires à l'accueil des nouveaux effectifs.

L'objectif d'un traitement des recours en six mois n'est toutefois plus tout à fait en phase avec ceux assignés par la réforme de l'asile de l'été dernier. Bien qu'elle n'ait pas été directement concernée par la transposition de la directive « procédures », la CNDA a en effet été touchée par la réforme en sa qualité de juge de l'asile. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 a ainsi apporté deux modifications majeures à son fonctionnement.

En premier lieu, **la juridiction s'est vue imposer des délais de jugement**. Si leur non-respect n'est pas sanctionné, l'inscription dans la loi de ces délais emporte toutefois une obligation de moyens pour l'institution.

En second lieu, la loi prévoit désormais **deux formations de jugement** :

- lorsque la demande d'asile aura été traitée par l'OFPRA selon la procédure normale, la CNDA statuera en **formation collégiale**, dans un délai ne pouvant excéder 5 mois ;

- lorsque la demande d'asile aura été traitée par l'OFPRA selon la procédure accélérée ou que l'OFPRA l'aura jugée irrecevable, la CNDA statuera en **formation à juge unique**, dans un délai de 5 semaines, à moins que le juge ne renvoie l'affaire à une formation collégiale s'il estime qu'elle n'aurait pas dû faire l'objet de la procédure accélérée ou d'une irrecevabilité ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse.

2. Des interrogations pour la mise en œuvre de la réforme

Les conséquences sur le fonctionnement de la juridiction de la mise en place de cette réforme n'ont toutefois pas encore été pleinement tirées.

L'instauration de la procédure à juge unique soulève encore à ce jour de nombreuses interrogations. Elle va en effet rendre nécessaire la gestion d'un audiencement des recours selon deux tempos différents (entre deux et trois mois pour les audiences collégiales et quatre semaines pour les audiences à juge unique), ainsi qu'un traitement accéléré des demandes d'aide juridictionnelle. Cette **question de l'audiencement** est d'autant plus cruciale qu'elle remet en cause le système de calendrier prévisionnel et de pré-convocation mis en place en concertation avec les avocats. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, un groupe de travail vient d'être mis en place sur ce thème associant le Conseil national des barreaux et les principaux bâtonniers concernés.

L'autre modification substantielle des procédures concerne **l'enregistrement sonore des entretiens conduits par l'OFPRA**. En cas de recours, il appartient en effet à la CNDA de mettre à disposition des parties cet enregistrement. Cela nécessite donc une transmission des fichiers de

l'OFPRA à la CNDA avec les autres pièces du dossier, sachant que cette transmission est dématérialisée depuis mai 2011. Il en résulte l'indispensable adaptation de l'application informatique dédiée à la gestion des dossiers et l'augmentation de ses capacités de stockage. Par ailleurs, s'il est envisagé que la consultation par les avocats se fasse par le biais de la plateforme dématérialisée - ce qui implique au préalable l'extension de la dématérialisation à l'ensemble des avocats -, il faudra prévoir en parallèle la possibilité pour le requérant ne disposant pas d'avocat de consulter également cette pièce du dossier.

Enfin, la **réforme de l'aide juridictionnelle** ne devrait pas recueillir tous les bénéfices attendus en termes de réduction des délais. En vertu de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, l'aide juridictionnelle est désormais attribuée de plein droit à moins que la requête ne soit manifestement irrecevable. En outre, elle doit être demandée soit dans le délai de 15 jours à compter de la notification de la décision de rejet de l'OFPRA lorsque le requérant la sollicite en vue d'introduire son recours devant la Cour, soit au plus tard lors de l'introduction du recours lui-même ; elle ne peut donc plus être sollicitée *a posteriori*.

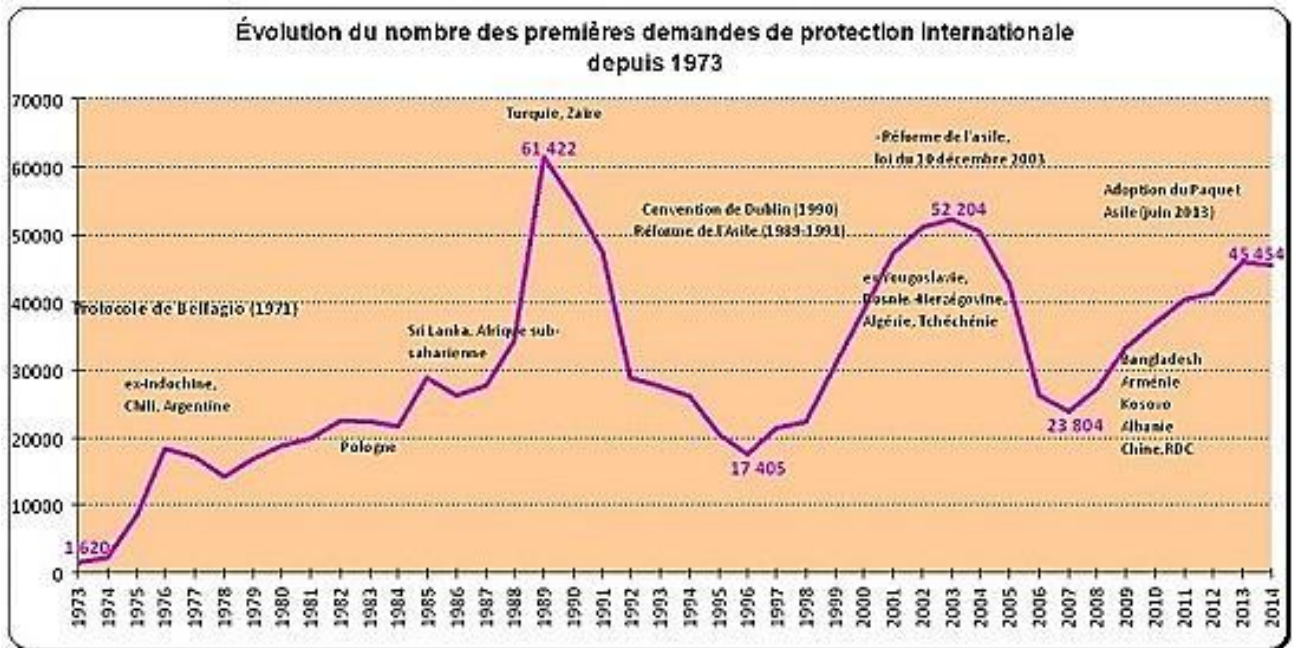
Ces modifications devraient effectivement permettre d'audier plus rapidement une partie des dossiers. Cependant, le gain de temps espéré devrait être plus faible dans le cas d'une demande d'aide juridictionnelle introduite au-delà du délai de 15 jours susmentionné car elle a pour effet d'interrompre le délai de recours. La CNDA est donc prudente, craignant une augmentation de ces demandes d'aide juridictionnelle dites « isolées », générant *de facto* un allongement de la durée globale de traitement.

D. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS CEPENDANT TRIBUTAIRE DE L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE

Malgré ces efforts budgétaires considérables pour réduire le délai de traitement de la demande d'asile, celui-ci reste essentiellement soumis aux fluctuations de la demande, étant rappelé que l'exercice du droit d'asile est garanti par la Constitution aussi bien que par les engagements internationaux souscrits par la France.

On constate ainsi que la dégradation de la situation dans certains pays entraîne une forte augmentation de la demande d'asile : en 2014, la demande ukrainienne a crû de 1 100 % avec plus de 1 000 demandes et celle en provenance de la République de Centrafrique de 122 % (658 demandes). De fortes progressions avaient également pu être observées entre 2013 et 2014 pour la demande issue du Soudan et de Syrie. Elle continue d'ailleurs de croître en 2015, à un rythme toutefois moins soutenu que celle en provenance d'Irak (+ 877 % en 2014 et + 1 546 % au premier semestre 2015).

C'est pourquoi, si l'OFPPA a enregistré en 2014 pour la première fois depuis 2008 une légère baisse de la demande d'asile de 2,2 % par rapport à l'année antérieure, 2015 et plus particulièrement son second semestre devrait battre de nouveaux records, les chiffres de 80 000 à 85 000 étant avancés.



Source : OFPPA

Devant ces perspectives, il convient de rappeler que **l'enjeu de la réduction des délais de traitement des demandes d'asile est d'autant plus important qu'il en est attendu une réduction mécanique du coût de l'accueil des demandeurs d'asile**. Un rapport des inspections générales sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile¹ avait en effet estimé le coût moyen d'un mois de délai de traitement de la demande entre 10 et 15 millions d'euros.

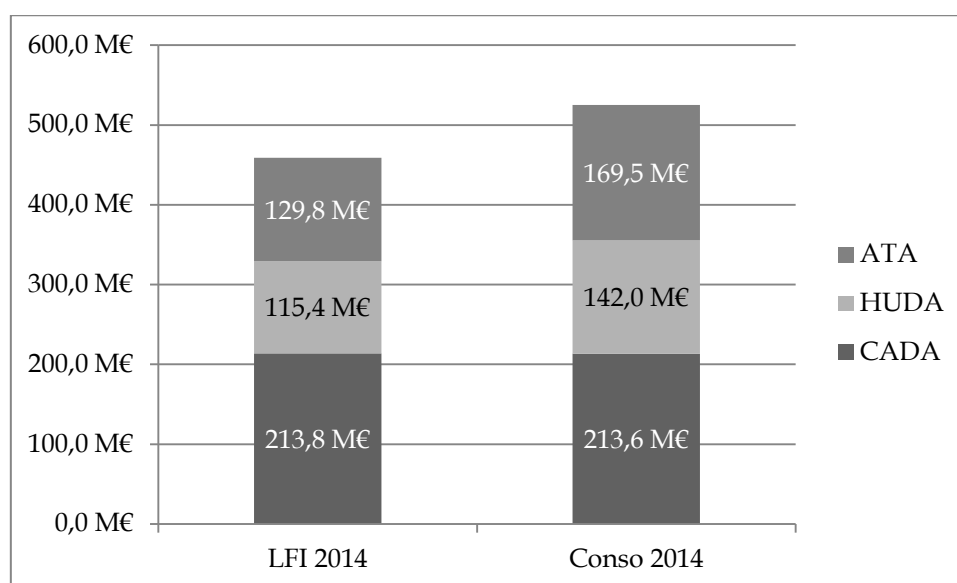
II. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES QUANT AU FINANCEMENT DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

En dépit des efforts de sincérité budgétaire mis en œuvre depuis 2012, les conditions matérielles d'accueil - hébergement et allocation - restent caractérisées ces dernières années par la persistance d'une sous-budgétisation.

¹ Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile établi par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, avril 2013.

Ainsi, la consommation des crédits en 2014 a rendu nécessaire un abondement de 66,1 millions d'euros, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2015 (498,3 millions d'euros) s'étant avérés insuffisants au regard de l'exécution (564,4 millions d'euros) pour les postes de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA, + 23 %) et de l'allocation temporaire d'attente (ATA, + 30,6 %).

Prévision et exécution des crédits relatifs aux conditions matérielles d'accueil en 2014



Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGEF

Au vu de ces données, les prévisions figurant dans les documents budgétaires laissent craindre de nouvelles difficultés en exécution pour 2016.

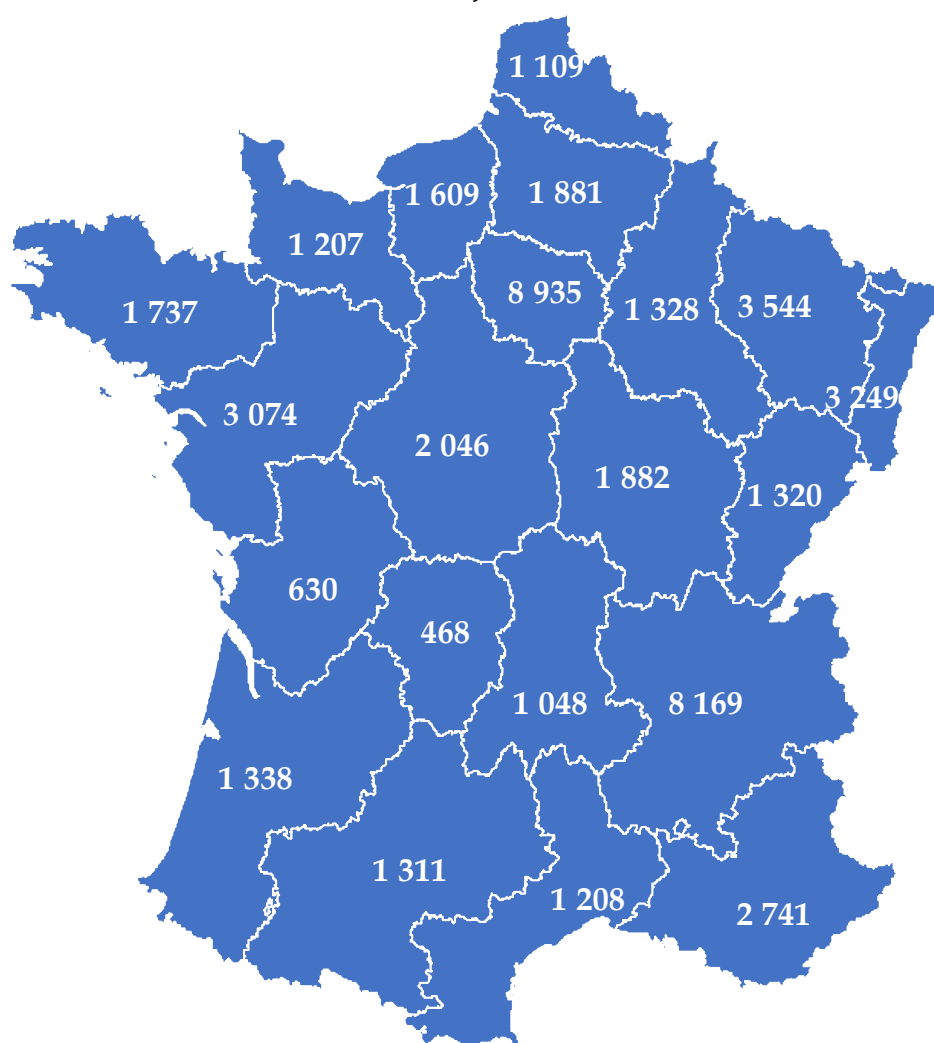
A. UN RÉÉQUILIBRAGE EFFECTIF DU PARC D'HÉBERGEMENT, DES INTERROGATIONS SUR L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE

Les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile ont été profondément modifiées par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015. Celle-ci a en effet instauré un **dispositif d'orientation directive conditionnant le bénéfice de l'hébergement et de l'allocation à l'acceptation par le demandeur d'une offre de prise en charge dans un lieu d'hébergement décidé par l'OFII**, en tenant compte des éventuelles vulnérabilités objectives déclarées par le demandeur lors de son accueil au guichet unique. La mise en place de ce dispositif a rendu nécessaire l'unification du dispositif national d'accueil (DNA) sous l'égide du seul OFII, ainsi que le transfert à ce dernier de la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

1. La poursuite de l'unification du dispositif national d'accueil sur le modèle du centre d'accueil pour demandeur d'asile

Au 1^{er} janvier 2015, la France métropolitaine disposait de 49 834 places d'hébergement financées par le programme 303, réparties sur le territoire comme le montre la carte ci-après.

Répartition des 49 834 places de CADA et d'HUDA au 1^{er} janvier 2015



Source : DGEF

Au 31 mars 2015, 25 187 de ces places étaient en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), le reste du parc étant constitué d'hébergements d'urgence pour demandeur d'asile (HUDA), dont les places du dispositif Accueil temporaire – Service de l'Asile (AT-SA).

Or, **au 30 juin 2015**, le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédures et remplissant les conditions d'accès à l'hébergement en CADA s'élevait à 61 545. Parmi eux, **seuls 19 063 demandeurs y étaient hébergés, soit seulement 30,9 %**. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs :

- la structure de la population hébergée en CADA faisait alors apparaître une augmentation du nombre de réfugiés s'y maintenant après l'obtention d'une protection (11,5 % dont 2,6 % en présence induë) ainsi qu'un nombre toujours important de déboutés de leur demande (10,2 % dont 7 % en présence induë) – les demandeurs d'asile en cours de procédure ne représentaient ainsi que 78,3 % des occupants en CADA ;

- la légère sous-occupation des CADA (96,1 % fin juin 2015 contre 97,5 % en 2014) du fait du retard d'ouverture de certaines nouvelles places et d'un manque d'adéquation entre les places offertes et la demande, essentiellement composée de personnes isolées et de familles de taille plus réduite alors même que les places correspondaient à des familles nombreuses.

Ainsi, au 30 juin 2015, **davantage de demandeurs étaient hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence qu'en CADA** : 19 188 personnes étaient à cette date dans le dispositif d'hébergement d'urgence déconcentré.

Au total, **plus d'un tiers des demandeurs d'asile étaient donc hébergés en dehors des dispositifs financés par le programme 303**, soit dans un hébergement d'urgence relevant du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement », soit par leurs propres moyens. Jusqu'à présent toutefois, les services ne disposaient d'aucun suivi de cette part des demandeurs d'asile.

a) La priorité à la création de places en CADA consacrée

Cette situation justifie la priorité accordée par le projet de loi de finances pour 2016 au financement des places en CADA.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement s'est effectivement fixé pour objectif d'augmenter la part des CADA par rapport à celle des HUDA dans le DNA. Deux raisons ont présidé à ce choix :

- d'une part, le constat, formulé dans le rapport des inspections générales sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile précité¹, selon lequel **les personnes hébergées en CADA font l'objet d'un meilleur accompagnement lors de la procédure de demande d'asile et ont en conséquence davantage de chance, à situation égale, de bénéficier d'une protection internationale** ;

¹ Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile établi par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, avril 2013, p. 17.

- d'autre part, le calcul du **moindre coût d'un hébergement en CADA par rapport à un hébergement d'urgence couplé à l'allocation temporaire d'attente.**

Dans la continuité des efforts déployés depuis 2001, un important plan d'augmentation de la capacité d'accueil des CADA a donc été initié à partir de 2013, poursuivant dans le même temps un objectif de meilleure répartition géographique des demandeurs d'asile sur le territoire. Ce plan a été amplifié cette année avec la mise en œuvre du « plan migrants », qui a notamment décidé la création de 4 000 places de type AT-SA supplémentaires.

**Le plan « répondre au défi des migrations :
respecter les droits – faire respecter le droit », dit « plan migrants »**

Décidé le 17 juin 2015 pour répondre à la crise des migrants, le « plan migrants » a été conçu en réponse à l'afflux d'étrangers en situation irrégulière conduisant au développement de campements sauvages principalement à Calais et en Île-de-France.

Construit autour de trois objectifs (« améliorer l'accueil des demandeurs d'asile », « mieux mettre à l'abri » et « lutter contre l'immigration irrégulière »), ce plan a amené M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, et Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, à annoncer la création de 10 000 places supplémentaires se décomposant comme suit :

- 4 000 places de type AT-SA d'ici fin 2016, dont la moitié en 2015, s'ajoutant aux 4 200 places qui avaient été précédemment budgétées sur le programme 303 ;
- 1 500 places d'hébergement d'urgence, dont 1 000 en Île-de-France, financées par le programme 177 de la mission « Ville et logement » ;
- 5 500 places pour les réfugiés constituées de logements vacants du parc social en « zone détendue », en résidences sociales ou en intermédiation locative et pour 500 en centre provisoire d'hébergement (CPH).

Le plan comprend en outre de nouveaux recrutements à l'OFPPRA, à l'OFII et dans les préfectures de façon à réduire le délai de traitement des demandes d'asile.

Le projet de loi initial prévoyait ainsi une dotation de 236,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour les CADA. Ce montant correspond au financement de plus de 33 000 places à un coût journalier réduit de 24 euros à 19,45 euros. Cette réduction de 19 % du prix journée résulte de la mise en œuvre de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui se substitue à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) (*cf. infra*).

Quant au nombre de 33 000 places, il résulte de la création courant 2016 de 3 500 places intervenant après les créations de 4 000 places en 2013-2014 et 4 200 places en 2015. Le parc de CADA sera ainsi passé de

21 410 places en 2013 à 33 100 fin 2016. 2 000 nouvelles places devraient ensuite être créées en 2017, ce qui permettrait d'atteindre de manière anticipée l'objectif cible d'un parc de 35 000 places en CADA à l'horizon 2019 fixé par le rapport des inspections générales d'avril 2013. Ces créations devraient pour partie résulter de la transformation de places d'HUDA en CADA.

À ce premier montant s'ajoute, d'après les informations recueillies par votre rapporteure, l'abondement par amendement de 36,36 millions d'euros correspondant à l'hébergement en CADA pendant 4 mois des demandeurs accueillis dans le cadre de la « relocalisation ». Cela porte à **273,02 millions d'euros l'effort consenti en faveur des CADA, soit une hausse de 24 % par rapport au projet de loi de finances pour 2015.**

b) Le maintien d'un important volant de places d'hébergement d'urgence

Aussi important que soit l'effort consenti pour les CADA, le nombre de demandeurs d'asile et les nécessités de parer à un défaut de fluidité de l'hébergement des réfugiés et des déboutés de leur demande d'asile rend nécessaire le maintien d'un volant important de places d'hébergement d'urgence.

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile repose sur deux dispositifs distincts :

- un dispositif à gestion nationale, géré pour l'essentiel par la société d'économie mixte ADOMA, visant à désengorger les régions les plus soumises à la pression des flux, l'Île-de-France et Rhône-Alpes, et dans lesquels les demandeurs hébergés bénéficient également d'un accompagnement administratif ;

- un dispositif déconcentré géré par les préfets pour financer l'hébergement d'urgence et dont la capacité évolue en fonction de la demande d'asile et de la fluidité des occupations en CADA.

En 2014, cet hébergement d'urgence a représenté les coûts suivants :

	HUDA déconcentré			HUDA national
	Collectif	Hôtel	Appartements	AT-SA
Coût unitaire	15,05 €	17,88 €	13,36 €	16,28 €
Coût total (estimation pour l'HUDA déconcentré)	28,4 M €	78,1 M €	35,5 M €	13,1 M €

Source : DGEF

Devant le coût de l'hébergement en hôtel et dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières¹, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de renforcer les dispositifs d'hébergement stables, en collectif ou en diffus. Cela inclut en particulier la création de places AT-SA.

Pour 2016, le projet de loi de finances prévoit donc une **dotation de 111,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement se répartissant comme suit :

- 34 % soit près de 38 millions d'euros pour **6 600 places dans le dispositif national** qui feront l'objet d'un conventionnement avec des opérateurs de l'asile, à titre principal ADOMA, à destination prioritairement des demandeurs d'asile arrivant en Île-de-France et à Calais ; le coût journalier serait de 15,65 euros, soit 4 % de moins que le prix de journée en 2014 ;

- 66 % soit près de 74 millions d'euros pour **environ 12 760 places dans le dispositif déconcentré**. Ces places devraient désormais être intégrées au DNA dont l'OFII s'est vu confier la coordination dans le cadre du dispositif d'orientation directive des demandeurs d'asile.

Ce montant de 111,5 millions d'euros est donc en forte baisse par rapport à celui budgété en loi de finances initiale pour 2015 (132,5 millions d'euros). Le Gouvernement justifie cette baisse significative par la prise en compte de la création de places en CADA.

Ce montant paraît tout de même faible par rapport à la consommation de crédits sur ce poste au cours des dernières années.

Comparaison entre prévisions en loi de finances et consommation des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

	Prévision en LFI (en millions d'euros)	Exécution (en millions d'euros)	Évolution
2008	35,3	53,1	+ 50,40 %
2009	30	72,8	+ 142,73 %
2010	29,8	110,2	+ 269,80 %
2011	40	134,3	+ 235,78 %
2012	90,9	135	+ 48,55 %
2013	125	150	+ 19,99 %
2014	115,4	142	+ 23,05 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGEF

¹ Le plan présenté par Mme Sylvia Pinel, ministre en charge du logement, le 3 février 2015 prévoit notamment la création de 6 000 places sur trois ans pour les demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel au sein de structures adaptées (cf. la circulaire n° DGCS/SD1/BUSH/DHUP/DIHAL/DGEF/2015/51 du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel – NOR : AFSA1505081C).

2. Une sous-dotation de l'ADA dès sa première année d'existence ?

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA) remplace, à compter du 1^{er} novembre 2015, l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) attribuée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA et l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux autres demandeurs. Ses conditions d'attribution et son barème ont été fixés par le décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile.

Pour bénéficier de l'ADA, trois conditions doivent être remplies :

- avoir accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII et être titulaire de l'attestation de demande d'asile, quelle que soit la procédure de traitement de la demande d'asile (procédure normale, procédure accélérée ou procédure « Dublin III ») ;

- être âgé de plus de 18 ans révolus ;

- justifier de ressources mensuelles inférieures au montant du revenu de solidarité active.

Le montant de l'ADA se compose de deux parts :

- un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer ; le barème arrêté est le suivant :

composition familiale	montant journalier
1 personne	6,80 €
2 personnes	10,20 €
3 personnes	13,60 €
4 personnes	17,00 €
5 personnes	20,40 €
6 personnes	23,80 €
7 personnes	27,20 €
8 personnes	30,60 €
9 personnes	34,00 €
10 personnes	37,40 €

- un montant additionnel de 4,20 euros attribué à chaque adulte dans le cas où celui-ci, bien qu'ayant accepté l'offre de prise en charge de l'OFII, ne bénéficie d'un hébergement ni en CADA ni en hébergement d'urgence.

À titre de comparaison, on rappellera que le montant de l'ATA était fixé en 2015 à 11,45 euros par jour, le montant de l'AMS étant, lui, fonction des prestations fournies par le CADA.

L'ADA est versée aux demandeurs durant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA, ou, pour les demandeurs en procédure « Dublin III », jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable du traitement de leur demande.

Cette nouvelle allocation est désormais gérée par l'OFII – et non plus Pôle Emploi –, qui en calcule le montant mensuel. Elle est versée pour son compte par l'Agence de services et de paiement, moyennant des frais de gestion.

Dans le projet de loi initial, le Gouvernement a budgété **137,5 millions d'euros** correspondant au versement de l'allocation à 44 800 bénéficiaires pour une période moyenne de versement de 12 mois, sur la base d'un montant journalier moyen de 8,39 euros par personne. Cette projection anticipe une diminution des durées de perception de l'allocation en comparaison de l'ATA résultant d'une réduction des délais de traitement de la demande. Elle anticipe également une diminution des indus du fait d'une gestion plus efficace par l'OFII de cette allocation.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure, à cette prévision initiale a été ajouté, par l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, un **abondement supplémentaire de 11,27 millions d'euros correspondant au versement en 2016 de l'ADA aux bénéficiaires du plan de « relocalisation »**. Cela correspond au versement d'environ 6 euros par jour pendant 4 mois à 15 391 demandeurs.

Votre rapporteure s'interroge sur le caractère optimiste de cette prévision au regard de l'exécution budgétaire des années passées.

Comparaison entre prévisions en loi de finances et consommation des crédits consacrés à l'allocation temporaire d'attente (ATA)

	Prévision en LFI (en millions d'euros)	Exécution (en millions d'euros)	Évolution
2008	28	47,5	+ 69,29 %
2009	30	68,4	+ 128,00 %
2010	52,8	105	+ 98,86 %
2011	54	157,8	+ 192,28 %
2012	89,7	149,8	+ 67,00 %
2013	140	149,2	+ 6,60 %
2014	129,8	169,5	+ 30,59 %

Source : Commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGEF

Il est vrai que les paramètres de l'ADA ne sont pas les mêmes que ceux de l'ATA : son montant journalier est moindre mais il est familialisé et ses bénéficiaires potentiels plus nombreux puisque tous les demandeurs, qu'ils soient hébergés ou non en CADA, peuvent la percevoir. Cependant, l'estimation de 44 800 bénéficiaires paraît faible dès lors que le nombre d'allocataires de l'ATA s'établissait à 46 856 à la fin du mois de novembre 2014¹. En outre, en réponse au questionnaire budgétaire, la DGEF a fait part d'un **besoin de crédits en fin d'année 2015 sur le poste de l'ATA de 189 millions d'euros**, montant prenant en compte le report de charges de 2014 (58,7 millions d'euros) et l'avance du mois de janvier 2016 pour le versement de l'ADA.

Votre rapporteure ne peut que s'inquiéter des conséquences d'une sous-dotation de l'ADA qui impliquerait que l'opérateur qui assure le versement de l'allocation dispose de facilités de trésorerie afin de pouvoir faire l'avance des frais dans l'attente des virements de crédits. Tel ne semble pas être le cas de l'OFII, comme son directeur général, M. Yannick Imbert, l'indiquait dès l'an dernier.

B. LA TRANSFORMATION DU RÔLE DES PLATEFORMES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

En accélérant l'enregistrement des demandes d'asile et en supprimant la domiciliation préalable des demandeurs, la réforme du droit d'asile conduit à une évolution du rôle des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA). Cette évolution s'accompagne également d'une remise à plat de leurs relations avec l'OFII, qui demeure en charge du pilotage de leur réseau.

1. Les nouvelles missions dévolues aux PADA

Mises en place par le milieu associatif pour pallier les limites du DNA, les PADA ont fait l'objet d'une rationalisation de leur réseau et de leurs tâches par l'État. Conformément au référentiel établi par l'OFII le 22 décembre 2011, elles étaient ainsi principalement en charge de la domiciliation des demandeurs d'asile et de leur accompagnement dans les démarches administratives et sociales. Elles assuraient également l'orientation vers une solution d'hébergement d'urgence. En outre, elles accompagnaient tout au long de l'instruction de leur dossier par l'OFPRA

¹ Cf. rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes 2014.

puis, le cas échéant, la CNDA, les demandeurs d'asile qui ne bénéficiaient pas d'un hébergement en CADA¹.

Une partie de ces missions a été internalisée par l'OFII dans le cadre de la réforme de l'asile et la domiciliation préalable à l'enregistrement de la demande d'asile en préfecture auprès d'une association a été supprimée. Aussi les prestations des PADA ont-elles fait l'objet d'une révision, le référentiel des onze prestations devenant obsolète à compter du 1^{er} janvier 2016.

Les prestations des PADA, organisées autour du principe du guichet unique, s'articulent dorénavant autour de deux étapes.

En amont du passage au guichet unique, les PADA sont chargées du « pré-accueil » des demandeurs d'asile. Afin que l'enregistrement de la demande d'asile auprès de la préfecture soit effectif dans le délai légal de trois jours, le dossier est préparé au sein de la PADA qui constitue donc désormais un passage obligé pour tout demandeur d'asile. Comme le précise le nouveau « guide du demandeur d'asile » édité par la DGEF, les associations ont une triple mission :

- renseigner le formulaire électronique d'enregistrement de la demande d'asile qui indique l'identité du demandeur et la composition de sa famille ;
- prendre rendez-vous auprès du guichet unique et remettre au demandeur une convocation ;
- prendre les photographies d'identité qui seront ensuite présentées au guichet unique par le demandeur.

Ce dossier est transmis au guichet unique par voie dématérialisée. Cela implique donc le partage de solutions informatiques entre les PADA et les préfectures.

En aval du passage au guichet unique, les PADA sont en charge de l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile non hébergés au sein du DNA. Les prestations sont alors les suivantes :

- domiciliation du demandeur d'asile ;
- orientation vers une solution alternative d'hébergement ;
- octroi des aides d'urgence ;
- acheminement vers une structure d'hébergement ;
- assistance pour constituer le dossier OFPRA ;

¹ Cf. le rapport pour avis de Mme Esther Benbassa, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 114, 2014-2015, tome II) : <http://www.senat.fr/rap/a14-114-2/a14-114-27.html#toc88>

- accompagnement dans ses démarches administratives et sociales ;
- information et gestion de la sortie du dispositif de demande d'asile.

Ainsi, dès lors que le demandeur d'asile ne bénéficiera pas d'un hébergement au sein du DNA, le rôle de la PADA à son égard restera proche de celui précédemment prévu par le précédent référentiel.

2. Leurs conséquences en termes de contractualisation

Cependant, eu égard au nouveau rôle qui leur est dévolu en amont du passage au guichet unique, il a été jugé nécessaire de faire évoluer les relations qui lient les associations gestionnaires de PADA à l'OFII.

Jusqu'à présent, ces relations étaient régies par des conventions d'objectifs conclues à l'issue d'appels à projet. Pour sécuriser le financement du dispositif, l'OFII versait sa contribution à hauteur de 60 % lors de la signature de la convention, de 20 % à l'issue d'un premier bilan semestriel, les 20 % restants étant versés à l'issue du contrôle de la dépense effectuée. Ce système permettait une réévaluation de la subvention en cours d'année en fonction des flux de l'asile et du profil des demandeurs, de la structure des coûts et du respect des orientations fixées et objectifs poursuivis dans chaque territoire¹. Ces conventions ont fait l'objet d'avenant pour assurer le « pré-accueil » jusqu'à la fin de l'année 2015.

Ainsi, en 2015, 46 structures associatives assuraient pour le compte de l'OFII tout ou partie des missions du référentiel. Elles étaient financées concurremment par l'OFII et par le fonds européen asile, migration et intégration (FAMI). Elles employaient en tout 252,95 ETP.

Évolution des moyens alloués aux plateformes associatives de 2010 à 2014

	Total	Subvention OFII	Part du total	Fonds européen pour les réfugiés (FER)	Part du total
2010	11 170 976 €	5 478 275 €	49 %	3 638 528 €	33 %
2011	10 869 589 €	5 879 784 €	54 %	3 640 817 €	33 %
2012	10 991 019 €	6 723 261 €	61 %	3 947 624 €	36 %
2013	11 997 380 €	7 302 416 €	61 %	4 302 204 €	36 %
2014	12 485 528 €	7 926 769 €	63 %	4 558 759 €	37 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par l'OFII

¹ Cf. l'appel à projet national 2014 disponible sur le site de l'OFII.

Désormais, les associations seront sélectionnées dans le cadre d'un marché public s'appuyant sur un cahier des charges et comprenant 34 lots géographiques correspondant à la carte des guichets uniques. Lancé au mois de juillet dernier, ce marché portant sur « *la réalisation de prestations de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile* » débutera le 1^{er} janvier 2016.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable, sous réserve d'un nouvel abondement, à l'adoption des crédits consacrés à l'asile par le projet de loi de finances pour 2016.