Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport sur la réforme de l'asile

Remis au Ministre de l'Intérieur, le 28 novembre 2013

Valérie Létard, Sénatrice
Jean-Louis Touraine, Député

SOMMAIRE

Introduction _____ **page 5**

1ère Partie
La conduite de la concertation _____ **page 9**

1.1. Les principes
1.2. Les étapes de la concertation
1.3 Les contributions, les entretiens et les déplacements

2è Partie
Etat des lieux _____ **page 15**

2.1. Un droit placé au cœur de la tradition républicaine et des engagements internationaux de la France
2.2. Une hausse très importante de la demande au cours des dernières années
2.3. Des délais de procédure excessifs
2.4. Un premier accueil qui présente des dysfonctionnements
2.5. Une concentration des demandeurs d'asile qui rend difficile une prise en charge de qualité
2.6. Un hébergement hétérogène et inégal
2.7. Des procédures juridiques contestées
2.8. Une insuffisante intégration des bénéficiaires d'une protection internationale
2.9. Une prise en charge très insatisfaisante des personnes déboutées de leur demande d'asile qui transforme la procédure d'asile, pour la majorité des demandeurs, en une voie d'immigration parmi d'autres

3è Partie
Les grands enjeux de la réforme _____ **page 33**

3.1. La protection : renforcer les garanties des demandeurs d'asile
3.2 Une nécessaire perspective européenne
3.3 L'efficacité : une indispensable réduction des délais
3.4. L'équité et la solidarité : une prise en charge financière prenant davantage en compte la situation individuelle des demandeurs et une meilleure répartition territoriale
3.5. La responsabilité : dissuader les demandes d'asile manifestement étrangères à un besoin de protection et lutter contre les abus
3.6. L'intégration : favoriser un meilleur accès aux droits des bénéficiaires d'une protection internationale
3.7. La lisibilité : accompagner le retour dans leur pays d'origine des personnes déboutées de leur demande
3.8. La soutenabilité : maîtriser le coût d'une politique de l'asile plus lisible et plus efficace

4è Partie
Les axes de la réforme que nous proposons _____ **page 45**

4.1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile
4.2. Simplifier, accélérer et renforcer l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA
4.3. Faire évoluer les voies de recours contentieux
4.4. Créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement
4.5. L'intégration des bénéficiaires d'une protection
4.6. La prise en charge des personnes déboutées de leur demande d'asile

5è Partie
Présentation de la réforme _____ **page 65**

5.1. Rendre plus lisible le premier accueil
5.2. Rendre plus effectif le dispositif d'orientation
5.3. Diversifier les modes d'hébergement accompagné
5.4. Coordonner les politiques publiques d'hébergement
5.5. Une territorialisation plus ou moins prononcée de l'OFPRA

Conclusion _____ **page 73**

Liste des annexes

1. Synthèse du rapport sur la réforme de l'asile _____ page 75
2. Composition du comité de concertation l'asile _____ page 81
3. Comptes-rendus des réunions du comité de concertation _____ page 83
4. Personnes rencontrées par les parlementaires _____ page 133
5. Participants aux ateliers _____ page 137
6. Personnes auditionnées par les ateliers _____ page 145
7. Comptes-rendus des ateliers _____ page 147
8. Synthèses des ateliers _____ page 319
9. Liste des contributions et déclarations reçues durant la concertation _____ page 355
10. Fiches présentant les différents scénarii diffusés pendant la concertation _____ page 359
11. Evaluation des délais avant et après la réforme _____ page 391
12. Inventaire des abréviations _____ page 393

INTRODUCTION

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Le quatrième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 a rappelé un principe inscrit dans notre histoire depuis la Révolution française et que confortent nos engagements internationaux, qu'il s'agisse de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et de nos engagements au niveau européen, dont le « paquet asile », directives adoptées le 26 juin 2013, représente la dernière traduction juridique.

La France a toujours porté haut cette tradition d'accueil et d'intégration à l'égard des personnes menacées dans leurs propres pays. Des dizaines de milliers de personnes se prévalent, chaque année, de ce droit à être accueillies et prises en charge par notre République. C'est une tradition dont nous sommes tous collectivement fiers : nous, la France, patrie des droits de l'homme.

C'est aussi aujourd'hui un droit menacé par l'afflux d'une immigration économique massive qui témoigne de la pauvreté et des difficultés d'une grande partie du monde. L'Europe est devenue synonyme d'espoir d'une vie meilleure pour tous ceux qui choisissent l'exil. Au bout du chemin, notre pays renvoie aujourd'hui à des procédures à bout de souffle qui ne permettent plus de distinguer les demandeurs d'asile dans un afflux de demandes qui dévoient nos règles d'accueil.

Qui n'a été choqué récemment de penser que nous ne pouvions pas accueillir, en plus grand nombre, les victimes du conflit syrien, tandis que nos structures d'accueil hébergent une majorité de personnes qui ne devraient pas y séjourner. La vérité des choses, c'est un système qui craque « de partout » : trop complexe, trop de délais, trop d'incertitudes avant d'être fixé sur son sort et au final, pour ceux qui ne pourront pas rester, un trop grand arrachement alors même que, pour beaucoup, ce sort était parfois prévisible dès les premières démarches. Comme ne pas avoir été pris à la gorge par un tel « gâchis » ? Pas assez d'attention et d'accompagnement pour ceux qui méritent pourtant, maltraités par la violence politique, la torture et la guerre, de recevoir toute notre aide pour se reconstruire. Pas assez d'humanité et pourtant tant de dévouement de la part de tous ceux qui œuvrent quotidiennement à maintenir à flots un système submergé par la quantité des arrivées.

C'est cette urgence à vouloir redonner tout son sens à notre tradition d'accueil qui nous a déterminés à accepter la mission que nous a confiée M. le Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, lorsqu'il nous a proposé de piloter cette concertation sur la réforme du droit d'asile.

Nous n'étions, ni l'un ni l'autre, des spécialistes de cette question. Bien sûr, en tant qu'élus locaux, nous n'étions pas ignorants de cette réalité que nous avions pu appréhender à travers les structures locales d'hébergement d'urgence de nos communes et des situations particulières. Bien sûr, le Rhône et le Nord sont deux terres de passage, où les mots intégration et dignité résonnent de l'histoire de tant de migrants qui y ont fait souche. Bien sûr nos histoires personnelles, du soin aux malades à l'accompagnement social des personnes,

nous ont façonné des regards proches de l'humain, sensibles à l'injustice, soucieux d'alléger la souffrance physique comme morale, mais nos métiers respectifs nous ont aussi appris à rester pragmatiques et conscients de la réalité des choses.

C'est dans cet état d'esprit, ouverts et sans à priori, que nous avons souhaité ouvrir, à la demande du ministre, la concertation la plus large et la plus transparente possible. Toutes les contributions ont été les bienvenues. Les quatre ateliers thématiques ont permis d'aborder dans le détail toutes les questions que le comité de concertation, faute de temps, ne pouvait aborder que succinctement. Nos déplacements dans des préfectures particulièrement touchées par l'afflux de demandeurs ont permis de mettre du concret et des visages sur les processus administratifs décrits par les travaux et rapports qui avaient déjà largement défriché le paysage. Nos visites auprès de l'OFPRA et de la CNDA nous ont permis de mieux appréhender les procédures, leur souci de la protection des droits des personnes mais aussi leurs lenteurs et leurs aléas.

Nous ne sommes pas partis de rien et nous tenons à remercier tous celles et ceux qui nous ont apporté leur éclairage et leur expertise sur un sujet qui ne laisse jamais personne indifférent.
Autant l'écrire ici, nous nous sommes passionnés pour cette mission. Nous n'avons compté ni notre temps, ni notre énergie. Après chaque déplacement, chaque réunion, nous avons passé de longs moments à débattre entre nous, afin de tenter de nous forger une conviction sur le bien-fondé de toutes les propositions qui nous ont été soumises.

Ce que vous allez lire est le résultat de ces travaux au terme de ce temps de concertation. Certains regretteront peut-être qu'il y manque d'autres voix, d'autres réalités locales que le manque de temps a pu empêcher de saisir. Nous assumons cela car nous assumons l'urgence à faire des propositions, préalable à l'urgence à légiférer et à mettre en place une réforme qui viendra sauvegarder le principe du droit d'asile aujourd'hui menacé.

Au terme de cette concertation, nous sommes convaincus que cette réforme doit clarifier la situation actuelle. Nous avons vocation demain à mieux accueillir les demandeurs d'asile, reconnus comme tels, leur assurer un meilleur accueil et un accompagnement plus efficace vers le logement et l'emploi. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en améliorant nos procédures et en raccourcissant les délais d'instruction des dossiers.

Nous sommes redevables aux demandeurs d'asile d'un accueil digne. Pour cela, nous ne pouvons plus continuer à concentrer tous les publics demandeurs sur quelques points d'entrée de notre territoire. Est-il acceptable que 40% des demandeurs soient regroupés en Ile-de-France, là où les tensions sur l'hébergement et le logement sont déjà à leur paroxysme ? Comment ne pas voir que cela met en péril l'acceptabilité même de notre politique d'asile ? Dans ce rapport, nous nous prononçons donc pour un pilotage directif des personnes dès leur entrée dans notre pays. Seule une meilleure répartition géographique des demandeurs peut permettre d'offrir un hébergement et un accompagnement plus respectueux de la dignité des personnes, dans l'attente de la décision finale. Ce sera au bénéfice des demandeurs d'asile auxquels cette répartition permettra d'offrir une prise en charge plus qualitative.

Seule cette démarche volontariste pourra garantir à certaines communes aujourd'hui dépassées par les flux d'entrée que l'effort est équitablement réparti et qu'il ne pèse pas toujours sur les mêmes. Pour certaines communes, l'afflux des demandeurs d'asile sur leur territoire est aujourd'hui vécu comme une « double peine », est-ce acceptable ? Nous ne le croyons pas.

Une fois la décision définitive acquise, nous proposerons d'améliorer la prise en charge de celles et ceux qui obtiennent la protection de la France, jusqu'à leur intégration, en simplifiant leurs démarches, en améliorant la prise en charge des familles et les conditions d'hébergement. Dans cette procédure rénovée, le réfugié doit être mieux accompagné.

En revanche, pour tous ceux qui ne rempliront pas les critères d'admission à l'asile, nous souhaitons que notre pays ne les maintienne pas dans l'incertitude pendant de trop longs mois. Nous devons statuer, avec toutes les garanties nécessaires, de la manière la plus rapide possible, et prévoir pour eux un cheminement spécifique qui les prépare à repartir dans leur pays d'origine. Car leur « maison » n'aura pas vocation à être en France. Là encore la responsabilité de notre pays ne doit pas s'arrêter à nos frontières mais il est de notre responsabilité collective, et également européenne, de développer des politiques de coopération efficaces avec les pays de départ, afin de les soutenir dans leurs efforts de développement.

Plus d'efficacité, plus de transparence, plus de soutien : ainsi rénové, notre droit d'asile proposera aux personnes pouvant y prétendre un « contrat » d'accès à la France digne et protecteur. Nous pensons qu'ainsi réformé, le droit d'asile redeviendra lisible pour la majeure partie de nos concitoyens qui ont besoin de comprendre comment fonctionne ce droit et comment il s'applique en toute transparence.

1ère Partie - La conduite de la concertation

Le ministre de l'intérieur a procédé au lancement de la concertation le 15 juillet 2013 en installant le comité de concertation pour la réforme de l'asile, que nous présidions. Il a à cette occasion insisté sur le caractère indispensable de la réforme, pour redonner sens et cohérence à notre droit d'asile.

1. 1 Les principes

1. 1. 1 Le souhait de la transparence

Nous avons souhaité que la concertation repose sur le principe de la transparence des débats.

Un espace dédié à la concertation sur le site internet www.interieur.gouv.fr a ainsi permis au public d'être tenu informé du calendrier de la concertation. Une adresse électronique a été créée pour permettre à toute personne de poster sa contribution. A la date de la remise du présent rapport, plus de cent cinquante contributions avaient été adressées. De nombreuses suggestions pertinentes ont alimenté nos réflexions. Compte tenu de leur qualité, nous avons décidé d'annexer au présent rapport les contributions reçues des associations et des institutionnels.

C'est également au titre de la transparence qu'a été rendu public le rapport des trois inspections générales sur *« l'hébergement d'urgence et la prise en charge financière des demandeurs d'asile »* d'avril 2013. Les participants à la concertation ont pu ainsi prendre connaissance des recommandations formulées par les inspections générales. Les participants au comité de concertation ont particulièrement apprécié cette initiative et les propositions des inspecteurs ont également alimenté nos réflexions.

1. 1. 2. Une concertation élargie

Le deuxième principe que nous avons souhaité retenir était l'ouverture à toutes les propositions. La concertation constituait l'occasion de réunir le plus grand nombre des acteurs de la politique d'asile en France, de croiser les expériences et de confronter dans un esprit de dialogue la variété des approches et des points de vue. Elle a notamment permis de relancer un dialogue constructif entre les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les associations.

Le comité de concertation avait vocation à réunir l'ensemble de ces acteurs. Il comprenait 31 membres [1].

Les services de l'Etat y ont participé, tant au niveau des administrations centrales — les ministères de l'intérieur et des affaires sociales singulièrement — qu'au niveau territorial. Quatre préfets, de région ou de département, ont été conviés. Les deux établissements publics en charge de l'asile, l'office Français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ont également été associés, ainsi que la cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) a pu apporter un regard extérieur.

Les collectivités territoriales étaient à la fois représentées par l'association des maires de France et par des élus de quelques grandes communes accueillant des demandeurs d'asile (Rennes, Clermont-Ferrand, Blois, Mulhouse, Besançon et Nancy). Mme Sylvie Guillaume, par ailleurs élue locale, a pris part aux réunions du comité en sa qualité de députée européenne, s'étant particulièrement impliquée dans la négociation des nouvelles directives européennes sur l'asile.

Nous avons jugé indispensable que le monde associatif soit largement représenté. Les associations ont ainsi pu, tout au long de la concertation, partager leurs analyses et formuler des propositions.

Cette diversité d'expériences et de points de vue, nous avons voulu la garantir également dans la composition des quatre ateliers thématiques mis en place par le Comité pour approfondir les discussions, et ouvrir encore à un plus grand nombre d'associations. L'atelier consacré à l'hébergement a par ailleurs auditionné une personne ayant obtenu le statut de protection internationale.

1. 1. 3. L'expertise

Le troisième principe essentiel pour nous était celui de l'apport d'expertise. Les enjeux associés à l'asile sont complexes et d'un niveau de technicité élevé tant sur le plan juridique qu'organisationnel, ce qui justifiait d'entendre les praticiens et les spécialistes.

Les ateliers comprenaient donc des acteurs connaissant plus particulièrement ces sujets.

Avant cette mission, nous n'avions jamais eu l'occasion de participer à des travaux sur le droit d'asile. Nous en avons informé l'ensemble des membres du comité de concertation en leur précisant que nous n'avions aucun préjugé sur la question.

Le service de l'asile du ministère de l'Intérieur a rassemblé un corpus de travaux mis à disposition de chaque atelier, travaux émanant d'associations comme le rapport de la Coordination française du droit d'asile de février 2013, les propositions de la Cimade ou de France Terre d'Asile pour une réforme de l'asile, ou bien encore les études du Réseau européen pour les migrations (REM).

[1] Composition en annexe.

Le service de l'asile a par ailleurs produit en octobre, à notre demande, une étude comparée des systèmes d'asile de sept Etats membres de l'Union européenne [2]. Cette étude présente les législations et les pratiques de ces pays en matière d'asile, en faisant ressortir la variété des organisations existantes en termes de gouvernance, de procédures et d'accueil. Le choix des pays étudiés a été établi en fonction de l'importance de la demande d'asile, de l'intérêt des modèles d'organisation et des informations mobilisables.

Enfin, les trois inspections générales interministérielles ont été associées aux travaux : l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) ont assisté à chaque comité. Nous les avons également rencontrées pour recueillir leur expertise technique sur les réformes proposées.

1. 2. Les étapes de la concertation

1. 2. 1. Le comité de concertation

Après son installation le 15 juillet, le comité de concertation s'est réuni le 11 septembre, le 2 octobre, le 23 octobre et enfin le 12 novembre 2013. Les réunions du comité ont permis de valider la méthode de concertation, d'échanger sur les restitutions de chaque atelier et de faire émerger des pistes de réforme à retenir.

1. 2. 2. Les ateliers ou groupes de travail

Quatre groupes de travail, dits « ateliers thématiques », ont été institués. Afin de garantir l'équilibre des approches, nous avons opté pour le principe d'une co-animation, l'administration et le milieu associatif désignant chacun un rapporteur par atelier.

Ces co-animateurs ont été, s'agissant de l'atelier relatif aux procédures, MM. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile et Jean-Philippe Thiellay, conseiller d'Etat. M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi et Mme Yolande Muller, ancienne directrice-adjointe de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont animé les travaux de l'atelier relatif à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement. MM. Florent Gueguen, directeur général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et Michel Lalande, préfet de la région Basse Normandie étaient les animateurs de l'atelier relatif à l'hébergement. Enfin, M. Djamel Cheridi qui représentait COALLIA pour l'animation de l'atelier consacré à l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale, était associé avec M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale de Seine-Saint-Denis.

Les ateliers, qui se sont réunis à quatre reprises entre septembre et début novembre, en suivant un protocole de fonctionnement validé par le comité de concertation, ont fourni un travail dont nous voulons souligner la grande qualité.

[2] Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suède, Royaume Uni, Italie, Autriche.

Les ateliers se sont organisés autour des thèmes suivants :

- l'évolution des procédures d'asile, dans la perspective notamment de la transposition de la directive « procédures » (accès à la procédure et examen de la demande d'asile, garanties nouvelles apportées aux demandeurs d'asile, procédures spécifiques et recours) ;

- l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans la demande d'asile et l'accès aux droits, les modalités d'identification et de prise en charge de personnes vulnérables ;

- l'hébergement des demandeurs d'asile ;

- l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale (accueil, accompagnement emploi, logement, formation).

La qualité des débats lors des ateliers a été unanimement saluée. La principale difficulté relevée par plusieurs participants tenait à l'absence de transversalité entre ateliers. C'est la raison pour laquelle nous avons jugé utile d'introduire une quatrième et ultime réunion des ateliers, afin de donner à leurs membres la possibilité de s'exprimer sur les scénarii globaux envisagés pour la réforme.

Les ateliers ont été amenés à procéder à des auditions [3] assez variées. L'atelier concernant les procédures a ainsi notamment auditionné M. Joseph Krulic, président de l'association des juges de l'asile ainsi que des représentants du syndicat des avocats de France. L'atelier relatif à l'hébergement a, par exemple, procédé à l'audition de M. Serge Godard, maire de Clermont-Ferrand et de Mme Evelyne Dogniez, directrice d'un centre d'hébergement de la Croix Rouge belge. Deux ateliers ont auditionné les membres des inspections générales, auteurs du rapport précité.

Dans le calendrier imparti, certains domaines n'ont malheureusement, pu être abordés. Il en va ainsi des spécificités des collectivités ultramarines comme de la question, complexe, des mineurs non accompagnés. Nous suggérons que la situation des mineurs étrangers isolés fasse également l'objet d'une étude approfondie notamment dans la perspective de transposition des directives européennes.

1. 3. Les contributions, les entretiens et les déplacements

Les travaux de concertation ont été l'occasion de réunir un nombre très important de contributions écrites [4]. Peuvent notamment être cités les apports de la CNDA, d'opérateurs comme la société d'économie mixte Adoma, ou d'instances consultatives telles que le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes. L'association des maires de France a également transmis sa contribution.

[3] Liste en annexe.

[4] Liste en annexe.

Nous nous sommes rendus dans les locaux de l'OFPRA, le 4 septembre, afin d'assister à des entretiens menés par des Officiers de protection et nous avons pu échanger avec l'ensemble des responsables de service de l'Office.

Pour affiner notre regard sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, nous avons procédé à trois visites de terrain les 8 et 17 octobre, à Metz, Nancy et Lyon, au cours desquelles nous avons pu rencontrer l'ensemble des acteurs locaux : préfectures, directions départementales de la cohésion sociale, directions territoriales de l'OFII, travailleurs sociaux d'associations gestionnaires de plateformes ou de centres d'hébergement. Ces trois territoires sont caractérisés par une demande d'asile particulièrement forte, notamment en provenance de pays des Balkans, dont la progression marquée exige une mobilisation toujours croissante des services déconcentrés de l'Etat, des travailleurs sociaux et des associations, une situation qui se traduit par une saturation des capacités d'hébergement dédié et généraliste et suscite parfois des crispations au sein de la population.

Nous nous sommes également rendus, le 5 novembre, dans les locaux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour nous entretenir avec sa présidente, Mme Martine Denis-Linton, et avons pu assister à des audiences.

Afin de disposer du point de vue des institutions européennes sur le système français, nous avons rencontré Mme Cécilia Malmstrom, Commissaire européenne aux affaires intérieures, le 7 novembre.

Nous avons enfin eu un entretien avec Mme Catherine Teitgen-Colly, vice-présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et M. Antoine Lyon-Caen, membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le 13 novembre. Le 20 novembre, nous avons également rencontré M. Forest, président de la Commission droits des femmes, enjeux européens et internationaux et Mme Sportis, rapporteure pour l'asile et membre associée du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE).

Nous avons également rencontré les cabinets des ministres de l'égalité des territoires et du logement et des affaires sociales et de la santé, en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

2è Partie - Etat des lieux

2. 1. Un droit placé au cœur de la tradition républicaine et des engagements internationaux de la France

Le droit d'asile s'enracine dans les valeurs fondamentales de notre pays. Il est l'expression de notre attachement aux libertés, aux idées de tolérance, de solidarité et de respect de la dignité humaine.

Il est aussi une obligation juridique, découlant de nos principes constitutionnels, de nos engagements internationaux et de nos obligations européennes qui modèlent profondément la législation interne sur l'asile.

Dans cette première sous-partie, nous rappelons le cadre juridique que les services du ministère de l'Intérieur, de l'OFPRA et de la CNDA nous ont détaillés.

a) Ainsi, le préambule de notre Constitution affirme que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* » et ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés définit le réfugié comme « *toute personne (…) qui (…) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays…* » et pose un certain nombre d'obligations incombant aux Etats.

b) Le droit de l'Union européenne en matière d'asile s'est construit quant à lui à partir des Traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) et il est aujourd'hui consacré par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 78). Il a conduit à l'adoption du règlement Dublin [5] et de trois directives, adoptées entre 2003 et 2005, portant respectivement sur les conditions d'accueil [6], sur les conditions pour obtenir une protection internationale [7] et

[5] Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'une pays tiers.

[6] Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

[7] Directive 2004/83/CE du Conseil du 29/avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts.

sur les procédures [8]. Elles ont été transposées par anticipation en droit interne par la loi de 2003.

Ces directives, dites de première génération, posent des « normes minimales », destinées à harmoniser les politiques des Etats membres en matière d'asile et à garantir des standards communs de protection dans l'ensemble des Etats membres.

A la suite de négociations qui se sont déroulées depuis 2008, ces textes ont été profondément refondus dans la perspective de la mise en œuvre d'un véritable régime d'asile européen commun (RAEC), approfondissant le niveau d'harmonisation, renforçant l'efficacité des politiques d'asile et garantissant un niveau de protection élevé aux demandeurs d'asile. Ces nouvelles directives, adoptées le 26 juin 2013, devront être transposées dans la législation interne, d'ici 2015. Le nouveau règlement Dublin III sera lui applicable dès janvier 2014.

Les principes fondateurs de la législation sur l'asile ont été posés par la loi du 25 juillet 1952, aujourd'hui codifiée dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), confiant l'examen des demandes d'asile à un établissement public administratif, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), statuant de manière indépendante, sous le contrôle d'une juridiction administrative spécialisée, la Commission des recours des réfugiés, devenue en 2008, la Cour nationale du droit d'asile.

Cette architecture, marquée par le caractère international de la protection et la volonté de garantir l'indépendance et la spécialisation du processus de décision, si elle a fait l'objet d'évolutions, a été globalement maintenue.

Un plan d'action pour la réforme de l'OFPRA, conclu à l'issue d'un processus de concertation interne, a été mis en œuvre à compter de septembre 2013. Il nous a été présenté à l'occasion de notre déplacement *in situ*. Ce plan s'articule autour de trois axes, visant à renforcer la protection (en favorisant une doctrine unifiée et des pratiques de travail partagées, en développant une expertise de l'instruction, en mettant en œuvre un contrôle qualité en lien avec le HCR, en améliorant la formation…), à raccourcir les délais de traitement des demandes (mutualisation des principaux flux de demandeurs d'asile, mise en place d'un traitement adapté à la demande...), ainsi qu'à améliorer les conditions de travail. Le plan doit permettre de respecter les priorités fixées par le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'Etat et l'OFPRA le 3 septembre 2013.

S'agissant de la Cour nationale du droit d'asile, juridiction administrative qui relève du Conseil d'Etat, chacune des 80 formations collégiales de jugement qu'elle comprend, comporte un président, magistrat et deux assesseurs, dont l'un est nommé par le HCR, l'autre par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministères représentés au conseil d'administration de l'OFPRA.

Les décisions sont prises en formation collégiale (77,8% en 2012) ou par ordonnance à juge unique dans les affaires ne justifiant pas l'intervention d'une décision collégiale. Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'Etat depuis 2008 a permis la

[8] Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

modernisation et la professionnalisation de cette juridiction avec, notamment, la nomination de juges permanents, au nombre de 12, favorisant une culture de juridiction.

Il a fallu attendre la loi du 26 août 1993, codifiée dans le CESEDA, pour que soit définie une législation sur l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993, ce texte pose le principe de l'admission provisoire au séjour des demandeurs d'asile pendant toute la durée d'examen de leur demande par l'OFPRA et la CNDA. Ce droit est matérialisé par la délivrance d'un document provisoire de séjour par la préfecture, renouvelé jusqu'à l'issue de la procédure, préalablement à toute saisine de l'OFPRA.

Deux séries d'exceptions à ce principe sont prévues et mises en œuvre par les préfectures sur la base d'un examen individuel :

- la première correspond à l'hypothèse où l'examen de la demande relève d'un autre Etat membre en application du règlement Dublin qui permet de déterminer, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés, l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile -le règlement vise à éviter le phénomène de demandes multiples et à garantir que le cas de chaque demandeur d'asile sera traité par un seul État membre - auquel cas les demandeurs ne peuvent pas saisir l'OFPRA.

- la seconde intervient lorsque le demandeur d'asile se trouve dans un des cas prévus par la loi : menace grave pour l'ordre public, provenance d'un pays figurant sur la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, demande d'asile reposant sur une fraude délibérée constituant un recours abusif ou présentée dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement. Le demandeur d'asile bénéficie alors seulement d'un droit au maintien sur le territoire jusqu'à ce que l'OFPRA, statue de manière « prioritaire » sur la demande, dans des délais abrégés (15 jours ou 96 heures si le demandeur d'asile est placé en rétention administrative) et se prononce sur la demande. Le recours devant la CNDA n'a pas de caractère suspensif.

2. 2. Une hausse très importante de la demande au cours des dernières années

Les dysfonctionnements actuels du système d'asile, en termes de dérapage des délais de procédures et de crise de l'hébergement, ne peuvent se comprendre sans prendre en considération la très forte croissance des flux de demande d'asile depuis 2007 et l'évolution des demandes.

Sur une période de dix ans, la demande d'asile en France enregistrée à l'OFPRA a connu des fluctuations importantes [9]. En 2004, après une hausse continue depuis 1996, elle atteignait, réexamens compris, 65 614 demandes (y compris mineurs accompagnants). Elle a ensuite

[9] Les demandeurs d'asile relevant de la procédure dite « Dublin » ne sont pas comptabilisés dans les données de l'OFPRA, citées dans le rapport. Ainsi, en 2012, 3 555 demandeurs d'asile se sont présentés en préfecture et font l'objet d'un accord de réadmission vers un autre Etat membre, auxquels s'ajoutent 2 147 demandeurs d'asile dont la requête était en cours d'examen. Ces chiffres doivent être pris en considération pour évaluer le besoin effectif de prise en charge sociale sur les territoires.

sensiblement diminué de près de 50 % jusqu'en 2007 (35 520 demandes), avant de repartir fortement à la hausse à partir de 2008 : 42 599 demandes en 2008, 47 686 en 2009, 52 762 demandes en 2010 et 57 337 en 2011. Cela représente une augmentation de plus de 73 % entre 2007 et 2012.

Cette hausse de la demande au cours des dernières années se constate dans plusieurs pays européens. Après avoir été, pendant plusieurs années et jusqu'en 2011, le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, la France se situe en 2012 au deuxième rang derrière l'Allemagne (qui a fait face à une hausse de 45 % de sa demande d'asile en un an).

Le nombre total de demandes d'asile déposées devant l'OFPRA s'élevait à 61 468 en 2012 soit une hausse de 7,2 % par rapport à 2011. Il se décomposait ainsi : 41 254 premières demandes, 14 001 mineurs accompagnants et 6 213 réexamens (+20 % par rapport à 2011).

La tendance à la hausse de la demande se confirme pour 2013 avec, sur les 10 premiers mois de l'année, 54 825 demandes déposées [10] (contre 50 506 déposées à la même époque l'année dernière).

Si, globalement, la répartition de la demande d'asile sur le territoire national a connu peu de modifications ces dernières années, certains territoires métropolitains ont toutefois vu le nombre de demandeurs d'asile qu'ils accueillent doubler en un an, comme les départements du Rhône et de la Moselle. Cette évolution est à l'origine de fortes pressions sur les territoires concernés et désorganise le système de l'asile. Nous avons pu le constater à l'occasion de nos déplacements. Ce dysfonctionnement est aggravé par le fait qu'aux demandeurs d'asile plus nombreux de l'année en cours s'ajoutent ceux des années précédentes dont l'examen du dossier ou l'éloignement n'a pas abouti.

De manière générale, les demandeurs d'asile sont relativement jeunes (32,5 ans en moyenne en 2012) et sont principalement originaires d'Afrique (37%), de pays d'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne (34%) et d'Asie (24%). Le nombre de demandeurs originaires du continent européen a connu la plus forte progression en 2012.

Les cinq premiers pays de provenance des demandeurs d'asile étaient en 2012, la République démocratique du Congo (5 644 demandes), la Russie (6 013 demandes), le Sri Lanka (3 983 demandes), le Kosovo (3 714 demandes) et la Chine (2 406 demandes). Sur les 10 premiers mois de 2013, le classement des cinq premiers pays d'origine est le suivant : la République démocratique du Congo, le Kosovo, l'Albanie, le Bangladesh, la Russie.

Au cours de l'année 2012, l'OFPRA a pris 60 128 décisions (y compris mineurs accompagnants). Hors mineurs accompagnants, cela représente 4 348 décisions d'octroi d'une protection (3 168 statuts de réfugié et 1 185 protections subsidiaires). Depuis le début de l'année 2013, l'Office a pris 49 431 décisions (mineurs inclus). Selon les données provisoires 2013, le taux d'accord devant l'Office (12,8%) est en hausse de 3,7 points par rapport à l'année précédente et dépasse celui de la CNDA.

10 Données provisoires sur les mois de janvier à octobre 2013.

La hausse de la demande d'asile et l'augmentation du nombre des décisions de rejet de l'OFPRA de 2008 à 2013, conjuguées avec la hausse du taux de recours (87,3 % en 2012), ont conduit à l'augmentation du nombre de recours devant la CNDA. Ainsi, le nombre de recours était de 25 044 en 2009, de 27 445 en 2010, de 31 983 en 2011 et a augmenté de 13,7% en 2012 pour atteindre le nombre de 36 362.

La CNDA a prononcé 37 350 décisions au cours de l'année 2012. Comme les années précédentes, elle a accordé un nombre de statuts supérieur à celui de l'OFPRA, avec 5 680 décisions d'octroi d'une protection (4 290 statuts de réfugiés et 1 390 protections subsidiaires). Cette tendance semble s'inverser en 2013 : pour la première fois depuis 10 ans, l'OFPRA accordant plus de protections que la CNDA.

Le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA diminue depuis 2009. Il était de 30,9 % en 2009, de 27,7 % en 2010, de 22,7 % en 2011 et de 19,7 % en 2012. Sur les cinq premiers mois de 2013, le taux d'annulation n'est que de 13,7 %.

Il en résulte que le taux global d'admission à une protection internationale (somme des décisions positives de l'OFPRA et de la CNDA) connaît une baisse continue depuis 2008. Ainsi, il s'élevait à 29,4% en 2009, à 27,5% en 2010, à 25,3% en 2011 et à 21,7% en 2012. A ce jour, il n'est que de 18,1% pour 2013. Cette tendance doit nécessairement être analysée au regard de l'évolution des pays d'origine des demandeurs d'asile.

Les raisons qui influencent les flux de demandes d'asile sont variées, difficilement prévisibles et on constate que les variations ne sont pas nécessairement corrélées aux évolutions géopolitiques. On note ainsi que des pays dont les ressortissants sont susceptibles d'avoir un très fort besoin de protection internationale (comme la Syrie) ne figurent, ni en 2012 ni en 2013, dans la liste des 10 premiers pays d'origine des demandeurs d'asile. A l'inverse, des pays pour lesquels les taux de protection sont relativement bas figurent parmi les premiers pays d'origine (sur les 10 premiers mois de 2013 : Albanie et Kosovo, 8 % de taux global).

Il faut ajouter que parallèlement à la hausse de la demande d'asile et à la baisse des taux de protection, les préfectures rencontrées, notamment lors des déplacements sur le terrain, ont indiqué avoir constaté une hausse des dépôts concomitants de demandes d'asile et de demandes de titre de séjour dans le cadre de la procédure « étrangers malades ».

2. 3. Des délais de procédures excessifs

La hausse de la demande d'asile constatée depuis 2007 a conduit à un allongement des délais globaux de traitement des demandes d'asile.

Ces délais recouvrent la durée de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA mais également les délais d'accès à la procédure et de traitement administratif par les préfectures.

En effet, avant de pouvoir déposer son dossier à l'OFPRA, le demandeur d'asile doit présenter une demande d'admission au séjour et pour cela préalablement disposer d'une adresse. S'il n'est pas hébergé, il lui est nécessaire d'obtenir une domiciliation auprès d'une association ou d'une plate-forme agréée. Selon le rapport de la Coordination française du droit d'asile sur

l'état des lieux 2012 [11], les délais de domiciliation vont de quelques jours à plus de 5 mois selon les zones géographiques.

Une fois doté d'une adresse, le demandeur doit obtenir un rendez-vous à la préfecture. A ce stade, l'inégalité des flux de demandeurs d'asile, selon les territoires ainsi que le mode d'organisation territoriale pour le premier accueil des demandeurs d'asile en préfecture peuvent influer sur les délais d'accès à la procédure.

Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, le délai de convocation en préfecture des demandeurs d'asile était en moyenne de 22,93 jours en 2012. Ce nombre de jours s'est amélioré puisqu'il était de 24,07 jours en 2011. Toutefois, il cache de très fortes disparités selon les régions. Ainsi, les délais pour obtenir un rendez-vous à la préfecture de l'Essonne étaient de 2 jours, tandis qu'ils étaient de 16 jours en Moselle, de 20 jours en Seine-Saint-Denis et de 99 jours à Lille.

La préfecture dispose en principe d'un délai de 15 jours pour statuer sur l'admission provisoire au séjour. Toutefois, là encore, les délais varient très fortement sur le territoire et peuvent semble-t-il, dans certaines régions, atteindre plusieurs mois.

Par ailleurs, fin 2012, le délai moyen constaté [12] d'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA, toutes procédures confondues, s'élevait à 186 jours. Ce délai n'a cessé d'augmenter parallèlement à la hausse de la demande d'asile et ce malgré un renforcement significatif des moyens de l'Office. Ainsi, il était de 100 jours en 2008, 118 en 2009, 145 en 2010 et 174 en 2011. Il est de 204 jours fin septembre 2013.

On constate également un allongement des délais dans le cadre des procédures prioritaires, alors même que la durée de ces procédures, justifiée par la nature de la demande, est en théorie de 15 jours en application de la loi. Ainsi, lors du déplacement en préfecture de Moselle, le temps d'examen complet d'une demande d'asile traitée en procédure prioritaire a été estimé à quatre mois, entre le moment où le demandeur se présente pour obtenir une domiciliation et le moment où il reçoit la décision de l'OFPRA.

A ces délais, s'ajoutent pour les personnes en procédure normale, les délais de jugement des recours contentieux devant la CNDA, qui restent élevés, même s'ils s'améliorent.

En effet, grâce à un renfort de personnel en 2011, les délais de jugement de la CNDA baissent régulièrement. Le délai moyen de jugement constaté était de 412 jours en 2008, 385 jours en 2009, 392 jours en 2010, 348 jours en 2011 et 10 mois (303 jours) en 2012. Il est de 9 mois et 11 jours fin septembre 2013.

La durée cumulée de ces procédures, anormalement longue, entraîne toutefois de nombreuses conséquences. Les personnes déboutées de leurs demandes ne comprennent pas, après un long séjour sur le territoire, la nécessité de quitter ce dernier. La prise en charge financière s'en ressent comme l'a démontré le rapport des inspections générales. Enfin, ces délais liés à l'ensemble des procédures pèsent sur le fonctionnement des structures qui

11 "Droit d'asile en France : conditions d'accueil - Etat des lieux 2012", février 2013.

[12] Ce délai représente le temps écoulé entre la date de dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA et la date de décision.

reçoivent ou accompagnent ces personnes en attente d'une décision, qu'elle soit administrative pour l'admission au séjour ou juridictionnelle pour leur statut.

2. 4. Un premier accueil qui présente des dysfonctionnements

Les plates-formes exercent leurs missions dès l'arrivée des demandeurs d'asile sur le territoire mais aussi pendant toute la durée de la procédure. Elles assurent non seulement le premier accueil et l'orientation mais garantissent aussi l'accompagnement administratif et social du demandeur d'asile lorsqu'il n'est pas hébergé en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Le premier accueil est aujourd'hui coordonné et financé, en partie, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il est constitué d'un réseau de 34 plates-formes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile (PADA).

Les plates-formes sont gérées soit par des structures associatives subventionnées à cet effet par l'Office, soit conjointement par l'OFII et une association. Parmi ces plates-formes, 23 sont associatives (FTDA, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, Croix-Rouge Française, etc.). L'implantation des plates-formes est articulée avec la cartographie de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, étendue depuis le 1er mai 2010 à toutes les régions de métropole, à l'exception de l'Ile-de-France, de l'Alsace et de la Corse. Sauf exception, chaque région dispose d'une plate-forme unique.

La Coordination française du droit d'asile a formulé de nombreuses critiques sur le premier accueil dans son rapport rendu public en février 2013. Plusieurs dysfonctionnements ont été rappelés pendant la concertation, notamment à l'occasion des travaux de l'atelier chargé de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement.

Le premier accueil se caractérise en effet par l'intervention de nombreux acteurs qui ne se coordonnent pas forcément. Le parcours du demandeur d'asile manque donc de lisibilité avec des pratiques très variables selon les territoires. Le premier contact du demandeur d'asile, déterminant, n'est pas le même partout.

La préfecture gère le droit au séjour et délègue souvent la gestion de l'hébergement aux services territoriaux de l'Etat chargés de la cohésion sociale. Les plates-formes sont chargées du suivi administratif et social ainsi que de l'orientation des demandeurs d'asile vers le dispositif d'hébergement. La prise en charge financière (ATA) incombe à Pôle emploi. A cela s'ajoute naturellement le très important examen de la demande par l'OFPRA et la CNDA. La multiplicité des intervenants et leur dispersion sur le territoire compliquent les démarches des demandeurs d'asile, qui doivent se déplacer à de nombreuses reprises, vers les structures de domiciliation, la préfecture, la plate-forme, l'OFII, l'OFPRA, la CNDA, l'agence Pôle emploi, voire d'autres intervenants. Cela n'est pas sans conséquence sur les coûts, la qualité de l'aide apportée aux demandeurs d'asile et sur leurs parcours.

Aujourd'hui, le manque d'un suivi de proximité par les plates-formes régionales ne permet pas d'assurer un accompagnement social et administratif de qualité (les plates-formes régionales étant parfois éloignées du lieu d'hébergement), en ce qui concerne en particulier les demandeurs d'asile hébergés dans des structures d'urgence. Or, à ce jour la majorité des demandeurs d'asile bénéficient de ce dispositif tout au long de la procédure d'examen de leur

demande, un peu plus de 30% seulement des demandeurs étant hébergés en CADA. Cette situation crée, de fait, une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile.

Par ailleurs, pour accéder à la procédure d'asile, les demandeurs doivent être domiciliés. Depuis 2012, les associations agréées par le préfet de département sont financées sur le fondement du référentiel des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (prestation n°2) pour domicilier les demandeurs d'asile dans les départements qui reçoivent plus de 10 demandeurs d'asile par mois. Aujourd'hui, selon les régions et les départements, les délais d'accès à la préfecture sont plus ou moins longs (*cf. supra*) ce qui amène certaines associations, parfois à la demande de l'Etat, à contingenter le nombre de demandeurs d'asile pris en charge, à élaborer des listes d'attente ou à renvoyer vers les départements voisins. Des disparités sont également constatées dans le fonctionnement des services de domiciliation — durée, modalités de retrait de courrier, etc. — et dans les systèmes mis en place par les pouvoirs publics (agréments, système de rendez-vous …).

La politique de prise en charge des demandeurs d'asile souffre ainsi de l'inadéquation entre les besoins et l'offre disponible, conséquence de l'augmentation du flux des demandeurs d'asile sur le territoire et de l'allongement des délais de traitement à tous les stades de la procédure. Les plates-formes doivent par conséquent faire face aux difficultés de compréhension des demandeurs d'asile, principalement liées aux délais d'ouverture des droits (accès à la procédure, à un moyen de subsistance et aux soins …).

Cette inadéquation n'a pas disparu malgré une démarche de rationalisation du réseau et des concours publics importants.

Les moyens budgétaires affectés au réseau des plates-formes associatives se sont élevés à 10,8 millions d'euros en 2012, dont 6,6 millions (61 % du total) sont à la charge de l'OFII et 3,9 millions (37 % du total) sont financés par les crédits du fonds européen pour les réfugiés (FER). Le concours des collectivités territoriales s'établit à 1,8 %.

2. 5. Une concentration des demandeurs d'asile qui rend difficile une prise en charge de qualité

Aujourd'hui, le demandeur d'asile est principalement hébergé sur son lieu d'arrivée ou dans la région dans laquelle il a déposé sa demande d'asile. Ainsi, la répartition des flux de première demande d'asile est très inégale sur le territoire, l'Ile-de-France accueillant près de 40 % de ces flux et Rhône-Alpes 18 %.

L'augmentation du flux de la demande d'asile et l'allongement des délais de traitement des demandes, associés à la régionalisation de l'admission au séjour et du premier accueil des demandeurs d'asile, ont en outre pu, dans certains territoires, générer une forte concentration des publics sur les départements chefs-lieux de région.

A l'exception d'un volant limité de places de CADA et du dispositif d'hébergement d'urgence piloté au niveau national (AT-SA, comptant 2 160 places), la grande majorité de la capacité d'hébergement est gérée localement par les préfets. La localisation des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile majoritairement régionales et situées dans le département chef-lieu favorise également ce phénomène de concentration. Ainsi les efforts demeurent insuffisants pour décongestionner l'Ile-de-France et certaines capitales régionales.

Par ailleurs, les objectifs de régionalisation du dispositif d'hébergement d'urgence, définis dans la circulaire du 24 mai 2011 du ministère de l'intérieur, n'ont pas été entièrement atteints. La mutualisation des capacités d'hébergement entre départements et l'orientation des primo-arrivants hors des territoires chefs-lieux n'est pas mise en œuvre à ce jour. Ainsi, les phénomènes de concentration se poursuivent-ils dans les principales agglomérations, ce qui favorise les logiques de filière (augmentation de 103 % de la demande en provenance des Balkans dans le département du Rhône au premier semestre 2013 contre 13 % au niveau national).

L'OFII est chargé de l'orientation des demandeurs d'asile sur un volet limité de places de CADA (places vacantes mises à disposition du niveau national par les départements et régions). Les orientations nationales qui sont prononcées interviennent généralement au bout de plusieurs mois après le dépôt de la demande d'asile. Les familles orientées sont donc peu enclines à quitter le premier territoire d'accueil où un premier travail d'accompagnement et de suivi a déjà été mené par la plate-forme d'accueil et par la préfecture.

La répartition territoriale actuelle des places d'hébergement (CADA et hébergements d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile (HUDA) confondus) ne permet pas une prise en charge équilibrée des demandeurs d'asile sur le territoire. Ainsi, dans certains départements comme le Rhône ou la Moselle [13], la situation a des répercussions sur les dispositifs d'accompagnement social (interruption de certaines prestations pour les nouveaux arrivants à Lyon) et sur le plan financier puisque les préfets de régions augmentent leur demande de crédits complémentaires pour héberger les demandeurs d'asile. La scolarisation d'un grand nombre d'enfants nouvellement arrivés est en outre difficile à assumer par les collectivités territoriales.

2. 6. Un hébergement hétérogène et inégal

Afin d'apporter une aide matérielle aux demandeurs ne disposant pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins, le ministère en charge de l'asile finance et gère un dispositif d'hébergement et d'accompagnement dédié, le « dispositif national d'accueil » des demandeurs d'asile. Il compte au 31 décembre 2012, 21 656 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Cette capacité est en cours d'extension suite à la décision du Gouvernement, à l'occasion de la conférence nationale contre la pauvreté des 10 et 11 décembre 2012, de créer 4 000 nouvelles places de CADA entre le 1er juillet 2013 et le deuxième semestre 2014. Les extensions sont soumises à des procédures d'appel à projets médico-sociaux relativement lourdes, menées sous l'autorité des préfets de département. Les créations de CADA ne sont pas simples dans certains territoires, notamment ruraux, où les élus

[13] Nos déplacements à Metz, Nancy et Lyon les 8 et 17 octobre 2013.

locaux s'inquiètent de l'arrivée de nouvelles familles en demande d'asile. Dans d'autres territoires, ces projets sont toutefois bien reçus comme en témoigne un récent article paru dans le magazine « Maires de France » [14].

Dans l'agglomération valenciennoise, 105 places de CADA sont réparties dans le logement social diffus. Cette solution semble être pertinente mais les communes qui reçoivent les demandeurs d'asile sont celles aussi qui concentrent le plus de publics en difficultés. La quasi-totalité de ces places se situent sur le territoire de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole alors qu'une meilleure répartition entre les deux communautés d'agglomération aurait dû être recherchée.

Les CADA font partie des services et établissements sociaux et médico-sociaux dont la gestion et la tarification sont régies par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Les résidents y bénéficient d'un encadrement sur la base d'un agent à temps plein pour 10 à 15 personnes ; 50 % de ces agents doivent avoir suivi une formation en travail social et assurer des missions d'accompagnement social [15]. Cet accompagnement prend la forme d'une aide administrative et juridique relative à la procédure d'asile, d'un suivi social notamment en termes de santé, et de scolarité, mais également d'activités et de sessions collectives d'information ou de « gestion de l'attente » [16].

Le prix de journée moyen national des CADA a fait l'objet d'une baisse depuis 2010, passant de 26,10 € par jour et par place à 24 € en 2013, pour un budget global de 190 M€. Les structures ont été amenées à mutualiser certaines fonctions support et à réduire leurs effectifs dans certains cas. Les gestionnaires de ces structures nous ont signalé également des disparités entre les régions sur le prix de journée qui s'expliquent par le fait que tous les centres n'ont pas les mêmes besoins financiers en fonction des caractéristiques de la structure d'accueil et du public accueilli.

Du fait de la très forte progression de la demande d'asile depuis 2007 et de l'allongement considérable des délais de traitement des demandes, le dispositif d'accueil ne permet plus aujourd'hui d'accueillir qu'une minorité de demandeurs d'asile, soit 33 % des personnes qui devraient normalement pouvoir intégrer ces centres (chiffres au 30 septembre 2013).

L'engorgement des CADA est accentué par le phénomène de maintien dans les centres, de résidents ayant obtenu une décision définitive en matière d'asile, en particulier les personnes déboutées, qui, faute d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ou de solutions d'hébergement alternatives, continuent d'occuper indument ces places (voir infra). Le taux de présence indue des déboutés et des réfugiés en CADA s'est ainsi progressivement dégradé depuis 2008 pour atteindre 7,8 % en fin d'année 2012.

---

[14] "Quand les territoires ruraux deviennent des terres d'asile", *Maires de France, le magazine*, octobre 2013.

[15] Décret n°2013-113 du 31 janvier 2013 relatif aux conventions signées entre l'Etat et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

[16] Circulaire du 19 août 2011 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Beaucoup de demandeurs n'entrant que tardivement en CADA aujourd'hui, l'accompagnement à la procédure n'est assuré que de façon très insatisfaisante.

Face à l'engorgement des CADA, des niveaux de priorités ont été fixés pour l'accès à ces centres. Ils permettent d'orienter prioritairement les personnes considérées comme vulnérables, soit les familles avec enfants ou les personnes présentant des problèmes de santé. Or, l'accès en CADA répond à une procédure et à des critères fixés au niveau des préfectures de région ou de département, ce qui a pour effet de créer des inégalités d'accès au dispositif selon les territoires.

L'accès aux places de CADA est par ailleurs réservé aux demandeurs d'asile en procédure dite « classique », les demandeurs d'asile en procédure « prioritaire » et les demandeurs d'asile placés sous convocation Dublin n'y ayant pas accès.

Les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement en CADA, soit par manque de place, soit en raison de leur statut administratif, peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA). Il s'agit d'un hébergement sous forme de nuitées hôtelières pour plus de 50 % des places financées, qui n'offre pas d'encadrement sur le modèle du CADA, mais dont les bénéficiaires peuvent s'adresser aux plates-formes de premier accueil (PADA) pour accéder à un accompagnement. Malgré cela, le parc d'hébergement d'urgence compte également un grand nombre de structures aménagées dans des bâtiments collectifs ou en appartements, en particulier hors de la région Ile-de-France, plus adaptées aux séjours de longue durée.
Ces structures sont souvent adossées à des CADA ou autres établissements sociaux, ce qui permet aux résidents de bénéficier d'un accompagnement de proximité, pour un coût raisonnable : le coût moyen unitaire de l'HUDA, tous types de structures confondus, était en 2012 de 16,50 € par jour (hors prise en charge financière des demandeurs au titre de l'ATA). Les participants à la concertation partagent à l'unanimité le constat d'un trop grand nombre de nuitées hôtelières.

Outre l'hébergement d'urgence géré au niveau déconcentré, les services centraux en charge de l'asile financent et pilotent un dispositif national d'hébergement d'urgence, géré par Adoma, au bénéfice de l'Ile-de-France et des régions les plus tendues. Ce dispositif de 2 160 places en 2013 fonctionne principalement en structures collectives, avec un taux d'encadrement inférieur à celui appliqué pour les CADA (1 ETP pour 15 à 20 résidents).

Cette situation entraîne une rupture d'égalité entre les demandeurs d'asile hébergés en CADA, qui bénéficient d'un accompagnement et d'un encadrement soutenu, et les personnes hébergées dans des structures d'urgence, généralement à l'hôtel, sans encadrement direct, dans des communes parfois très éloignées des plates-formes d'accueil régionales. En outre, ces plates-formes ne bénéficient pas des mêmes moyens humains qu'en CADA en termes d'accompagnement, limitant fortement les prestations délivrées aux personnes suivies.

Le dispositif d'urgence est en principe destiné à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA, lorsque le dispositif est embolisé. Or, face à la saturation progressive du parc de CADA depuis 2007, causée par l'augmentation des flux de premières demandes d'asile et par l'allongement des délais de traitement, le dispositif d'hébergement d'urgence a pris de l'ampleur, jusqu'à comporter le même nombre de places qu'en CADA. Alors que seules 13 000 places étaient financées en 2009, près de 22 000 places sont ainsi financées en 2013, soit une augmentation de près de 70 % de la capacité en quatre ans.

En complément d'un hébergement en structure d'urgence, les demandeurs d'asile hors CADA perçoivent l'allocation temporaire d'attente (ATA), d'un montant de 11,20 € par jour en 2013. Cette allocation n'est toutefois versée qu'aux adultes, alors que l'allocation versée aux résidents des CADA (allocation mensuelle de subsistance ou AMS) est indexée sur la composition familiale des ménages. Le versement de l'ATA provoque donc des inégalités entre les ménages, mais également entre les types de prise en charge. Sa gestion, opérée par Pôle emploi, est par ailleurs fortement remise en question, notamment par le rapport des inspections générales sur la prise en charge des demandeurs d'asile publié en avril 2013 : constat d'un nombre important de versements indus mais également de retards d'ouverture et de fermeture des droits.

A ce jour, tous les demandeurs d'asile ne sont pas hébergés sur des structures dédiées. En effet, hormis les personnes accueillies chez des tiers ou logées par leurs propres moyens, une part des demandeurs d'asile non pris en charge en CADA ou dans le parc d'hébergement d'urgence qui leur est réservé, s'adresse au dispositif de veille sociale par l'intermédiaire du 115. Ce dispositif est financé sur le budget opérationnel de programme 177 « Ville et logement » et géré par le ministère en charge des affaires sociales. Il est impossible d'évaluer précisément leur nombre, faute de données de recensement récentes. La porosité entre les budgets dédiés à l'asile et à la veille sociale a souvent été pointée, notamment par des rapports parlementaires, comme un dysfonctionnement du système de prise en charge des demandeurs d'asile. Il a par ailleurs été évoqué le fait que l'hébergement d'urgence de droit commun venait bien souvent pallier les insuffisances de la programmation budgétaire relative à l'asile.

S'il est impossible d'évaluer le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure hébergés hors du dispositif dédié, notamment faute d'un système d'information exhaustif [17], il est certain que s'établit un système de vases communicants entre le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et le dispositif d'accueil de droit commun ; Il s'agit en particulier des personnes déboutées du droit d'asile qui doivent quitter les CADA sans pour autant faire l'objet de mesures d'éloignement ni de régularisation.

2. 7. Des procédures juridiques contestées

Le dispositif juridique du traitement des demandes d'asile fait l'objet de critiques depuis plusieurs années.

Elles sont exprimées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) [18], les associations (voir notamment le rapport de la Coordination française sur le

[17] Le logiciel informatique DN@ permet de recenser et de visualiser en temps réel les places de CADA autorisées et occupées. Le système n'intègre toutefois que le dispositif des CADA, et non l'hébergement d'urgence.

[18] Voir en particulier avis du 15 décembre 2011.

droit d'asile) [19], ainsi qu'au plan international, par la voix du HCR [20], des comités internationaux de protection des droits de l'homme [21], du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [22] et au travers des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme [23].

Ces observations portent essentiellement sur les modalités de mise en œuvre de la procédure d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile (voir ci-dessus 2è partie. I). Le rôle de la préfecture est contesté au motif que les critères de placement en procédure prioritaire seraient indissociables de l'appréciation du fond de la demande, qui ne peut appartenir qu'à l'autorité de détermination de la protection (OFPRA) et que les préfectures feraient une utilisation excessive, voire arbitraire de ces dispositions. L'insuffisance des garanties apportées dans le cadre de cet examen prioritaire est soulignée, surtout l'absence d'un recours suspensif devant la CNDA contre les décisions de rejet de l'OFPRA prises dans ce cadre.

Cette critique se nourrit du fait que la phase d'examen devant l'OFPRA, laquelle se déroule sans présence extérieure lors de l'entretien ainsi que de la persistance d'un différentiel significatif des protections accordées respectivement par l'OFPRA et la CNDA. En effet, comme déjà indiqué, plus de la moitié des protections accordées par la France sont le fait de la CNDA et le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA est élevé, avec des variations fortes selon les nationalités.

Le critère tiré de la provenance d'un pays considéré comme sûr, qui constitue un des cas d'application de la procédure prioritaire, est contesté comme ne tenant pas compte des mérites individuels de la demande. Les modalités d'établissement de liste de ces pays, par le conseil d'administration de l'OFPRA, en feraient un seul outil de gestion des flux de demandes d'asile, ne prenant pas en considération la réalité de la situation des pays en cause, en matière de respect des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'information et l'assistance juridique apportées aux demandeurs d'asile pour la préparation de leur demande sont souvent considérées comme insatisfaisantes ; seuls les demandeurs d'asile hébergés en CADA bénéficiant, selon certains, d'un accompagnement effectif.

Les procédures spécifiques, comme celles concernant la mise en œuvre du règlement Dublin ou l'examen des demandes d'admission à la frontière au titre de l'asile, font également l'objet de préoccupations fortes ; l'insuffisance des garanties tant au stade de l'examen que du recours devant la juridiction administrative étant mise en cause.

[19] Droit d'asile en France. Conditions d'accueil. Etat des lieux 2012 France Terre d'Asile. "Donner de l'ambition à la réforme d'asile" juillet 2013.

[20] Voir notamment intervention dans le contentieux CEDH IM c/France du 2 février 2012.

[21] Voir en particulier Comité contre les disparitions forcées (observations finales 19 avril 2013), Comité contre la torture (observations finales 26 avril-14 mai 2010).

[22] Mémorandum du 20 novembre 2008.

[23] Voir en particulier Arrêt IM c/France 2 février 2012.

Enfin, est souvent soulignée l'absence de procédures prenant en compte de manière spécifique des situations de vulnérabilité particulières qui justifieraient des modalités d'examen appropriées. De nombreux observateurs regrettent notamment que la situation des mineurs non accompagnés, qui méritent une protection particulière, ne soit pas traitée, dans sa globalité, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale.

2. 8. Une insuffisante intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Au 31 décembre 2012, l'OFPRA estimait le nombre de personnes placées sous sa protection à 176 984. Chaque année, plus de 10 000 personnes obtiennent en France une protection au titre de l'asile. Leur répartition sur le territoire est inégale puisque près de la moitié des bénéficiaires d'une protection internationale réside en Ile-de-France.

A l'obtention d'une protection, l'OFPRA émet les documents d'état-civil nécessaires à la délivrance d'un titre de séjour, d'une durée de 10 ans pour les réfugiés, et d'un an renouvelable pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Les personnes protégées bénéficient alors d'un certain nombre de droits administratifs et sociaux, notamment :

- droit au travail et à la formation professionnelle ;
- accès aux aides financières des caisses d'allocations familiales ;
- accès à une couverture médicale de base et complémentaire ;
- accès à la procédure de réunification familiale ;
- aides au logement et/ou accès à un logement social ;
- accès au parcours d'intégration organisé par l'OFII.

Au même titre que l'ensemble des primo-arrivants migrant pour des raisons professionnelles ou familiales, les bénéficiaires d'une protection, après l'obtention de leur statut, sont convoqués par l'OFII pour la signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce contrat prévoit une visite médicale d'accueil, préalable à la délivrance d'un titre de séjour, une formation à la vie civique et au français langue d'intégration (FLI), ainsi qu'un entretien d'évaluation et un bilan des compétences professionnelles.

Si l'accès à l'ensemble de ces services dits « de droit commun » doit faciliter l'insertion dans la société française des primo-arrivants, la situation particulière du public sous protection rend bien souvent leur parcours d'intégration plus difficile. Il s'agit en effet d'un public par définition plus vulnérable que celui des migrants ayant immigré pour des raisons économiques ou familiales, en raison des traumas liés au parcours d'exil et aux traitements subis dans les pays d'origine. Les bénéficiaires d'une protection se retrouvent dans la plupart des cas sans ressources, après avoir bénéficié de l'aide de l'Etat durant la procédure d'asile, dans des centres qu'ils doivent quitter dans une période de 3 à 6 mois après l'obtention du statut. Ils sont enfin plus éloignés de l'insertion au vu de leur faible maîtrise de la langue française dans la majorité des cas et de leur plus faible niveau de formation scolaire initiale.

Ces différents handicaps sont un frein à l'accès rapide aux droits et services auxquels les publics protégés peuvent prétendre, ce qui entrave et retarde fortement leur parcours d'intégration. Or, le statut délivré doit prendre une dimension toute particulière dans le traitement accordé par l'Etat aux personnes sous protection, au regard des engagements internationaux et européens de la France, singulièrement la convention de Genève.

A ce titre, l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile dispose que : « *L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié […] et a signé le contrat d'accueil et d'intégration […] bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. À cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci* ».

Afin de fournir un accompagnement adapté aux ménages les plus vulnérables, le ministère en charge de l'asile gère un dispositif spécifique d'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale : les centres provisoires d'hébergement (CPH). Les CPH sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécialisés, prévus par l'article L. 345-1 du CASF, ayant vocation à encadrer le parcours d'insertion des résidents notamment vers l'emploi et le logement. Ils sont financés sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », pour un montant d'environ 12 millions d'euros en 2012, et un coût moyen de 29,7 € par place et par jour.

Le dispositif compte 28 centres pour une capacité totale de 1 083 places, soit seulement 10 % des personnes qui obtiennent une protection internationale chaque année. Compte tenu de cette capacité limitée, l'accueil en CPH est réservé aux réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion. Ce dispositif est régi par plusieurs circulaires notamment celles du 14 novembre 1996 relative au fonctionnement des CPH et du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Au delà des CPH, plusieurs dispositifs *ad hoc* ont été développés avec le soutien de l'Etat, afin de fournir une aide spécifique aux bénéficiaires d'une protection. Il s'agit à la fois de structures d'hébergement comparables aux CPH, mais également de projets d'accès direct au logement, par un système d'intermédiation locative, couplé à un accompagnement adapté. Certains de ces projets ont acquis une dimension nationale, à l'image des projets RELOREF portés par France Terre d'Asile (FTDA) et Accelair, porté par Forum Réfugiés-COSI. Parfois cofinancés par le Fonds européen pour les réfugiés (FER), un grand nombre de ces projets spécifiques sont gérés localement sur des financements du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou grâce aux aides au logement temporaire (ALT), versées par les caisses d'allocations familiales. Leur visibilité est alors limitée. Il n'existe donc pas de cartographie exhaustive de l'offre d'accompagnement accessible au public protégé sur l'ensemble du territoire, ni de pilotage complet de cette offre par les services centraux de l'Etat.

On constate par ailleurs une forte inégalité de l'offre existante entre les territoires. Si l'Ile-de-France concentre la moitié du public, les CPH et dispositifs alternatifs présents sur la région ne permettent pas de répondre aux besoins constatés localement, alors que d'autres régions sont beaucoup plus fortement dotées en services spécifiques d'hébergement et d'accompagnement. Or, les textes encadrant ces dispositifs ne permettent pas de rééquilibrer cette offre au travers d'un système de pilotage et d'orientation.

Le cas de l'Ile-de-France est également représentatif des inégalités découlant de la prise en charge offerte au cours de la procédure d'asile. Les personnes hébergées en CADA disposent d'un délai de 3 à 6 mois pour quitter ces centres, après la notification d'une décision positive sur leur demande d'asile. Ce délai est dans bien des cas suffisant pour permettre un premier travail d'insertion par l'équipe d'intervenants sociaux des CADA, et un accès direct vers le logement, à condition que la délivrance d'un titre de séjour et l'ouverture des droits sociaux puissent intervenir rapidement.

Néanmoins, la plupart des demandeurs d'asile sont hébergés à l'hôtel pendant la procédure, souvent dans des communes éloignées de la plate-forme qui suit leur dossier, et donc sans encadrement ni accompagnement. La précarité de la situation d'hébergement dans laquelle ils se trouvent, ainsi que l'absence d'accompagnement pour entamer des procédures complexes, dans une langue peu maîtrisée, freinent considérablement l'accès aux droits auxquels ils peuvent prétendre (délivrance de documents d'état civil, accès aux minima sociaux, réunification familiale, accès à un logement social, formations etc.). Ces personnes sont bien souvent celles qui pâtissent d'un manque d'information et d'orientation vers l'offre d'accompagnement spécifique existant sur le territoire, par manque d'organisation de cette offre mais également du fait de la faible connaissance des droits des personnes sous protection, constatée auprès des différents acteurs de l'insertion.

Enfin, on peut déplorer des délais parfois excessifs pour la procédure de réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale.

2. 9. Une prise en charge très insatisfaisante des personnes déboutées de leur demande d'asile, qui transforme la procédure d'asile, pour la majorité des demandeurs, en une voie d'immigration parmi d'autres

Comme nous avons pu déjà l'indiquer, le taux global d'admission à une protection internationale connaît une baisse continue depuis 2008. Ainsi, il s'élevait à 29,4 % en 2009, à 27,5 % en 2010, à 25,3 % en 2011 et à 21,7 % en 2012. A ce jour, il n'est que de 18,1 % pour 2013 (voir 2.2).

Le principe est que les étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, sauf s'ils peuvent obtenir une carte de séjour à un autre titre (vie privée et familiale…) ont vocation à quitter le territoire français, soit spontanément en pouvant bénéficier de l'aide au retour volontaire, soit de manière contrainte par la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement.

Si la politique de l'asile menée par le Gouvernement voudrait que toute personne admise au statut de réfugié bénéficie d'une intégration rapide dans la société française, notamment par l'ouverture de ses droits sociaux, une application claire et lisible de cette politique implique également que les déboutés du droit d'asile ne puissent se maintenir sur le territoire sans titre de séjour.

Or, le constat fait sur le terrain est qu'une grande majorité d'étrangers en situation irrégulière issus de la procédure d'asile continuent à se maintenir sur le territoire malgré l'obligation de

quitter le territoire français (OQTF) qui leur a été notifiée et malgré l'épuisement des recours formés contre ces décisions.

Si tous les observateurs s'accordent pour constater la faiblesse du taux d'éloignement des déboutés en situation irrégulière, on peut regretter qu'il n'existe pas, au niveau national un outil statistique permettant de lier avec précision le chiffre des retours volontaires et forcés avec celui des déboutés du droit d'asile. Cette lacune tient à l'absence d'un outil de pilotage intégré permettant d'assurer un suivi personnalisé des personnes intéressées. Seul le suivi des personnes hébergées en CADA permet d'observer certains chiffres et tendances.

Les personnes hébergées en CADA et dont la demande d'asile est rejetée disposent d'un délai d'un mois pour quitter ces centres. L'offre d'aide au retour volontaire qui leur est présentée par le personnel des CADA, ainsi que par les directions territoriales de l'OFII, est alors quasi-systématiquement refusée. Ainsi, sur près de 7 000 personnes déboutées sorties de CADA en 2012, seules 426 ont opté pour le dispositif d'aide au retour volontaire. Les ressortissants étrangers ayant refusé cette offre, et devant quitter les centres, sont alors adressés aux services du 115 et aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui, au regard de la loi du 25 mars 2009 sur l'inconditionnalité de l'accueil pour les personnes en situation de détresse [24], les orientent vers des structures d'hébergement d'urgence, parfois même vers des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Ainsi, plus de 52 % des personnes déboutées sorties de CADA en 2012 ont été orientées vers le dispositif d'accueil de droit commun, phénomène qui participe aujourd'hui à l'engorgement de ce dispositif. En conséquence, sur les territoires où l'hébergement d'urgence de droit commun est le plus saturé, les sorties de CADA sont difficiles. Dans certains départements, on enregistre au 3e trimestre 2013 des taux allant jusqu'à 34 % de déboutés en présence indue en CADA (ayant dépassé le délai de séjour autorisé), faute de solutions alternatives d'hébergement et d'exécution des mesures d'éloignement.

Le dispositif d'hébergement de droit commun vise à accueillir un public précarisé pour de courtes périodes, en vue d'une réinsertion, prioritairement vers le logement [25]. Or, les étrangers dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui n'ont pas été régularisés à un autre titre n'ont pas vocation à s'insérer dans la société française, ni à accéder à un logement. Une grande partie d'entre eux se retrouvent donc hébergés dans ces dispositifs durant de longues périodes, faute de ressources ou de régularisation et malgré des années de présence sur le territoire.

Les durées de procédure s'étant considérablement allongées, un demandeur d'asile dont la demande est rejetée aura passé en moyenne près de deux ans sur le territoire. En dépit de l'impossibilité juridique de travailler, cette période aura incontestablement engendré une forme d'insertion qui, pour les familles, tient principalement à la scolarisation obligatoire des

[24] Article L.345-2-2 du CASF : "Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence".

[25] Article L. 345-2-3 du CASF : "Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation".

enfants de 6 à 16 ans. Malgré l'incertitude de ces familles sur leur statut futur, c'est le facteur temps qui entraîne inévitablement un ancrage sur le territoire, de même que l'espoir d'obtenir un titre de séjour et qui rend compliquée à envisager toute procédure d'éloignement forcé.

Autre facteur d'incohérence et de confusion de la politique de l'asile, un grand nombre d'étrangers demandent aujourd'hui un titre de séjour pour raisons de santé, dès qu'ils sont déboutés de leur demande d'asile ou, parfois, alors qu'ils sont encore dans l'attente d'une décision relative à cette demande. Les déboutés qui entament ces procédures bénéficient, en outre, d'une autorisation provisoire de séjour qui prolonge leur maintien légal sur le territoire. Si leur demande est acceptée, ils obtiennent une carte de séjour pour « vie privée et familiale », d'une durée d'un an renouvelable, qui leur donne notamment accès au marché du travail et à la couverture maladie universelle.

Si certains anciens demandeurs d'asile sont en réel besoin de se maintenir en France pour des raisons de santé, l'enchaînement de ces procédures fait apparaître la demande d'asile comme la première étape d'une course à l'obtention d'un titre, quelles que soient les raisons initiales d'entrée sur le territoire.

Le fait de pouvoir espérer obtenir une régularisation à un autre titre que l'asile, malgré le rejet de sa demande, de même que l'absence de mesures d'éloignement effectif et les durées de procédure à l'OFPRA et à la CNDA, sont des facteurs qui participent à écarter toute perspective de retour dans l'esprit de ceux qui sollicitent l'asile en France.

Le nombre de personnes sollicitant l'aide au retour volontaire, qui figure parmi les plus bas d'Europe, s'en ressent directement.

De façon plus préoccupante, cette situation a pour effet d'aplanir les différences entre les parcours des réfugiés et ceux des déboutés et de détourner la procédure de demande d'asile de son véritable objet.

3è Partie - Les grands enjeux de la réforme

3. 1. La protection : renforcer les garanties des demandeurs d'asile

L'exigence de protection doit être au cœur de la démarche engagée pour réformer l'asile. Cette exigence ne découle pas seulement de nos engagements juridiques. Elle est une obligation humanitaire qui s'inscrit au plus profond des valeurs de notre pays. Pour tous ceux qui fuient la violence, l'oppression et les atteintes aux droits de l'homme, notre pays, et c'est son honneur, doit demeurer une terre d'asile, leur apportant écoute et protection et leur donnant les moyens de se reconstruire et d'envisager un autre avenir.

La qualité du traitement des dossiers des demandeurs d'asile est à cet égard un enjeu majeur, parce que ce traitement détermine ceux qui ont vocation à bénéficier de la protection de notre pays.

Le dispositif français d'examen des demandes d'asile, conforme au droit de l'Union européenne, répond, dans son architecture et dans ses conditions générales de fonctionnement, à cette exigence de protection et apporte des garanties procédurales d'un niveau élevé.

L'existence d'une autorité spécialisée, l'OFPRA, statuant en toute indépendance sur les demandes d'asile, sous le contrôle d'une juridiction administrative en est l'élément central que confortent les évolutions récemment intervenues (voir 2è partie. I).

Nous avons pu constater le grand professionnalisme et les qualités humaines des officiers de protection que nous avons rencontrés à l'OFPRA et à l'occasion de leur mission foraine en Moselle.

Pour autant, ces procédures doivent être revues. En tenant compte des critiques exprimées (voir 2.7), les garanties doivent être approfondies, dans la ligne de la nouvelle directive « procédure » que la France doit transposer d'ici 2015, avec la volonté de fortifier toujours davantage la garantie des droits des personnes et notamment des plus fragiles.

La réforme devrait à cet égard s'organiser autour des sept principes suivants :

- le demandeur d'asile doit bénéficier des moyens lui permettant d'exprimer, dans les meilleures conditions, ses craintes au regard des critères d'éligibilité à une protection et les instances de protection doivent pouvoir statuer de manière parfaitement éclairée ;

- l'autonomie du droit d'asile par rapport aux questions migratoires doit être garantie et l'appréciation de la qualité intrinsèque d'une demande d'asile ne peut relever que de l'autorité de détermination de la protection ;

- l'existence de procédures différenciées d'examen des demandes d'asile doit être conciliée avec un socle commun de garanties, offrant à tout demandeur d'asile le droit à un examen exhaustif de sa demande ;

- un esprit de confiance et de transparence doit présider au processus d'examen des demandes d'asile ;

- le droit au recours effectif doit être garanti à tous les demandeurs d'asile, dans le respect du droit européen ;

- une attention particulière doit être apportée aux personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés et aux femmes victimes de violences ;

- la réponse doit être rapide, sans que cela ne nuise à la qualité de l'examen, afin que le bénéficiaire d'une protection internationale puisse accéder à un emploi, une insertion et un mode de vie stable.

3. 2. Une nécessaire perspective européenne

Garantir le droit d'asile n'est pas seulement un enjeu national. C'est aussi un enjeu pour l'Union européenne, bâtie sur des valeurs communes de liberté et de protection des droits des personnes et engagée dans une politique commune en matière d'asile, fondée sur la solidarité entre Etats membres et l'équité à l'égard des ressortissants de pays tiers.

Le principal objectif du régime d'asile européen commun est d'assurer que les demandeurs d'asile bénéficient du même accueil, des mêmes droits, des mêmes garanties procédurales et de la même qualité d'examen des demandes dans l'ensemble des Etats de l'Union. Cet objectif est majeur au regard de l'impératif de protection des personnes victimes de persécutions et de violation des droits fondamentaux. Il l'est aussi pour permettre une application pleine et entière du principe de responsabilité établi dans le règlement « Dublin », éviter ainsi les mouvements secondaires des demandeurs d'asile au sein de l'Europe et permettre à terme une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile au sein des différents pays de l'Union européenne - aujourd'hui concentrés à plus de 70% dans cinq pays de l'Union, dont la France. Cette situation est évidemment connue par la Commissaire européenne que nous avons rencontrée. Ainsi, au niveau européen, nous devons aussi être exigeants avec nos partenaires afin que chaque Etat membre contribue équitablement à assurer cet accueil.

C'est à cet objectif que répondent les nouveaux textes du « paquet asile » adopté le 26 juin 2013. Ces textes, fondés sur un haut niveau de protection des personnes, ont recherché un équilibre entre garanties nouvelles et des procédures justes et efficaces.

La nouvelle directive relative aux procédures [26] tend à s'assurer que les décisions prises en première instance soient de la meilleure qualité possible en les entourant d'un certain nombre de garanties. Ainsi, la directive prévoit la formation des agents chargés de l'examen des demandes, l'entretien obligatoire des demandeurs d'asile avec la présence possible d'un conseil, l'enregistrement de l'entretien ou à défaut la possibilité pour le demandeur de procéder à des rectifications sur le compte-rendu de l'entretien, ainsi que la prise en compte du genre.
Par ailleurs, les procédures sont encadrées dans des délais : délai pour l'enregistrement de la demande et délai d'examen de celle-ci avec obligation d'information du demandeur si les délais sont dépassés. La possibilité de traiter les demandes selon des procédures différenciées

[26] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

est maintenue dans le nouveau texte européen. Des procédures de recevabilité peuvent aussi être mises en place, notamment dans le cadre de demandes de réexamens. Enfin, l'un des principaux apports du nouveau texte concerne la prise en compte des vulnérabilités pour les personnes ayant besoin de garanties procédurales spécifiques, notamment les mineurs isolés.

La directive relative à l'accueil [27] relève et harmonise le niveau des normes d'accueil des demandeurs de protection internationale, notamment pour les personnes vulnérables qui ont des besoins particuliers en matière d'accueil. Les conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs d'asile un « niveau de vie adéquat » qui garantisse leur subsistance. Il est toutefois possible, sous certaines conditions, de les limiter voire de les retirer aux demandeurs qui ne respectent pas le cadre procédural prévu par le pays d'accueil. Il est aussi prévu que l'accès au marché du travail doit avoir lieu dans un délai de 9 mois (et non plus 12 mois comme actuellement) si la décision en première instance n'a pas été prise dans ce délai. Enfin, les motifs de placement en rétention et le contrôle juridictionnel en rétention sont davantage encadrés. Il en va de même pour les motifs de placement des mineurs en zone d'attente.

Le règlement « Dublin III » apporte lui aussi un certain nombre de nouveautés qui devront donner lieu à une adaptation, dans les meilleurs délais, des procédures françaises. Ce texte renforce les garanties procédurales et, notamment, impose des délais de procédure restreints. Il prévoit l'harmonisation des échanges de données entre Etats membres (information et entretien individuels, données médicales ou relatives à la vulnérabilité constatée notamment pour les mineurs isolés). Enfin, il introduit la possibilité de former un recours suspensif contre les décisions de transfert.

Ces textes (à l'exception du règlement Dublin, directement applicable à compter de janvier 2014) vont devoir être transposés en droit interne dans les deux ans qui viennent.

Ce travail de transposition s'inscrira dans la réforme plus générale des procédures d'asile et des conditions d'accueil qui suivra la concertation et la publication du présent rapport. La réflexion engagée dans ce cadre doit donc s'appuyer sur ces nouvelles normes.

Nous devons veiller au respect scrupuleux des garanties nouvelles que ces directives comportent. Nous devons aussi tenir compte des adaptations juridiques et organisationnelles qu'impliquent plusieurs des dispositions de ces nouvelles directives qui vont profondément modifier notre système d'asile. Mais cette transposition doit aussi être l'occasion de repenser notre dispositif d'asile et d'explorer des voies nouvelles que notre législation nationale ne prend pas actuellement en compte.

La prise en compte de la dimension européenne est également essentielle s'agissant du regard porté sur les pays d'origine des demandeurs. Si la mise en place d'une liste commune des pays sûrs ne semble pas être envisagée à court terme, une harmonisation des critères d'analyse est fortement souhaitable. Le rôle joué par le Bureau européen d'appui en matière d'asile est ainsi indiscutablement positif et doit être approfondi.

L'Union européenne a enfin pour ambition d'intervenir davantage dans les relations avec les principaux pays d'origine. S'agissant en particulier des pays engagés dans un processus

[27] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

d’adhésion, l’Union doit accompagner de façon plus volontaire le développement d’actions visant à mieux contrôler les flux migratoires. La forte prégnance de la demande issue de certains pays des Balkans, pour lesquels les taux d’accès à un statut protecteur sont faibles, met l’accent sur le besoin d’une réponse européenne adaptée, notamment fondée sur le financement de programmes favorisant le maintien dans les pays d’origine.

3. 3. L’efficacité : une indispensable réduction des délais

Une des premières priorités de notre réflexion et la plus grande des urgences qui s'attache à la réforme de l'asile doit être la réduction des délais de procédure.

C'est, pour la préservation du droit d’asile, un enjeu majeur :

- s’agissant des personnes ayant besoin d’une protection, obtenir rapidement une décision sur leur demande est essentiel, pour leur permettre de s’insérer dans de bonnes conditions dans la société française ;
- pour ceux qui ne relèvent pas de la protection internationale et qui devront revenir dans leur pays d’origine, une procédure rapide évite l'enracinement favorisé par un séjour prolongé en France, qui rend plus douloureux la perte du droit au séjour et l'éloignement ;
- des délais courts sont aussi la garantie d’un bon fonctionnement de l’administration et de la justice. Ils sont nécessaires pour assurer une plus grande fluidité du dispositif national d’accueil et s'imposent dans un souci de bonne gestion des deniers publics (la longueur des procédures ayant un impact significatif sur les coûts des dispositifs dédiés à l’asile mais aussi sur les dispositifs d’hébergement de droit commun).

Cet objectif de réduction des délais est partagé par l’ensemble des acteurs de l’asile, administrations, OFPRA, CNDA, associations, étant entendu que cette réduction ne doit évidemment pas se faire au détriment des garanties dont doit être entouré l’examen de la demande d'asile.

Les textes européens issus de la refonte du « paquet asile » apportent un cadre précis dans lequel il est nécessaire de s’inscrire et qui doit être l’occasion de rationaliser les démarches administratives.

Pour être effective, la réduction des délais doit être envisagée globalement en prenant en compte toutes les étapes de la procédure.

Elle concerne, en amont, la phase d'accès à la procédure et d'enregistrement de la demande, un accès rapide aux dispositifs d'accueil devant être garanti. Atteindre cet objectif implique de simplifier les procédures et les étapes administratives. Bien plus que dans d’autres pays européens, le parcours actuel du demandeur se caractérise, en France, par sa complexité. L'un des enjeux de la réforme doit être d’aboutir à un schéma pragmatique, cohérent et harmonisé sur le territoire garantissant une égalité de traitement des demandeurs d’asile quel que soit le lieu où ils déposent une demande d’asile. L’objectif est également de remédier à la concentration actuelle des flux sur quelques territoires, en raison de ses conséquences néfastes sur les délais (voir ci-dessous point 3è partie. 3).

Elle doit, en outre et principalement, porter sur la phase d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA. À cet égard, la directive « procédure » pose un principe d'examen des demandes en première instance dans un délai de six mois maximum, sauf cas exceptionnels. Parallèlement, elle prévoit une accélération du traitement des demandes dans certains cas, tels que ceux des personnes reconnues vulnérables, ou qui présentent des demandes présumées fondées. Elle permet aussi un examen dans des délais resserrés des demandes clairement étrangères à un besoin de protection. Cet examen, avec des délais différenciés selon les caractéristiques de la demande, est une nécessité pour aboutir à une bonne gestion du dispositif d'asile, tout en préservant les impératifs de respect des droits de la personne. Cet examen, avec des délais différenciés, doit pouvoir être fait à l'OFPRA mais également à la CNDA, sauf à ruiner tout effort fait en amont de la chaîne.

La réduction des délais doit enfin porter sur la phase en aval, pour assurer rapidement aux personnes reconnues bénéficiaires d'une protection internationale la délivrance des titres de séjour et l'accès aux droits sociaux qui leur sont ouverts mais aussi pour éviter un maintien prolongé sur le territoire des déboutés en situation irrégulière.

3. 4. L'équité et la solidarité : une prise en charge financière prenant davantage en compte la situation individuelle des demandeurs et une meilleure répartition territoriale

3. 4. 1. Une allocation plus juste et plus simple

Le rapport des inspections générales sur l'allocation temporaire d'attente et la prise en charge financière des demandeurs d'asile d'avril 2013 notait que la gestion de l'allocation était d'une « *complexité extrême et porteuse de risques* ». Cette situation est concrètement une source de retards de trésorerie pour les bénéficiaires eux-mêmes.

Les participants des ateliers ont partagé unanimement le constat de l'inégalité de traitement des demandeurs d'asile au regard de l'ATA, allocation qui n'est versée qu'aux adultes. Comme le rappelle le rapport précité, un adulte isolé dispose de 11,20€/jour pour subvenir à ses besoins, soit autant qu'un adulte parent isolé avec trois enfants.

Le montant de la nouvelle allocation dépendra toutefois des marges de manœuvre possibles en termes d'organisation de l'hébergement, puisque la « familialisation » de l'ATA peut avoir un impact important sur le budget de l'asile. À moyen terme, le traitement égal des demandeurs d'asile implique non seulement le rapprochement de leurs conditions d'hébergement mais aussi celui des allocations qui leurs sont versées.

Cette réforme des prestations doit s'accompagner d'une simplification des modalités de versement.

Si les mesures précédentes ont recueilli l'adhésion de tous, nous regrettons l'absence de consensus sur l'idée d'exclure du bénéfice de la prise en charge financière les demandeurs d'asile qui refuseraient une place d'hébergement proposée dans le dispositif national d'orientation. L'un des enjeux essentiels de la réforme est, en effet, de se donner les moyens

de parvenir à une déconcentration effective des flux. Il en va de la crédibilité et de l'efficacité du futur dispositif national d'orientation. Sans mécanisme d'incitation financière, voire de coercition, un tel dispositif n'aura d'orientation que le nom.

Par ailleurs, il nous paraît normal d'associer, à une prise en charge de meilleure qualité, des exigences permettant, conformément à l'article 20 de la directive 2013/33/UE, de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil que sont principalement l'hébergement et l'allocation de subsistance (aujourd'hui l'ATA) lorsque le demandeur ne coopère pas avec les autorités nationales en vue de l'examen de sa demande d'asile.

Le demandeur d'asile passe, en effet, un contrat implicite avec les pouvoirs publics : ceux-ci doivent lui offrir des conditions d'accueil conformes aux règles de droit, de nature à l'aider dans ses démarches. En échange, le demandeur d'asile doit respecter un certain nombre d'obligations. Une telle logique est suivie dans la grande majorité des pays de l'Union européenne et rien ne justifie à notre sens que la France fasse exception.

3. 4. 2. Une répartition territoriale plus efficace et plus solidaire de l'accueil des demandeurs

Les dispositifs de réorientation actuels n'ont pas atteint leurs objectifs. Un nouveau mode d'orientation plus directif, permettant un équilibre des flux et une péréquation nationale de la prise en charge des demandeurs d'asile, est donc à notre sens indispensable pour assurer une qualité d'accueil équivalente sur l'ensemble du territoire.

Il convient, en premier lieu, de revoir le nombre et la répartition des places dédiées aux demandeurs d'asile selon les territoires, au regard de la concentration actuelle des places dans certaines régions et dans les villes et départements chefs-lieux. Des objectifs nationaux devront être fixés.

En second lieu, et en pleine cohérence avec le schéma de répartition des places d'accueil, l'orientation des demandeurs devra se fonder sur des considérations à la fois quantitatives (fixation d'une part du flux de demandes à accueillir par région) et qualitatives (prise en compte, par exemple, des besoins spécifiques des familles ou de personnes vulnérables devant suivre un traitement médical particulier).

Pour ce faire, le développement d'outils de pilotage apparaît primordial tout comme l'articulation entre les échelons national, régional et départemental et l'association des collectivités territoriales et autres intervenants locaux à la démarche. La répartition au niveau régional et départemental devra intégrer le diagnostic territorial (nombre de places d'hébergements, résidence sociale,…).

Les participants des ateliers 2 et 3 ont ainsi souligné l'importance d'une concertation permanente entre les acteurs locaux, à l'image de ce qui se pratique dans certaines régions. La mise en œuvre de l'orientation des demandeurs d'asile nécessite donc une collaboration entre l'ensemble des acteurs, y compris associatifs.

La mise en place d'un dispositif d'orientation qui, par nécessité, repose sur un pilotage national interministériel fort, répond à une exigence de solidarité. Tous les territoires doivent

prendre leur part dans l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile. Notre expérience d'élus locaux et nos rencontres avec des responsables dans plusieurs villes visitées nous ont confirmé la nécessité de rechercher, à cette fin, l'adhésion de tous les acteurs intéressés.

3. 5. La responsabilité : dissuader les demandes d'asile manifestement étrangères à un besoin de protection et lutter contre les abus

L'exigence de responsabilité doit présider à la conduite de toutes les politiques publiques. Cela vaut pour la politique d'asile comme pour toutes les autres. Cette exigence commande en tout premier lieu d'appréhender la réalité avec lucidité et d'analyser de manière juste, objective, sans complaisance et sans aveuglement, la situation de l'asile en France.

Or, force est de constater qu'une proportion importante des demandes d'asile s'avère, à l'issue de leur examen, infondée. D'année en année, alors que la mise en œuvre de la protection subsidiaire, accordée depuis 2003 à des personnes ne relevant pas du statut de réfugié de la convention de Genève, mais exposées à des risques de traitements inhumains ou dégradants ou à des menaces graves découlant d'une situation de violence généralisée, a élargi de manière significative les motifs de protection, le taux global d'octroi d'une protection (OFPRA et CNDA) ne cesse de diminuer. Ce taux, de 29,4 % en 2009, n'était plus que de 21,7 % en 2012 et il continuait à diminuer en 2013. Il est particulièrement bas pour des nationalités fortement représentées dans la demande d'asile (voir 2è partie. 2).

Le phénomène s'explique incontestablement par la pauvreté, l'instabilité et les discriminations qui existent dans certains pays d'origine ainsi que par l'attrait que peuvent exercer les pays aujourd'hui les plus développés. Il appelle de toute évidence à une mobilisation des pouvoirs publics, de l'Union européenne et plus largement de la communauté internationale, tant ces difficultés ne pourront être résolues que par des politiques plus solidaires et plus volontaristes. Les mobiles mentionnés ci-dessus, et il faut avoir le courage de l'affirmer avec force, ne relèvent néanmoins pas de la problématique de l'asile.

Il est essentiel, dans le cadre du système d'asile, de dissuader ces demandes qui, pour compréhensibles qu'elles soient, ne relèvent pas d'un besoin de protection au sens des instruments internationaux, participent à une dilution du droit d'asile et contribuent à alimenter les amalgames et les phénomènes de rejet.

Il n'est pas contestable que ces détournements, parfois appuyés par des réseaux organisés d'immigration irrégulière et d'exploitation d'êtres humains sont permis, pour partie, par le système actuel d'accueil et de traitement des demandes. Ainsi, la certitude de pouvoir, à la faveur de la longueur des procédures, se maintenir de manière durable en situation régulière tout en bénéficiant des aides accordées aux demandeurs d'asile, est un facteur indéniable d'attraction de personnes qui ne relèvent pas, en réalité, des garanties de la protection internationale.

Nous devons donc nous doter d'outils adaptés permettant d'identifier de manière précoce les demandes d'asile de ce type et disposer de procédures adaptées, conformes à ce que prévoit le droit de l'Union européenne, pour les traiter.

D'autres phénomènes préoccupants, que nous avons pu constater lors de nos déplacements, appellent l'adoption de mesures dissuasives : en particulier les demandes de réexamen multiples, dénuées d'éléments nouveaux, présentées dans le seul but de différer le départ ou, par exemple, la pratique consistant à mutiler volontairement ses empreintes digitales, soit afin de faire échec à une mesure de transfert en application du règlement Dublin, soit dans l'objectif de déposer, sous des identités différentes, des demandes d'asile multiples, simultanées ou successives. Ces pratiques, si elles sont le fait d'une minorité de demandeurs d'asile, doivent cependant être combattues avec fermeté.

Les demandes fondées sur des raisons sanitaires méritent une réflexion approfondie en lien avec les agences régionales de santé.

La préservation du droit d'asile, la valeur qui s'attache à cette institution, rendent nécessaire de dissuader, résolument mais dans le respect des garanties de droit, les détournements dont il fait l'objet.

3. 6. L'intégration : favoriser un meilleur accès aux droits des bénéficiaires d'une protection internationale

L'accès aux droits civils et sociaux constitue une étape cruciale qui permet au bénéficiaire d'une protection de bien entamer son parcours d'intégration. L'accès aux droits constitue en outre la première application de la protection accordée par l'Etat français. La multiplicité des démarches administratives ainsi que les lenteurs d'ouverture de certains droits appellent donc une simplification et une accélération des procédures.

Les travaux de l'atelier 4 ont souligné que face au constat que les services de droit commun ne sont pas toujours outillés pour connaître les droits et le statut des bénéficiaires d'une protection internationale, il est essentiel d'établir une meilleure communication à destination des organismes intéressés (Pôle emploi, CAF, CPAM etc.), pour leur permettre de mieux prendre en compte la spécificité de ce public et d'accélérer l'ouverture des droits civils et sociaux, notamment :

- la délivrance rapide de documents d'état-civil et d'un titre de séjour définitif ;

- la formation civique et linguistique. La barrière de la langue étant l'un des principaux freins à l'intégration du public réfugié, il a été unanimement reconnu que les bénéficiaires d'une protection doivent pouvoir accéder rapidement à une formation linguistique après la notification d'obtention du statut. Cette formation doit être adaptée aux besoins de chacun, afin de permettre une autonomisation, une ouverture au marché du travail et un parcours d'insertion durable ;

- les procédures de réunification familiale, qu'il faut « simplifier et rendre davantage lisibles » [28] ;

[28] "Pour une nécessaire réforme de la procédure de réunification familiale, facteur d'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale", contributions de l'ACAT France, du GAS et de la Ligue des Droits de l'Homme à la concertation sur l'asile, 8 octobre 2013.

- les équivalences de diplômes et acquis de l'expérience. Les bénéficiaires d'une protection doivent pouvoir faire valoir et reconnaître leurs compétences et connaissances acquises aussi bien dans le pays d'origine qu'au cours de la procédure d'asile en France. L'accès à des formations devrait également pouvoir être facilité, suivant un projet professionnel personnalisé et adapté ;

- l'accès rapide aux aides financières versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi qu'à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Les bénéficiaires d'une protection doivent également avoir accès, selon les termes de la loi du 20 novembre 2007 à un « *accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement* ». L'ensemble des bénéficiaires d'une protection, quels que soient les niveaux d'autonomie constatés, doit donc être accompagné, sous la forme d'une orientation, d'un conseil ponctuel ou d'une prise en charge globale, incluant une offre d'hébergement. Cette offre doit être visible et accessible à tous et ce malgré les disparités constatées entre territoires. Elle doit être adaptée à des besoins hétérogènes qui auront été identifiés.

L'enjeu de la réforme doit donc être une meilleure réponse aux besoins par l'organisation et la valorisation de l'offre existante, qu'il s'agisse d'établissements pérennes comme les CPH ou de dispositifs alternatifs et innovants d'accès à l'emploi et au logement direct. La réforme doit en particulier viser à traiter le cas des territoires embolisés comme par exemple, l'Ile-de-France, notamment par des solutions de mobilité des publics.

Face au constat du recours aux nuitées hôtelières pour certaines personnes sous protection, l'orientation vers des centres d'hébergement proposant un accompagnement est à privilégier. Si cette solution peut effectivement s'avérer nécessaire durant une période d'adaptation pour les personnes les plus vulnérables, l'objectif doit toutefois rester l'installation rapide dans le logement, condition de stabilité et d'insertion effective. Pour les familles les moins autonomes, l'accès au logement devrait également être couplé à un accompagnement adapté, en s'inspirant des solutions développées dans le cadre du projet Accelair, porté par Forum Réfugiés-Cosi dans le Rhône.

3. 7. La lisibilité : accompagner le retour dans leur pays d'origine des personnes déboutées de leur demande

Les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée après un examen approfondi et entouré de toutes les garanties doivent, s'ils ne peuvent faire valoir un droit au séjour, retourner dans leurs pays d'origine. Il en va de la crédibilité du droit d'asile et de l'autorité qui s'attache aux décisions administratives et juridictionnelles. Tout comme il y a un devoir d'insérer ceux qui ont droit à la protection internationale, il y a nécessité d'assurer le retour effectif de ceux qui n'ont pas vocation à obtenir la protection et n'ont pas droit au séjour.

La question des personnes déboutées du droit d'asile ne peut donc être ignorée par la réforme à venir. En effet, les personnes déboutées de leurs demandes, qui sont prises en charge de manière très insatisfaisante à l'heure actuelle, pèsent nécessairement aussi bien sur le dispositif d'accueil dédié aux demandeurs d'asile que sur le dispositif d'urgence de droit commun. Au cœur de cette problématique réside l'insuffisance des dispositifs d'aide au retour et d'éloignement des déboutés.

Les personnes ayant épuisé toutes les voies de recours du droit d'asile sont placées dans une situation complexe. N'ayant pas obtenu le statut de réfugié après un séjour parfois prolongé en France mais ayant droit, comme chacun, à l'hébergement accordé aux personnes en détresse au travers de la veille sociale, les déboutés restent trop souvent sur le territoire de manière irrégulière. Même s'ils ne bénéficient pas d'un droit à l'hébergement illimité, comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat [29], ils se maintiennent souvent, faute d'alternatives, de manière indéfinie dans les dispositifs d'hébergement d'urgence.

Nous avons pleinement conscience de l'importance que revêt cette question auprès des acteurs de terrain que nous avons rencontrés lors des déplacements à Lyon, Nancy ou Metz. Si nous avons entendu les réticences exprimées par certaines associations pendant la concertation, au cours de laquelle le sujet a été abordé à plusieurs reprises, nous ne pouvons ignorer le fait que de nombreux participants au comité ont souligné le besoin d'une plus grande lisibilité et la nécessité que l'Etat prenne ses responsabilités en la matière. Le représentant du HCR en France a lui aussi insisté sur la nécessité d'aborder ce sujet.

L'objectif doit être de clarifier la situation des personnes déboutées au regard des perspectives de séjour possibles ou non sur le territoire. Les personnes ne pouvant faire l'objet d'un retour immédiat doivent tout d'abord continuer à être prises en charge dans le dispositif de droit commun et bénéficier d'un accompagnement adapté, pour le temps strictement nécessaire à l'examen de leur situation administrative et, le cas échéant, à la mise en œuvre de l'éloignement. La régularisation peut intervenir dans le cadre fixé par les textes applicables lorsque, par exemple, les personnes présentent des vulnérabilités avérées (étrangers malades) ou un ancrage familial et affectif d'une particulière intensité en France, sans pour autant répondre aux critères d'accès à une protection internationale. Toutefois, lorsque l'examen de leur situation s'est révélé négatif, et afin de donner tout son sens à la décision relative à la demande d'asile, un retour effectif des personnes qui n'ont pas vocation à demeurer sur le territoire doit intervenir, qu'il soit volontaire ou contraint, sous le contrôle du juge.

Cela suppose notamment de revoir les mécanismes d'aide au retour, qui ne donnent pas aujourd'hui des résultats satisfaisants.

Il est également souhaitable de renforcer la coopération avec les pays d'origine pour promouvoir des actions de réinsertion. Des campagnes d'information dans ces pays peuvent se révéler utiles.

Sont enfin nécessaires une prise en charge et un suivi spécifique de ce public, distincts de ceux accordés aux demandeurs d'asile ou aux bénéficiaires d'une protection. Il convient en cela de trouver des alternatives aux nuitées hôtelières du dispositif d'urgence de droit commun, vers lequel s'oriente une part importante des déboutés du droit d'asile et qui ne permet ni un suivi ni un accompagnement adaptés de ce public.

[29] Voir par exemple CE, 4 juillet 2013, N°369750 : « le bénéfice [de l'accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence] ne peut être revendiqué par l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement contre laquelle les voies de recours ont été épuisées qu'en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ».

3. 8. La soutenabilité : maîtriser le coût d'une politique de l'asile plus lisible et plus efficace

3. 8. 1. Des dépenses publiques élevées et en forte progression

L'hébergement et l'accompagnement, l'allocation temporaire d'attente comme les crédits propres à l'OFPRA relèvent du programme budgétaire 303, géré par le ministère de l'intérieur. Ce budget comprend la subvention pour charge de service public de l'OFPRA (39,3 M€ en PLF 2014) et le financement de dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile, pendant toute la durée de la procédure (464,43 M€ en PLF 2014).

Les dépenses directement liées à l'exercice du droit d'asile sont passées de 333,9 M€ en 2008 à 538 M€ en 2013 (prévision), soit une hausse de 61 %.

Le budget de l'Etat supporte d'autres dépenses indirectement liées à l'asile, inscrites, en particulier, au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Relevant du ministre chargé des affaires sociales, ce programme finance la prise en charge d'une grande partie des personnes déboutées de leurs demandes d'asile et parfois de demandeurs d'asile. Doivent également être prises en compte les dépenses de la Cour nationale du droit d'asile, qui relèvent du programme 165 "Conseil d'Etat et autres juridictions administratives", ainsi que celles de l'OFII dans le domaine de l'asile (programme 104).

D'autres dépenses publiques doivent par ailleurs retenir notre attention, que ce soient les dépenses sociales ou les financements au titre de l'Union européenne, par le biais du fonds européen pour les réfugiés (FER) ou encore les dépenses locales.

Les élus locaux participant au comité de concertation ont rappelé l'importance des dépenses engagées par les collectivités territoriales pour assurer une prise en charge de certains demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leurs demandes. Cette prise en charge prend plusieurs formes, de l'aide alimentaire au financement d'associations intervenant auprès de ces publics.

La hausse continue de la demande d'asile depuis 2008 et l'allongement concomitant des délais d'instruction des demandes a des répercussions directes sur le coût de la prise en charge de la demande d'asile : les places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) étant saturées, le dispositif alternatif (hébergement dans une structure d'urgence et versement de l'allocation temporaire d'attente) est mobilisé dans des proportions très importantes.

3. 8. 2. La réforme doit être soutenable budgétairement

Nous ne nous interdisons aucune innovation à condition qu'elle soit soutenable budgétairement.

Cette soutenabilité budgétaire repose sur plusieurs impératifs.

La réduction des délais de traitement de la demande d'asile constitue le principal levier de réduction des dépenses comme l'a souligné le rapport des inspections générales précité. Les

moyens supplémentaires alloués à l'OFPRA et à la CNDA doivent avoir pour effet de réduire ces délais de traitement. Aucun scénario de réforme ne peut faire l'impasse sur cet objectif.

A l'inverse, tout scénario entraînant de nouvelles attributions ou des réorganisations doit être évalué sur le plan de sa faisabilité budgétaire. Il en va de même pour l'hébergement. Le modèle d'hébergement a été longuement débattu tout au long de la concertation. Les associations ont rappelé, à plusieurs reprises, leur attachement aux centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA). Nous avons constaté des divergences d'interprétation entre certains participants sur la possibilité de créer de nouvelles places de CADA grâce aux économies résultant d'une réduction des délais d'instruction. En tout état de cause, nos propositions doivent être compatibles avec les exigences de maîtrise des dépenses publiques.

Nous avons, à cet effet, organisé plusieurs échanges avec les inspections générales afin que nos propositions soient évaluées financièrement.
Ces propositions doivent également tenir compte de l'impact de la transposition des directives du 26 juin 2013. Au demeurant, plus le nombre de demandeurs en attente d'une décision à traiter sera important avant la transposition des directives, plus nous nous exposons à ne pas réussir cette réforme, ou du moins à trop en différer les premiers effets.

Nous mettons toutefois en garde l'ensemble des acteurs de l'asile, et en premier lieu, l'Etat, sur la nécessité de ne pas se focaliser exclusivement sur les délais de traitement. Comme l'a rappelé le rapport des inspections générales, « *même une organisation optimisée du traitement de la demande d'asile en France ne garantirait pas forcément une véritable maîtrise des dépenses publiques engagées au profit* » des demandeurs d'asile.

Si le premier enjeu est la réduction des délais, nous devons, tous, avoir à l'esprit que des mesures de rationalisation sont nécessaires : une meilleure lisibilité du système de l'asile s'accompagne vraisemblablement d'une réduction des étapes de la procédure et des acteurs, une clarification des procédures et des moyens mobilisés. La lisibilité participe à l'efficacité du nouveau système que nous voulons proposer.

4è Partie - Les axes de la réforme que nous proposons

Le travail d'échange et de discussion qu'a permis la concertation, les très nombreuses contributions reçues pendant celle-ci et notre expérience d'élus de terrain nous permettent de dégager ce que doivent être, selon nous, les principaux axes de la réforme de l'asile à venir.

Ces axes sont au nombre de six :

- faciliter l'accès à la procédure d'asile ;
- simplifier, accélérer et renforcer la procédure devant l'OFPRA ;
- adapter les voies de recours contentieux ;
- créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement ;
- faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection ;
- prendre en charge les personnes déboutées de leur demande d'asile.

De façon générale, nous considérons qu'un équilibre doit être trouvé entre amélioration des garanties offertes aux demandeurs et renforcement de l'efficacité du dispositif. Il s'agit en effet à la fois d'assurer le meilleur niveau de protection possible, et de redonner du sens à la procédure, en permettant un octroi plus rapide du statut protecteur lorsque le besoin est avéré, mais aussi en luttant fermement contre les tentatives de détournement aujourd'hui constatées. La crédibilité des évolutions proposées dépendra enfin nécessairement, dans le contexte actuel, du caractère soutenable de leur impact budgétaire.

4. 1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile

La réalisation de cet objectif s'organise autour des préconisations suivantes :

4. 1. 1. Simplifier les démarches administratives

a) L'accélération de l'entrée dans la procédure passe par la suppression de la domiciliation comme préalable à toute démarche ultérieure.

A l'heure actuelle, l'obligation de disposer d'une adresse de domiciliation pour déposer un dossier d'admission au séjour en tant que demandeur d'asile est facteur de ralentissement de l'entrée dans la procédure d'asile.

Il ressort des échanges dans les ateliers, mais aussi des propositions faites par les inspections générales, qu'il convient de ne plus conditionner la délivrance de la première autorisation provisoire de séjour à la nécessité de présenter une adresse. Cette obligation pourrait d'autant plus être levée que dans le cadre d'un système directif de répartition des demandeurs d'asile

sur le territoire, les personnes ne vont pas nécessairement rester dans la région où elles sollicitent l'admission au séjour.

Des modalités alternatives pourront être prévues pour pouvoir contacter, en cas de besoin, l'intéressé : ainsi il pourrait être demandé en appui de la demande d'admission provisoire au séjour, la fourniture d'un numéro de téléphone portable ou d'une adresse de messagerie électronique.

Il faut souligner que si cette mesure permet une entrée plus prompte dans la procédure et donc une reconnaissance plus rapide du statut de demandeur d'asile, elle ne fait pas disparaître la nécessité de disposer d'une adresse pour l'ensemble de la procédure. Une adresse demeure ainsi indispensable pour le dépôt du formulaire devant l'OFPRA, afin que l'Office puisse transmettre la convocation à l'entretien et notifier la décision ou pour l'ouverture des droits sociaux. Dans ce cadre, il convient que l'adresse que présente le demandeur d'asile coïncide avec son domicile réel. La domiciliation systématique des demandeurs d'asile, dès lors que l'hébergement directif serait la norme, n'aurait donc plus lieu d'être.

La domiciliation associative des demandeurs d'asile ne devrait dès lors être conservée que pour celles des personnes demandant l'asile qui ne peuvent être immédiatement hébergées dans le cadre du dispositif national d'accueil. Une adresse de domiciliation pourrait ainsi leur être remise après leur admission au séjour au titre de l'asile.

b) L'harmonisation du régime d'admission au séjour pour tous les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande relève de la France.

La distinction actuelle entre l'admission au séjour et la non-admission au séjour des demandeurs d'asile est régulièrement contestée par le secteur associatif. Elle se justifie d'autant moins que les juridictions nationale et européenne ont clairement affirmé que les mêmes droits sociaux devaient être ouverts aux demandeurs d'asile, que les personnes soient placées en procédure normale ou en procédure prioritaire. De plus, et sauf cas d'application du règlement Dublin, les demandeurs d'asile, qu'ils soient ou non admis au séjour, ont droit à l'examen de leur demande et à un entretien devant l'OFPRA. Plusieurs ateliers ont longuement débattu de la question de l'admission au séjour.

Il est proposé que les demandeurs d'asile dont l'examen relève de la France se voient délivrer, quel que soit le mode d'examen de leur demande d'asile (normale ou prioritaire), une autorisation provisoire au séjour. Des exceptions devraient cependant être prévues notamment dans les cas de menace à l'ordre public, de certaines demandes de réexamen, et lorsque la demande a été présentée postérieurement à une obligation de quitter le territoire français (OQTF), cas pour lesquels la préfecture pourrait conserver la possibilité de ne pas admettre au séjour.

Pour les autres procédures prioritaires ou accélérées, l'admission au séjour, pour un temps plus bref, serait possible.

En revanche, il n'apparaît pas souhaitable d'étendre cette mesure aux demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin. Délivrer un document d'admission au séjour reviendrait à envoyer un « signal » contradictoire pour des personnes qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire et à qui il est demandé de rejoindre un autre Etat membre pour l'examen de leur demande. Les demandeurs d'asile relevant de ces dispositions n'auraient donc pas

d'autorisation provisoire de séjour mais disposeraient, comme à présent, d'un droit au maintien sur le territoire le temps que leur transfert vers le pays de l'Union européenne responsable de l'examen de leur demande soit effectué. Il reste toutefois nécessaire de formaliser pour ces personnes le statut de demandeur d'asile par la remise d'un document en attestant.

c) La simplification du régime de délivrance des documents de séjour et la réduction des passages en préfecture.

Pour éviter les passages trop nombreux en préfecture, qui occasionnent des allers-retours pour le demandeur tout en surchargeant les guichets, il est nécessaire d'envisager une amélioration des modalités de délivrance des documents de séjour.

La première solution, qui peut être adoptée sans délai, est d'aligner la durée des récépissés sur la durée prévisible de la procédure, par exemple en permettant que les récépissés d'une durée de validité de six mois délivrés aux demandeurs d'asile placés en procédure normale, soient renouvelés pour la même période de six mois. Il conviendra de revoir cette possibilité au vu des progrès attendus en matière de réduction des délais de procédure devant l'OFPRA et la CNDA et par conséquent de se réserver la possibilité de revenir ultérieurement à des documents d'une durée plus courte.

Pour les personnes placées en procédure prioritaire ou accélérée, la durée du document de séjour doit être plus courte, calculée sur les délais d'examen de ces demandes.

A terme, il serait pertinent d'envisager un système, tel que celui mis en place au Royaume-Uni, prévoyant la délivrance à l'intéressé, lors de l'admission au séjour, d'une carte à puce comportant son identification et une date prévisible de fin de procédure. En cas de rallongement de celle-ci, ou de tout changement survenant pendant la procédure (changement d'adresse, recours contentieux), la carte serait actualisée de manière informatique, sans que le demandeur ait besoin de se rendre sur place.

Une expertise sur les dépenses induites par la délivrance de ce type de carte sera nécessaire, étant entendu que cette solution innovante pourrait être étendue à d'autres types de titres de séjour, ce qui permettrait d'en mutualiser les coûts.

d) La saisine dématérialisée de l'OFPRA

Jusqu'à présent, l'OFPRA n'est saisi qu'après une admission au séjour, par le biais d'un formulaire transmis dans les 15 à 21 jours après la décision préfectorale sur cette admission au séjour. Suite à la réception de ce dossier complété en français, l'Office enregistre la demande et confirme cet enregistrement.

Afin notamment de répondre aux préoccupations émises dans les ateliers face à cette saisine de l'OFPRA considérée comme tardive, il est proposé d'étudier la faisabilité d'une saisine dématérialisée de l'Office, par le biais d'un formulaire rempli dès le premier accueil sur la plate-forme ou en préfecture. Cette première saisine aurait pour avantage de permettre à l'Office de planifier la suite de la procédure en fonction des éléments d'information ainsi transmis.

Il pourrait être envisagé par exemple que ce formulaire soit commun pour l'admission au séjour et la saisine initiale de l'OFPRA. Ce formulaire transmis par voie électronique

permettrait que l'Office soit saisi dès le passage en préfecture (s'il est avéré que la France est bien responsable de l'examen de la demande d'asile) et non plus quelques semaines après. Dans cette hypothèse, le formulaire commun à la préfecture et l'OFPRA ne contiendrait pas d'éléments relatifs au fond de la demande d'asile pour lesquels seul l'OFPRA est compétent. Un second envoi dématérialisé serait effectué ensuite par l'intéressé à l'OFPRA, dans les délais impartis, comprenant les éléments du récit et les documents nécessaires à la complétude du dossier. Ce formulaire serait, compte tenu des éléments transmis informatiquement, simplifié par rapport à celui actuellement rempli. Une réflexion devrait être menée sur les délais de transmission du récit écrit. Dans un contexte où il est essentiel d'accélérer les délais de procédure, est-il nécessaire de laisser 15 ou 21 jours pour transmettre le récit, d'autant que la phase de l'entretien individuel qui est généralisé constitue le moment clef de l'examen ?

4. 1. 2. Assurer une meilleure prise en compte de la vulnérabilité

Certains demandeurs d'asile, marqués par les traumatismes qu'ils ont subis dans leur pays d'origine ou lors de leur parcours d'exil, ou du fait de leur âge, de leur situation personnelle ou familiale, doivent faire l'objet de la part des pouvoirs publics mais aussi du secteur sanitaire et social d'une attention particulière.

Le cas des mineurs isolés suscite déjà d'attention dans le droit français de l'asile par le biais de procédures spécifiques (nomination d'un administrateur *ad hoc*). La vulnérabilité d'autres demandeurs d'asile est également prise en compte, lors de la proposition d'offre d'hébergement mais aussi dans le cadre de la procédure devant l'OFPRA.

Toutefois ni les modalités de détection de ces vulnérabilités, ni leur mode de prise en compte ne donnent matière dans les textes à une formalisation garantissant une mise en œuvre cohérente, rigoureuse et homogène. Celle-ci est souvent laissée à la seule appréciation des acteurs locaux, tant pour la détection que pour la transmission de l'information à l'OFPRA. Cela peut, de ce fait, différer d'un territoire à l'autre.

Les travaux en atelier ont montré la nécessité d'approfondir les protections en ce domaine. Les nouvelles directives européennes relatives à la procédure et à l'accueil tendent également à renforcer les garanties offertes aux demandeurs d'asile en situation de vulnérabilité et à encadrer les modalités de sa prise en compte. Ainsi, elles prévoient que la vulnérabilité doit faire l'objet d'une évaluation dans un délai raisonnable après la présentation de la demande. Les personnes identifiées lors de cette évaluation doivent bénéficier d'un soutien adéquat tout au long de la procédure ainsi que d'une aide adaptée en matière d'accueil et d'un suivi approprié. Les personnes victimes de violences graves et de tortures bénéficient par ailleurs d'un certain nombre de garanties procédurales spécifiques.

La directive accueil, sans définir cette notion, liste une série de personnes en situation de vulnérabilité : les mineurs, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes ayant subi des tortures, des viols et d'autres formes de violences graves.

Ces nouveaux textes européens, mais aussi l'exigence de renforcer les garanties des personnes les plus fragiles, imposent que la France se dote d'une procédure plus formalisée de détection des vulnérabilités et dispose de lignes de conduite claires et applicables sur l'ensemble du territoire.

La nécessité d'assurer l'évaluation de la vulnérabilité le plus en amont possible doit être mieux prise en compte dans le parcours du demandeur d'asile.

La vulnérabilité sociale (parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, femmes enceintes, personnes âgées, personnes handicapées, etc.) peut être facilement détectée dès le premier accueil et prise en compte dès ce stade dans l'adaptation des conditions d'accueil.

Les vulnérabilités médicales ou liées aux traumatismes psychologiques supposent quant à elles une évaluation plus approfondie lors d'un examen réalisé par des professionnels spécialisés.

Afin de pouvoir orienter le mieux possible ces personnes vers les services spécialisés dont elles ont besoin, une première détection de ces vulnérabilités psychologiques pourrait être faite, dès la phase de premier accueil, grâce à un outil standardisé d'évaluation ne nécessitant pas l'intervention d'un professionnel de santé.

Cet outil devrait être le même sur le territoire pour garantir l'égalité de traitement entre les demandeurs d'asile. Il est proposé qu'il fasse l'objet d'un travail conjoint entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires sociales et de la santé, en lien avec des professionnels de santé.

La direction territoriale de l'OFII pourrait assurer ce premier niveau de détection (vulnérabilité sociale et psychologique) dès le premier accueil des demandeurs. Cela permettrait de tenir compte des informations recueillies à ce stade pour assurer une orientation vers le lieu le plus adapté pour accueillir les personnes. Cette première détection pourrait à défaut être confiée par convention, sous le contrôle de l'OFII, à une association.

Il conviendra aussi de mettre en place un mécanisme de détection des vulnérabilités dans le cadre du traitement des demandes d'asile à la frontière.

Pour les vulnérabilités d'ordre médical, il sera nécessaire de prévoir que le demandeur d'asile ait accès sans délai à une visite médicale. Celle-ci pourra être proposée soit de manière systématique à l'ensemble des demandeurs (alors que pour l'instant elle n'est obligatoire que pour ceux entrant en CADA), soit uniquement à ceux dont la première détection indique un besoin de visite médicale complémentaire. La nécessité de ne pas allonger excessivement les délais de procédure et de garantir la soutenabilité budgétaire du dispositif devra nécessairement être prise en compte.

D'une manière générale, il est rappelé qu'en vertu du droit européen l'ensemble des demandeurs d'asile doivent pouvoir accéder rapidement au système de soins et donc à l'assurance maladie, indépendamment de la vulnérabilité qui est la leur.

4. 2. Simplifier, accélérer et renforcer l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA

En préalable à l'examen des nouvelles garanties apportées aux demandeurs au cours de la procédure devant l'OFPRA, il nous semble important d'apporter une attention particulière à l'information qui leur est dispensée : une information complète et objective sur ses droits et obligations est pour le demandeur d'asile une garantie essentielle qui constitue également un élément de sécurisation des procédures. Un consensus s'est dégagé lors de la concertation sur la nécessité de fournir le plus en amont possible cette information et de s'assurer de l'application effective et homogène sur l'ensemble du territoire de cette obligation, qui découle également de la directive « procédures ».

4. 2. 1. De nouvelles règles procédurales mises en œuvre dans un esprit de simplification

La procédure devant l'OFPRA va être profondément modifiée par les nouvelles normes découlant de la directive « procédures », qui prévoit un certain nombre de garanties nouvelles, dont la mise en œuvre pèsera sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Office et sur sa "performance". Ceci rend d'autant plus impérative la recherche d'une simplification des procédures en vue de parvenir au délai moyen de traitement de trois mois souhaité par le Gouvernement et au délai maximum, fixé par la directive « procédures », de six mois.

Ces nouvelles dispositions devront s'articuler avec les mesures prises par l'OFPRA dans le cadre de son plan d'action, défini et mis en œuvre sous la responsabilité de son Directeur général et qui vise à relever le niveau de protection, améliorer les capacités d'expertise et d'instruction et raccourcir les délai de traitement des demandes (Voir 2-1).

Plusieurs aspects de la procédure ont été examinés au cours de la concertation.

a) La question du récit écrit

Cette question a fait l'objet d'une hésitation partagée lors des débats. Le récit écrit permet au demandeur d'asile de "structurer" sa demande et aux officiers de protection de préparer utilement l'entretien. A l'inverse, il peut être un facteur d'inégalité entre les demandeurs, rigidifier l'entretien ultérieur, voire affecter la sincérité de la demande. On note que la plupart des pays européens n'ont pas recours au récit écrit et que cette formalité n'est pas requise par la directive "procédures".

Dans ce contexte, il nous semble que pourrait être envisagée une évolution du récit écrit allant dans le sens de son harmonisation et de sa simplification (formulaire comportant un questionnaire et une courte partie pour une description ouverte). Cette simplification devrait aller de pair avec la réduction des délais pour la transmission du récit écrit (voir ci-dessus). La question de la suppression du récit écrit pourrait être aussi réexaminée dans un schéma de territorialisation de l'OFPRA permettant un entretien plus précoce.

b) Les modalités de l'entretien devant l'OFPRA

L'entretien constitue une phase essentielle de la procédure d'asile et la directive « procédures » renforce à cet égard les garanties.

La généralisation, prévue par la directive, de l'entretien, sauf en cas de demandes ultérieures, correspond à une pratique déjà suivie par l'OFPRA. Si des marges de progrès existent pour améliorer la qualité de l'entretien (ce que prévoit le plan d'action de l'OFPRA) et l'interprétariat (labellisation, charte déontologique…), un consensus s'est exprimé pour laisser à l'officier de protection la responsabilité principale du déroulement de l'entretien pour que s'installe un climat de confiance et de coopération. Comme le prévoit la directive, dans la mesure du possible et si cela est justifié par la nature de la demande, l'entretien et l'interprétariat se réaliseront avec une personne de même sexe que le demandeur, ce qui est déjà largement le cas dans la pratique et serait conforme à la demande formulée par le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes.

c) La présence d'un tiers à l'entretien

Elle est obligatoire en vertu de la nouvelle directive « procédures ». Elle constitue une pratique déjà largement suivie par les autres pays européens. Si cette innovation constitue une garantie importante, participe d'un souci de transparence et renforce la confiance dans le processus de décision, elle est susceptible d'induire un allongement de la durée de l'entretien induisant une baisse de productivité. Il est, dans ce contexte, important de ne pas rigidifier excessivement la procédure, ni de la transformer en procédure quasi juridictionnelle.

Les modalités d'intervention et de désignation du tiers devront donc, dans un esprit de responsabilité et comme le permet la directive, être précisées et encadrées afin d'éviter, tout en renforçant les droits des demandeurs, une trop grande lourdeur.

d) L'enregistrement de l'entretien ou la possibilité de faire des commentaires sur le rapport ou la transcription

La nouvelle directive "procédures" prévoit que le demandeur doit avoir la possibilité de faire des commentaires ou d'apporter des précisions sur le rapport d'entretien ou sa transcription avant la prise de décision. Il peut être dérogé à cette formalité dans le cas où existe à la fois un enregistrement et une transcription de l'entretien.

La mise en place de l'enregistrement à l'OFPRA est évaluée comme impliquant 5 à 10 mn de plus par entretien. En revanche, l'introduction d'une procédure de recueil de commentaires (réalisé immédiatement après l'entretien) est évaluée par l'Office comme nécessitant entre 15 mn et 1h 45 de temps supplémentaire par entretien. Cela aurait donc pour effet d'allonger la durée de l'entretien et d'affecter sérieusement les objectifs de réduction des délais.

L'enregistrement de l'entretien représente également des coûts importants pour permettre la transmission dématérialisée entre l'OFPRA et la CNDA (près de 40 000 heures d'enregistrement par an).

Sous réserve d'un chiffrage plus précis et d'expertises complémentaires éventuellement nécessaires, il nous semble que la mise en place d'un enregistrement est l'hypothèse qui engendre le moins de délais supplémentaires pour le système considéré dans son ensemble. Si l'option du recueil de commentaires devait toutefois être retenue, il apparaît que la modalité la plus appropriée serait la relecture de la transcription immédiatement après l'entretien.

e) Un soutien adéquat pour les demandeurs d'asile nécessitant des garanties procédurales particulières ainsi que pour les mineurs isolés

L'obligation particulière de sollicitude à l'égard des personnes ayant été victimes de torture, de viol ou d'autres formes graves de violence oblige à définir des garanties procédurales particulières. Il appartient à l'OFPRA d'évaluer les besoins afférents.

Les mineurs non accompagnés doivent bénéficier quant à eux d'un examen tout particulièrement attentif et entouré de garanties, respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Comme le plan d'action de l'OFPRA le prévoit, une écoute particulière doit être apportée à ces personnes. Les officiers de protection doivent être convenablement formés à ces problématiques et des référents thématiques peuvent être désignés contribuant à la diffusion de bonnes pratiques. La priorisation de l'examen de ces demandes, ainsi que, si nécessaire, des aménagements des procédures devront être envisagés dans le respect des nouvelles dispositions de la directive « procédures ».

4. 2. 2. Aménager les procédures prioritaires et réexaminer les procédures spécifiques

En application du CESEDA, certaines demandes d'asile définies par la loi peuvent aujourd'hui, à l'initiative des préfectures, être examinées dans des délais rapides (96 h ou 15 jours). L'existence de procédures accélérées reste permise par la directive « procédures » (voir 2-1).

a) Le recours aux procédures « prioritaires » ou « accélérées »

L'examen de cette question au cours de la concertation nous conduit à considérer qu'il est nécessaire et juste de prévoir des procédures différenciées en fonction des mérites de la demande et de disposer de procédures plus rapides notamment dans les cas où la demande apparaît manifestement étrangère à un besoin de protection, dès lors que cet examen est attentif et entouré de garanties. Ces procédures accélérées doivent bien sûr être soumises aux nouvelles garanties dont l'instauration est prévue par ailleurs (systématisation de l'entretien devant l'OFPRA, présence d'un tiers lors de cet entretien, mise en place d'un recours suspensif).

Dans la perspective d'une réduction des délais globaux d'examen des demandes d'asile et compte tenu de la nécessité d'une approche volontariste et dissuasive à l'égard des dévoiements du droit d'asile, il apparaît nécessaire de maintenir les cas d'application de la procédure "prioritaire" prévus par le CESEDA – qu'il serait opportun de rebaptiser procédure « accélérée », pour mettre sa dénomination en concordance avec le vocabulaire du droit européen. Il serait aussi approprié, dans ces mêmes buts, d'envisager l'application de la procédure accélérée à d'autres situations, autorisées par la directive « procédures », notamment lorsque « *le demandeur n'a soulevé*, […] *que des questions sans pertinence* […]" ou "*a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles* […] ».

b) L'autorité compétente pour décider la mise en œuvre des procédures accélérées

Sur ce point, un consensus n'a pu être dégagé dans le cadre de la concertation. Les associations considèrent généralement que sauf considérations d'ordre public, relevant de l'autorité administrative, l'initiative du placement en procédure accélérée ne peut relever que de l'autorité de détermination de la protection. L'OFPRA estime qu'il convient de différencier

les critères d'application de la procédure accélérée, selon qu'ils impliquent ou non une appréciation du fond de la demande ; l'OFPRA étant seul qualifié dans le premier cas.

Sous réserve d'une analyse juridique plus poussée de la portée des obligations posées par la directive (articles 4 et 31-8 combinés), il nous paraît possible d'opérer un partage de cette initiative entre l'autorité administrative et l'autorité de protection, à la condition que l'autorité administrative assure cette orientation seulement sur la base de critères extérieurs et indépendants de toute appréciation du fond de la demande et que seul l'OFPRA puisse orienter vers la procédure « accélérée » pour des motifs intrinsèques à la demande.

c) La question spécifique de la procédure accélérée applicable à des étrangers originaires de pays d'origine sûrs (POS)

En application du CESEDA, les demandes d'asile présentées par des étrangers originaires de pays considérés comme sûrs, (c'est-à-dire qui « *veille(nt) au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »), et figurant sur une liste établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, peuvent se voir appliquer la procédure prioritaire. Cette modalité demeure autorisée par la nouvelle directive. Elle a été longuement débattue au sein de l'atelier relatif aux procédures.

L'établissement d'une liste de « pays d'origine sûrs » fait débat et, lors de la concertation, les associations ont estimé que cette notion méconnaissait la dimension individuelle du risque, l'inscription de certains pays n'ayant pas tenu compte de la situation réelle dans les pays concernés.

Il n'est pas contestable qu'il est essentiel de tenir compte des mérites intrinsèques d'une demande d'asile, au-delà de la seule situation générale du pays. De même, il est vrai et les annulations prononcées par le Conseil d'Etat à diverses reprises tendent à le confirmer, qu'il y a pu avoir un recours excessif à cet outil, sans considération suffisante de la situation réelle en matière de droits de l'homme dans les pays d'origine. Pour autant, l'expérience montre que ce dispositif a un effet dissuasif fort sur des demandes clairement étrangères à un besoin de protection.

A cet égard, la prévalence dans la demande d'asile actuelle de ressortissants de certains pays européens engagés dans un processus de rapprochement de l'Union européenne, concrétisé en particulier par la dispense de l'obligation de visas ou par la perspective d'une telle libéralisation, est un paradoxe qui interroge, d'autant plus que ces demandes s'avèrent dans leur très grande majorité infondées.

Ceci nous conduit à considérer que ce dispositif, qui en tout état de cause assure un examen individuel entouré de garanties notamment celle tenant à l'entretien personnel, devrait être maintenu tout en étant rénové dans son cadre juridique.

A cet égard, il est essentiel d'adopter une liste strictement conforme aux critères de la directive « procédures » et tenant compte de la situation réelle dans le pays concerné. Les conditions d'adoption de cette liste devraient être revues pour mieux garantir la transparence et le sérieux du processus d'adoption. Des mécanismes devraient également être prévus permettant la suspension ou la radiation en urgence de certains pays lorsque des évolutions soudaines le justifient. On pourrait également prévoir la possibilité pour l'OFPRA de « reclasser » en procédure normale une demande orientée en procédure prioritaire pour motif d'appartenance à un POS lorsque l'examen de la situation individuelle le justifie.

Cette évolution doit s'accompagner d'un renforcement de la convergence des analyses des Etats membres sur les pays d'origine, se fondant notamment sur les travaux du Bureau européen d'appui en matière d'asile, pour parvenir à des approches partagées sur les pays considérés comme des pays d'origine sûrs.

A l'avenir, ce n'est que si l'on devait constater une baisse notable et durable des demandes manifestement étrangères à un besoin de protection, ou si le critère de placement en procédure accélérée tiré du caractère peu pertinent ou peu plausible de la demande faisait ses preuves (voir ci-dessus) que la suppression de cette liste pourrait être envisagée.

d) Le traitement des demandes d'asile en rétention

La Cour européenne des droits de l'homme, au travers de l'arrêt IM c/France du 2 février 2012, a considéré que les modalités de traitement des demandes d'asile en rétention pouvaient, dans certaines circonstances, méconnaître les stipulations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (Arslan arrêt du 30 mai 2013) a également traité de cette question.

Enfin, la nouvelle directive "accueil" définit de manière précise le régime juridique applicable aux demandes d'asile en rétention.

Si certaines dispositions ont déjà été prises pour prendre en compte cette évolution, des mesures devront être adoptées très rapidement pour assurer la pleine conformité du dispositif national aux exigences ainsi posées par les jurisprudences européennes.

e) Le traitement des demandes d'asile à la frontière

L'examen des demandes d'asile à la frontière obéit à un régime spécifique. Une décision de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile peut être prise par le ministre chargé de l'immigration, après avis de l'OFPRA, en cas de demande manifestement infondée. Un recours pleinement suspensif peut être formé devant la juridiction administrative.

L'examen de cette question, lors de la concertation, a permis de constater que la directive « procédures » autorisait le maintien de cette procédure spécifique. Cependant, est apparu un besoin d'améliorer les modalités d'examen de ces demandes par l'OFPRA et les garanties offertes au demandeur, en veillant à une application homogène des règles sur l'ensemble du territoire, et de revoir les délais de recours devant la juridiction administrative.

Une attention particulière doit également être apportée à la situation particulière des personnes vulnérables et des mineurs isolés demandeurs d'asile placés en zone d'attente.

f) L'application du Règlement « Dublin »

Le Règlement européen, dit règlement « Dublin », relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile est un élément fondamental de la solidarité européenne en matière d'asile.

Son application doit être améliorée pour gagner en efficacité et réduire les délais de procédure.

Le nouveau règlement Dublin adopté en juin 2013 renforce les garanties procédurales (information et entretiens individuels, données médicales ou relatives à la vulnérabilité constatée notamment pour les mineurs isolés avec la prise en compte de leur intérêt). Il conviendra de veiller à leur application effective et uniforme sur le territoire. La possibilité de former un recours suspensif contre les décisions de transfert vers l'Etat responsable devra être incorporée rapidement dans le droit national.

g) Le traitement des demandes de réexamen

Les demandes de réexamen (qui représentent entre 10 et 20 % de la demande, soit un niveau très élevé) doivent faire l'objet d'un traitement spécifique qui garantisse à la fois la prise en considération d'éléments nouveaux et la dissuasion de demandes dilatoires. La directive prévoit un régime spécifique à cet égard.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'évaluer le plus en amont et le plus rapidement possible les éléments nouveaux juridiquement susceptibles de justifier un réexamen de la demande. Cette appréciation doit relever de l'OFPRA. En cas d'éléments nouveaux, il conviendrait d'appliquer une procédure d'examen accélérée.

Il convient par ailleurs de noter que la directive « procédures » permet de refuser le droit au séjour en l'absence de faits nouveaux et lorsque la nouvelle demande n'a été introduite que pour faire échec à une mesure d'éloignement ainsi qu'en cas de seconde demande de réexamen.

h) Les autres procédures spécifiques

D'autres procédures, prévues par la directive et mises en œuvre dans certains Etats membres, n'existent pas actuellement en France. Ainsi en est-il de la procédure de retrait ou de renonciation implicites et de la procédure d'irrecevabilité.

Ces dispositions doivent être explorées. Elles pourraient fournir des outils pertinents pour le traitement des demandes d'asile. Ces dispositions traduisent en effet la nécessité d'un équilibre entre les droits des demandeurs d'asile et les obligations qui leur incombent. Cet équilibre, comme nous l'avons souvent souligné, est essentiel dans le cadre de la réforme du système d'asile en France.

4. 3. Faire évoluer les voies de recours contentieux

En application du CESEDA, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) statue sur les recours contre les décisions de l'OFPRA (voir 2-1). Ce recours est suspensif, sauf dans le cas des demandes d'asile examinées en procédure prioritaire (voir 2-1).

En France, le contentieux de l'asile repose, depuis 1952, sur un modèle original (partagé avec l'Autriche, le Danemark et l'Irlande), en étant confié à une juridiction spécialisée en matière d'asile, comprenant dans ses formations collégiales un représentant du HCR et dont les décisions relèvent en cassation du Conseil d'Etat. D'autres pays connaissent des juridictions spécialisées en matière d''immigration et l'asile (Belgique, Royaume-Uni). D'autres enfin, et ce cas est majoritaire, confient ce contentieux à la juridiction administrative de droit commun (Allemagne, pays scandinaves, Pays-Bas, Suisse…).

La Cour, depuis son rattachement au Conseil d'Etat en 2008, a modernisé ses procédures et ses méthodes de travail. Nous ressortons de notre visite à la CNDA convaincus que la présence de présidents de sections issus de juridictions, dont certains exerçant désormais leurs fonctions à plein temps, ainsi que l'existence d'un corps de rapporteurs dont la compétence est reconnue, sont des points positifs. La question de l'harmonie de la jurisprudence entre les différentes formations de jugement de la Cour demeure toutefois un élément d'interrogation.

Dotée de moyens supplémentaires depuis plusieurs années, la Cour connaît une diminution tendancielle de ses délais de jugement, qui restent toutefois proches de 10 mois en moyenne. La Cour dispose pour différencier le traitement des requêtes d'un éventail de procédures limité aux formations collégiales et aux ordonnances – l'usage de ces dernières pouvant d'ailleurs être développé dans le cadre des textes actuels.

Nous avons été frappés par le rôle particulier joué par les avocats à la CNDA. Les avocats intervenant devant la Cour refusent presque systématiquement la pratique professionnelle de la substitution. Ainsi, jusqu'en 2012, les avocats spécialisés dans l'asile n'étaient pas convoqués lorsqu'ils s'estimaient indisponibles. Le régime actuel d'absence des avocats ayant un grand nombre de dossier (au moins 250) demeure très favorable. Ce dispositif reste pénalisant pour l'activité de la Cour. Un tiers du stock des dossiers enrôlables est détenu par sept avocats seulement qui ont entre 300 et 800 dossiers chacun en portefeuille.

La pratique des avocats devant la Cour est de demander des renvois, pour des motifs variés. Le taux de renvoi devant la Cour, en moyenne de 24,5%, est sans équivalent devant les autres juridictions de France. On peut estimer à un tiers le nombre de renvois non justifiés.

Il nous paraît dès lors indispensable que le législateur intervienne pour favoriser la présence effective de l'avocat, notamment dans le traitement accéléré des recours. Il reviendrait au bâtonnier d'organiser une permanence en vue d'une désignation d'office d'un avocat, si l'avocat choisi n'est pas présent le jour de l'audience. Une telle procédure existe devant les tribunaux administratifs pour le contentieux des obligations de quitter le territoire français.

On pourrait enfin transposer le dispositif existant également pour les OQTF et consistant a rendre obligatoire la concomitance de l'introduction du recours et de la demande d'aide juridictionnelle. En l'absence d'une telle disposition, la réduction des délais de jugement est un objectif difficilement atteignable

Le rapport des inspections générales souligne que la compétence de la juridiction administrative de droit commun – tribunal administratif, cour administrative d'appel - pourrait se justifier pour des raisons de proximité du justiciable et serait peut-être à privilégier en cas de création d'un dispositif déconcentré d'examen des demandes d'asile. Le juge administratif est déjà familier de ces problématiques, puisqu'il apprécie les risques en cas de retour au regard de l'article 3 de la CEDH, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. Il est déjà compétent en matière de refus d'admission au titre de l'asile dans le cadre des demandes d'asile à la frontière. Enfin, le juge administratif est rompu aux procédures rapides à juge unique. Un transfert éventuel du contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun nécessiterait toutefois de doter celle-ci des outils adéquats en matière d'information géopolitique et de garantir par la loi l'intervention de représentants du HCR lors de la procédure.

Dans l'hypothèse où le contentieux de l'asile serait maintenu à la CNDA, la Cour devrait en tout état de cause poursuivre activement ses efforts dans la voie de la professionnalisation de la juridiction, essentielle pour la construction d'une jurisprudence unifiée, ainsi que dans la voie de la modernisation de ses procédures, afin de réduire significativement les délais de traitement des recours.

Devrait être expertisée, d'un point de vue juridique et organisationnel, une nouvelle architecture de la CNDA, en application de laquelle la Cour pourrait statuer également à juge unique avec possibilité soit d'annuler, soit de confirmer la décision de l'OFPRA, soit de renvoyer à la formation collégiale. Resterait à déterminer si cette nouvelle modalité, s'ajoutant à celles qui existent déjà, s'appliquerait aux seules décisions rendues en procédure accélérée ou potentiellement à tous les contentieux.

Sans préjudice de ces évolutions, il nous semble nécessaire de conduire, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation de transfert du contentieux de l'asile à la juridiction de droit commun, soit dans une ou deux régions à forte demande d'asile, soit pour l'ensemble du contentieux en procédure prioritaire.

Le caractère suspensif du recours

La généralisation du recours suspensif devant la CNDA pour toutes les décisions de rejet de l'OFPRA répondrait à une attente très forte du secteur associatif et est relayée par le HCR et la CNCDH. Rappelons en effet que si l'ensemble des demandeurs d'asile a accès à un recours devant la CNDA, celui-ci n'est suspensif que pour les demandeurs d'asile placés en procédure normale. Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement dès que la décision de rejet de l'OFPRA intervient.

La nouvelle directive "procédures" n'impose pas un recours juridictionnel suspensif devant la CNDA et le système français, en application duquel la décision de rejet de l'OFPRA prise dans le cadre d'une procédure prioritaire est suivie d'une obligation de quitter le territoire français, elle-même susceptible d'un recours pleinement suspensif devant la juridiction administrative, est en tout état de cause conforme à ce texte.

En outre, face à l'impérative réduction des délais, l'instauration d'un recours suspensif devant la CNDA, pour l'ensemble des demandeurs d'asile ne pourrait pas avoir lieu sans une modification substantielle du fonctionnement de cette juridiction. Il faudrait pour garantir la maîtrise des délais de traitement des demandes d'asile que ces voies de recours à l'encontre des décisions de rejet de l'OFPRA prises dans le cadre de la procédure prioritaire soient encadrées dans des délais très courts, permettant l'intervention de la décision juridictionnelle en moins de deux mois (délai de recours compris). C'est à cette condition que ce nouveau dispositif pourrait être envisagé et, faute de satisfaire à cette exigence, le système français d'asile serait durablement et structurellement débordé. Dans ce contexte, la solution préconisée par la CNDA d'un traitement à juge unique (magistrat professionnel), statuant directement sur le fond (plutôt que selon une procédure conservatoire qui allonge les délais), dans le cadre d'une audience publique, paraît la voie la plus appropriée.

Ce n'est que sous cette réserve qu'il pourrait être envisagé de généraliser le caractère suspensif du recours à toutes les décisions de rejet de l'OFPRA (y compris traitées en procédure "accélérée"). L'introduction d'un tel recours suspensif pour les procédures

accélérées constituerait une garantie nouvelle renforçant les droits des personnes. Elle ne sera possible que le jour où le contentieux de l'asile aura complètement intégré la logique de traitement adapté des requêtes en fonction de leur niveau de sérieux et de maîtrise des délais.

4. 4. Créer un dispositif national de prise en charge des demandeurs d'asile assurant l'égalité de traitement

4. 4. 1. Mettre en place un nouveau dispositif national d'orientation des demandeurs d'asile vers leur lieu d'hébergement

Au vu de la forte concentration des flux de demande d'asile sur certains territoires et chefs-lieux que les mesures actuelles de péréquation nationale ne parviennent pas à limiter, un consensus clair s'est établi autour d'un schéma d'orientation prédéfini vers les lieux d'hébergement.

Le nouveau système d'orientation doit être fondé sur la solidarité nationale et le respect d'un équilibre entre les régions. Ce sont les grands principes qui doivent guider la réforme. Sur la base de ces principes, la concertation a dessiné les premiers éléments d'une modification de fond du paysage actuel de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Il s'agit dans un premier temps d'élaborer, au niveau national, un schéma de répartition fixe de l'accueil des publics par région et département, afin de rééquilibrer la répartition des hébergements. Ce schéma doit être le fruit d'une évaluation des besoins globaux en matière d'hébergement, des capacités de nouveaux territoires à recevoir une partie des flux et il implique une possibilité de réorientation rapide des publics. A l'image de ce qui est mené en Allemagne, la capacité d'accueil de chaque région reposerait sur des données objectives et identifiées telles que les flux actuels, le nombre d'habitants ou le potentiel financier de ces territoires.

Ce nouveau schéma doit cibler les nouveaux primo-arrivants. Il s'agit d'éviter l'écueil d'un transfert des demandeurs déjà présents en Ile-de-France vers la province ; ce qui ne me manquerait pas de soulever, à juste titre, des critiques de la part des communes d'accueil.

Afin d'élaborer un schéma pertinent qui inclut une analyse au plus près des particularités locales, il nous paraît essentiel d'associer les acteurs territoriaux concernés, au sein d'une instance de consultation à créer. Cette instance doit permettre de réunir l'ensemble des intervenants étatiques, locaux et associatifs.

Le principe d'un accueil temporaire des demandeurs d'asile dans l'attente d'une orientation vers un centre de plus long séjour, éventuellement hors du département ou de la région, a été proposé lors de la concertation, sur le modèle du centre de transit géré par Forum Réfugiés-Cosi dans le Rhône. Ce modèle nous semble devoir être étendu. Ces centres d'accueil temporaires verraient le jour sur les points d'accueil les plus tendus du territoire, pour des périodes très courtes, afin d'assurer une effectivité des réorientations.

Concrètement, le schéma d'ensemble proposé se traduirait par la fixation de quotas par région. Au niveau régional, une répartition interdépartementale équilibrée devrait également

être opérée afin de ne pas fixer les primo-arrivants sur les chefs-lieux, points de premier accueil. Le préfet de région, par ailleurs responsable de la gestion des crédits alloués au titre du programme 303, serait chargé de définir ce schéma qui serait discuté en amont avec les élus locaux.

Pour un demandeur d'asile, deux cas de figure pourraient alors se présenter :

- si le quota de demandeurs d'asile n'est pas atteint dans la région d'arrivée et que les structures d'accueil enregistrent des places vacantes en CADA ou en centres d'hébergement de type CADA, le demandeur pourra être orienté vers un lieu d'hébergement de longue durée, soit dans le département chef-lieu, soit dans un autre département de la région en fonction des places disponibles et de l'organisation régionale adoptée.

- si le quota de demandeurs d'asile est atteint sur la région d'arrivée et que les structures d'accueil de la région sont saturées, le demandeur serait tout d'abord orienté vers un centre d'accueil temporaire, pour une durée maximale de quinze jours, dans l'attente qu'une place soit trouvée dans une autre région du territoire national, en fonction des quotas et des places vacantes enregistrées.

A côté des quotas de flux fixés par région et des places vacantes dans les dispositifs, le mode d'orientation devra naturellement prendre en compte les situations particulières des personnes ou familles qui sollicitent une prise en charge, notamment les besoins en termes de santé qui impliquent parfois un hébergement à proximité d'infrastructures de soins spécialisées.

Pour être efficace, un tel dispositif de répartition nationale des demandeurs d'asile doit comporter une certaine part de directivité. Cela n'est pas choquant car on peut penser que la personne qui cherche une protection est avant tout intéressée par l'attribution de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire, pas par un lieu d'hébergement dans une localité déterminée. Dans cet esprit, une seule proposition d'orientation serait faite aux demandeurs, ce qui signifie que les personnes qui refuseraient l'orientation proposée perdraient alors le droit à un hébergement dédié aux demandeurs d'asile. Ils pourraient toutefois, si leur situation se précarise au cours de la procédure d'examen de la demande d'asile, refaire une demande de prise en charge et devraient alors accepter l'orientation proposée.

4. 4. 2. Définir un dispositif unique d'hébergement et diminuer le recours aux nuitées hôtelières

L'hébergement des demandeurs d'asile constitue l'un des enjeux principaux de la réforme. Loin de jouer un rôle subsidiaire, l'hébergement d'urgence assure aujourd'hui l'accueil d'un demandeur d'asile sur deux. Cette situation n'est pas digne car l'hébergement en nuitées hôtelières n'offre aucun accompagnement de proximité, ne permet pas la prise en compte des situations familiales, ni la constitution d'un foyer le temps de l'examen de la demande d'asile, en raison notamment de l'absence de cuisine et de lieu de vie.

Ce constat a été partagé par l'ensemble des participants à la concertation qui ont clairement exprimé leur souhait de voir la part des nuitées hôtelières se réduire à l'occasion de la mise en place d'un nouveau système d'asile en France.

Dans la lignée des préconisations du rapport des trois inspections, nous proposons que soit généralisé un hébergement unique de type CADA, comprenant un logement en appartement ou en collectif et un accompagnement qui soit le plus proche possible de celui actuellement offert en CADA. La mission des inspections générales a toutefois rappelé que malgré la mise en place d'un tel dispositif, il serait nécessaire de maintenir une certaine proportion de places d'hôtel, notamment pour faire face aux besoins ponctuels de mise à l'abri.

4. 4. 3. Redéfinir les modalités de versement des allocations

Il convient en premier lieu de réduire les inégalités qui découlent du versement de l'actuelle allocation temporaire d'attente (ATA). La typologie de l'ATA, qui n'est versée qu'aux adultes, malgré la présence importante de mineurs accompagnants hébergés hors CADA, de même que les modalités de versement de cette allocation, dont la gestion est actuellement opérée par Pôle emploi, sont fortement remises en cause par l'ensemble des acteurs consultés.

Une modification du système actuel implique donc de notre point de vue à court terme, une évolution du mode de calcul de l'ATA pour que celui-ci prenne en compte la situation familiale des bénéficiaires. Il convient d'expertiser quel nouveau barème respectant ce principe peut être mis en place à moyens constants. Cette réforme impliquera sans doute une légère baisse du montant actuellement versé aux adultes qui permettra d'accorder un supplément pour chaque mineur.

Simultanément ou postérieurement, et dans le cadre d'un dispositif unifié d'hébergement, l'allocation versée en CADA (l'allocation mensuelle de subsistance) et l'ATA devraient être fusionnées.

Nous partageons également la position de la mission des trois inspections générales qui mentionnent, dans leur rapport relatif à la prise en charge des demandeurs d'asile, l'opportunité de confier la gestion de l'ATA à un autre établissement. Ce transfert est souhaitable dans un souci de rationalisation des acteurs de l'asile, en vue d'une meilleure efficacité du système, en cohérence avec l'idée d'un guichet unique de l'accueil des demandeurs d'asile.

Cette mission devrait être transférée rapidement à l'OFII, opérateur qui est actuellement le mieux à même d'assurer cette tâche, par son rôle en matière de premier accueil des demandeurs d'asile et au vu des moyens déjà disponibles au sein des directions territoriales. Plusieurs participants, notamment du monde associatif, se sont exprimés en ce sens.

Une des bonnes pratiques observées notamment en Suède et aux Pays-Bas pour faciliter le versement des allocations aux demandeurs d'asile est la délivrance d'une carte à puce utilisée comme carte de retrait sur certaines bornes et comme carte de paiement dans des grandes surfaces. Cette solution permet notamment de limiter le risque d'indus en facilitant l'ouverture et la fermeture des droits et d'éviter le passage par un guichet supplémentaire et l'ouverture d'un compte bancaire.

Par ailleurs, l'offre de prise en charge qui devrait être faite aux demandeurs d'asile peut soit lier le versement de l'allocation à l'acceptation d'une offre d'hébergement, sur le modèle actuel, soit permettre aux personnes hébergées par leurs propres moyens de bénéficier tout de même d'une aide financière, sur le modèle suédois ou britannique par exemple.

En effet, un certain nombre de demandeurs d'asile ont la possibilité d'être hébergés chez des proches ou par leurs propres moyens. S'il est difficile de quantifier le nombre de familles concernées, un système liant le versement d'une allocation au fait d'être hébergé dans une structure financée par l'Etat ne serait pas favorable à ces personnes.

Les modèles britannique et suédois permettent à ceux qui ont la possibilité d'être hébergés par leurs propres moyens de solliciter uniquement une aide financière de l'Etat. Ce modèle a l'avantage de permettre une diminution potentielle de la charge supportée par l'Etat car il n'oblige pas à fournir à l'ensemble des demandeurs d'asile à la fois un hébergement et une allocation et permet de limiter l'assistance à la prise en charge financière pour ceux qui se logent par leurs propres moyens.

Toutefois, ce modèle ne permet pas d'agir à grande échelle sur la répartition géographique des flux car il donne à une partie des bénéficiaires de l'aide financière la possibilité de demeurer dans leur agglomération d'arrivée en restant hors du dispositif d'hébergement dédié mais en continuant à percevoir l'allocation. Il fait en outre courir le risque d'un report massif sur le dispositif de veille sociale des personnes qui ne souhaitent pas être hébergées hors des grandes agglomérations d'arrivée. Ces personnes pourraient en effet toujours s'adresser au dispositif de veille sociale pour solliciter un hébergement sur leur lieu de préférence et percevraient malgré tout l'allocation de demandeur d'asile.

Compte tenu de ces éléments, nous proposons de retenir l'option qui lie le versement de l'allocation à l'acceptation d'un hébergement, afin de donner toutes les chances de réussite au nouveau dispositif d'orientation que nous appelons de nos vœux.

4. 5. L'intégration des bénéficiaires d'une protection

La protection accordée par la France aux réfugiés et protégés subsidiaires doit être effective. En matière d'accès aux droits, la concertation a fait apparaître plusieurs points de blocage qu'il est nécessaire de lever par une accélération ou une simplification des procédures suivantes :

- la délivrance de documents d'état-civil et de titre de séjour ;
- la réunification familiale ;
- l'accès aux minima sociaux et à une couverture médicale ;
- la prise en charge dans le cadre du dispositif d'accueil des primo-arrivants mis en place par l'OFII et l'accès aux formations délivrées dans ce cadre (formation linguistique, formation civique) ;
- l'accès à un logement social, ou à tout autre dispositif d'insertion par le logement.

Sans prétendre intervenir dans le fonctionnement interne de chacun des organismes impliqués dans ces procédures, les acteurs s'accordent sur la nécessité d'une meilleure diffusion d'information à destination et entre ces organismes et d'une sensibilisation de leurs agents. Comme pour l'accueil des immigrés nouvellement arrivés en France, il nous semble nécessaire dans l'intérêt de tous d'impliquer le plus tôt possible les institutions de droit commun dans le processus d'intégration des réfugiés statutaires.

Une solution à court terme qui fait consensus est le conventionnement au niveau régional entre le ministère de l'intérieur et l'OFII, d'une part, et les acteurs publics de l'insertion d'autre part (CAF, Pôle-Emploi, CPAM, SIAO etc.) afin d'assurer un meilleur échange d'information, de faciliter et d'accélérer l'ouverture des droits et de mieux définir les rôles de chacun. Une convention-cadre pourrait être signée au niveau national avec Pôle emploi, la CNAF et la CNAM pour faciliter ce processus.

L'OFII doit considérer comme prioritaire le public sous protection aussi bien pour la phase accueil destinée à l'immigration légale que pour l'accès à la formation de français langue étrangère, primordiale pour l'autonomisation et l'accès à l'emploi d'un public très majoritairement non-francophone. Cette formation doit également pouvoir faire l'objet d'approfondissements lorsque le bénéficiaire en éprouve le besoin face au niveau de français requis pour accéder au marché du travail.

S'agissant des documents et titres de séjour, un moyen d'accélérer la délivrance de l'état-civil serait la suppression de la visite médicale obligatoire à l'OFII, dès lors que les personnes accédant au statut protecteur ont fait l'objet d'une prise en charge globale durant leur procédure d'asile, notamment au titre de la santé.

Deux aspects essentiels de l'accès aux droits du public sous protection restent toutefois en suspens à ce stade : les procédures de réunification familiale et d'équivalences de diplômes, trop longues et complexes selon les acteurs.

Si la première procédure doit faire l'objet d'une réflexion dans le cadre d'une instance distincte réunissant les pouvoirs publics et les associations œuvrant pour l'intégration des réfugiés, la seconde ne concerne pas uniquement les réfugiés statutaires et dépasse largement le cadre de la discussion et des acteurs présents lors de la concertation. Elle représente toutefois une étape essentielle de l'accès à l'insertion par l'emploi, face au phénomène constaté de déclassement social auquel les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sont parfois confrontés.

Il est également nécessaire de revoir l'organisation et le pilotage de l'offre d'hébergement et d'accompagnement existante.

La première étape d'un meilleur pilotage des pouvoirs publics est d'identifier cette offre avec précision. Les services centraux de l'Etat en charge de l'asile, mais également les différents organismes dits de "droit commun" accueillant le public sous protection au cours de son parcours d'intégration, ou encore les services spécialisés dans l'accueil des réfugiés financés par l'Etat, doivent être informés des différents dispositifs existants.

Ces dispositifs regroupent aussi bien les CPH que des structures d'hébergement dédiées similaires, des projets d'insertion par la formation et l'emploi ou encore l'accès direct au logement par des solutions d'intermédiation locative. Il s'agit donc d'assurer l'élaboration et la diffusion d'une cartographie de l'offre spécifique existante et des opérateurs qui en assurent la gestion.

Une deuxième étape consiste à renforcer le pilotage actuel des dispositifs spécifiques financés par l'Etat en faveur des réfugiés par l'élaboration et l'actualisation de règles communes et nationales. En effet, un certain nombre de disparités sont observées, qui concernent aussi bien les taux d'encadrement que les délais de séjour voire même les types de prestations délivrées.

Une mise à jour de la réglementation encadrant les CPH doit ainsi permettre, non seulement d'en harmoniser les pratiques et de conférer plus d'équité au dispositif existant, mais également de développer les modalités voire les instances d'échanges avec les pouvoirs publics et entre les opérateurs, qui interviennent souvent de manière isolée, en faveur d'un public très spécifique.

Il est ensuite nécessaire de tenter un rééquilibrage territorial de l'offre existante, notamment au travers d'un système d'orientation repensé et assuré principalement au niveau national. A ce jour, seule la moitié des orientations en CPH sont assurées directement par le siège de l'OFII. Or ces orientations permettent de faire bénéficier les personnes résidant dans des territoires tendus en termes d'accès au logement, comme l'Ile-de-France, de l'offre existant dans d'autres régions.

Enfin, l'amélioration du pilotage et de la définition de l'offre existante doit être appuyée par un système d'information et de suivi du public concerné, notamment aux fins d'évaluer de manière objective et chiffrée, le parcours d'intégration et les besoins qui en découlent — besoins qui peuvent s'avérer très hétérogènes en fonction du niveau d'autonomie et de ressources des personnes suivies.

Tous ces travaux doivent être menés dans le cadre d'une instance spécifique réunissant pouvoirs publics et opérateurs de l'Etat et aboutir à l'actualisation des textes encadrant les dispositifs destinés aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire.

4. 6. La prise en charge des personnes déboutées de leur demande d'asile

Une fois la décision de refus de l'OFPRA devenue définitive, après le cas échéant épuisement des voies de recours, le demandeur d'asile devient un étranger en situation irrégulière. Le constat est fait que la situation de ces personnes n'est aujourd'hui pas traitée par les services de l'Etat. Ces personnes restent le plus souvent dans la clandestinité, hébergées dans le dispositif — inconditionnel pour les personnes en détresse — d'hébergement d'urgence ou parfois par des marchands de sommeil et sont pour un certain nombre exploitées dans des filières qui abusent de leur situation de précarité.

Afin de redonner au droit de l'asile sa crédibilité, et éviter que son détournement à des fins d'immigration économique ne remette en cause sa légitimité politique et sociale, il convient que l'Etat élabore des modalités efficaces de prise en charge et de traitement des personnes déboutées.

Les personnes déboutées devraient ainsi être contraintes dans un premier temps de quitter leur lieu d'hébergement par des procédures, notamment judiciaires, plus directives et plus rapides que celles qui existent actuellement. Le fait de quitter les centres où ils étaient hébergés durant la procédure marquerait, pour les intéressés, une rupture dans le parcours et donnerait un signe que leur statut n'est plus le même et qu'il doit entraîner un traitement différent.

Les déboutés doivent par ailleurs pouvoir bénéficier dans ces structures d'un accompagnement spécifique qui ne peut être assuré en CADA. Cet accompagnement pourrait être organisé selon le triptyque suivant :

- tout d'abord, si nécessaire, un examen des possibilités de régularisation dans le cadre du droit applicable ;
- ensuite, en cas d'impossibilité de régularisation, qui se traduirait par la délivrance d'une OQTF, une préparation psychologique et matérielle au retour (organisation de contacts dans le pays de retour, constitution d'un dossier d'aide au retour) ;
- enfin, le retour lui-même, sous une forme volontaire ou contrainte.

Il pourrait notamment être opportun, pour assurer cette prise en charge efficace des déboutés, de créer des centres dédiés dans lesquels ils seraient assignés à résidence. Afin d'inciter les intéressés à accepter une orientation vers ces centres, la possibilité de leur délivrer une aide financière est à envisager. Cette démarche comporte l'avantage d'accorder, pour une courte durée, des droits à un public qui se retrouve bien souvent en situation d'errance et de grande précarité. Le versement d'aides financières aux étrangers en situation irrégulière jugés "coopératifs" ou "de bonne foi" est constaté dans plusieurs pays de l'Union européenne, notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Suède, au Pays-Bas et en Belgique.

A ce titre, il conviendrait également de développer, au niveau national, mais surtout européen, des actions permettant d'aider les pays d'origine, notamment européens, à mettre en œuvre des programmes de réinsertion, et plus largement de développement économique. Lors de notre entretien avec la Commissaire européenne aux affaires intérieures, nous avons largement échangé sur cette question.

Si la mise en place de centres dédiés ne fait pas consensus parmi les acteurs consultés, nous estimons que l'idée est à retenir. Nous prenons acte du refus de certaines associations de gérer de tels centres. A notre sens, il s'agit toutefois d'une alternative beaucoup plus favorable que les seuls centres de rétention, en particulier pour les familles avec enfants. Ces centres permettraient en outre un suivi des personnes hébergées. Cette solution contribuerait également à donner une meilleure lisibilité à la politique de l'asile. Une démarche expérimentale pourrait être engagée dès à présent dans une région particulièrement tendue comme celle de Rhône-Alpes. Une instance de suivi, ouverte au milieu associatif, pourrait être mise en place.

5è Partie - Présentation de la réforme

Plusieurs scénarios alternatifs d'organisation administrative peuvent être imaginés pour la mise en œuvre des principes dégagés dans la partie précédente. Nous en avons soumis deux pendant la concertation. Nous souhaitions en effet disposer d'un regard critique de chaque atelier, qui jusqu'à présent avait débattu sur un aspect de la réforme, sur l'ensemble de la procédure. Les comptes-rendus écrits remis par les animateurs ou les débats lors du dernier comité ont souligné l'intérêt de ce regard transversal.

Sur la base de ces discussions, mais aussi de la lecture des nombreuses contributions reçues et des échanges effectués lors de nos entretiens ou déplacements sur le terrain, nous sommes arrivés à la conclusion que deux grands scénarii pouvaient être envisagés.

Le premier projet imagine l'intégration totale des fonctions assurées jusqu'ici par différents acteurs. La piste de réforme ici envisagée consisterait à fusionner les différents acteurs actuellement en charge de l'asile en une grande agence de l'asile s'appuyant sur des unités territoriales. Plus précisément, cette agence regrouperait les compétences actuelles de l'OFPRA, des préfectures et de l'OFII pour la seule partie relative aux demandeurs d'asile ; les autres missions d'accueil des étrangers assurées par les préfectures et l'OFII n'étant pas transférées. Dans ce schéma, l'agence territorialisée deviendrait la seule autorité responsable en matière d'asile, tant pour la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (règlement « Eurodac » et règlement « Dublin ») que pour l'admission au séjour, pour l'examen au fond de la demande et pour la définition des modalités d'accompagnement des demandeurs. Cette agence pourrait être un établissement public administratif sous la tutelle du ministère de l'intérieur qui resterait en charge du pilotage de la politique de l'asile.

Ce scénario constitue une rupture en profondeur avec le système actuel. Il ne faut pas s'interdire de l'envisager comme une perspective à mettre en œuvre à plus long terme et à l'issue d'un processus de réforme de grande ampleur.

Un second scénario retient notre préférence : il consiste dans une amélioration ambitieuse du dispositif existant, combinant le respect des logiques institutionnelles actuelles et la recherche d'une proximité accrue. Il se caractérise ainsi par une déconcentration du traitement de l'asile.

Nous souhaitons rappeler à ce stade que ces deux scénarii reposent sur un postulat essentiel : la réduction des délais de procédure en général et des délais d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA en particulier.

Pour la clarté du débat, nous avons souhaité proposer un seul scénario, forts de notre conviction acquise au cours de ces mois de débats et de déplacements sur le terrain. Notre expérience d'élus locaux a vraisemblablement influencé notre choix.

Nous avons retenu une réforme du système existant axée sur une territorialisation accrue. Plusieurs principes s'ajouteraient ainsi à ceux énoncés dans la partie précédente. Certains

d'entre eux peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre différenciée sous forme de sous-scénarios ou options.

Quel que soit le scénario retenu, plusieurs mesures seraient nécessaires à nos yeux, notamment les garanties nouvelles apportées à l'instruction des demandes, la réorientation des demandeurs d'asile permettant de désengorger les régions saturées et la création de centres d'hébergement temporaires, la simplification des démarches d'autorisation au séjour ou encore une meilleure prise en charge des déboutés du droit d'asile. Elles ne sont pas rappelées ci-après car elles ont déjà été présentées dans la partie 4 de notre rapport. Le scénario présenté ci-dessous doit donc être envisagé en intégrant ces propositions.

Le scénario que nous préconisons reposerait sur les principes suivants.

5. 1. Rendre plus lisible le premier accueil

Les travaux des ateliers ont permis de s'accorder sur les modalités de premier accueil des demandeurs d'asile. Celui-ci se décompose en deux types de fonctions : administratives (droit au séjour, régulation) et sociales (accompagnement du demandeur d'asile). Assuré aujourd'hui par un trop grand nombre d'acteurs (plates-formes régionales, préfectures, directions territoriales de l'OFII, Pôle emploi, associations de domiciliation, etc.) dont les compétences, les missions et l'ordre d'intervention ne sont pas homogènes selon les territoires, il ne permet pas d'offrir au demandeur d'asile un accès rapide et équitable au dispositif d'accueil et à la procédure.

Afin de rendre plus simple et plus lisible le parcours de la demande d'asile pour les étrangers exprimant un besoin de protection et leur permettre d'accéder plus rapidement à la procédure et à la prise en charge au titre de l'asile, deux options sont envisagées pour ce premier accueil. Elles se situent toutes deux au niveau régional et visent à assurer aux demandeurs d'asile un accès égal aux dispositifs.

La directive « procédures » encadre précisément les délais d'enregistrement de la demande d'asile, ce qui implique que les procédures de premier accueil soient simplifiées pour permettre un enregistrement rapide.

a) Une première option pourrait retenir la préfecture comme l'interlocuteur initial du demandeur d'asile. Le statut du demandeur d'asile une fois établi permettrait ensuite à l'OFII d'effectuer l'évaluation et l'orientation du demandeur d'asile vers un hébergement.

Nous considérons, pour des raisons tenant à l'exigence d'une professionnalisation des agents en charge de l'asile, que l'accueil doit être assuré au niveau régional.

En amont de son orientation vers le dispositif national d'accueil, le parcours du demandeur d'asile pourrait s'organiser comme suit :

- dès son arrivée, il serait accueilli par les services de la préfecture de région chargés de la première information, des modalités d'admission au séjour et de la détermination de la

compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlement « Eurodac » et Règlement « Dublin ») ;

- la préfecture se chargerait de la saisine de l'OFPRA auquel le formulaire de demande d'asile serait transmis sous forme dématérialisée ;

- les informations sur la situation du demandeur seraient ensuite transmises par voie électronique à l'OFII, chargé de délivrer une information aux demandeurs d'asile sur les modalités de suivi de la demande, et de leur proposer une évaluation de vulnérabilité, cette dernière pouvant être effectuée par une association conventionnée.

En fonction du degré de vulnérabilité, une visite médicale pourrait être proposée afin de compléter le diagnostic.

- Au stade du premier accueil, l'orientation vers un hébergement et l'adaptation des conditions d'accueil seront effectuées en fonction du degré de vulnérabilité.

- S'agissant du versement de l'ATA, jugé aujourd'hui trop tardif, il faut pouvoir faciliter et accélérer l'ouverture des droits sans avoir à orienter les personnes vers un organisme extérieur. Pour verser l'allocation dans les meilleurs délais, il pourrait être envisagé de remettre au demandeur d'asile une carte à puce dès son premier passage à l'OFII, après le passage en préfecture. Cette carte serait alimentée par voie informatique et rechargée mensuellement en fonction de l'état de la procédure.

- A plus long terme, et sur le modèle appliqué par d'autres Etats de l'Union européenne comme les Pays-Bas, il pourrait être envisagé de délivrer une carte à puce contenant l'ensemble des informations relatives à la situation administrative et sociale du demandeur. Cette carte intègrerait notamment les informations sur le titre de séjour et permettrait le versement de l'allocation par des rechargements informatisés.

Cette démarche exige de pouvoir garantir un niveau élevé de protection des données, en séparant les catégories d'informations (séjour/procédure/droits sociaux) pour en ouvrir l'accès aux seules autorités compétentes (préfecture/OFPRA-CNDA/organismes sociaux). La question de l'accès aux informations devra à notre sens faire l'objet d'une expertise de faisabilité financière et juridique.

b) Une seconde option peut également être envisagée. Celle-ci consiste à faire de l'OFII le premier interlocuteur du demandeur d'asile à son arrivée. Le demandeur d'asile s'adresserait alors à une direction territoriale de l'OFII qui assurerait la première information et l'orientation sur le territoire en vue d'être hébergé, puis renverrait vers les préfectures pour l'admission au séjour et la détermination de l'Etat membre compétent.

Il n'est pas par ailleurs interdit d'imaginer des options plus ambitieuses, telles que l'institution d'un guichet commun, réunissant les compétences des préfectures et de l'OFII, voire les acteurs associatifs. Cette proposition nous semble être un moyen de simplifier le parcours du demandeur d'asile et d'accélérer la phase de premier accueil. Sans aller jusqu'à la plateforme commune envisagée par certaines associations et qui figure dans les « trente propositions » de FTDA rendues publiques en juillet dernier, ce guichet unique constituerait une première mesure de simplification.

5. 2. Rendre plus effectif le dispositif d'orientation

Dans la perspective d'une réduction optimale des délais d'entrée dans la procédure et du suivi des primo-arrivants dans les premières étapes de la demande d'asile, une alternative au dispositif proposé dans la partie précédente pourrait consister à envisager un dispositif plus contraignant qui obligerait tout demandeur d'asile, dès l'expression de sa demande, à être hébergé sur un dispositif de type CADA.

Les personnes qui refuseraient de se plier à l'exigence d'hébergement verraient alors leurs demandes d'asile instruites dans des délais restreints et ne bénéficieraient pas des conditions d'accueil sous réserve d'une expertise approfondie de la conformité de ces dispositions avec les directives "accueil" et "procédures".

On peut ainsi considérer que le refus du lieu de résidence assigné peut emporter refus d'octroyer l'hébergement ainsi que l'allocation financière de substitution. La directive "accueil" permet dans plusieurs cas de retirer ou de limiter le bénéfice des conditions d'accueil lorsque la personne a abandonné son lieu de résidence.

5. 3. Diversifier les modes d'hébergement accompagné

La concertation a permis de mettre une nouvelle fois l'accent sur la nécessité d'offrir à tous les demandeurs, quelle que soit la procédure à laquelle ils sont soumis, un hébergement et un accompagnement de qualité. S'il est admis que le public concerné présente une forte hétérogénéité en matière d'autonomie et de ressources, le besoin de mettre à disposition une aide et un accompagnement adaptés à tous ceux qui en font la demande est un principe qui a mené les réflexions et auquel la réforme devra répondre.

Un objectif a recueilli un accord général : la transformation de la majorité des nuitées hôtelières en places d'hébergement pérennes. Les modalités de cette évolution ne sont, en revanche, pas tranchées.

5. 3. 1. Conserver les CADA comme modèle pivot

Selon cette option, le paysage de l'hébergement des demandeurs d'asile en France continuerait d'être majoritairement rattaché au modèle du CADA, modèle pivot. Les CADA sont des structures qui ont acquis une spécialisation et qui répondent, selon les comptes rendus des différents ateliers, aux besoins des demandeurs d'asile par un accompagnement de proximité assuré par des intervenants sociaux "référents" pour le public accueilli. En tant qu'établissements sociaux, les CADA assurent un accompagnement soumis à une réglementation particulière et à des références en matière de qualité.

Nous nous interrogeons toutefois sur la soutenabilité budgétaire d'une généralisation systématique des places d'hébergement en CADA ainsi que sur la lourdeur et la complexité administrative des procédures de création et d'extension de ce type d'établissement. Un travail de simplification est, là encore, indispensable, si cette option était retenue.

Dans l'immédiat, un modèle associant CADA et hébergement d'urgence de type AT-SA constituerait une alternative viable aux nuitées hôtelières qui ne sont pas adaptées à des séjours de longue durée, en particulier pour l'accueil de familles.

5. 3. 2. Développer le modèle AT-SA

Les échanges au sein de l'atelier 3, particulièrement nourris sur ce point, ont permis de mettre en lumière l'intérêt du dispositif AT-SA, dispositif d'hébergement d'urgence géré par la société d'économie mixte Adoma. Il s'agit d'un hébergement accompagné offrant des prestations très similaires à celles d'un CADA, malgré un encadrement plus faible, et dont le statut juridique correspond à celui de l'hébergement d'urgence. Les résultats de l'AT-SA au regard de l'accès au statut de protection semblent légèrement meilleurs à ceux des CADA. Enfin, la création de nouvelles places peut être rapide, selon des règles plus souples que celles actuellement fixées par le CASF pour les CADA.

L'extension du modèle AT-SA comme alternative à l'hôtel présente donc un fort intérêt.

La possibilité de bénéficier d'alternatives aux nuitées hôtelières doit également répondre au constat d'une forte hétérogénéité du public et donc de ses besoins en matière d'hébergement et d'accompagnement. Ces alternatives devront toutefois prévoir un accompagnement de proximité, nécessaire à l'autonomisation des publics et à leur mise en relation avec le territoire.

5. 3. 3. Innover pour définir de nouvelles modalités d'accompagnement

Si l'idée d'une externalisation de certaines prestations actuellement assurées par les CADA a émergé lors des débats, cette position ne fait pas l'objet d'un consensus.

On pourrait toutefois envisager, dans le cadre du développement d'un hébergement accompagné sur le modèle de l'AT-SA, une expérimentation de la répartition des prestations d'accompagnement entre d'une part, une équipe rattachée au lieu d'hébergement des demandeurs d'asile, qu'il soit organisé en collectif ou en appartements, qui apporterait un accompagnement de proximité (premier accueil, scolarisation, lien avec l'environnement immédiat…) et d'autre part, une équipe regroupée au niveau d'un département, permettant une mutualisation de certaines compétences (aide au dossier OFPRA, APS, couverture maladie…).

Sur le modèle actuel des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile, ces équipes centralisées délivreraient un accompagnement sur prise de rendez-vous, avec la possibilité d'effectuer des déplacements dans certains cas. Elles seraient également accessibles aux demandeurs d'asile qui resteraient hébergés à l'hôtel si ce mode d'hébergement devait persister.

Si une modification de la gestion de l'ATA intervient, ainsi qu'un transfert important des nuitées hôtelières vers de l'hébergement accompagné, le système pourra s'appuyer sur les plateformes d'accueil (PADA) déjà en place. Un certain nombre de prestations assurées par les PADA seraient allégées par les prestations assurées sur les lieux d'hébergement (ouverture des droits à l'ATA, accompagnement à la scolarité et à la santé, mise en relation avec le réseau

associatif local, etc.), afin de permettre un renforcement d'autres prestations, en particulier l'accompagnement spécifique à la procédure d'asile.

D'autres plateformes devraient voir le jour dans les départements qui ne disposent pas de PADA et qui concentrent un nombre important de demandeurs d'asile hors CADA. Ces créations entraîneront un coût supplémentaire justifiant là aussi le besoin d'innover dans les nouvelles modalités d'accompagnement.

5. 4. Coordonner les politiques publiques d'hébergement

Toujours dans un souci de cohérence et d'efficacité, un accord émerge sur l'opportunité d'une meilleure coordination interministérielle dans la gestion des budgets de l'asile d'une part, et de l'hébergement d'urgence de droit commun, d'autre part, qui accueille en partie des demandeurs d'asile en cours de procédure ainsi qu'un grand nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile. Cette coordination doit permettre de connaître réciproquement les capacités d'hébergement et les modalités de suivi des bénéficiaires.

5. 5. Une territorialisation plus ou moins prononcée de l'OFPRA

Dans ce scénario, l'OFPRA garde son rôle et son mode de fonctionnement actuel. Il est saisi postérieurement à l'enregistrement de la demande par la préfecture et cette dernière peut déterminer la procédure applicable (procédure normale ou accélérée) en fonction seulement de critères extérieurs à la demande, laissant à l'OFPRA le soin de traiter le dossier en procédure accélérée si la nature intrinsèque de la demande le justifie.

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

a) L'OFPRA conserve, dans ce cadre, sa structure centralisée, mais effectue, en tant que de besoin, des missions foraines dans les territoires.
La Cour nationale du droit d'asile statue, pour les procédures normales, de manière générale en formation collégiale et, pour les demandes relevant de la procédure accélérée à juge unique. Ce schéma peut cependant s'articuler avec d'autres options concernant les voies de recours contentieuses évoquées ci-dessus.

b) L'autre hypothèse, qui a notre préférence, verrait l'organisation de l'OFPRA déconcentrée :
Ce schéma repose sur l'option d'un guichet unique d'accueil associant les préfectures, l'OFII, et l'OFPRA. Chaque autorité garde ses compétences propres. L'OFPRA conserve son indépendance dans les décisions de protection mais travaille en articulation avec les autres. Idéalement, ce guichet unique serait situé sur un site géographique commun aux trois institutions.

Ce schéma suppose une déconcentration de l'OFPRA dans des antennes territoriales. Le siège conserverait les fonctions "support" et les fonctions d'appui (ainsi que l'examen des demandes qui ne peuvent pas être mutualisées).

La présence dans un guichet unique des trois principaux acteurs de l'asile ne signifie pas que les agents sont polyvalents pour tous les aspects de la demande d'asile (séjour, social et examen au fond). Dans ce scénario, chaque structure garde ses compétences et ses fonctions propres.

Deux options sont possibles s'agissant du premier interlocuteur du demandeur d'asile.

- le demandeur d'asile rencontre en premier lieu un agent de l'OFPRA, chargé de l'informer de ses droits et d'enregistrer sa demande d'asile. Suite à l'enregistrement de la demande, l'OFPRA renverrait vers la préfecture de région pour la détermination de la compétence pour l'examen de la demande d'asile (règlement « Eurodac » et règlement « Dublin ») et l'admission au séjour. Cette option, soutenue par le secteur associatif, présente l'inconvénient d'imposer à l'OFPRA l'organisation de deux entretiens, le premier pour l'enregistrement et la détermination de la procédure applicable et le second pour l'examen au fond. Cela supposerait en outre que l'OFPRA reçoive, inutilement, des demandeurs qui doivent en réalité être pris en charge par un autre Etat membre que la France ;

- si une saisine dématérialisée de l'OFPRA était rendue possible (voir partie 4.1), le premier interlocuteur pourrait être la préfecture. Le rendez-vous à l'OFPRA n'interviendrait alors que pour l'examen au fond, dans des délais rapides. A la suite de cet entretien, dans la même journée, le demandeur d'asile rencontrerait un agent de l'OFII pour l'information sur les conditions d'accueil et le transfert vers l'hébergement voire, le cas échéant, l'orientation vers une autre région. Nous proposons de retenir cette deuxième option.

L'examen par les antennes déconcentrées de l'OFPRA éviterait les déplacements systématiques vers Fontenay-sous-Bois, siège de l'office et devrait permettre un examen au fond plus rapide de la demande d'asile.

Les officiers de protection de l'OFPRA, présents dans ces antennes, assureraient à la fois l'orientation vers la procédure normale ou accélérée et l'examen au fond de la demande. Les demandes concernant des nationalités dont l'examen n'est pas mutualisé entre les divisions de l'OFPRA ou soulevant des questions complexes pourraient toutefois continuer à être examinées par le siège.

Il est nécessaire que, bien qu'étant proches des autres services, les agents de l'OFPRA puissent continuer à exercer leurs fonctions indépendamment du traitement des autres demandes d'autorisation de séjour. Les locaux doivent être adaptés en conséquence.

Cette option implique toutefois d'évaluer, budgétairement et en opportunité, l'intérêt de disposer d'agents de l'OFPRA dans toutes les régions. Il pourrait, en effet, être plus pertinent de limiter l'implantation des antennes dans les zones où les demandes sont les plus nombreuses.

La détermination des effectifs complémentaires éventuellement nécessaires devra tenir compte de l'impact des garanties nouvelles de procédure ouvertes par la réforme de l'asile et la transposition de la directive "procédures" comme du niveau de déconcentration qui sera *in fine* retenu.

Enfin, dans un tel scénario, l'examen des recours pourrait être confié aux juridictions administratives de droit commun (voir partie 4.5). A défaut, des missions foraines de la CNDA ou l'utilisation de la visio-conférence devraient être prévues.

Dans tous les cas de figure, il est souhaitable que ce dispositif déconcentré fasse l'objet d'une expérimentation sur une ou deux régions, ainsi que d'une évaluation financière et technique détaillée.

Par ailleurs, nous recommandons la mise en place d'une instance chargée d'évaluer la nouvelle politique de l'asile. Sa composition pourrait s'inspirer du comité de concertation en tenant compte du caractère interministériel de certaines thématiques.

CONCLUSION

Le Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, à l'occasion de l'installation du comité de concertation, le 15 juillet dernier, a fait un diagnostic unanimement partagé par les acteurs ainsi réunis. L'enjeu est de sauver un système qui est maintenant « à bout de souffle », en raison d'une hausse de la demande d'asile de 10% par an environ depuis 2007. Un nouveau record sera franchi en 2013 avec plus de 68 000 demandes déposées.

Nous avons eu l'honneur de co-présider ce comité de concertation et de piloter l'ensemble des travaux qui ont mobilisé, pendant plusieurs mois, plus d'une centaine de participants, choisis en raison de leurs expériences et leur expertise. Une implication forte de diverses associations est une particularité importante et bénéfique du modèle français. Cette concertation a permis de préserver voire de renforcer le partenariat entre pouvoirs publics d'Etat, associations et élus locaux.

Cette concertation était indispensable : elle a permis de rassembler l'ensemble des acteurs du système de l'asile. Cette démarche a été saluée à sa juste mesure par le représentant du Haut commissariat aux réfugiés en France. Nous sommes semble-t-il l'un des rares pays d'Europe, sinon le seul, à avoir entrepris une telle démarche.

Elle s'est tenue à un moment opportun. Nous entrons en effet dans la phase de transposition de deux nouvelles directives européennes adoptées en juin dernier. De nombreux enjeux se dessinent avec ces directives « procédures » et « accueil ». Un nouveau fonds européen doit se mettre en œuvre également.

Riche et constructive, cette concertation doit ouvrir des perspectives nouvelles.

Tout en restant fidèle à notre modèle politique et juridique, notre pays a une occasion unique de transformer un système à la dérive. Il ne s'agit pas seulement de l'adapter aux nouvelles règles définies au niveau européen mais de le réformer en profondeur pour lui redonner sens et efficacité.

Nous avons le devoir de réussir la réforme du système de l'asile. Nous avons aussi une responsabilité partagée dans la mise en œuvre de cette réforme.

La première responsabilité est celle du gouvernement qui doit engager le plus rapidement possible la mise en œuvre de la réforme et la transposition des directives, en ayant à l'esprit nos propositions et les travaux de la concertation.

La deuxième responsabilité est celle des acteurs quotidiens de l'asile. Nous sommes frappés par l'engagement des travailleurs sociaux, des officiers de protection, des agents des préfectures et d'autres encore. Ne sous-estimons pas leur sentiment de malaise ou d'abandon face à un système qui implose de toutes parts et qui est aujourd'hui tant décrié.

Les systèmes d'accueil et d'hébergement sont saturés. Les tensions se multiplient dans les régions les plus sollicitées (Ile-de-France, région lyonnaise, Est de la France). Le système d'asile est également accusé de produire des sans-papiers. Environ 80% des demandeurs sont déboutés une fois tous les recours épuisés mais, en raison de la lenteur des procédures, ils ont souvent fondé une famille, trouvé une activité, scolarisé leurs enfants et la perspective de leur éloignement devient donc délicate.

La réforme vise donc à accélérer les délais à toutes les étapes de la procédure. La réussite de la réforme proposée est conditionnée à une simplification de l'accès à cette procédure, une amélioration tangible et significative des délais d'instruction des demandes par l'OFPRA et la CNDA, comme par des mesures effectives en matière de traitement des personnes déboutées de leur demande d'asile. Elle vise également à assurer un juste équilibre entre l'exigence d'un renforcement des garanties des personnes et la nécessité d'être efficace.

Pour qu'une réforme de l'asile prenne sens, chacun doit prendre ses responsabilités. Cela vaut également pour la soutenabilité budgétaire de la réforme. Nos propositions devront, dans plusieurs cas, faire l'objet d'évaluations précises. Et si des résultats concrets sont obtenus rapidement sur les délais, alors nous pourrons dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires permettant d'amplifier les effets d'une réforme qui se doit d'être ambitieuse. Toutes les économies ainsi réalisées devraient être employées à une plus grande efficience du dispositif. Nos conclusions doivent désormais servir de base de travail au ministre de l'Intérieur, Manuel Valls. Nous avons pleinement conscience qu'elles ne feront pas forcément consensus. Mais nous croyons que l'équilibre que nous proposons est juste, responsable et à même de restaurer la crédibilité de l'asile.

Nous pensons sincèrement que nos propositions visent avant tout à redonner toutes leurs chances aux demandeurs d'asile et tout son sens au système du droit d'asile aujourd'hui malmené. En étant plus efficace, le nouveau système de l'asile garantira des délais de procédure plus rapides et un plus grand respect des droits des demandeurs d'asile. En promouvant des mesures d'intégration pour ceux qui accèdent au statut de protection internationale, nous retrouvons une plus grande cohérence vis-à-vis de nos citoyens comme vis-à-vis de ceux à qui la France accorde une protection.

28 novembre 2013

ANNEXES

Annexe 1. Synthèse du rapport

Le droit d'asile est placé au cœur de la tradition républicaine et s'enracine dans les valeurs fondamentales de notre pays. Il est l'expression de notre attachement aux libertés, à l'idée de solidarité et de respect de la dignité humaine. Il est aussi une obligation juridique découlant de la convention de Genève sur les réfugiés et de nos engagements européens.

Or, depuis 2007, la France est confrontée à une hausse très forte de la demande d'asile qui conduit à un engorgement du système et à une dégradation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile : 35 520 demandes en 2007, 47 686 en 2009, 57 337 en 2011 et 61 468 en 2012, ce qui représente une hausse de 73% en 5 ans. Cette hausse se confirme en 2013 : 54 825 demandes ont été enregistrées au cours des 10 premiers moi de l'année. Cette situation génère un allongement des délais d'examen des demandes d'asile et, malgré les renforts en personnel à l'OFPRA et à la CNDA au cours des dernières années, la durée moyenne complète de la procédure atteint plus de 19 mois.

Le dispositif français d'asile se caractérise également par sa complexité, liée à la multiplicité des acteurs, qui génère des dysfonctionnements dans le premier accueil. La prise en charge des demandeurs d'asile et leur hébergement ne sont pas satisfaisants et souffrent de la concentration des demandeurs d'asile dans certaines régions. Aujourd'hui, du fait de la progression de la demande d'asile et des délais, une minorité des demandeurs qui auraient vocation à être hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) l'est effectivement et le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile ne suffit pas à combler les lacunes.

Enfin, notre système qui devrait assurer l'intégration des personnes auxquelles une protection a été accordée mais aussi assurer l'éloignement de celles auxquelles cette protection n'a pas été reconnue, ne répond pas à ces obligations.

Pour répondre à ces défis majeurs et restaurer le droit d'asile, nous avons, à l'initiative du Ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, en charge de l'asile animé une vaste concertation, associant l'ensemble des acteurs du droit d'asile en France : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les administrations, des services déconcentrés et des élus ainsi que le secteur associatif qui apporte une contribution essentielle à la mise en œuvre de ce droit.

Des débats riches et animés par la volonté commune de rechercher des solutions constructives ont eu lieu, tant au sein du comité de concertation que des ateliers thématiques qui ont conduit les expertises techniques.
Des visites dans les territoires les plus exposés à la demande d'asile et des rencontres sont venues compléter ces discussions.
De nombreux rapports et contributions, en particulier des inspections générales interministérielles et l'analyse d'expériences de nos partenaires européens ont enrichi la réflexion. C'est sur ces bases qu'a été préparé le présent rapport remis au Ministre.

Plusieurs principes doivent être respectés.

- le renforcement des garanties données aux demandeurs d'asile : la qualité du traitement de la demande d'asile, parce qu'il détermine ceux auxquels la France accorde sa protection, est essentielle et il est indispensable de fortifier toujours davantage la garantie des droits des personnes et notamment des plus vulnérables ;

- le respect des normes européennes en matière d'asile, issues en particulier des nouvelles directives sur les conditions d'accueil et les procédures que la France devra transposer d'ici 2015 ;

- l'efficacité qui implique une action résolue pour assurer la maîtrise des délais à tous les stades de la procédure. Cet aspect est central et revêt la plus grande urgence. Il l'est d'abord pour les personnes qui expriment un besoin de protection. Il l'est aussi, au regard d'un bon fonctionnement de l'administration, de la justice et de l'impératif de bonne gestion budgétaire ;

- la solidarité qui implique une prise en charge financière plus adaptée et une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile ;

- la responsabilité qui rend nécessaire de disposer des outils permettant de dissuader les détournements des procédures d'asile à des fins étrangères à un besoin de protection ;

- la volonté d'intégration visant à un meilleur accès aux droits des personnes bénéficiaires de la protection internationale ;

- la lisibilité qui suppose d'assurer effectivement le retour dans leur pays d'origine des personnes n'ayant pas été, à l'issue de l'examen de leur demande d'asile, reconnues bénéficiaires d'une protection ;

- la soutenabilité qui impose de maîtriser la dépense publique en clarifiant les procédures et en repensant les moyens mobilisés.

Les préconisations de ce rapport

Structurées autour de ces principes, les préconisations de notre rapport visent de manière résolue à réformer en profondeur le système d'asile en France, dans le respect des principes de droit et de protection, avec une exigence d'efficacité et d'équilibre.

Elles s'organisent autour de sept axes :

1. Faciliter l'accès à la procédure pour le demandeur d'asile

Les démarches administratives doivent être allégées pour permettre une entrée plus rapide dans la procédure. Cela passe par une révision des règles en matière de domiciliation, par la délivrance de documents de séjour adaptés à la durée de la procédure et par une saisine simplifiée de l'OFPRA.

Une meilleure prise en compte des vulnérabilités doit être assurée. Certains demandeurs d'asile, marqués par les traumatismes subis ou se trouvant dans une situation particulière, comme les mineurs non accompagnés et les femmes victimes de violence, doivent pouvoir être identifiés de manière précoce dans les meilleures conditions et bénéficier de conditions d'accueil adaptées et d'un soutien adéquat.

2. Accélérer l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA tout en renforçant les garanties offertes au demandeur

De nouvelles règles procédurales doivent être mises en œuvre par l'OFPRA, renforçant les garanties des personnes, comme la présence d'un tiers lors de l'entretien, tout en veillant à la maîtrise des délais ; ce qui suppose de simplifier certaines procédures.

Le principe selon lequel l'OFPRA est la seule autorité compétente pour se prononcer sur ce qui relève du fond de la demande et de ses mérites intrinsèques doit être garanti, en se conciliant avec des procédures permettant de dissuader les demandes manifestement étrangères à un besoin de protection.

Dans un souci d'efficacité et de proximité, nous proposons d'expérimenter, à moyen terme et dans une ou deux régions, l'implantation d'antennes territoriales de l'Office.

3. Faire évoluer les voies de recours

La Cour nationale du droit d'asile doit poursuivre l'action engagée dans la voie de la professionnalisation de son fonctionnement et de la modernisation de ses procédures.

L'extension du caractère suspensif du recours devant la CNDA aux demandes d'asile relevant de la procédure accélérée pourrait être prévue, à la condition que cette voie de recours puisse s'exercer dans des délais très courts.

Il pourrait enfin être envisagé, parallèlement à la déconcentration de l'OFPRA, de confier également à titre expérimental le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun.

4. Mettre en place un nouveau dispositif d'orientation des demandeurs d'asile vers leur hébergement

Les primo-arrivants qui se présentent en vue de déposer une demande d'asile peuvent également solliciter l'aide de l'Etat pour bénéficier d'une prise en charge, sous la forme d'un hébergement, d'un accompagnement administratif et social et d'une allocation de subsistance.

Dans la majorité des cas, les personnes sont hébergées dans le département d'accueil, la réorientation vers d'autres départements ou régions étant très limitée. Ce fonctionnement crée des phénomènes de concentration et de saturation dans certaines agglomérations, entrainant le recours à l'hébergement d'urgence (HUDA), notamment sous la forme de places d'hôtel.

Afin de rééquilibrer les flux de demande d'asile et de faire jouer la solidarité entre les régions, il est impératif que l'Etat se dote d'un schéma de répartition territorial. Celui-ci, élaboré en concertation avec les intervenants locaux, permettrait d'orienter les demandeurs d'asile en fonction du poids accordé à chaque région dans la mission d'accueil (donnée définie au niveau national), tout en prenant en compte la situation particulière des personnes.

5. Développer une offre unique d'hébergement et réduire la par des nuitées hôtelières

La redistribution des flux implique celle des places d'accueil dont dispose chacune des régions. Etant donné la polarisation actuelle des lieux d'hébergement, il faudra un rééquilibrage d'ampleur.

Cette évolution doit intervenir dans le cadre d'une remise en cause de la mobilisation de places d'hôtel pour accueillir les demandeurs d'asile (6 000 à l'heure actuelle chaque jour rien qu'en Ile-de-France). On constate en effet une forte inégalité entre les personnes qui bénéficient d'un accompagnement social délivré par une équipe d'encadrement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les personnes hébergées dans des structures (appartements ou hôtels) qui n'offrent qu'un accompagnement limité. Toutes devraient avoir accès à une aide pour comprendre la logique de la procédure et constituer un dossier, accéder à une couverture et une prise charge médicale ou encore scolariser les enfants qui les accompagnent.

Il est proposé de remplacer progressivement la plus grande part des nuitées hôtelières par des centres d'hébergement plus adaptés à des séjours de longue durée, notamment pour des familles et qui disposeraient d'équipes d'encadrement, sur le modèle des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Seraient également prévues, en parallèle aux places de CADA existantes, des solutions alternatives aux nuitées hôtelières qui comprendraient un accompagnement social de proximité. Pour offrir une aide administrative et juridique à tous les demandeurs résidant dans ces centres, il s'agirait de regrouper une partie des équipes d'accompagnement sur des plateformes départementales.

6. Mettre en place une nouvelle allocation plus juste

Une autre source d'inégalité, que la réforme doit venir corriger, tient aux allocations versées aux demandeurs d'asile, qui sont différentes selon que ces derniers sont hébergés en CADA ou hors CADA. En CADA, les résidents perçoivent une allocation mensuelle de subsistance (AMS), dont le barème varie selon la composition familiale. Les demandeurs d'asile hors CADA touchent quant à eux l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui n'est versée qu'aux adultes, quel que soit le nombre d'enfants à charge.

L'ensemble des acteurs de la concertation se sont accordés sur la nécessité de « familialiser » l'ATA, c'est à dire de prendre en compte la composition familiale, notamment le nombre d'enfants à charge, dans le calcul de l'allocation, sur le modèle de l'AMS. De même, afin d'éviter les versements indus et les retards de paiement constatés dans la gestion de l'ATA, actuellement assurée par Pôle emploi, il faut envisager un transfert de cette gestion vers l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII), qui gère actuellement le premier accueil des demandeurs d'asile et une partie des orientations vers un hébergement.

Les deux allocations devraient, à terme, être fusionnées, dans un objectif de rationalisation et de simplification du système.

Enfin, l'ATA ne doit être accordée qu'à ceux qui ont accepté de s'inscrire dans le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, de façon à donner à l'objectif de réorientation toute sa portée.

7. Mieux gérer les fins de procédure

La concertation a également permis d'aborder le cas des personnes qui ont obtenu une réponse définitive à leur demande d'asile.

S'agissant des personnes à qui la France accorde sa protection au titre de l'asile, l'intégration est un objectif central. Le constat est, cependant, qu'un certain nombre de démarches, notamment d'accès aux droits civils et sociaux, sont longues et complexes. Les réfugiés doivent être considérés comme prioritaires pour l'accès au contrat d'accueil et d'intégration. L'ensemble des intervenants doivent être informés des droits conférés aux réfugiés et associés par conventions nationales et régionales.

Des centres d'hébergement dédiés, les centres provisoires d'hébergement (CPH), ont pour mission d'accueillir les plus vulnérables des bénéficiaires de la protection et de les accompagner dans leur parcours d'insertion. Pour ceux qui ne sont pas pris en charge dans ces centres, d'autres projets d'accès à l'emploi et au logement existent. Leur répartition est toutefois inégale entre les territoires. Il s'agit par conséquent de rééquilibrer l'offre de prise en charge de ce public en affectant les places d'hébergement au niveau national, et non plus local. Cela doit s'accompagner d'un meilleur suivi de la gestion de ces centres par les services centraux en charge des réfugiés.

S'agissant des personnes déboutées du droit d'asile, un traitement différencié doit permettre de donner tout son sens à la décision de l'OFPRA ou de la CNDA. Si un certain nombre de ces personnes peuvent être autorisées à séjourner en France, notamment pour des raisons de santé, toutes les autres, dès lors qu'elles font l'objet d'une obligation de quitter le territoire, doivent soit bénéficier d'une aide au retour volontaire, soit être reconduites à la frontière.

Dans ce but, en sus des dispositifs existants, il pourrait être pertinent de créer des centres dédiés aux déboutés, offrant un accompagnement tourné vers la perspective de retour.

Annexe 2. Composition du comité de concertation

Présidence :

Mme Valérie LETARD, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis TOURAINE, Député du Rhône

Membres :

M. Luc DEREPAS, Directeur général des étrangers en France

Mme Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, Chef du service de l'asile

M. Pascal BRICE, Directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Yannick IMBERT, Directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration

M. Michel LALANDE, Préfet de la région Basse Normandie

Mme Fabienne BUCCIO, Préfète de la Loire

M. Philippe GALLI, Préfet de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François SAVY, Préfet du Morbihan

Mme Sabine FOURCADE, Directrice générale DGCS, ministères sociaux

M. Jean-Yves GRALL, Directeur général DGS, ministères sociaux

Mme Marie-Françoise LAVIEVILLE, Adjointe au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

M. Jean-Pierre BATTESTI, Inspection générale de l'administration

M. Florian VALAT, Inspection générale de l'administration

M. Bernard VERRIER, Inspection générale des affaires sociales

M. Yves BONNET, Inspection générale des finances

Mme Martine DENIS-LINTON, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

M. Philippe LECLERC, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés

Mme Sylvie GUILLAUME, Députée européenne

M. Philippe TRIMAILLE, Adjoint au Maire de Mulhouse

Mme Catherine DEBROISE, Adjointe au Maire de Rennes

M. Jean-Louis TOURENNE, Président du conseil général d'Ille et Vilaine représente l'association des départements de France

M. Jean-Marie SCHLERET, Conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy, représentant de l'association des maires de France

Mme Marie-Noëlle SCHOELLER, Adjointe au maire de Besançon

M. Florent GUEGUEN, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Philippe ELLIAS de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Jean-Marie BOUTIFLAT de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Bruno ARBOUET, Directeur général d'ADOMA

M. Pierre HENRY, Directeur général de France Terre d'Asile

M. Jean-François PLOQUIN, Directeur général de Forum Réfugiés

M. Jean-Marie OUDOT, Directeur général de Coallia

M. Pierre SALIGNON, Directeur général de Médecins du Monde

M. Jean-Claude MAS, Secrétaire général de La Cimade

M. Bernard THIBAUD, Secrétaire général du Secours catholique

Mme Juliette LAGANIER, chargée de mission à la direction des affaires sociales, Croix rouge française

Annexe 3. Comptes-rendus des réunions du comité de concertation

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

COMPTE-RENDU DE REUNION

Date et lieu de la réunion : Lundi 15 juillet 2013 – 16h00	**Destinataires :** - Participants au Comité de concertation
Salle Erignac – Place Beauvau	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Installation du comité de concertation sur la réforme de l'asile	

1. Intervention du ministre.

Le Ministre, après avoir introduit la séance (allocution en pièce jointe), passe la parole à la sénatrice Valérie Létard et au député Jean-Louis Touraine

2. Interventions des deux médiateurs

Valérie Létard salue l'initiative d'une proposition de concertation sur le sujet sensible que représente l'asile. Elle souligne l'intérêt de la méthode qu'elle qualifie d'ouverte et objective. Si elle a accepté la sollicitation du ministre c'est en tant que parlementaire, élue de terrain, présidente d'une communauté d'agglomération qui se caractérise notamment par un taux de chômage important, une longue histoire associative, 40% de logements sociaux et des problématiques d'asile ancrées depuis longtemps. Elle souligne qu'elle ne confond pas les problématiques liées à la demande du droit d'asile avec les autres enjeux habituels de l'immigration.

Pour la sénatrice Valérie Létard il convient d'avoir un regard d'ensemble, une approche globale de la mise en œuvre du droit d'asile caractérisé par une forte sollicitation et par des dysfonctionnements au quotidien. Défendre le droit d'asile revient à lui rendre les conditions d'une bonne mise en œuvre et d'une bonne acceptabilité (en termes notamment de délais). Il faut éviter le rejet par les Français et donc revoir l'aménagement du territoire et la concentration des demandes d'asile afin de prévenir tout risque d'amalgame (familles en grande difficulté, Roms et demandeurs d'asile).

Les quatre ateliers de travail devront proposer des solutions permettant de résoudre les difficultés du dispositif actuel. Pragmatisme, humanité, objectivité et responsabilité sont les maîtres mots qui devront présider à la proposition des nouvelles règles de la refondation de la politique d'asile.

Jean-Louis Touraine indique quant à lui qu'il est originaire d'une région (Rhône-Alpes) particulièrement confrontée à la hausse des demandeurs d'asile. La région lyonnaise est une terre d'accueil depuis longtemps, une terre de tradition humaniste. Il s'agit de sauver le droit d'asile. Ce droit est une marque de la tradition de la République française notamment caractérisée par de fortes valeurs humanistes.

S'agissant du travail de concertation, le député Jean-Louis Touraine souligne qu'il n'a aucun a priori sur les conclusions. Les deux élus agiront en tant que médiateurs. Au terme de cette écoute, ils essaieront de faire ressortir les priorités. Certes, ils ne sont pas des spécialistes mais au-delà de la dimension technique il y a de l'humain au cœur de cette politique. Il faut aborder avec raison cette politique et mettre de côté les passions. Il est nécessaire de répondre à plusieurs objectifs : améliorer l'accueil des demandeurs d'asile, garantir le respect de la dignité, etc.

Il faut également faire face aux flux croissants de demandes d'asile mais aussi s'intéresser au dispositif de sortie. Pour Jean-Louis Touraine cela passe par la réduction des délais. Les délais de traitements trop élevés de la demande d'asile en France (17 mois en moyenne pour une décision) nuisent à tous, aux étrangers déboutés de leurs demandes comme aux bénéficiaires de la protection. Pour l'hébergement, il s'agit de raisonner sur l'ensemble du territoire national pour aboutir à une meilleure répartition des flux.

Le système français de l'asile repose notamment sur le travail des associations. C'est une chance, un relais avec la population. Il faut sauver cette place importante et si spécifique.

La méthode repose sur quatre groupes de travail dont découleront quatre restitutions. Il faudra peut-être hiérarchiser. Quelques visites de terrain pourraient être effectuées. Le député a conscience des délais courts et de l'enjeu. Il s'adresse au ministre et parle d'un éventuel décalage de remise des recommandations à début novembre. Il convient que leur rapport ne pourra pas tout régler. Il n'y a pas de baguette magique.

3. Présentation des participants et tour de table

Le ministre propose un tour de table afin que chacun des membres du comité de concertation puisse se présenter brièvement.

Il remercie les participants et les invite à s'exprimer sur leurs attentes à l'égard de la concertation.

Didier Piard de la Croix Rouge France, se félicite de cette réunion, en soulignant les difficultés à déboucher sur un rapport car il y a des sujets difficiles et le calendrier est court. Il insiste sur l'importance de parvenir à un débat clair et précis sur le fond. Pour préserver la demande d'asile, il faut une réforme profonde et non une réforme d'affichage. Pour ce faire, les associations et les pouvoirs publics doivent avancer ensemble sur des sujets difficiles. Il accueille positivement la démarche de la concertation.

Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA, après avoir fait remarquer qu'il y a beaucoup d'idées reçues sur le système d'asile en France, indique qu'au-delà de l'équité territoriale, il est important de noter qu'il y a des succès d'implantation rurale. Il suggère l'idée d'auditions ou de déplacements dans ces zones. Il ajoute que la question des étrangers déboutés de leur demande est un sujet difficile mais il devra être abordé au cours de cette concertation.

Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'asile, remercie le ministre pour le lancement de cette concertation. Selon lui l'asile fait partie du récit national. Il s'inscrit également dans une politique européenne, aussi la transposition des directives devra être abordée. Il reprend l'expression de "sauver le droit d'asile". Il faut en effet le faire évoluer, le rénover pour le réformer. Pour cela, une évaluation partagée est indispensable avec pour objectif de simplifier les procédures et en garantir un accès rapide, assurer la qualité de la décision de l'OFPRA et de l'accompagnement des demandeurs, mais aussi celle de l'hébergement. Il revient sur la feuille de route du candidat Hollande : "j'ai conscience de la saturation, il faut une autre gouvernance".

L'analyse des données est instructive sur 10 ans notamment sur le coût respectif entre les dispositifs pérennes et ceux d'hébergement d'urgence. Il informe qu'un document a été rédigé pour cette concertation par son association. Il souligne que FTDA aborde ce sujet sans tabous. Il donne un exemple sur la gouvernance : cas des trois lois, sept décrets et règlements adoptés en 10 ans sans qu'aucune évaluation de ces dispositions n'ait été effectuée.

Pierre Henry aborde également la question du traitement des personnes à l'issue de la procédure d'asile et parle d'un recul de l'esprit civique. Aujourd'hui, il éprouve des difficultés pour créer des structures à cause de la gestion des fins de dispositifs. Un esprit de coopération et d'ouverture devra présider lors de cette concertation.

Jean-Claude Mas, Secrétaire général de la Cimade, fait part de sa satisfaction de l'organisation de cette réunion qu'il considère le gage d'une ouverture au dialogue. Il souhaite que la composition des ateliers soit élargie à d'autres associations, notamment militantes. Il estime important de poser la règle de la transversalité entre les 4 ateliers pour arriver à cette perception. Il est sensible au thème du sens : c'est-à-dire viser la protection internationale. Jean-Claude Mas demande si tout est discutable ou bien si des sujets ont été arbitrés, à l'image de la répartition territoriale des demandeurs.

Le Ministre répond que la concertation est ouverte aux associations qui pourraient venir compléter la composition de certains ateliers. Cette question sera examinée par les deux parlementaires. Il répond également qu'il n'y a pas de sujets tabous, tous les sujets sont discutables et à discuter. Un esprit d'ouverture doit régner et un diagnostic partagé doit représenter le premier objectif.

Sylvie Guillaume, députée européenne, indique être également une élue locale (Lyon). Elle estime qu'un équilibre a été trouvé, lors de la négociation du Paquet asile, malgré les difficultés sur les concepts de solidarité, de confiance mutuelle et de coopération entre Etats membres. Elle fait part de ses attentes : veiller à la qualité des procédures, garantir la fluidité du dispositif, améliorer l'accès à la procédure d'asile. Elle souligne également l'importance de la question de l'accompagnement juridique et exprime le souhait de voir abordée la question de la sortie du dispositif. Ces améliorations passent par la coopération

avec les pouvoirs locaux et le secteur associatif, ce dernier a été selon elle beaucoup fragilisé alors que les associations portent une grande part des solutions.

Elle aborde par la suite le rôle que peut jouer le Fonds asile et migration, en indiquant que, comme tous les autres fonds européens, il n'aura toutefois pas l'ampleur initialement espérée.

Le Ministre rappelle la nécessité de prendre en compte les nouvelles directives communautaires qui devront être transposées ainsi que le travail du Conseil Justice et Affaires intérieures et les discussions avec la Commission européenne. Il souligne qu'il faudra peut-être, au vu de la concertation, faire évoluer le dispositif au-delà de la seule transposition.

Jean François Ploquin, Directeur de Forum Réfugiés, s'interroge sur l'harmonisation des travaux sur cette réforme. Il fait remarquer que cette réforme repose sur un cycle législatif par nature long. Or il y a des dispositifs qui doivent être gérés à court terme, notamment d'ordres budgétaire ou administratif, comme par exemple la nécessité de mobiliser des crédits d'hébergement d'urgence complémentaires. Ce sont donc deux tempos différents.

Le représentant du maire de Mulhouse explique que l'action sociale est un enjeu lourd pour les élus locaux. Le droit d'asile est une longue tradition. Tous les responsables politiques ont eu à cœur de le faire bien fonctionner. Or, aujourd'hui, il indique que le pouvoir local ne sait plus faire. Les élus ne sont plus en capacité d'accueillir dans le respect de la dignité des demandeurs. C'est un problème quotidien à gérer. Il souligne que malgré l'augmentation des moyens on constate en parallèle une augmentation du nombre de demandeurs d'asile. C'est un paradoxe. Cela tient pour partie au dévoiement du droit d'asile. Sans vouloir entrer dans ce débat, il considère qu'il faut en gérer les conséquences.

Ces personnes et le droit d'asile se trouvent en effet stigmatisés et fragilisés (exemple du rôle des passeurs). Il faut selon lui se méfier de certains effets contre-productifs. Pour lui la concertation doit aboutir à l'optimisation des moyens dans le traitement de l'asile car les moyens actuellement alloués sont énormes (6M€ pour le Haut Rhin sur 1 an) et il s'agit pour l'heure d'un gaspillage.

Le Ministre répond que cette situation est indéniable.

Philippe Leclerc, délégué général du Haut commissariat aux réfugiés en France, accueille positivement cette démarche que représente la concertation. Il exprime son attachement à l'exemple français qu'il convient de faire fonctionner efficacement sauf à le mettre en péril. Pour lui celui-ci doit continuer à être un exemple aux yeux des autres Etats. Or, aujourd'hui, la France n'a pas la capacité d'aider des pays comme le Liban qui supporte l'arrivée de flux autrement significatifs en provenance de Syrie. Car le droit de l'asile c'est d'abord du droit international. Il appelle à un système juste, sain, équitable et efficace.

Florent Guéguen, directeur général de la FNARS, insiste sur la difficulté engendrée par la coexistence de deux droits en matière d'hébergement. Le droit d'asile côtoie le principe de l'accueil inconditionnel de l'hébergement d'urgence posé par le Code de l'action sociale et des familles. Le droit ne distingue pas la situation administrative de la personne. Il faut traiter les deux sujets. De son point de vue la réforme de l'asile doit impérativement prendre en compte la dimension hébergement.

A l'invitation du ministre, Philippe Galli, préfet de Seine-Saint-Denis, intervient à son tour. Dans l'exercice de ses fonctions antérieures dans l'Ain il a constaté un certain

dévoiement de la procédure de demande d'asile, notamment avec le cas des ressortissants Kosovars et Albanais. Il souligne le rôle des réseaux de passeurs coupables d'exploitation (3 000 à 5 000 € d'endettement par personne) et de traite des êtres humains et la capacité limitée des pouvoirs publics à enrayer l'action des réseaux. Compte tenu du risque d'implosion du dispositif d'accueil, il a été contraint de suspendre momentanément la procédure de domiciliation demandeurs d'asile. Certaines associations ont dans son département admis qu'il y avait un problème. Cette situation de crise profonde suscite une forte incompréhension du public. Les risques d'instrumentalisation politique sont réels.

4. Etat des lieux

Le Ministre invite le Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, Luc Derepas, à présenter l'état des lieux du dispositif de l'asile en France.

La situation de l'asile en France témoigne de la difficulté des sujets que doit embrasser la concertation. Quatre principaux défis devront être relevés : le système d'asile français souffre de délais d'instruction et de procédures trop importants ; la gouvernance de l'asile reste trop complexe et les procédures d'asile doivent évoluer ; le premier accueil et le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile ne sont plus adaptés à la demande d'asile ; la nécessité d'améliorer l'insertion des bénéficiaires d'une protection, par une meilleure prise en compte de leurs spécificités.

Luc Derepas rappelle l'allongement des délais, en dépit des moyens consentis : délais administratifs (domiciliation, délivrance de l'autorisation provisoire de séjour) et délais de traitement de la demande d'asile (OFPRA, CNDA). Ce phénomène d'importance des délais est amplifié par l'augmentation et la concentration des flux des demandes d'asile. Il est par conséquent nécessaire de simplifier les procédures et revoir les méthodes de travail.

La gouvernance est aussi à revoir. Le secrétaire général évoque la stratification et la complexification des textes ainsi que l'intervention d'un nombre trop important d'acteurs. Ainsi, sont mobilisés dans le dispositif une administration centrale regroupée au sein du service de l'asile du SGII, deux établissements publics autonomes (OFPRA et OFII), Pôle emploi pour la gestion de l'ATA, les services des préfectures et les services déconcentrés de la cohésion sociale, au niveau régional et départemental, les SGAR pour la gestion des crédits et les associations. L'enjeu de rationalisation autour de l'interprétariat est évoqué et l'intérêt de revoir les systèmes d'information également.

Le dispositif juridique français de l'asile repose sur la juxtaposition des compétences exclusives de l'OFPRA et de la CNDA pour statuer sur les demandes d'asile et d'une compétence administrative, exercée par les préfectures en ce qui concerne l'admission provisoire au séjour des demandeurs d'asile et leur suivi. Cette dualité des dispositifs est source de complexité. Il conviendra d'examiner les procédures prioritaires, et en particulier la question des pays d'origine sûrs, source de contestation. La prise en compte des personnes vulnérables, justifiant de garanties particulières, est aussi une nécessité. Pour le Secrétaire général une révolution est à faire s'agissant des procédures.

Le premier accueil et le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile ne sont plus adaptés à la demande d'asile. La situation est rendue difficile par la difficulté d'adapter les moyens à l'évolution de la demande. Les missions des plates-formes d'accueil ont été davantage encadrées, mais le référentiel est contesté par certains. Ce sujet méritera

certainement débat. Le dispositif d'hébergement est "l'autre point noir" avec 30% des demandeurs d'asile hébergés en CADA, caractérisé par un taux de rotation insuffisant et une moyenne nationale de 20 % de résidents en CADA qui ont fait l'objet d'une décision définitive. Une réflexion sur l'évolution du parc est à mener.

Enfin, l'insertion des réfugiés doit être revue pour qu'ils prennent place dans la société française.

5. Présentation de la méthode retenue

Le Ministre demande au Secrétaire général de présenter aux participants la méthode retenue pour la concertation.

Luc Derepas explique que le travail repose sur 4 ateliers recoupant ces thèmes : les procédures ; l'accueil, l'orientation et l'accompagnement ; l'hébergement ; l'insertion.

Les ateliers devraient comprendre environ vingt personnes, chacun étant animé par un binôme de co-animateurs (association/administration). Il sera demandé aux participants, dès la semaine prochaine, de faire des propositions pour constituer les binômes. Chaque atelier disposera d'un rapporteur qui travaillera en lien avec les animateurs. Le site internet du ministère de l'intérieur a mis en place une page dédiée sur laquelle seront versés les principaux documents, les comptes-rendus, etc. Le projet de calendrier est présenté.

6. Réaction des participants

Pierre Henry pose la question de la place de la thématique "accompagnement". Pour lui l'accompagnement prend également sa place lors de la phase de l'hébergement du demandeur d'asile.

Valérie Létard lui répond qu'il y a possibilité d'élargir les thématiques des ateliers. Certains sujets sont transversaux et seront abordés au cours d'ateliers différents.

Le Ministre va dans le même sens en précisant qu'il convient de garder la structure des quatre ateliers et que l'administration est disponible pour expertise, même si le Cabinet sera très présent.

Jean-François Ploquin demande à ce que soient pris en compte les enjeux de réorganisation administrative actuellement en cours d'élaboration ou de mise en œuvre (exemple : le devenir des DDCS)

Luc Derepas, rappelle l'intérêt d'une conception "élastique" des thèmes traités dans les ateliers et d'une approche nécessairement transversale.

Sylvie Guillaume estime qu'il est utile que chaque atelier puisse auditionner les partenaires européens.

Pour **Valérie Létard,** l'approche budgétaire est aussi à prendre en compte notamment la réforme des fonds européens et les moyens de la politique de la ville. Elle s'interroge sur la possibilité d'obtenir des moyens budgétaires complémentaires.

Sylvie Guillaume précise que c'est la vocation du Fonds asile et migrations

Le représentant du Maire de Mulhouse considère qu'il faut parvenir à une uniformisation des pratiques européennes en matière de classification des pays sûrs.

Le représentant de Médecins du Monde demande à ce que d'autres associations, qui ne sont pas opérateurs, puissent participer au travail de concertation. Elles ont plus de latitude sur la prise de parole. Par ailleurs, selon lui, il ne faut pas se limiter aux personnes vulnérables mais élargir la réflexion aux droits d'accès aux soins pour tout demandeur d'asile (CMU, AME). Il appelle à plus de pragmatisme en simplifiant les démarches. Il y a de vrais débats de fond sur ce point. Il serait aussi intéressant d'intégrer dans le groupe de travail des demandeurs d'asile et des réfugiés qui ont vécu ce processus.

Le Ministre répond qu'il faut évidemment donner l'accès le plus large aux associations mais cela doit rester gérable. Les parlementaires examineront les demandes.

Jean-Claude MAS demande des précisions sur la composition des ateliers. Il faut avancer en amont pour ne pas perdre de temps lors des premiers ateliers sur des questions de méthode. Il n'a pas été consulté sur la méthode de la concertation.

Jean-François Ploquin interroge le ministre sur le rôle des inspecteurs de l'IGA pendant la durée de la concertation.

Thomas Andrieu, directeur-adjoint du cabinet du ministre répond que les trois inspections générales (IGA-IGF-IGAS) viendront en support pour se prononcer sur les scénarios et pourront présenter à l'occasion d'une réunion le diagnostic de la situation de l'asile, si les médiateurs en font la demande.

7. Conclusions

Jean-Louis Touraine fait part de son impression sur les dysfonctionnements évoqués et conclut à l'urgence des réformes. En tant que médiateur il agira avec une grande transparence et avec le souci de la simplification. La complexité nuit à l'idée de justice et à l'efficacité du dispositif.

Utiliser des informations comparatives, tirées de l'expérience de nos partenaires européens, pourrait s'avérer nécessaire. Tous les exemples ne sont cependant pas pertinents ou tout simplement transposables compte tenu des traditions de ce pays. Il souhaite savoir quelle est la réalité et l'importance d'un système de filières et disposer de données chiffrées.

Il rappelle l'importance d'éviter la confusion entre l'obligation d'hébergement des demandeurs d'asile et les besoins d'hébergement des personnes en grande précarité, confusion de nature à nourrir certains extrémismes. Il ajoute qu'il est d'accord pour aborder l'accès à la santé des demandeurs d'asile.

Valérie Létard partage l'approche et la volonté de transparence de Jean-Louis Touraine. Elle rappelle ce qui est attendu d'ici la fin de la semaine prochaine des associations et des élus. D'ici le prochain comité de concertation du 11 septembre, des réunions seront organisées par les médiateurs, notamment avec les animateurs de chaque atelier.

Elle ajoute que, suite à ces premiers échanges, des visites pourraient être envisagées, notamment dans des localités rurales, en préfectures, permettant de comprendre le parcours du demandeur d'asile.

Le Ministre remercie les participants et clôt le premier comité en indiquant qu'il sera le garant de la qualité de cette concertation.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION D'INSTALLATION DU COMITE DE CONCERTATION DU 15 JUILLET 2013

Présidence :
Mme Valérie Létard, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis Touraine, Député du Rhône

Destinataires :

M. Luc Derepas, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration

Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, Chef du service de l'asile

M. Pascal Brice, Directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Yannick Imbert, Directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration

M. Michel Lalande, Préfet de la région Basse Normandie

Mme Fabienne Buccio, Préfète de la Loire

M. Philippe Galli, Préfet de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François Savy, Préfet du Morbihan

Mme Sabine Fourcade, Directrice générale DGCS, ministères sociaux

M. Jean-Yves Grall, Directeur général DGS, ministères sociaux

Mme Marie-Françoise Lavieville, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

M. Philippe Leclerc, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés

Mme Sylvie Guillaume, Députée européenne

M. Julien Pontier, Directeur adjoint du Cabinet du Maire de Rennes

M. Philippe Trimaille, Adjoint au Maire de Mulhouse

M. Jean-Louis Tourenne, Président du conseil général d'Ille et Vilaine représente l'association des départements de France

M. Rollon Mouchel-Blaisot, Directeur général de l'association des maires de France

M. Florent Guéguen, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Philippe Ellias de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Jean-Marie Boutiflat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA

M. Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile

M. Jean-François Ploquin, Directeur général de Forum Réfugiés

M. Jean-Marie Oudot, Directeur général de Coallia

M. Pierre Salignon, Directeur général de Médecins du Monde

M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade

M. Bernard Thibaud, Secrétaire général du Secours catholique

M. Didier Piard, Croix Rouge Française

S e c r é t a r i a t g é n é r a l à l ' i m m i g r a t i o n e t à l ' i n t é g r a t i o n

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mercredi 11 septembre 2013 – 15h00	- Participants au comité de concertation
Salle Erignac – Place Beauvau	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Installation du comité de concertation sur la réforme de l'asile	

1. Interventions des deux parlementaires

Les présidents du comité se félicitent des travaux effectués avant l'été qui doivent permettre au comité d'entrer rapidement dans sa phase active.

Jean-Louis Touraine prie d'excuser Mme Sylvie Guillaume, députée européen, M. Jean-Yves Grall, directeur général de la santé, M. Jean-Louis Tourenne, président du conseil général d'Ille et Vilaine et représentant l'association des départements de France ainsi que M. Philippe Trimaille, adjoint au maire de Mulhouse.

Il revient sur le premier comité de concertation, décrivant les différentes étapes successives engagées depuis le 15 juillet. Il rappelle l'importance de l'état d'esprit de confiance. Il évoque également les réunions qui se sont tenues les semaines précédentes visant à organiser les modalités de fonctionnement des ateliers. La finalité de ces ateliers sera d'aboutir à une série de propositions pragmatiques et réalisables, visant à l'amélioration du dispositif d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Il indique à cet égard que le rapport sur l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales sera très prochainement rendu public. Il informe que le prochain comité de concertation, organisé le 2 octobre, est avancé à 14 h 00.

Valérie Létard indique qu'elle a conscience de la difficulté de la tâche compte tenu du nombre de participants et des différents enjeux. La première réunion avec les animateurs témoigne d'un travail de confiance, de transparence et de relations équilibrées entre les différents participants. Rien n'est fermé à l'image du rapport des inspections rendu public. Il est important d'informer les animateurs des ateliers des demandes de participation. Celles-ci, nombreuses, pourraient donner lieu soit à des auditions soit à des contributions écrites appelées à être versées aux travaux. Les parlementaires transmettront ces demandes aux animateurs des ateliers.

2. Approbation du compte rendu du premier comité de concertation

Le compte rendu est approuvé.

3. Approbation du protocole de fonctionnement des ateliers

Luc Derepas, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, présente le protocole de fonctionnement qui a déjà fait l'objet d'une discussion avec les animateurs la semaine précédente. Ce protocole fixe notamment un principe d'équité permettant de s'assurer d'un temps de parole équilibré entre les parties. Les ateliers feront par ailleurs appel aux contributions et aux comptes rendus des auditions de différents acteurs, tout particulièrement des élus locaux (l'AMF et l'ARF ont ainsi été sollicitées) mais aussi des associations n'ayant pu être représentées au sein des ateliers. Le protocole fixe également un principe de transparence qui suppose une bonne circulation de l'information. Les rapporteurs, issus de l'administration, devront transmettre dans les 48 heures suivant chaque réunion un projet de compte rendu aux animateurs, lesquels devront le valider afin qu'il soit diffusé avant la réunion suivante de l'atelier concerné. Ces documents seront transmis aux membres des autres ateliers afin de veiller à une bonne information transversale. Le protocole retient le principe d'une confidentialité des documents, le temps de la concertation, afin d'assurer la sérénité des travaux. Chaque atelier se réunira pendant trois journées et les modalités pratiques des ateliers seront déterminées par les animateurs.

Jean-Louis Touraine s'assure que cette proposition recueille l'assentiment de tous les participants du comité de concertation. Il revient sur le principe de confidentialité et précise que les membres des ateliers sont bien évidemment libres de communiquer sur leurs propres points de vue.

4. La composition des ateliers

Jean-Louis Touraine rappelle que les ateliers bénéficieront de l'appui et de l'expertise des services de l'Etat, en particulier du SGII. Concernant des thématiques spécifiques, telles que l'accès aux soins, les ateliers pourront faire appel aux corps administratifs concernés (ex : l'IGAS). Les présidents du comité signalent enfin que les membres des ateliers peuvent également faire appel à tout autre type d'expert.

Valérie Létard précise que plusieurs demandes de participation ont été prises en compte. S'agissant des élus locaux, les associations des départements et des maires de France (ADF et AMF) ont été sollicitées pour désigner des représentants.

Marie-Noëlle Schoeller, maire adjointe de Besançon, s'interroge sur l'absence de représentants dans les ateliers permettant d'aborder la thématique "enfance et scolarisation".

Laurent Giovannoni, responsable du département Etrangers à Secours catholique, remercie pour la prise en compte des demandes de participation. Il appelle l'attention des participants sur les questions spécifiques concernant l'outre mer.

Il est convenu que ces deux thématiques sont des sujets transversaux à aborder en tant que de besoin dans chaque atelier.

Jean-Louis Touraine rappelle la possibilité de faire émerger de nouveaux sujets en cours de concertation.

Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile, co-animateur de l'atelier n°1, considère que la question de la scolarisation est abordée de manière transversale dans les ateliers n°2, n°3 et n°4. Cela relève notamment de l'accompagnement. Quant aux mineurs, ils relèvent de la notion de personnes vulnérables, sujet transversal abordé notamment au regard de la prochaine transposition des directives dites procédures et accueil.

Valérie Létard ajoute que des remontées régulières entre les animateurs auront lieu, ce qui permettra notamment d'identifier les sujets à caractère transversal.

Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade, regrette que La Cimade n'ait pas été retenue dans l'ensemble des ateliers et demande, au moins, à ce que la possibilité d'intégrer l'atelier n°3 soit reconsidérée.

Florent Gueguen, directeur de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), co-animateur de l'atelier n°3, soutient cette demande.

Valérie Létard rappelle les contraintes qui pèsent sur le fonctionnement des ateliers qui ne permettent pas d'accepter toutes les sollicitations, très nombreuses. Mais chacun est invité à faire valoir son point de vue par écrit sur tous sujets.

Jean-François Corty, Directeur des missions France à Médecins du monde, constate que l'atelier n°2, qui aborde les questions de santé, ne prévoit pas la participation de représentants socio-médicaux comme par exemple un établissement de santé ou des fonctionnaires de la direction générale de la santé. **Brigitte Frénais-Chamaillard** suggère de recourir à des auditions sous réserve de l'avis des deux animateurs.

Valérie Létard rappelle la nécessité pour chaque atelier de pouvoir saisir en tant que de besoin tous les services et des corps d'inspection. Ces consultations permettront d'évaluer la faisabilité des mesures. Il appartient aux animateurs de prendre en considération ces demandes.

Jean-Louis Touraine confirme cette approche. Selon lui, le travail doit se dérouler en deux phases successives. Le premier temps doit correspondre, pour les membres des ateliers, à une liberté totale de réflexion en partant de l'état actuel puis à une formulation de propositions. La deuxième phase serait une étude de faisabilité des scénarios proposés, avec l'appui des services et corps d'inspection, en l'espèce la DGS ou l'inspection générale des affaires sociales.

4. Les fiches repères

Luc Derepas présente les fiches-repères en rappelant qu'elles ont été substantiellement modifiées lors de la consultation menée avec les associations. L'idée est de mettre à la disposition des membres des ateliers un document pleinement partagé.

S'agissant de l'atelier n°1, les problématiques suivantes devront être examinées : les garanties juridiques et procédurales, le droit au recours effectif, la question des délais et la simplification administrative. Les personnes vulnérables sont un point d'attention particulier. Une dernière thématique porte sur la limitation des détournements des procédures.

Pierre Henry considère que cette fiche fait l'objet d'un consensus. Le débat sur la transposition, de manière efficace, aura lieu à l'intérieur des ateliers car il s'agit de débats techniques.

Jean-Louis Touraine suggère d'adopter une démarche de comparaison au niveau européen, notamment pour la question des délais d'examen. Il évoque le cas des dossiers manifestement sans relation avec un besoin réel de protection et l'idée d'adapter la procédure aux différentes situations des demandeurs, de façon à éviter que les procédures soient ralenties par les afflux de demandes "détournées". Il évoque également la question des différentiels de protection OFPRA/CNDA.

Pierre Henry indique que c'est au cours de l'atelier n°1 que cette question devra être approfondie. Il souligne le danger qu'il y aurait à "pré-selectionner" les demandes d'asile.

Valérie Létard considère qu'il serait très intéressant, sur la base de cette analyse, de faire ressortir les éléments les plus significatifs.

Pierre Henry est d'accord avec cette méthode.

Brigitte Frénais-Chamaillard présente ensuite l'atelier n°2 en rappelant les enjeux notamment du référentiel de prestations et les difficultés de financement d'un dispositif très dual d'hébergement des demandeurs d'asile.

Pierre Henry précise que le dispositif d'hébergement d'urgence, supposé être complémentaire, est plus coûteux. **Brigitte Frénais-Chamaillard** suggère que ce point soit d'abord vérifié à l'occasion de l'atelier n°3.

Jean-François Ploquin, **directeur général de Forum Réfugiés, animateur de l'atelier n°2**, rappelle la nécessité d'aborder l'accès aux procédures et donc l'articulation entre les ateliers n°1 et n°2. Il considère qu'il faudra aborder la question de la régionalisation de l'accès au séjour et le découpage territorial de l'OFII. L'enjeu financier est rendu plus important avec le changement de programmation et une relative incertitude sur le nouveau fonds européen en termes de ventilation et de campagne budgétaire. Il s'agit d'une difficulté supplémentaire pour les porteurs de projet et l'administration.

Luc Derepas présente l'atelier n°3 relatif à l'hébergement. Au-delà d'un état des lieux bien connu, les principaux enjeux sont l'éventuelle harmonisation des dispositifs, les besoins d'une déconcentration plus importante, l'évaluation du périmètre du parc d'hébergement et enfin le statut des centres d'accueil des demandeurs d'asile. L'atelier abordera notamment la question de la dualité des dispositifs et la possibilité de s'orienter vers un régime unique, compte tenu du contexte budgétaire

Florent Gueguen précise que cette fiche a été substantiellement modifiée par rapport à la version initiale. Il lui est paru nécessaire de rajouter certains points comme la problématique de l'inégalité d'accès aux centres d'accueil des demandeurs d'asile, notamment

pour les personnes placées en procédure prioritaire ou à qui s'applique le règlement Dublin. La question des déboutés nécessitera de revoir la gouvernance entre les administrations chargées de l'asile et du logement. S'agissant de la simplification, la FNARS est attachée au statut d'établissements médico-sociaux des CADA. En aucun cas, les associations ne participeront à un travail ayant pour objet de remettre en cause ce statut.

Marie-Noëlle Schoeller, adjointe au maire de Besançon, considère pour sa part qu'il faut être vigilant sur la capacité des territoires à recevoir brutalement des flux accrus de demandeurs d'asile. Elle cite le cas du Doubs confronté à des hausses soudaines avec des incidences sur le fonctionnement des services publics et un coût accru pour l'Etat et les collectivités territoriales. Ces évolutions, dès lors qu'elles sont rapides, pèsent sur les territoires.

Michel Lalande, préfet de la région Basse-Normandie, souhaite que les collectivités territoriales participent à ces travaux précisant qu'au-delà du Doubs, de très nombreuses collectivités sont confrontées à ces difficultés. Il rappelle son souhait de disposer d'un abécédaire sur le domaine de l'asile. Il précise que l'atelier 3 devra aborder la gestion de la sortie des dispositifs d'hébergement de manière humaine. Un débouté n'est pas un délinquant. Ce n'est donc pas une question d'ordre public.

Jean-Marie Schléret, conseiller municipal de la Ville de Nancy, Délégué à la santé et au logement, intervient pour souligner que les collectivités territoriales n'ont jamais été confrontées à une telle situation. A Nancy, un budget de 5 à 6 M€ est ainsi consacré à un public comprenant 15% de « Dublinables » et 40% de déboutés. Les associations sont exténuées. Il appelle l'attention des participants sur le risque politique.

Valérie Létard est sensible à l'intervention des élus locaux, qui témoigne de l'importance de l'équilibre territorial et de l'interaction avec d'autres aspects. L'asile interfère notamment sur d'autres missions. Les élus locaux ont en effet une obligation de résultat dans tous les domaines. L'accompagnement du demandeur d'asile est donc essentiel. Le point de vue des territoires est déterminant pour la réussite de l'accompagnement.

Florent Gueguen souhaite qu'on évite de voir dans les demandeurs d'asile la cause de difficultés qui tiennent en réalité à des insuffisances budgétaires.

Valérie Létard confirme qu'il n'est pas question de "pointer du doigt" les demandeurs d'asile.

Jean-François Ploquin souligne l'importance de faire perdurer le modèle des CADA.

Laurent Giovannoni confirme qu'il y a une remontée du terrain et une fatigue des travailleurs sociaux.

Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, précise que depuis sa prise de fonctions tous les acteurs sont confrontés à des tensions, à l'image des agents de l'office dont il est ici le porte-parole. Les agents sont en attente des résultats de ces travaux.

Philippe Galli, préfet de Seine-Saint-Denis, s'interroge sur le titre de l'atelier n°4 et l'absence de clarification entre les termes d'insertion et d'intégration. Il rappelle par ailleurs qu'effectivement les agents de préfecture ou les acteurs associatifs sont confrontés à la

hausse des demandeurs d'asile. Il lui parait nécessaire de sortir d'un débat budgétaire et d'essayer de revoir les concepts. Il est donc nécessaire de sortir des postures pour pouvoir avancer sur un sujet sur lequel tous les participants sont attendus.

Pierre Henry intervient pour confirmer que toutes les associations sont conscientes des souffrances des acteurs mais chacun doit faire un effort sur la clarté des concepts. Il convient de travailler à un nouveau modèle pour accompagner au mieux les demandeurs d'asile. Mais il appartient à l'Etat de dire ce qu'il entend faire des personnes, qui à l'issue d'une procédure équitable et juste, n'accèdent pas à une protection internationale. Depuis dix ans, l'Etat a une posture très martiale. Les acteurs associatifs sont en recherche d'une solution juste et équitable pour tous les demandeurs d'asile. Il ne faut pas mélanger les responsabilités face à un sujet qui pose des problèmes de gouvernance. Ce sujet ne relève pas de l'asile à proprement parler.

S'agissant de l'atelier n°4, **Brigitte Frenais-Chamaillard** rappelle l'état des lieux des dispositifs créés pour les bénéficiaires d'une protection internationale et le choix des axes de travail.

Cette dernière fiche n'appelle pas d'observations particulières.

L'ensemble des fiches-repères est donc adopté par le comité de concertation.

5. Synthèse de la boîte de dialogue

Brigitte Frénais-Chamaillard rappelle l'existence d'une boîte de dialogue mise en place depuis le premier comité de concertation. L'accès aux messages est limité aux deux parlementaires et au secrétariat du comité. Elle fait état d'un certain nombre de messages stéréotypés et à caractère xénophobe, nombreux au moment de l'ouverture de la boîte de dialogue en juillet mais qui ont cessé depuis.

La synthèse sera jointe au compte rendu.

6. Conclusions

Thomas Andrieu, directeur adjoint de cabinet, souhaite informer les participants de la transposition de la directive RLD-UE sans attendre la fin de la concertation. Le Gouvernement a ainsi pris l'initiative de déposer un amendement législatif qui a été adopté hier en commission des lois de l'Assemblée nationale à cet effet.

L'amendement sera joint au compte rendu du comité.

Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade s'interroge sur le contenu du prochain comité de concertation compte tenu du fait qu'un seul atelier sera organisé entretemps.

Valérie Létard considère que cette étape du 2 octobre doit être l'occasion d'évoquer les orientations, les pistes abordées pendant les premières journées des ateliers.

Jean-Marie Boutiflat, de la FNARS, revient sur la proposition évoquée lors du premier comité de concertation d'associer un bénéficiaire d'une protection internationale aux travaux des ateliers.

Fadela Benrabia, conseillère du ministre, considère qu'il faut dans ce cas préparer ces auditions pour éviter de donner l'impression d'une éventuelle instrumentalisation. Il convient de s'assurer des bonnes conditions d'écoute et d'expression pour des personnes parfois vulnérables.

Jean-Marie Boutiflat fera des propositions en ce sens.

Jean-Louis Touraine et **Valérie Létard** remercient les participants et clôturent ce deuxième comité.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION
DU COMITE DE CONCERTATION DU 11 SEPTEMBRE 2013

Présidence :
Mme Valérie Létard, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis Touraine, Député du Rhône

Membres du comité de concertation :

M. Luc Derepas, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration

Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, Chef du service de l'asile

M. Pascal Brice, Directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Yannick Imbert, Directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration

M. Michel Lalande, Préfet de la région Basse Normandie

Mme Fabienne Buccio, Préfète de la Loire

M. Philippe Galli, Préfet de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François Savy, Préfet du Morbihan

Mme Brigitte Bernex, DGCS, sous-directrice de l'exclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, ministère des affaires sociales et de la santé

Mme Marie-Françoise Lavieville, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

M. Philippe Leclerc, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés

Mme Catherine Debroise, Adjointe au Maire de Rennes

Mme Marie-Noële Schoeller, Adjointe au maire de Besançon et M. Jean-Marie Schléret, conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy, représentants de l'association des maires de France

M. Florent Guéguen, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Philippe Ellias de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Jean-Marie Boutiflat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA

M. Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile

M. Jean-François Ploquin, Directeur général de Forum Réfugiés

M. Jean-Marie Oudot, Directeur général de Coallia

M. Jean-François Corty, directeur des misisons France, Médecins du monde

M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade

M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers, Secours catholique

Mme Juliette Laganier, chargée de mission à la direction des affaires sociales, Croix rouge française

Ont participé également à la réunion

M Jean-Pierre Battesti IGA,

M Florian Valat, IGA,

M Bernard Verrier, IGAS,

M Yves Bonnet, IGF

Mme Doublet, chef du département du droit d'asile et de la protection, service de l'asile

Mme Dagorn, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, service de l'asile

M Péhau, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

Mme Nadia Angers-Dieboldt, chef de la mission communication,

M Pierre-Yves Argat, chargé de mission au SGII.

Accompagnement des membres du comité de concertation

Mme Serres-Combourieu, association des Maires de France,

Mme Olivares, mairie de Besançon

M Crovesi, stagiaire ENA,

D i r e c t i o n G é n é r a l e d e s E t r a n g e r s e n F r a n c e

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mercredi 2 octobre 2013 – 14h00	- Participants au comité de concertation
Salle des Fêtes – Place Beauvau	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Troisième comité de concertation sur la réforme de l'asile	

1. Interventions préalables et validation du compte rendu du précédent comité

M. Jean-Louis Touraine indique qu'il n'y a aucun scénario préétabli sur lequel la concertation pourrait influer. Il souligne que la concertation entre dans une phase importante et exhorte chacun des membres à l'énergie enthousiaste permettant de lister les propositions. Il ne peut être fait de procès d'intention à quiconque car les parlementaires sont libres dans leur travail de synthèse et ils feront en sorte de n'oublier aucune des interventions. Ni le ministère de l'intérieur, ni le gouvernement ne leur imposent une feuille de route. Le travail doit se prolonger dans le même état d'esprit.

Mme Valérie Létard confirme les propos de Jean-Louis Touraine. La concertation entre dans une phase importante de ses travaux. Il est primordial que chaque atelier ait le souci d'aborder toutes les contributions et de les verser aux débats. Elle souligne que chacune des propositions doit être examinée. Il ne faut pas que ce travail, important, empêche d'aborder tous les sujets y compris les sujets « tabous » évoqués dans les fiches repères. Elle indique qu'effectivement elle n'a aucun a priori et qu'ils attendent tous deux des propositions clairement exprimées, applicables, faisant consensus ou non. Elle propose la validation du compte rendu du 2ème comité de concertation.

M. Florent Gueguen, directeur de la FNARS, exprime l'inquiétude des associations, que ce soit celles qui animent ou celles qui participent aux ateliers, face à une éventuelle réforme prête à être mise en œuvre. Le processus est complexe. Or, le projet de loi de finances, rendu public récemment, témoigne de diminutions de crédits budgétaires sur l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et les crédits de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Or le rapport des inspections générales souligne l'importance de la réforme d'un dispositif appelé à se développer. Le débat s'en trouve selon lui faussé. Il formule la même observation sur la baisse du budget de l'OFII. Ce n'est pas une défiance mais une méfiance vis-à-vis d'orientations portées par le ministère des finances.

M. Pierre Henry, directeur général de FTDA, constate que l'ensemble des associations est entré dans ce processus original de concertation, mais avec une vraie vigilance. Il rappelle que le climat est tendu sur le terrain avec de nombreuses déconvenues. Ces annonces budgétaires ne surprennent pas. Des interrogations s'élèvent également sur la baisse du coût des places des CADA. Il y a des initiatives prises sur le terrain qui semblent contraires ou limites au regard du CASF.

Il y a une volonté de bonifier les travaux de l'atelier Procédures avec Jean-Philippe Thiellay. Mais il constate deux logiques parallèles. Celle des associations, qui paraît vouloir intégrer les axes d'une réforme, avec imagination, et celle de l'administration qui reste frileuse. Cela pose un certain nombre de questions. Le calendrier est complexe et contraint. Le ministre et le Parlement interviendront ensuite. Il faut entendre les inquiétudes raisonnables des associations et que cela puisse influer sur le contenu et la manière d'aborder les prochains travaux des ateliers.

M. Jean-Louis Touraine rappelle que rien n'est décidé mais qu'il est normal que le gouvernement s'attache à s'occuper de la loi de finances et des contraintes actuelles et cela sans anticiper sur ce que les travaux et les lois éventuelles apporteront. Il ajoute qu'il y a la possibilité de modifier la loi de finances 2014. Les parlementaires n'ont qu'une feuille blanche.

M. Thomas Andrieu, directeur adjoint du cabinet, confirme qu'il n'y a pas d'intentions cachées du gouvernement. Le projet de loi de finances traduit une obligation de piloter les crédits dans l'attente de la conclusion des travaux de la concertation. S'agissant de l'ATA, sa gestion est en cours d'amélioration en lien avec Pôle Emploi. Par ailleurs, la décision de la création de 4 000 places de CADA est en cours de mise en œuvre et aura un impact positif sur le dispositif de l'HUDA. S'agissant de l'OFPRA, il rappelle la création de 10 nouveaux emplois d'officiers de protection qui s'ajoutent à celles des années précédentes et dont tout le monde attend des bénéfices en termes de délais de traitement. Il s'agit du travail normal de l'administration dans un contexte budgétaire contraint.

Les services ont des points de repère et de vigilance mais les seuls marqueurs sont ceux qui ont été mentionnés à l'occasion du discours du ministre le 15 juillet.

M. Philippe Trimaille, adjoint au Maire de Mulhouse, souhaite donner son point de vue d'élu de terrain. La situation humaine est très difficile. Le travail de réforme est nécessaire mais il doit ouvrir des perspectives. Il fait le constat qu'en cette période d'augmentation de la demande d'asile, seulement 25% des personnes bénéficient au final d'une protection. 75% des personnes ont fait une démarche difficile et coûteuse. Il en déduit que la plus grande partie des demandeurs d'asile se trompent de démarches et se trompent de critères. Comment serait-il possible de gérer ces flux voire de les faire diminuer et ainsi de s'assurer que les personnes entament les bonnes démarches ?

Il évoque la question des filières et de l'exploitation de la misère humaine. Sur ce point de la classification des pays d'origine sûrs, il y a hétérogénéité entre les Etats. Le Kosovo est considéré comme un pays non sûr uniquement en France et au Luxembourg. Où est la logique? Le comité de concertation devrait exprimer une position, une attente.

Mme Valérie Létard intervient en rappelant que ces sujets sont abordés dans les ateliers. Les contributions doivent être passées au crible des ateliers avant d'être soumises devant les membres du comité pour parvenir à retenir une proposition la plus proche de la réalité et répondant aux besoins. Elle reconnaît qu'un nombre important de sujets sont à traiter et que le binôme des animateurs doit servir notamment à bien les sérier.

M. Pierre Henry confirme que chacun comprend les difficultés des collectivités territoriales et qu'elles doivent intervenir dans le débat mais le traitement des déboutés est un sujet différent de celui de l'asile. Il pose la question de leur accès au séjour ou de leur éloignement. C'est un sujet qui relève de l'Etat, c'est à lui de dire ce qu'il entend faire sur ce point mais cette question n'est pas au cœur de la concertation.

Mme Valérie Létard rappelle que les travaux doivent être l'occasion, au niveau des ateliers, de tout aborder. L'intérêt même des ateliers est que chacun exprime sa réalité. La question des déboutés fait partie de la concertation.

M. Philippe Trimaille indique qu'il est important de rappeler le cadre des travaux. La question des déboutés entre dans le sujet. 75% des demandeurs d'asile sont de futurs déboutés.

M. Laurent Giovannoni, Secours catholique, constate que plusieurs scénarii coexistent. Avant de parler des déboutés, il est logique de parler des demandeurs d'asile. Il est indispensable de réfléchir sur l'ensemble du dispositif. Il appelle l'attention des membres du comité sur le fait que la formulation d'une hypothèse influe sur tout le dispositif. Il considère qu'il y a un risque de passer à côté de la réforme en n'abordant les sujets que de manière segmentée. Par exemple, l'idée avancée de revoir le schéma d'avant 1993 avec un rôle de l'OFPRA. L'hypothèse de la déconcentration de l'OFPRA conduit à d'autres interrogations.

II – Restitution des premiers travaux

Les membres du comité se sont vu adresser, en amont de ce 3ème comité, les synthèses des quatre ateliers.

Restitution atelier n°1 : Procédures

M.Jean-Philippe Thiellay estime que cette concertation est la meilleure et la pire des choses selon que l'on en attende trop ou pas assez. Par cette démarche on ouvre la porte des ministères à des partenaires qui en avaient perdu l'adresse. Sur un tel sujet, ils sont associés et c'est positif. C'est à la fois tôt et tard, en tout état de cause les délais pour parvenir à des propositions sont courts. L'atelier 1 a donc veillé à limiter les thèmes et dégager les points saillants.

Il aborde dans un premier temps les quelques préoccupations communes des participants à l'atelier. Tout le monde est d'accord pour réduire les délais car cela signifie des coûts, de l'insécurité juridique y compris pour les demandeurs d'asile. Les participants s'accordent pour reconnaître que la procédure est complexe et occasionnent de nombreux allers-retours en préfecture notamment. Pour autant les participants ne vont pas jusqu'à imaginer une grande agence de l'asile. Il y a également consensus sur le fait que la simplification peut passer par la recherche d'une allocation optimale des moyens : tout dossier ne nécessite pas le même temps de traitement. Les pratiques sont particulièrement hétérogènes et regrettables au regard du principe d'égalité et la nécessité de voir les préfets appliquer la même règle d'où l'idée d'une instruction générale commune, avec des règles transparentes et accessibles comme tout document administratif. Certains points méritent d'être expertisés comme la suppression de la première étape de dépôt d'une demande d'asile

sous 21 jours : le dépôt d'une demande à l'OFPRA suffirait-il pour que la préfecture délivre une autorisation provisoire de séjour de six mois ?

Dans les points de désaccords, il y a des points d'interrogation. La transposition de la nouvelle directive prévoit, en son article 4, une autorité chargée du droit de la protection. Qu'est ce qu'une autorité ? Pour l'heure c'est l'administration qui est en charge. Si d'aventure, la CJUE retenait une autorité unique, cela remettrait en cause l'approche actuelle. La question du métier de l'OFPRA renvoie à l'idée que cet office est chargé de la protection et non d'une mission de police administrative. S'agissant des déboutés, le débat sur les 25%-75% a été évité. On ne parle pas de police administrative. Ce n'est pas un sujet qui relève du champ de l'atelier. L'atelier 3 pourra aborder ce sujet : le rejet de la CNDA entraîne-t-il une décision de police administrative ?

M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, remercie les animateurs pour leur conduite de l'atelier 1 avec des travaux utiles en ouvrant la discussion. Un point est essentiel : la place de l'Office dans la procédure. Il faut mettre l'audace là où cela est nécessaire. La discussion sur l'éventualité de confier à l'Office des compétences en matière de droit de séjour signifie concrètement la remise des titres pour les procédures prioritaires. Certains participants considèrent que cela revient à l'Office. C'est dangereux car inapproprié. Il y aurait un véritable risque à mélanger les missions de l'Office et celles de l'admission au séjour. Le schéma dans lequel des officiers de protection viennent à statuer sur des droits actuellement examinés par les préfectures n'est pas souhaitable malgré la bonne intention qu'il recouvre. Seul ce qui concerne le contenu de la demande d'asile concerne l'Office. L'idée d'une déconcentration est en revanche envisageable sous certaines réserves, notamment budgétaires.

M. Laurent Giovannoni revient sur les propos de M. Brice. Il est clair que la question de la première étape est primordiale notamment en termes de délais, en recherchant une réelle simplification et donc l'accès à la procédure. Pendant de très longues années, jusqu'en 1993, la préfecture délivrant un titre de séjour n'avait pas le pouvoir de refuser la saisine de l'OFPRA. Il n'y avait donc pas de confusion. On peut donc aller plus loin sur cette voie de simplification sans ouvrir le champ à une éventuelle confusion entre les missions.

Restitution atelier n°2 : Accueil, orientation et accompagnement des demandeurs d'asile

M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum réfugiés, rappelle l'articulation entre les trois journées de travail de l'atelier. La dernière journée a pour vocation de valider les hypothèses, il est donc difficile à ce stade de présenter les premières orientations. La présentation du compte rendu, par associations et administrations, ne doit pas cacher le fait qu'il puisse y avoir des approches différentes au sein de ces groupes et que les consensus sont possibles au-delà de ces approches. La question a porté notamment sur l'organisation territoriale des flux et donc les modalités d'orientation.

Des divergences surgissent entre les associations et les administrations sur la question de la directivité. On trouve également une divergence, entre les administrations et les associations, sur la question du libre choix, pour le demandeur, de sa région d'accueil. Les premières étant attachées à la régulation. Les débats ont longuement porté sur la domiciliation en reliant cela avec la question de l'hébergement. Le débat n'a pas été tranché.

S'agissant du niveau de territorialisation, il y a eu des échanges riches sur le niveau régional ou départemental. Pour les associations la régionalisation, en concentrant son activité

en un seul lieu, fragilise la relation de proximité. Pour l'administration, la régionalisation poursuit l'objectif de professionnalisation des agents. Les prochaines séances pourraient progresser en faisant la distinction entre ce qui relève du départemental et du régional.

Un autre point a porté effectivement sur la domiciliation. Un consensus porte sur l'absence d'exigence d'une adresse. Un débat a été ouvert sur l'idée d'un lieu commun rassemblant différents acteurs (OFII, CPAM, Pôle Emploi …). La discussion fait apparaître la nécessité de distinguer le travail administratif et l'accompagnement social. La nécessité d'un système d'information fait consensus. L'atelier se propose de capitaliser sur les bonnes pratiques. En l'absence de Pôle Emploi, il y a eu convergence sur le transfert de l'ATA dans le prolongement du rapport des inspections générales. L'OFII est considéré comme étant le mieux placé. Il reste à examiner la question de la déconnexion entre l'ATA et l'hébergement. Par ailleurs, il ressort des échanges au sein de l'atelier que certaines prestations d'accompagnement gagneraient à faire l'objet de mutualisations (interprétariat et transports notamment).

A noter que le représentant du ministère de la santé ne participait pas au 1er atelier. Or sa présence est indispensable lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'accès aux soins.

Mme Valérie Létard répond qu'il faudra s'assurer de leur présence aux prochaines séances.

Restitution de l'atelier n°3 : Hébergement des demandeurs d'asile

M. Michel Lalande, préfet de la région Basse-Normandie, fait état de travaux riches mais au cœur des contradictions de la politique de l'asile. Le compte rendu est fidèle à un exercice de catharsis tout en respectant la fiche "repères". Il indique qu'il remettra un tableau comparatif d'avancée par rapport à la feuille de route de l'atelier. Les deux axes retenus portent sur la qualité de l'hébergement et la gouvernance. Les échanges ont été approfondis sur ces deux points. Il y a consensus pour offrir un hébergement et la nécessité d'une gouvernance. Sont prévues une dizaine d'auditions qui devront éclairer les travaux de manière contradictoire.

M. Florent Gueguen partage les idées avancées et confirme le caractère constructif des travaux. Sur le volet de l'hébergement et de l'accompagnement, il y a quelques croisements avec les autres ateliers et c'est la difficulté de cet atelier. Les constats sur l'encombrement, les dysfonctionnements, la dégradation, sont partagés.

Parmi les axes du travail, a été abordée la nécessité d'une équité du traitement des demandeurs d'asile dans leur prise en charge quelles que soient les procédures. Ce point ne fait pas consensus.

Il y a également nécessité d'une uniformisation de l'hébergement. Il n'y a pas de conclusions définitives d'autant qu'il est prévu une audition des trois inspections générales (IGA, IGAS et IGF). La question de prestations socles pourrait être envisagée. Plusieurs interventions ont insisté sur le fait de ne pas dissocier l'hébergement et l'accompagnement. Il n'y a pas de consensus sur ce point.

Par ailleurs, les CADA doivent rester dans le CASF malgré les propositions des inspections générales. Tout changement sur ce point susciterait une opposition de la grande majorité des associations. A été rappelée la nécessité de dissocier la logique de l'asile et celle de l'admission au séjour.

Enfin, s'agissant de la gestion budgétaire, et des passages d'un programme à un autre, il faut *a minima* une gestion interministérielle et que le ministère des affaires sociales ait un regard sur la gestion du BOP 303.

Sur la réforme de l'ATA, il a plusieurs expressions pour déconnecter l'ATA de l'hébergement. En conclusion, il est nécessaire d'approfondir les travaux d'expertise et de clarifier des points de consensus.

M. Michel Lalande revient sur la gouvernance. Il y a, au sein de l'atelier, la conviction partagée de l'affirmation d'une gouvernance nationale et territoriale de la prise en charge des demandeurs d'asile. Elle peut être propre au pilotage des demandeurs d'asile ou aboutir à une régulation nationale de la prise en charge avec un pilotage opérationnel au plus près des territoires avec les élus locaux. Les conséquences de cette régulation ne font pas consensus. Qu'en est-il d'un demandeur d'asile qui refuserait de se plier à ce schéma ? Le groupe a retenu "l'interministérialisation" du dispositif de pilotage. L'Etat doit sortir de son pré-carré car ce sont les maires qui supportent nombre de coûts budgétairement. Il faut un pilotage qui se dégage entre l'Etat, les associations et les collectivités territoriales.

Mme Valérie Létard confirme le besoin, au vu du projet de loi ALUR, d'associer les élus.

M. Jean-Marie Schléret, **conseiller municipal délégué auprès du Maire de Nancy**, confirme que les maires sont effectivement confrontés à ces réalités. La coordination existe déjà localement. Mais parle-t-on des mêmes réalités ? Il évoque des pressions permanentes, notamment par des avocats spécialisés. Il fait également remarquer qu'il y a des demandeurs déboutés du droit d'asile qui restent sur le territoire. Personne n'en parle et cela impacte la solidarité locale. Les CADA ne règlent rien du tout. Au niveau local ils ont épuisé les solutions (caserne, gymnase, hôtels, etc). A Metz, il existe un campement à ciel ouvert de plus de 600 personnes avec un phénomène de porosité et de capillarité entre les deux grandes agglomérations (Metz et Nancy). 160 personnes (de près de 20 nationalités différentes) aujourd'hui sont soutenues par des avocats avec le « package » tout prêt du demandeur d'asile.

Mme Valérie Létard considère qu'on ne peut pas faire l'économie du ressenti des élus territoriaux. Elle ajoute que la plupart des parlementaires sont également des élus locaux.

M. Jean-François Savy, **préfet du Morbihan**, informe que le département est confronté à une expérimentation de départementalisation. Les grandes villes se voient confrontées à la demande mais ceci est également difficile pour des communes qui jusque là n'étaient pas habituées à ce phénomène. Aujourd'hui, ce sont 500 ou 600 familles présentes sur le département. L'Etat ne peut pas tout faire. Effectivement, les CADA ne sont pas suffisants. Il faut aller vers un partenariat.

Mme Marie-Noëlle Schoeller, **adjointe au Maire de Besançon** – Les collectivités territoriales sont à la peine : 300% de hausse entre 2012 et 2013 à Besançon, avec des occupations de locaux municipaux. Ce sont des gens organisés.

M. Pierre Henry – Les représentants des collectivités territoriales font des constats connus depuis des années. Il y a une confusion entre les publics. Le droit à l'hébergement inconditionnel s'impose. Il faut donc distinguer la protection et la logique de l'admission au séjour. La gouvernance est effectivement au cœur des débats. Les préfets contournent la

régionalisation pour mettre en place des dispositifs départementaux. Il y a aussi une question de solidarité nationale. Cette crise n'est pas nouvelle. Quand, il y a 10 ans, on a créé 10 000 places de CADA, les maires ont collaboré sans difficultés. Il reste la question des déboutés, c'est ce traitement là qu'il faut regarder mais qui ne relève pas de l'asile.

M. Jean-Louis Touraine a demandé une simulation. Il s'agit de tester l'hypothèse où les délais de traitement de la demande d'asile seraient sérieusement réduits. Elle sera versée au dossier en octobre. S'agissant de l'orientation des demandeurs, un travail de comparaison en Etats européens est en cours. Que faisons nous de ceux qui refusent d'aller où nous le souhaitons ? L'orientation est intelligente mais quelle effectivité ?

M. Michel Lalande estime que ce débat est très compliqué. Il prend acte de ces questions. Elles seront dès lors développées au cours de la prochaine séance. Dans les termes posés, il n'y a pas de consensus. Il y a d'autres sujets sur l'amont et l'aval du dispositif.

M. Florent Gueguen - Un débouté ne relève pas de la logique asile d'où la nécessité d'une cogestion des deux BOP. Il faut un accompagnement à la sortie.

Mme Catherine Debroise, adjointe au Maire de Rennes, – Les déboutés contribuent à la complexité de la gestion de proximité. Elle cite l'expérience de Coorus avec la mise à disposition de logements en partenariat avec l'Etat. La ville est prête à agir mais en gouvernance partagée.

M. Djamel Cheridi, Responsable produit habitat social adapté chez Coallia, juge nécessaire de revenir sur le sentiment de deux visions du dispositif à mettre en place, l'un autour des CADA, et une vision scindant la fonction d'hébergement et de la prise en charge. Le monde associatif est convaincu que cette dernière approche est dangereuse car ne permettant pas de remplir les obligations de la directive accueil et de mise en œuvre des prestations.

Restitution de l'atelier n°4 : Insertion des bénéficiaires d'une protection internationale

M. Didier Duport, directeur départemental de la Seine-Saint-Denis restitue les travaux de l'atelier 4 qui soulignent la nécessité de prendre en compte les besoins des bénéficiaires le plus en amont possible, d'homogénéiser l'offre d'intégration sur le territoire et la coordination des acteurs intervenant en faveur de ce public et de simplifier les procédures pour accéder au droit commun, en développant notamment une information sur les droits des bénéficiaires et sur les dispositifs d'intégration existants. Les besoins concernent l'accès à un logement, l'accès à la santé et aux soins, la formation linguistique, l'accès à l'emploi, la scolarisation des enfants et l'aide à la parentalité. Il s'agit également de l'accès au droit commun souvent difficile dans les premiers mois suivants l'obtention d'un statut de protection. Les premiers travaux soulignent l'intérêt de mettre en place des référents spécialisés au sein des organismes de droit commun par le biais notamment de conventions cadre nationales.

M. Djamel Cheridi insiste sur la question de la visibilité des dispositifs, de la nécessité de s'interroger sur le rôle des CPH et notamment de leur articulation avec le dispositif de réorientation.

M. Philippe Trimaille indique pour sa part que la question des déboutés doit être prise en compte. Il parle de dévoiement de la demande d'asile. Il faut selon lui protéger la dignité de la demande d'asile. Il faut réfléchir à l'admission au séjour en sortie et à un sas d'entrée en amont.

M. Laurent Giovannoni souhaite appeler l'attention des membres du comité sur la nécessité d'évoquer les sujets ultramarins et l'utilité de recourir à des témoignages de vie.

Mme Marie-Noëlle Schoeller suggère que la régulation des flux passe notamment par la possibilité pour l'autorité administrative de modifier le lieu de domiciliation des demandeurs d'asile.

M. Philippe Leclerc, délégué général du HCR, se félicite de l'ouverture dont fait preuve le ministre de l'intérieur en organisant de tels travaux. Peu de pays ont organisé une concertation aussi large. Ce processus est utile. Il juge particulièrement préoccupante la dilution de la demande d'asile. Aujourd'hui on mélange tout alors que ce sont des principes humanitaires généraux qui semblent devoir s'appliquer dans un certain nombre de cas. Selon lui le sens de la Convention de Genève se perd. Il considère pour sa part que la question des déboutés d'une demande d'asile est au centre de ce débat. Il indique par ailleurs que la distinction entre les procédures reste à débattre, c'est le cas du rôle de l'OFPRA et des préfectures. En France, il faut préserver plutôt que sauver l'asile.

M. Philippe Trimaille fait part de son incompréhension suscitée par certaines interventions. On ne peut pas solliciter les collectivités territoriales tout en évitant de répondre à certains dévoiements des procédures. Une politique de l'asile, qui a pour objet d'asseoir la protection des demandeurs, doit porter également sur les sujets difficiles comme celui des déboutés du droit d'asile et la gestion des flux qu'ils soient en amont ou en aval.

M. Jean-Louis Touraine et **Valérie Létard** remercient les participants et clôturent ce troisième comité.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION
DU COMITE DE CONCERTATION DU 2 OCTOBRE 2013

Présidence :
Mme Valérie Létard, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis Touraine, Député du Rhône

Participants :

M. Thomas Andrieu, Directeur de cabinet adjoint, Cabinet du ministre

Mme Fadela Benrabia, Conseillère asile

M. Luc Derepas, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration

Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, Chef du service de l'asile

M. Jean-Pierre Battesti, IGA

M. Florian Valat, IGA

M. Bernard Verrier, IGAS

M. Yves Bonnet, IGF

M. Jean-Philippe Thiellay, Conseiller d'Etat

Mme Sylvie Guillaume, Députée européenne

M. Didier Duport, Directeur de la cohésion sociale de Seine-St-Denis

Mme Yolande Muller**,** Ancienne directrice adjointe de l'OFII

M. Pascal Brice, Directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Yannick Imbert, Directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration

M. Michel Lalande, Préfet de la région Basse Normandie

M. Philippe Galli, Préfet de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François Savy, Préfet du Morbihan

Mme Katia Julienne, chef de service des politiques sociales et médico-sociales,
DGCS, ministère des affaires sociales et de la santé

Mme Marie-Françoise Lavieville, DIHAL, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

M. Philippe Leclerc, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés

M. Philippe Trimaille, Adjoint au Maire de Mulhouse, chargé des Affaires Sociales

Mme Catherine Debroise, Adjointe au Maire de Rennes

Mme Marie-Noëlle Schoeller, Adjointe au maire de Besançon

et M. Jean-Marie Schléret, conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy, représentants de l'association des maires de France

M. Florent Guéguen, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Philippe Ellias de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Jean-Marie Boutiflat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA

M. Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile

M. Jean-François Ploquin, Directeur général de Forum Réfugiés

M. Jean-Marie Oudot, Directeur général de Coallia

M. Djamel Cheridi, Coallia, Responsable produit habitat social adapté

M. Jean-François Corty, directeur des misions France, Médecins du monde

M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade

M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers, Secours catholique

Mme Juliette Laganier, chargée de mission à la direction des affaires sociales, Croix rouge française

Ont également participé à la réunion :

M. Raphaël Sodini, conseiller immigration

Mme Frédérique Doublet, chef du département du droit d'asile et de la protection

Mme Catherine Dagorn, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour

M. Nicolas Péhau, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

M. Pierre-Yves Argat, chargé de mission au cabinet du DGEF.

Accompagnement des membres du comité de concertation

Mme Marie-Claude Serres-Combourieu, association des Maires de France
Mme Patricia Olivares, mairie de Besançon
M. Sylvain Turgis, adjoint à la sous-directrice de l'exclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, ministère des affaires sociales et de la santé
M. Jean-Michel Crovesi, stagiaire ENA

D i r e c t i o n G é n é r a l e d e s E t r a n g e r s e n F r a n c e

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mercredi 23 octobre 2013 – 15h00	- Participants au comité de concertation
Salle des Fêtes – Place Beauvau	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Quatrième comité de concertation sur la réforme de l'asile	

1. Approbation du compte rendu du précédent comité

M. Jean-Louis Touraine soumet aux participants du comité le projet de compte rendu du comité organisé le 2 octobre dernier.

Mme Marie-Noëlle Schoeller, adjointe au Maire de Besançon, formule deux observations. Il est nécessaire d'apporter deux modifications s'agissant de son intervention figurant en page 6 : remplacer le terme "locaux" par "terrains" ainsi que les termes "Ce sont" par "Les dernières vagues d'arrivée concernent".

M. Jean-Louis Touraine remercie les personnes qui, dans le cadre des différents ateliers, ont su se mobiliser dans un calendrier particulièrement contraint, et salue les mérites d'un travail exceptionnel. Il exprime le besoin d'avoir un point de vue comparatif en s'appuyant d'une part sur l'ensemble des travaux conduits dans chaque atelier et d'autre part sur l'étude comparée produite par le service de l'asile. Il précise le nouveau calendrier de la concertation qui se traduit par l'organisation de réunions des ateliers entre le 4 et le 8 novembre à l'occasion desquels leur seront soumis différents scénarios résultant des ateliers précédents ainsi que des contributions reçues. Par la suite, un dernier comité de concertation se réunira le 13 novembre. Enfin, la remise du rapport au Ministre interviendra le 20 novembre. Il rappelle dans quel état d'esprit il s'inscrit. La défense des valeurs républicaines ne doit pas empêcher de corriger certaines dérives dont les premières victimes sont les demandeurs d'asile eux-mêmes ; il s'agit avant tout de préserver l'asile. Les ateliers doivent être l'occasion de mentionner les moyens nécessaires aux différents scénarios.

Mme Valérie Létard complète les propos de M. Touraine. Il apparaît nécessaire aux parlementaires d'allonger le calendrier afin de prendre le temps d'aller jusqu'au bout de la logique de la concertation. Ce délai supplémentaire doit permettre aux animateurs d'aboutir tout d'abord à une vision globale des propositions et ensuite de faire émerger des scenarios, en n'écartant aucune des mesures pouvant être envisagées. Il lui parait donc nécessaire que

chaque atelier puisse s'exprimer clairement sur différentes propositions, tout en disposant d'une vision globale.

M. Philippe Ellias, de la FNARS remercie les parlementaires pour cette proposition car il est utile de croiser les points de vue sur les scenarios. Il demande à ce que le rapport final des parlementaires soit remis aux membres du comité avant le 13 novembre afin que chacun des participants puisse arriver au dernier comité avec des remarques.

M. Jean-Louis Touraine détaille le calendrier. La semaine prochaine sera consacrée à l'élaboration des différents scenarios à l'aide notamment des comptes rendus des travaux des ateliers. La semaine suivante réunira les participants aux ateliers qui auront à se prononcer sur les scenarios. Il s'agira de faire des choix et d'en préciser les modalités. La synthèse de ces échanges sera discutée en comité de concertation.

M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile, **et co-animateur de l'atelier 1**, s'interroge sur la méthode proposée et le rôle des ateliers. Il propose une solution intermédiaire sous la forme d'une réunion avec l'ensemble des participants.

M. Jean-Louis Touraine considère que les deux exercices seront conduits à travers la réunion des ateliers et du comité de concertation.

M. Florent Gueguen, directeur général de la FNARS et co-animateur de l'atelier 3, partage la position exprimée par M. Henry. Plus que la réunion de chaque atelier, c'est davantage le besoin d'une réunion collective et d'une coordination des groupes qui est nécessaire en raison des chevauchements et de l'absence d'échanges entre les animateurs de chaque atelier. Enfin, il exprime des inquiétudes sur le choix du calendrier qui revient à transmettre des scénarios au moment où les ateliers sont amenés à se prononcer sur la synthèse de leurs propres travaux.

Mme Valérie Létard rappelle que l'objectif est de disposer de la totalité des informations. Il est important d'enrichir les différents scénarios envisagés en s'appuyant sur les ateliers. La discussion lors du prochain comité clôturera la consultation. L'approche retenue est de retenir un ensemble de mesures traduisant le plus large consensus.

II – Restitution des travaux des ateliers

Restitution atelier n°1 : Procédures

M. Pierre Henry tient d'abord à souligner que l'atelier a bénéficié de l'animation ouverte, intelligente et avisée de Jean-Philippe Thiellay, co-animateur de l'atelier et que les échanges se sont déroulés dans une ambiance sereine, en s'appuyant notamment sur les évolutions introduites par la directive dite "procédures" Si le consensus est trouvé sur le diagnostic et les objectifs, les désaccords persistent sur les moyens de les atteindre. C'est bien d'un nouveau système qu'il s'agit avec la question centrale des missions et des moyens attribués à l'OFPRA. Les mesures envisagées, dans la cadre de la transposition de la directive, se heurtent à des divergences d'interprétations, notamment sur son article 4 portant sur la définition de l'autorité compétente. Une expertise est nécessaire et influera sur l'architecture finale. L'enjeu est la possible territorialisation de l'Office. Il souligne que toute décision par

exemple sur l'accès à la procédure, le maintien de la domiciliation ou encore l'évolution de la régionalisation redessine là encore l'architecture du futur système. D'autres aspects sont décisifs pour la réforme de l'asile, comme par exemple la question de la présence d'un tiers lors des entretiens, rendue obligatoire par la nouvelle directive.

Il précise les points évoqués lors de la dernière journée de travail de l'atelier. Ont été ainsi abordées les questions de la protection des mineurs isolés, de l'asile à la frontière, la demande d'asile en rétention, les réexamens ou les voies de recours et le rôle de la CNDA. Pour les mineurs étrangers, il constate un consensus pour améliorer le processus avec des délais rapprochés et un renforcement des garanties pour les mineurs. Sur l'asile à la frontière, le débat sur l'autorité compétente n'a pas abouti à un consensus. Il note de fortes divergences sur l'interprétation de l'arrêt IM c/France de la CEDH entre l'administration et les associations sur la notion de recours pleinement suspensif. Il évoque à ce titre la préparation d'un projet de texte préparé par le gouvernement. Sur les demandes de réexamens, les débats ont porté sur la procédure de recevabilité.

S'agissant enfin des voies de recours et du rôle de la CNDA, l'attachement de tous les participants à une juridiction spécialisée est constaté. Des évolutions sont souhaitées sur les modalités de désignation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle. Les discussions ont également porté sur la généralisation du recours suspensif à toutes les procédures, sur l'idée d'une formation en juge unique ou l'importance de la collégialité.

Restitution atelier n°2 : Accueil, orientation et accompagnement des demandeurs d'asile

M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi et co-animateur, indique un accord général sur le parcours du demandeur d'asile et sur le fait que le passage en préfecture doit représenter le premier contact. Dans ce cas, le document de séjour devrait être délivré sans domiciliation, à condition de pouvoir orienter directement le demandeur vers un hébergement.

L'intérêt de l'allongement de la durée de validité du récépissé ou encore d'un titre de séjour unique valable pour toute la durée de la procédure a également été souligné lors des séances de l'atelier.

Il évoque le schéma proposé par l'OFII d'un guichet unique réunissant les services de la préfecture et de l'OFII. Ce guichet permettrait d'informer le demandeur, de délivrer l'autorisation de séjour ; il assurerait le suivi administratif et l'évaluation des besoins des demandeurs d'asile ainsi que l'évaluation de leur vulnérabilité. Ce dernier point, celui de l'évaluation de la vulnérabilité pose toutefois des problèmes : définition, typologie, facilité d'évaluation.

La question de la visite médicale a aussi fait l'objet de discussions, notamment sur son caractère obligatoire, sur sa nature, sur l'objectif poursuivi. Pour les uns, il n'est pas nécessaire de recourir à une visite médicale spécifique. Pour d'autres, une visite médicale est obligatoire et doit relever d'une logique de santé publique. Pour d'autres encore, cette visite relèverait d'une volonté exprimée par le demandeur d'asile.

L'orientation du demandeur vers un hébergement interviendrait dès le moment de la visite médicale. La répartition des places se ferait au niveau interrégional (en fonction des territoires) mais avec un pilotage national.

Le rôle des plates formes et de l'OFII n'a pas fait l'objet d'un consensus pas plus que la question de l'articulation entre l'offre d'hébergement et l'ouverture de droits à l'ATA, le principe de liberté de choix étant défendu par la plupart des associations.

S'agissant de l'ATA, il y a un accord pour que l'OFII en assure la gestion. La prise en compte de la composition familiale dans le calcul de l'ATA fait également consensus.

La question de la détection des personnes vulnérables a été l'objet d'une demi-journée d'échanges pendant laquelle FTDA a présenté un outil de premier diagnostic qui permet à des non professionnels de la santé de disposer d'un premier moyen de détection. Ce sujet a provoqué de vifs débats et il est remis en cause par des médecins. Le rôle des ARS doit être davantage pris en compte. Il est proposé de constituer un groupe de travail sur la question de la vulnérabilité, réunissant les ministères de l'intérieur et de la santé.

Un large débat a porté sur la corrélation entre l'hébergement et l'accompagnement. Sur cet aspect il y a clairement un désaccord. Les associations sont majoritairement favorables au « modèle CADA », c'est-à-dire en faveur d'un hébergement qui assure également l'accompagnement du demandeur, les PADA ne pouvant qu'être un palliatif. Pour l'administration en revanche, il n'y a pas lieu nécessairement de corréler l'hébergement et l'accompagnement mais plutôt de réfléchir à un schéma dans lequel les prestations d'accompagnement pourraient être davantage mutualisées.

Le niveau pertinent de fonctionnement des PADA a été évoqué. Il y a consensus sur le fait de ne pas revenir sur l'admission régionale au séjour et sur l'importance d'avoir des PADA régionales ayant une mission de diagnostic partagé. En complément de ce système, la création de centres d'hébergement temporaire d'attente est envisagée afin d'ajuster au plus près les flux. Des plates-formes départementales pourraient par ailleurs être développées.

M. Jean-Louis Touraine s'interroge sur les enjeux de répartition des demandeurs d'asile. La logique de la liberté de choix laissée au demandeur d'asile a des limites bien connues, celles des concentrations dans certains endroits au détriment du demandeur d'asile qui parfois ne peut bénéficier d'un accompagnement de qualité. A l'inverse, s'il est orienté, cela peut en effet heurter mais, en échange, il a l'assurance d'avoir des conditions décentes d'hébergement. Ce schéma n'est-il donc pas plus positif pour les demandeurs d'asile ?. Il fait état également des problèmes de confusion entre les procédures d'asile et celles d'étrangers malades.

Enfin, il revient sur l'idée de créer des centres d'hébergement temporaire d'attente. Il est impératif de veiller à la question des délais de décisions d'orientation. Le caractère temporaire d'attente doit nécessairement être le plus court possible. Il s'agit de ne pas laisser les demandeurs s'installer dans une solution n'apportant pas les mêmes garanties d'hébergement et d'accompagnement qu'un CADA par exemple.

M. Jean-François Ploquin partage l'idée qu'il faut limiter cette phase intermédiaire, même si ce n'est pas le cas actuellement.

M. Florent Gueguen souhaite apporter quelques précisions. Au-delà de la liberté de choix et de la recherche de l'adhésion du demandeur aux propositions qui lui sont faites, au regard de sa situation personnelle et de son environnement, il faut se poser la question de l'adhésion des élus locaux lorsqu'on évoque la répartition nationale, y compris sur des zones qui ne sont pas concernées par ces flux. Les difficultés de régulation valent en effet également sur ce plan là.

Il indique par ailleurs qu'il y a une position unanime des associations de ne pas dissocier l'hébergement et l'accompagnement.

Mme Valérie Létard rappelle la nécessité de consulter les élus locaux qui sont concernés par les difficultés qu'entraîne une demande d'asile importante sur leur territoire mais aussi les élus qui pour l'heure ne sont pas concernés, mais qui pourraient se voir demandé de participer à la solidarité nationale. Sur ce point, il faut faire un travail d'identification des critères à définir pour le choix des territoires qui seront concernés. Elle

appelle l'attention des participants sur la question de la ruralité en se demandant s'il s'agit d'une bonne ou mauvaise solution. Le problème des moyens de transport peut en effet se poser dans ce cadre.

Monsieur Jean-Louis Tourenne, président du conseil général d'Ile et Vilaine, indique toutefois qu'un maire peut être mis en difficulté s'il a été consulté sur l'accueil de demandeurs d'asile dans sa commune, moins dans le cas où la décision a été prise par d'autres.

M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers du Secours catholique, intervient sur la liberté de choix. Pour lui, il faut laisser la possibilité au demandeur de s'appuyer sur une structure familiale d'ores et déjà présente en France, tout en lui donnant droit à une allocation. Il remet en cause la régionalisation qui a conduit l'hyperconcentration (ex Dijon, Rennes, etc) des demandeurs (40% des demandeurs d'asile sont en Ile-de-France). Les vrais problèmes de concentration sont liés aux conditions de l'accueil. Il faut selon lui trouver la voie entre le libéralisme et le dirigisme.

Pour M. Jean-Louis Touraine, la liberté de choix doit être maintenue. L'orientation peut conduire à une répartition intelligente (ex. des liens de famille). Il rappelle toutefois qu'une grande proportion de demandeurs d'asile est sans attaches, et ceux-là ne bénéficient pas tous d'un accueil de qualité. Eux aussi doivent pouvoir disposer d'une prise en charge de qualité. Il entend les arguments de chacun sur le débat autour de la régionalisation. Pour autant, en l'absence de régulation, une concentration de fait est constatée. Le besoin d'une certaine autorité ne doit pas être ignoré.

M. Jean-Marie Schleret, représentant de l'AMF, rappelle qu'il faut plus de pédagogie pour les élus en amont, c'est-à-dire avant même de les associer à la démarche, afin d'éviter des amalgames dans l'esprit des concitoyens mais aussi des élus. Il insiste sur le principe d'efforts partagés, notamment dans les intercommunalités. C'est la collectivité qui conduit les dispositifs. Le degré d'acceptabilité est plus difficile dans les milieux ruraux.

M. Jean-François Ploquin précise qu'au regard de l'expérience de Forum Réfugiés-Cosi d'ouverture de centres dans des milieux ruraux, il faut effectivement accompagner les élus, c'est-à-dire "préparer le terrain". Dans un monde idéal, les demandeurs d'asile accèdent dès le début de leur procédure à un hébergement dédié, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Pierre Henry considère qu'il s'agit à la fois d'une question de liberté de choix et de gouvernance. Les concentrations se font de manière indépendante de la répartition des centres d'accueil sur le territoire. La région Ile-de-France par exemple, qui dispose de 16% de l'équipement total en CADA, héberge, depuis 30 ans, près de 40 % des demandeurs d'asile. Cela suppose parallèlement d'avoir les capacités d'accueil sur l'ensemble du territoire. Le dispositif national reposant sur la solidarité nationale, il faut donc un pilotage national. Il rappelle qu'il y a dix ans, lorsqu'en Mayenne un certain nombre de structures ont été créées, le FN avait appelé à une manifestation. En réaction le maire avait appelé à une contre-manifestation. L'Etat et les élus doivent assumer leurs responsabilités.

Mme Marie-Noëlle Schoeller considère que les élus eux-mêmes, les maires en particulier, doivent faire preuve de pédagogie envers leurs pairs. En effet, la plupart des élus n'ont pas une lisibilité suffisante sur les droits des différentes populations.

M. Jean-Louis Touraine va dans le sens des différentes interventions. Les confusions et amalgames sont toutes préjudiciables, notamment pour les demandeurs d'asile. Des efforts de pédagogie sont donc nécessaires.

Il est d'accord sur la question des capacités d'accueil à répartir sur le territoire. Le bon fonctionnement du système dépend également de la durée de séjour des demandeurs d'asile et des déboutés dans les structures. Le système doit pénaliser davantage ceux qui ne respectent pas les règles, car les victimes principales de ces dysfonctionnements sont ceux qui en définitive se verront accorder une protection internationale.

Restitution de l'atelier n°3 : Hébergement des demandeurs d'asile

M. Michel Lalande, **préfet de la région Basse-Normandie et co-animateur de l'atelier**, souligne la nécessité d'établir un système très organisé, de proposer la mise en place d'une gouvernance en matière d'hébergement des demandeurs d'asile reposant sur deux axes.

Le premier axe de réforme est de rendre plus lisible la politique publique de l'asile. Cette stratégie passe d'une part par un schéma national d'orientation. Cela repose d'autre part sur une politique coordonnée au niveau interministériel ne se limitant pas la gestion des BOP 177 et 303 mais incluant aussi les problématiques liées à la santé, l'éducation nationale, le logement social. Cette stratégie nécessite enfin la mise en place d'une évaluation continue de la politique de l'asile afin d'en mesurer les résultats, du point de vue de l'entrée en hébergement ainsi que de celle de l'insertion des réfugiés

Le deuxième axe porterait sur une régulation nationale comportant plusieurs mesures, et devant susciter l'adhésion. La coordination du dispositif se ferait au niveau régional par le préfet de région tandis que le pilotage opérationnel serait assuré au niveau départemental. La prise de responsabilité doit se faire dans la transparence avec les élus.

S'agissant des plates-formes d'accueil, point d'entrée des demandeurs dans le dispositif, elles peuvent être régionales ou départementales, voire interdépartementales. Ces plates-formes feraient intervenir plusieurs acteurs : préfecture, relais associatifs, élus. A ces plates-formes serait adossé un hébergement temporaire plutôt de type collectif. Il conclut qu'il y a donc nécessité d'une architecture, d'un réseau, d'une évaluation et d'une régulation.

M. Florent Gueguen, directeur de la FNARS et co-animateur, partage les constats rappelés par Jean-François Ploquin sur la question de l'hébergement. Il rappelle ensuite le contexte, selon lui explosif, de l'hébergement (majorité de demandeurs d'asile hébergés en HU, nombre important de demandeurs d'asile dans le dispositif généraliste qui n'est pas adapté).

Une conclusion forte émerge des travaux de l'atelier, celle de faire du CADA un modèle pivot du dispositif national d'orientation ce qui ne veut pas dire un modèle unique. Il évoque sur de ce point le modèle AT SA (accueil temporaire service de l'asile). Pour autant, c'est le modèle CADA qui recueille selon lui un large consensus.

Il rappelle l'attachement des associations au statut lié au code de l'action sociale et des familles. Un pilotage interministériel, au niveau national et territorial, fait également consensus

Une volonté de rompre avec les dispositifs d'hébergement d'urgence offrant peu ou pas d'accompagnement et avec l'allégement des prestations offertes en CADA est aussi constatée.

Il évoque l'idée du vote d'une loi de programmation pluriannuelle de transformation d'une partie du parc d'HUDA en CADA, conformément aux préconisations des inspections (IGA-IGAS-IGF) dans leur rapport et la pertinence du modèle économique.

La volonté de ne pas dissocier hébergement et accompagnement est rappelée ainsi que celle de favoriser l'hébergement en diffus et une pluralité d'hébergements dans les zones tendues. Un diagnostic à 360° se révèle crucial pour établir la cartographie des besoins.

Par ailleurs, les travaux de l'atelier ont permis de mettre en évidence la réforme souhaitée de l'ATA. Elle doit être "familiarisée" pour tenir compte de la présence d'enfants et son montant revu à la hausse. Il n'existe pas en revanche de consensus sur l'ATA déconnectée de l'hébergement.

Si le sujet des déboutés ne relève pas du champ de l'atelier, les participants considèrent qu'il faut réduire la présence des personnes indues dans les centres d'hébergement pour augmenter la rotation. Parallèlement le principe de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence est rappelé.

Enfin, il évoque les réticences d'une partie des associations sur la création de centres d'accueil dédiés à des déboutés, avec l'idée d'une conférence de consensus sur la prise en charge des déboutés, qui ne peut pas être éludée.

M. Jean-Marie Schleret, précise qu'un texte complet préparé par l'AMF sera prochaine adressé aux membres de la concertation. Le sujet peu abordé ici, pourtant majeur selon lui, est celui des déboutés. Il cite le cas de la Meurthe-et-Moselle où, sur 1 200 demandeurs d'asile, la moitié a épuisé tous les recours possibles. Cette présence indue permanente fait pression sur le dispositif d'accueil de droit commun.

M. Jean-Louis Touraine confirme que la question des déboutés est une question centrale. Cela a des effets sur les autres demandeurs d'asile, voire sur les réfugiés.

Mme Catherine Debroise, adjointe au maire de Rennes, tient à souligner la qualité des débats et des auditions dans l'atelier 3 mais aussi la liberté totale d'expression. La question des déboutés est systématiquement revenue dans les débats. Les compte-rendus sont conformes à ce qui a été dit. Si la réforme aboutit, les élus pourront ensuite s'approprier le nouveau dispositif. Il leur reviendra de communiquer et de faire comprendre à leurs administrés les éventuelles conséquences que cela occasionnera sur le territoire. Elle évoque l'exigence de transparence sur la question du stock de déboutés et l'absence de reconduites de ces derniers

M. Philippe Ellias rappelle que tout débouté du droit d'asile dispose de voies de recours.

M. Laurent Giovannoni, soutient la proposition du préfet Michel Lalande d'une conférence de consensus et confirme que les débats ont été de qualité. Il indique que les animateurs ont proposé à l'ensemble des participants de valider la synthèse finale et de les diffuser à tous les ateliers. Il constate que ce n'est pas une modalité partagée par tous les ateliers.

M. Jean-Marie Boutiflat intervient pour sa part sur la question du modèle CADA et la proposition de rompre avec le dispositif hôtelier et le remplacer par le modèle ATSA qui constitue une alternative intéressante. Sur le modèle CADA en revanche, certaines questions se posent en termes d'externalisation de prestations. Il considère qu'il n'est pas possible de dissocier l'hébergement et l'accompagnement. A cet égard, il faut, selon lui, réaffirmer que le modèle CADA est un lieu de prise en charge globale de la personne.

M. Djamel Cheridi, Coallia - responsable produit habitat social adapté, souhaite apporter des précisions sur la diversité des hébergements. Cela milite pour le modèle CADA qui offre une diversité d'hébergements, diffus et collectifs, et répond aux différents besoins de demandeurs. Il y a selon lui urgence à trouver une alternative à l'hébergement hôtelier. Il faut par ailleurs être clair sur les niveaux de prestations mais aussi les acteurs qui en sont chargés. Il est important d'être conscient du niveau de prestations d'accompagnement que peuvent offrir les plates-formes qui ne peut qu'être limité à des prestations d'orientation et d'information.

M. Jean-François Ploquin indique que, si le rôle du préfet de région dans cette concertation a été évoqué, la question des moyens donnés au SGAR et au DRJSC doit être abordée.

Par ailleurs, il préfère une articulation entre les BOP, plutôt qu'une fongibilité, car il est important de conserver une approche différenciée des programmes budgétaires. Une même personne passe par des phases différentes. La logique de l'interministériel n'est pas applicable partout. Cette remarque vaut pour le programme 104, parent pauvre depuis quelques années alors que c'est l'outil financier de l'intégration.

Restitution de l'atelier n°4 : Insertion des bénéficiaires d'une protection internationale

M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale de Seine-St-Denis et co-animateur, restitue les travaux de l'atelier 4. Un consensus global s'est défini sur cette question, sans réel désaccord. Le premier constat partagé met en évidence les trois piliers sur lesquels repose l'intégration : le logement, la langue et l'emploi. Le logement a été identifié comme le point central pour stabiliser les personnes ou les familles (élément facilitant l'accès à la santé, à la scolarité, à l'emploi) et pour éviter l'errance des bénéficiaires. L'hébergement d'urgence (type hôtels) ne permet pas de leur apporter un accompagnement adapté. Il faut une prise en charge renforcée avec un diagnostic dans les 6 premiers mois et un parcours d'intégration adapté et coordonné entre les différents acteurs de l'intégration. L'idée de conventions au niveau national, pouvant être déclinées au niveau territorial, a été avancée. La nécessité de réduire les délais de procédure et de faciliter la réunification familiale avec une demande de réunion spécifique a été rappelée.

M. Djamel Cheridi complète cette intervention. Il évoque la durée trop limitée du premier récépissé. Il importe de travailler à l'accélération des démarches administratives. Il juge par ailleurs nécessaire de renforcer l'articulation avec les SIAO, sur la base d'une circulaire qui a le mérite d'exister, même s'il est nécessaire d'homogénéiser les pratiques sur tout le territoire. Les travaux de la dernière journée ont été orientés vers deux axes : celle de la gouvernance et de l'évaluation des dispositifs. Les débats font en effet apparaître l'abondance des dispositifs d'intégration, faisant l'objet le plus souvent de mesures de co financements; au titre de la politique de la ville par exemple. Ces dispositifs sont peu connus et il reste difficile d'avoir une vision d'ensemble de cette offre de services. L'ensemble des participants estime important de développer un pilotage de ces dispositifs et ce, au niveau de la région, sans s'interdire toutefois leur déclinaison territoriale pour l'aspect opérationnel. L'un des acteurs clés reste l'OFII au regard de sa dimension intégration, tout en laissant ouverte la question des conditions de pilotage par l'OFII de ces dispositifs d'intégration. Par ailleurs, M Cheridi rappelle que la question de l'évaluation des dispositifs pose celle du choix des indicateurs.

Mme Valérie Létard remercie les animateurs pour ces restitutions. Elle précise qu'une synthèse des déplacements effectués par les parlementaires sera restituée à l'ensemble des participants en insistant sur le sentiment que les acteurs de terrain, particulièrement mobilisés, sont en même temps fragiles et expriment beaucoup d'attentes de cette réforme.

M. Thomas Andrieu intervient sur la question de la directive qualification en informant les participants qu'en l'absence d'autres vecteurs législatifs et pour respecter les délais de transposition, le Gouvernement envisage de la transposer sur le fondement d'un loi l'habilitant à procéder par ordonnance.

M. Jean-Louis Touraine et **Mme Valérie Létard** remercient les participants et clôturent ce quatrième comité.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION
DU COMITE DE CONCERTATION DU 23 OCTOBRE 2013

Présidence :
Mme Valérie Létard, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis Touraine, Député du Rhône

Participants :

M. Thomas Andrieu, Directeur de cabinet adjoint, Cabinet du ministre
Mme Fadela Benrabia, Conseillère asile
M. Luc Derepas, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration
Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, Chef du service de l'asile
M. Jean-Pierre Battesti, IGA
M. Florian Valat, IGA
M. Bernard Verrier, IGAS
M. Yves Bonnet, IGF
M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale de Seine-St-Denis
M. Pierre Azzopardi, secrétaire général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides
M. Yannick Imbert, Directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration
M. Michel Lalande, Préfet de la région Basse Normandie
M. Philippe Galli, Préfet de Seine-Saint-Denis
Mme Katia Julienne, chef de service des politiques sociales et médico-sociales,
DGCS, ministère des affaires sociales et de la santé
Mme Marie-Françoise Lavieville, DIHAL, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement
Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile
M. Philippe Leclerc, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés
Mme Catherine Debroise, Adjointe au Maire de Rennes
Mme Marie-Noëlle Schoeller, Adjointe au maire de Besançon
M. Jean-Marie Schléret, conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy, représentants de l'association des maires de France

M. Florent Guéguen, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
M. Philippe Ellias de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
M. Jean-Marie Boutiflat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA
M. Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile
M. Jean-François Ploquin, Directeur général de Forum Réfugiés
M. Jean-Marie Oudot, Directeur général de Coallia
M. Djamel Cheridi, Coallia, Responsable produit habitat social adapté
M. Jean-François Corty, directeur des misions France, Médecins du monde
M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade, accompagné de M. Gérard Sadik
M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers, Secours catholique
Mme Juliette Laganier, chargée de mission à la direction des affaires sociales, Croix rouge française

Ont également participé à la réunion :

M. Raphaël Sodini, conseiller immigration
Mme Frédérique Doublet, chef du département du droit d'asile et de la protection
M. Nicolas Péhau, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
M. Pierre-Yves Argat, chargé de mission au cabinet du DGEF
M. Fabrice Jacques, adjoint au chef du bureau de l'intégration territoriale (DGEF).

Accompagnement des membres du comité de concertation

M. Jean-Michel Crovesi, stagiaire ENA

Excusés

Mme Sylvie Guillaume, Députée européenne
M. Jean-Philippe Thiellay, Conseiller d'Etat
M. Philippe Trimaille, Adjoint au Maire de Mulhouse, chargé des Affaires Sociales
M. Jean-François Savy, Préfet du Morbihan
Mme Yolande Muller**,** Ancienne directrice adjointe de l'OFII

D i r e c t i o n G é n é r a l e d e s E t r a n g e r s e n F r a n c e

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mardi 12 novembre 2013 – 10h00	- Participants au comité de concertation
Salon Erignac– Place Beauvau	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Cinquième comité de concertation sur la réforme de l'asile	

Mme Valérie Létard remercie l'ensemble des membres du comité pour leur présence, leur implication et leur très grand investissement tout au long des travaux. Elle rappelle le souhait du Ministre de tenir cette concertation malgré le calendrier contraint. L'actualité a mis en exergue un certain nombre de difficultés. Elle souligne encore davantage les exigences et les attentes sur le travail de la concertation. La presse a fait un certain nombre de constats. En tout état de cause, tous ont conclu à l'urgence de cette réforme, rappelée par les membres du comité.

Elle rappelle que, lors du précédent comité, avait été conclue la nécessité de la tenue d'une nouvelle réunion des ateliers pour permettre aux animateurs d'aboutir à une vision globale des propositions. A cet égard, deux « scénarios martyrs » ont été adressés comme supports avec des fiches à l'appui. Ces scenarios n'avaient pas vocation à être exhaustifs.

M. Jean-Louis Touraine remercie à son tour les membres du comité pour leur investissement dans la recherche du bon intérêt. Il indique que le rapport qu'ils remettront feront apparaître les divergences. Les différents points de vue seront versés au dossier. Il précise également que la remise du rapport au Ministre n'est pas synonyme de fin de processus. Cela n'est qu'un point d'étape. La discussion se poursuivra en 2014, notamment à l'occasion de la présentation du projet de loi. Des propositions supplémentaires pourront dès lors intervenir.

M. Florent Gueguen, directeur général de la FNARS et co-animateur de l'atelier 3 souhaite faire part de sa déception par rapport aux deux scenarios qui ont été remis aux ateliers. Ce sentiment est selon lui partagé par plusieurs associations. Ils ne reflètent ni les revendications des associations ni les travaux des ateliers. Les scenarios sont en effet très éloignés par rapport aux travaux de l'atelier 3 ainsi que de la note finale remise récemment et faisait l'objet d'un compromis. Il considère que l'exercice de ce matin est difficile. Il s'interroge sur les marges de manœuvre des propositions vraisemblablement issues de l'administration avec des moyens alloués insuffisants. Il évoque la déclaration co-signée par quinze associations transmise récemment, laquelle a une valeur de scénario alternatif.

M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile, **et co-animateur de l'atelier 1** indique qu'il a déjà eu l'occasion de souligner la nécessité de cette concertation et de la participation de la société civile à la réforme. Il a toujours souhaité une concertation et non une consultation et fait appel à la transparence. Il considère que les scenarios transmis aux ateliers n'ont que peu à voir avec les travaux des 3 premières séances. Il ajoute que c'est également le cas des principaux souhaits des parlementaires présentés dans la presse. Il estime qu'il aurait été utile de "mettre sur la table" ces souhaits.

M. Jean-Louis Touraine récuse cette version et précise que les propos qu'il a tenus dans la presse lyonnaise visaient à dénoncer le dévoiement du système d'asile par certains et les conséquences que cela entraînait sur le dispositif et les demandeurs d'asile.

Mme Valérie Létard entend refaire s'articuler le système autour des valeurs de la République.

M. Pierre Henry fait remarquer que le Ministre, à l'occasion d'une audition sur le projet de loi de finances, s'est exprimé sur la réforme de l'asile et a annoncé un projet de loi spécifique, un traitement accéléré des demandes, un pilotage directif des hébergements, la création de lieux d'assignation à résidence. Ces sujets n'ont, à sa connaissance , pas été débattus en ateliers.
Il ajoute que cette réforme se réfléchit dans un contexte particulier. Il rappelle quelques éléments chiffrés : budget en légère baisse pour 2014 avec un recul de 4,9M€ en AE sur le 303 ; un passage de 106 ETP à 172 ETP à l'OFPRA sur la période 2007-2013 ; un nombre de rapporteurs à la CNDA qui passera de 70 en 2009 à 135 fin 2014 ; une contraction des effectifs de l'OFII. Sur cette dernière considération il est très étonné que, dans ce contexte, l'idée de transférer la gestion de l'ATA à l'opérateur soit envisagée sans qu'une évaluation budgétaire ne soit effectuée. Il évoque une mise à distance des associations. Il rappelle la proposition des associations s'agissant du rôle de l'OFPRA et de la simplification de l'admission au séjour.
Cette réforme ne doit pas se faire contre les associations. Il demande une poursuite de la concertation en plénière afin de débattre sérieusement de l'ensemble de ces points.

M. Thomas Andrieu, directeur de cabinet adjoint revient sur les propos tenus par le Ministre à l'Assemblée nationale à l'occasion de son audition devant la Commission élargie relative au PLF 2014. Il indique que le Ministre a présenté un premier bilan des points essentiels relevés par les parlementaires au cours de la concertation et non ses orientations, ni celles du Gouvernement. Enfin il rappelle que le Ministre est allé dans le sens du Président de la commission des Lois sur la nécessité d'insister pour tenir séparées les politiques de l'asile et de l'immigration.

M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers du Secours catholique indique avoir sous les yeux la déclaration du Ministre. Il estime que cette déclaration crée un malaise car elle s'appuie sur cinq points identifiés par les parlementaires. Il rappelle ces cinq points : la réduction significative des délais de traitement des dossiers (1) ; la détermination, dès l'arrivée d'un demandeur d'asile, de la recevabilité ou non de sa demande (2) ; un pilotage directif des hébergements (3) ; une territorialisation accrue de toute la procédure (4) ; la création des lieux dédiés à l'assignation à résidence des déboutés du droit d'asile (5). Laurent Giovannoni indique que le point 1 n'a pas été abordé en atelier, que le point 3 ne reflète pas la position majoritaire sur le sujet, à savoir une liberté de choix pour les demandeurs d'asile. S'agissant du point 2 il évoque notamment la question des zones d'attente. Sur le point 4, il s'interroge sur les attentes que l'on peut en avoir. Laurent Giovannoni estime qu'il y a deux résultats et donc deux concertations, celle des associations et celle de l'administration et des parlementaires.

Pour **M. Florent Gueguen** les écarts sont abyssaux entre les travaux des ateliers et les deux scenarios proposés. Sur le volet hébergement/accompagnement, les propositions ont surtout porté sur une politique interministérielle à tous les niveaux des territoires. Cela n'a pas été repris dans les scenarios. Il faut un maintien du statut de l'hébergement social et donc une participation à la programmation et à la gestion des capacités par les ministères du logement et des affaires sociales. Le modèle d'hébergement est celui des CADA. Ce modèle doit être développé, en partie par des redéploiements de dispositifs de l'HUDA. Il évoque le modèle économique abordé par les inspections générales dans leur rapport. S'agissant de l'ATA il refait part de sa position. Sur la question des déboutés, il rappelle l'attachement au droit des personnes. Les associations ne gèreront pas de centres semi fermés. Il indique ne pas croire à l'efficacité de ce type de centre. L'hébergement dans le dispositif de droit commun doit être réaffirmé.

M. Jean-Louis Touraine demande à ce qu'il ne soit pas fait de procès d'intention. L'intérêt général est partagé par les parlementaires. Le rapport n'est pas encore écrit. Les scenarios sont amendables. Quelle était la commande ? Changer de paradigme tout en conservant la spécificité française, c'est-à-dire impliquer les associations. Il rappelle que ce travail est celui des associations, des élus, de la société civile, de l'Etat. Si les associations ne retiennent pas tout des scenarios proposés c'est également le cas des pouvoirs publics ou des élus. Il s'agit de trouver l'équilibre, de chercher la voie moyenne faute de quoi le système ne fonctionnera plus.
Il regrette lui aussi les baisses du budget, mais la faiblesse du budget de l'Etat concerne tous les programmes. Cela engage à des prouesses. Il ne s'agit pas de combler un gouffre mais de développer le bon système. La loi sur l'asile n'est pas une loi sur l'immigration mais si le système est bloqué par des déboutés, nous avons failli à notre devoir. Le système français n'est pas le plus performant, il est légitime de faire appel à la comparaison européenne et de s'inspirer de certains dispositifs efficaces mis en œuvre et de les adapter.
S'agissant des droits, il faut évidemment réfléchir aux déboutés. Le système actuel est bloquant pour les demandeurs d'asile souhaitant intégrer le dispositif.
Il rappelle qu'il y a consensus sur la réduction des délais, notamment sur l'aspect procédure. Sur cet aspect il faut faire bouger les lignes. Il cite l'exemple des réexamens de la demande d'asile. Il faut y réfléchir.
Jean-Louis Touraine indique, qu'avec Valérie Létard, ils se sont interdits de rédiger le rapport à ce stade. Ils ont demandé cette dernière séance pour aborder les deux embryons de scenarios qui ont été étudiés à l'occasion d'une quatrième séance d'ateliers. Ils entameront la rédaction du rapport à l'issue de cette séance plénière. Jean-Louis Touraine invite chacun des participants à adresser leurs éventuelles contributions. Il appelle à être constructif et indique que les parlementaires tacherons de trouver des points de rencontre.

Mme Valérie Létard reconnaît que les scénarios sont trop schématiques. Elle explique que cela est volontaire. Elle indique que Jean-Louis Touraine et elle ont entendu les propositions et connaissent comme eux les évidences (par exemple simplifier les procédures). L'utilité de ces scenarios est de pouvoir les compléter. Ce sont des documents « martyrs ».
Les contributions seront versées en annexe du rapport. Il y a beaucoup de consensus sur lesquels les parlementaires se retrouvent avec les membres du comité. Les parlementaires sont désormais en attente d'échanges sur les scenarios et des propositions de pistes. Certaines seront reprises.

Pour **M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade**, la contribution signée par 15 participants ne doit pas être une annexe mais placée aux cœur de la réflexion. Il ajoute que les parlementaires doivent faire part de leur point de vue, de leur positionnement sur la place de l'OFPRA.

M. Jean-Louis Touraine indique que lui et Mme Létard ont lu les propositions. Certaines choses sont connues, certaines sont intégrées d'autres ne sont pas suffisamment ambitieuses. Cela ne constitue pas un nouveau modèle.
Il cite l'exemple du pilotage interministériel. Pour lui, il ne s'agit pas d'un moyen efficace. Actuellement le pilotage actuel ne fonctionne pas. Il considère qu'il faut se méfier de plusieurs pilotes mais en revanche s'assurer que les différents acteurs puissent s'exprimer. Chacun doit intervenir dans ses fonctions mais avec un seul responsable. Jean-Louis Touraine explique que la démarche qui mènera à la réforme de l'asile. Les parlementaires remettront un rapport, puis ce sera une loi avec des corrections par la suite. D'un point de vue personnel il entend que le ministre de l'intérieur décide des questions sociales et sanitaires.

Mme Brigitte Bernex, Direction générale de la cohésion sociale intervient. Pour elle une partie de la responsabilité du dispositif incombe à Mesdames Duflot et Touraine dans le cadre d'une approche interministérielle. Le Gouvernement et le Premier ministre se sont largement impliqués dans une politique de lutte contre la pauvreté ce qui a permis de préciser la feuille de route pour chaque Ministre et le respect des compétences de chaque département ministériel (politique contre la pauvreté, politique de la ville, etc.).
Elle considère que le pilotage interministériel peut être conçu de manière efficace et permettre à chacun des acteurs d'œuvrer ensemble. Elle est d'accord sur le fait qu'on ne peut faire fi de l'implication des collectivités locales et de la nécessité de les associer au niveau national ou local à la réflexion (cf. le plan de lutte contre la pauvreté et cf. rapport de Chérèque, pour mobiliser tous les acteurs).

M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA considère qu'il faut se méfier du scénario du *statu quo*. C'est un sujet compliqué que les pouvoirs publics ont eu le courage d'initier et il en remarque la richesse des débats. Des points d'accord ont été dégagés et bien sûr il y a également des points de désaccords. Sur les accords sur le constat, il souhaite abordé 4 points: Les membres de la concertation sont-il oui ou non capables d'identifier des axes de progrès ? Il rappelle la marge de manœuvre budgétaire. En matière d'hébergement il existe une hétérogénéité, une iniquité, un concentration des solutions d'hébergement qui sont source de problèmes considérables. La seule réponse est l'orientation directive. Il cite l'exemple de l'AT-SA. Cette orientation directive pourrait se faire aux niveau national et territorial avec une commission ad hoc.
Par ailleurs, il y aurait à gagner à davantage de simplification. Les flux sont variables en volumes et dans leurs structures : personnes et profils différents, il convient de s'adapter. Les capacités doivent être mutualisables. Il considère qu'il faut créer et étendre des places sans formalisme excessif sans remettre en cause le statut des CADA.
Il indique que tout le monde est unanime pour reconnaître le rôle du CADA mais le transfert de toutes les places HUDA en CADA est compliqué du point de vue de la soutenabilité financière . Cela dit, la situation actuelle, à savoir celle qui propose pour une part significative un hébergement sec – nuitées hôtelières – ne peut plus durer. Comment faire pour avoir plus d'ambition ? En faisant preuve d'innovation par exemple par le biais de la mutualisation des prestations. Au sein d'un même département, il pourrait y avoir plusieurs structures travaillant ensemble avec les demandeurs d'asile (plateforme départementale). C'est une voie à explorer.

Pour ce qui concerne les déboutés il pense qu'une politique ambitieuse se doit d'être lisible, avec des effets visibles. Il est nécessaire d'avoir la rigueur de dire que le réfugié a davantage de droits que le débouté. Ne pas reconnaître cela, en maintenant dans la phase post asile, fait courir un risque de disqualification du statut de demandeur d'asile. Pour autant il rappelle l'objectif humanitaire de mise à l'abri.

Pour **M. Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi et co-animateur** de l'atelier 2, on insiste parfois en distinguant la demande de l'asile par ses spécificités et en traitant de la globalité du parcours. Il faut éviter d'avoir la tentation d'acter ce qui dysfonctionne. S'il ne s'agit que d'une urgence sociale alors il faut alors de l'interministérialité partout. Or il est nécessaire d'insister sur la spécificité de la demande d'asile. Il y a certes une mission d'action sociale mais aussi de protection. La lecture sociale conduit à une fusion des actions, des budgets.

Mme Juliette Laganier, chargée de mission à la direction des affaires sociales, Croix rouge française, insiste sur la déclaration commune des associations par laquelle elles s'engagent à refuser toute gestion de centres de d'hébergement pour déboutés en attente de leur éloignement. Elle rappelle l'expérience de la Croix Rouge dans le Loiret qu'elle qualifie de « fiasco ».
Les déboutés doivent relever de structures de droit commun mais cela pose la question de leur accompagnement. La concertation doit se prononcer sur les devoirs que l'on a envers ces publics.

M. Jean-François Corty, directeur des misions France, Médecins du monde aborde la question des vulnérabilités dont beaucoup sont d'ordre psychologique. Il revient sur les discussions autour des outils de détection et des critères de vulnérabilité. Il considère qu'il est important que le ministère de la santé soit associé. M. Corty appelle la vigilance des autorités sur le secret médical. Il faut distinguer ce qui relève des problèmes de santé de ce qui relève de problèmes administratifs. Il indique que le secret médical est trop souvent bafoué. Une réunion supplémentaire est nécessaire pour étendre et approfondir les scénarios.

M. Laurent Giovannoni considère que les associations ont de l'audace en proposant que l'OFPRA intervienne très en amont du dispositif. Il a l'impression d'un certain conservatisme de l'administration. Il s'interroge sur ce que l'on doit entendre par une territorialisation de l'OFPRA ? S'agit-il d'une étude de recevabilité, de l'examen au fond de la demande ? de l'examen des procédures prioritaire ? D'ailleurs, qu'entend-on par recevabilité de la demande d'asile ?

Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA tient, tout d'abord, à souligner la qualité de la discussion de l'atelier 1. L'OFPRA a participé à la réflexion et cela dans plusieurs ateliers. Pour lui l'office a la nécessité de concilier 2 impératifs : conforter l'intégrité du dispositif, la proximité, la rapidité vis-à-vis du demandeur d'asile avec une plus forte territorialisation. L'OFPRA est en quelque sorte déjà territorialisé dès lors que plus de la moitié des demandeurs d'asile sont implantés dans la région parisienne. L'autre impératif est de bien dissocier la politique de l'asile et la politique migratoire.
Il y a d'autres scénarios envisageables celui par exemple d'un lien immédiat avec l'office, mais en s'appuyant sur la préfecture et l'OFII. Seuls les parlementaires et le Ministre pourront répondre, il donne ici le point de vue de l'office. Les deux scénarios sont compatibles avec la territorialisation de l'office. Cela implique un besoin en effectifs supplémentaires pour compenser l'impact de la directive procédure (présence d'un tiers notamment).

Cela pourrait être des activités de guichet (empreintes, « dublins », ordre public). Il indique ne pas y être favorable. Ce n'est, selon lui, pas le rôle de l'office. S'il s'agit en revanche d'un traitement au fond, il y est favorable. Il présente les cas de figures de cette option. Se pose toutefois la question des locaux et de la taille critique nécessaire pour assurer son indépendance.
Il indique que du point de vue de l'Office il faut une préservation de son indépendance, une dissociation des politiques, axer sur la protection. Il appelle à un dispositif rationalisé et à de bonnes conditions de travail des agents de l'Office.

M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France intervient sur l'irrecevabilité des documents. Les cas d'irrecevabilité sont prévus dans la directive . Il évoque par exemple les cas des réexamens (en vue d'éviter les abus). Il ajoute que d'autres cas sont prévus mais plus délicats à manier. Sur ce point il évoque la provenance d'un pays tiers d'origine sûr ou encore le premier pays où la demande d'asile a été déposée (Dublin). Des réflexions supplémentaires sont nécessaires.

M. Jean-Marie Schléret, conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy, représentants de l'association des maires de France estime que, pour les collectivités, il est important de répondre à la question des délais. Il s'agit du principe de base de cette réforme. En ce sens, la territorialisation de l'OFPRA serait donc un plus. Pour ce qui concerne l'hébergement le modèle CADA est le modèle pivot, il y a un consensus sur ce point dans l'atelier 3. M. Schléret juge important de trouver dans la réforme les points de consensus. Bien évidemment cette réforme ne peut se faire du jour au lendemain, aussi l'AT-SA un modèle intéressant de transition. En matière de gouvernance au niveau des régions et départements, il insiste sur la nécessité d'associer les collectivités locales. Elles ont leur mot à dire car les mairies sont concernées. Il faut aussi traiter de la question des déboutés. Soit ils ont vocation au retour, soit ils ont vocation à être régularisés. En tout état de cause ils doivent être pris en charge correctement (dignité des personnes et accompagnement).

M. Philippe Elias de la FNARS indique qu'il y a des propositions dont ils n'ont pas eu connaissance, notamment d'ADOMA et de l'AMF. Il juge les propositions du directeur général de l'OFPRA positives. Par ailleurs il précise que le coût de l'AT-SA n'inclut pas l'AMS.

M. Djamel Cheridi, Coallia, Responsable produit habitat social adapté, co-animateur de l'atelier 4 informe d'une remarque faite par l'ensemble des participants de l'atelier 4. Tous ont noté l'absence des personnes sous protection dans les scénarios. Hormis les fiches remises en même temps que les scenarios, elles sont absentes. Les déboutés eux sont traités.
S'agissant des fiches 13 et 14 elles reprennent un certain nombre de positionnements mais elles sont muettes sur un point qui faisait consensus avec l'idée d'accès à un accompagnement personnalisé et l'accès à l'hébergement. L'ensemble des participants ne rejettent pas l'idée d'une régulation nationale des places voire d'une orientation directive mais il précise qu'il y a moyen de concilier cela avec la liberté des personnes de recourir au système d'hébergement. En schématisant les oppositions, on fait du mauvais travail. Le lien ne pourrait être valable que pour ceux qui formulent une demande d'hébergement. Il existe certes un risque d'un report, non évalué, sur le dispositif de veille sociale de droit commun.

Le CASF dit que toute personne en détresse a accès à un dispositif . Dès lors qu'un demandeur d'asile est sans abri, on doit pouvoir lui faire une proposition dans le DNA. Selon lui, la possibilité existe de concilier une orientation directive et cette forme de liberté pour avoir une meilleure lisibilité sur les besoins réels d'hébergement.

Sur l'hébergement unifié, cette solution est partagée par toutes les associations. Il ajoute que la multiplication des modes d'hébergement ne relève pas d'un choix, c'est une solution par défaut. Elle pallie la pénurie. Il y a un risque à découpler l'hébergement et l'accompagnement. Il faut être cohérent ne pas scinder entre différents acteurs sur le même territoire. La dissociation conduirait à une perte d'efficacité. C'est un point de vigilance. Il y a accord pour unifier ces deux composantes s'il y a préservation du modèle CADA. Il faut donc les conditions et les moyens d'une généralisation du modèle car pour l'heure la soutenabilité financière n'est pas assurée.
Pour les déboutés, cela a le mérite de poser une question importante. On ne peut pas l'évacuer même si elle n'est pas au cœur du sujet, mais vient percuter le dispositif de prise en charge. Pour lui, il y a consensus : les déboutés n'ont plus à séjourner dans les CADA. Pour autant ce qui est proposé ne correspond pas. On imagine mal des personnes déboutées venir dans des centres ouverts et attendre leur éloignement. Selon lui ce n'est pas faisable. En revanche, des personnes, volontaires pour retourner dans leurs pays, dans le cadre d'une politique d'aide au retour rénovée, pourraient être accueillies dans de tels centres. Les acteurs associatifs ne géreront pas de tels centres.

Pour **Mme Sylvie Guillaume, députée européenne,** il s'agit d'un sujet compliqué. Elle indique qu'elle pensait qu'à l'issue des ateliers la progression sur certains points serait plus significative. Elle se réfère à la lecture des fiches. Elle s'interroge sur le reste de la discussion. Elle constate une oscillation sur des sujets très précis et d'autres, fondamentaux, pas tranchés. Elle évoque à ce titre les déboutés de la demande d'asile.
Pour ce qui concerne les textes, certaines interprétations sont très tranchées par rapport aux textes européens. La directive procédure n'implique pas de revoir la procédure d'admission au séjour. En revanche, elle impacte les délais. Or elle a des enjeux sur les convocations en préfectures. Elle informe les membres du comité du dépôt d'une question par écrit sur la notion d'autorité responsable.
Pour elle, la question des délais reste au cœur des problèmes. Il faut s'assurer qu'outre la réduction des délais, l'accompagnement soit assuré à toutes les étapes.
Le pari de la qualité de l'accompagnement dans un budget constant lui parait inadapté. Il va falloir en parler.

M. Jean-Marie Schléret informe qu'une contribution a été rédigée par l'AMF. Il s'excuse de l'envoi tardif. Ce document rappelle que la question des déboutés est à traiter, qui provoque des amalgames chez les citoyens. L'AMF demande des précisions à l'Etat car cette question est de sa responsabilité. Il évoque les difficultés ressenties au niveau local et cite l'exemple du SIAO de Nancy et de la plateforme de Metz.
L'AMF est hostile à ce que les CCAS contribuent à la domiciliation. Elle relève d'associations compétentes.
Sur la question de la répartition territoriale, il ne doit pas s'agir d'un essaimage sur le territoire. Il faut prendre en compte les structures sociales, scolaires. La solution se trouve plutôt du côté urbain. Il faut une concertation avec les préfectures de région sur l'hébergement.
Il précise qu'il faut comprendre « associations de solidarité » là où dans le document il est écrit « associations caritatives ».
Il évoque la fixation de quotas en matière de répartition sur le territoire. Cela implique une concertation préalable ainsi qu'un recensement des moyens, du réseau associatif, des structures en place.
Le document reconnaît le modèle des CADA et la nécessité d'un accompagnement.

Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile revient sur la proposition d'un scenario qui concerne la CNDA. La déconcentration prévoit, dans le cadre d'une expérimentation, le transfert de ses compétences vers les 42 TA ou les 8 CAA, avec la disparition de la CNDA. Elle évoque les avantages : proximité géographique des requérants mais surtout une proximité par rapport aux avocats et la disparition ou la suppression de la problématique des prises en charge des frais de déplacement des avocats ; la familiarité des TA pour les procédures à juge unique et leur proximité au droit des étrangers car juge de l'éloignement et juge des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile
Cela étant, ce scenario présente également des inconvénients : la nature du contentieux, très spécialisé, avec des problèmes géopolitiques, avec des systèmes d'information à développer au sein du CE ; la cohérence de la jurisprudence. Sur ce point elle ajoute que dégager une jurisprudence dans les 42 T.A sera plus difficile qu'au sein d'une juridiction unique. Si on le compare au modèle allemand : à y regarder de près, il y a souvent un second degré de juridiction, pour assurer une certaine cohérence des décisions. Un autre inconvénient est le transfert couteux avec la nécessaire création de nouveaux postes de magistrats. Elle évoque aussi les enjeux d'interprétariat plus difficiles à trouver localement.
S'agissant du scénario directif, qui maintient la CNDA, comme juridiction unique et spécialisée elle y est de fait plus favorable. Elle indique que la CNDA a montré sa capacité de s'adapter avec des moyens nouveaux et prouvé sa volonté de raccourcir des délais : d'ici fin 2014 la procédure atteindra les 6 mois de traitement.

Mme Valérie Létard remercie la présidente de la CNDA pour l'accueil réservé à l'occasion de la visite des parlementaires et des pistes de progrès annoncées.

M. Florent Gueguen note avec satisfaction, dans la note AMF, le soutien au modèle CADA et la volonté des collectivités locales de ne pas dissocier hébergement et accompagnement.
Il appelle l'attention des membres du comité sur le plan hiver. Aussi les dossiers doivent être pris rapidement dans le cadre de la programmation CADA.

M. Pierre Henry considère qu'on voit, à travers ces échanges , la qualité de ceux-ci, et le fait qu'en clarifiant, ils permettent d'avancer. Il ne revient pas sur les propositions du directeur général de l'OFPRA, et la qualité des propos sur la territorialisation de l'OFPRA. Une nouvelle fois, il renvoie aux propositions consensuelles dans cet atelier. A ce titre, il rappelle que l'atelier a précisé ce qu'il entend entre schéma directif et liberté de choix du demandeur.
Il remercie la contribution de l'AMF. Il faut lever l'ambigüité sur la déconnection entre la question de l'hébergement et de l'accompagnement. La seule chose qui n'a pas dérapé budgétairement c'est le CADA. Il regrette de ne pas avoir entendu l'OFII s'exprimer sur ses capacités à prendre en charge les réformes. Enfin il pose la question du coût de la réforme. La France est parmi les pays qui consacrent le moins en termes budgétaires sur cette procédure (comparé par exemple aux Pays-Bas, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne) . Il demande une prolongation de cet échange, qui permet une certaine écoute, dans cette forme.

M. Hugues Besancenot, Secrétaire général de la préfecture de Bobigny salue, du point de vue des préfectures, la qualité de l'atelier 3 auquel il a participé. Il y a eu beaucoup d'échanges, avec des propositions qui ont abouti à des consensus. En 2013, le département de la Seine-Saint-Denis prendra en compte 3800 demandes nouvelles, 20 000 récépissés seront délivrés. Le premier des soucis c'est donc de travailler à la réduction des délais
Il convient également de résoudre la problématique de l'hébergement des déboutés. 80% des demandeurs d'asile sont, au terme de la procédure, déboutés du droit d'asile. Ils ont vocation à être régularisés ou bien à être éloignés (directive retour). Il y a besoin d'une réflexion à ce

sujet. Il insiste sur la situation humaine des déboutés avec parfois des sous locations de la part de membres de leurs communautés. Il existe plusieurs solutions : hébergement simple externalisé, etc. En tout état de cause l'hébergement et l'accompagnent des déboutés doit être assuré pendant toute la démarche. Il faut en tout cas éviter tous les dévoiements.

M. Jean-Marie Boutiflat de la FNARS estime que le modèle CADA est un modèle de référence. Il souscrit à ce que disent les associations et ce que vient de dire Hugues Besancenot. Il ajoute que l'échange est nécessaire. Il indique comprendre les parlementaires d'avancer mais il insiste sur le fait qu'il est nécessaire de se revoir.

M. Laurent Giovanonni partage le même état d'esprit. Il rebondit sur ce qu'il a dit sur les urgences : dispositifs d'accompagnement, question de la situation des déboutés. La première des urgences c'est de s'assurer de la réduction des délais. Toutefois l'accélération des procédures ne doit pas coïncider avec l'affaiblissement de la qualité de l'accompagnement. Il n'a aucun doute vis-à-vis de la CNDA et de l'OFPRA. En matière d'évolution des procédures, s'il est fait le choix d'une territorialisation, il considère que la concertation n'est pas allée assez loin dans certaines hypothèses. Il faut faire attention aux procédures accélérées comme en 1993, avec un traitement superficiel. Il faut poursuivre sur ce point. Beaucoup de choses ont été dites. Il évoque l'idée de mettre en place une sorte de suivi de la mise en œuvre des résultats de cette concertation, pour une évaluation régulière.

M. Jean-François Ploquin renchérit sur cette idée, car elle poursuit l'effort de concertation. Il ajoute que la question de l'échelon régional est celui qui permet le mieux de coordonner les actions notamment pour l'hébergement.

Mme Valérie Létard remercie l'ensemble des membres de la concertation. Cette séance plénière a permis d'échanger entre des mondes différents. Elle a permis de comprendre les positions, les postures de chacun. Mais cette forme de réunion plénière ne peut pas jouer tous les rôles. Il y a eu 2 h 30 d'expression. Les parlementaires ont obtenu un mois supplémentaire. Le rapport sera remis à la fin du mois. Les scénarios étaient réducteurs mais nourris sur les fiches qui se fondaient sur les ateliers.
Elle rappelle les points ou les parlementaires sont en phase avec les membres de la concertation : la question des délais ; un maintien de la qualité des dispositifs et donc des moyens attenants (les inspections générales vont chiffrer chaque étape) ; le lien entre hébergement et accompagnement est entendu et de fait le modèle CADA ; la territorialisation de l'OFPRA et les moyens supplémentaires.
Elle a bien entendu, par ailleurs, les arguments de la CNDA mais c'est le rôle des parlementaires que de tout verser au débat. Sur la question du bon échelon de gestion de l'hébergement elle constate que le niveau régional ressort. S'agissant du schéma directif ou non directif des précisions ont été données. Il faut tout prendre en considération.
Pour ce qui concerne les centres dédiés, le respect du droit européen et sa complète transposition ainsi que le respecter de la dignité des personnes sont incontournables. En matière d''interministérialité, elle est de deux types. Elle considère que ce choix fait partie des éléments que les parlementaires se réservent de préciser dans le rapport.
Elle confirme qu'il n'y aura pas de nouveau comité.

M. Jean-Louis Touraine assure les membres du comité que tous les aspects seront regardés. Sur la directivité ou non il est nécessaire de prendre la vision du terrain. Elle présente beaucoup d'avantages pour les collectivités locales et pour les demandeurs d'asile au bout du compte (exemples dans des pays le pratiquant, les demandeurs d'asile sont favorables). Il n'y a

évidemment pas de système parfait. Sur la question d'un nouveau comité de suivi, il se fera éventuellement à partir du rapport remis au Ministre et à la suite des orientations qu'il en donnera. Une évaluation interne ou externe sera recommandée. Le maître mot est le respect des délais.

Mme Valérie Létard évoque une loi spécifique sur l'asile, distincte de l'immigration.

Les parlementaires remercient l'ensemble des membres du comité de concertation et clôturent la séance.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION
DU COMITE DE CONCERTATION DU 12 NOVEMBRE 2013

Présidence :
Mme Valérie Létard, Sénatrice du Nord
M. Jean-Louis Touraine, Député du Rhône

Excusés :

M. Jean-Philippe Thiellay, Conseiller d'Etat
M. Jean-François Savy, Préfet du Morbihan
M. Michel Lalande, Préfet de la région Basse Normandie
Mme Marie-Noëlle Schoeller, Adjointe au maire de Besançon
M. Philippe Trimaille, Adjoint au Maire de Mulhouse, chargé des affaires sociales

Participants :

M. Luc Derepas, Directeur général des étrangers en France

Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, Chef du service de l'asile

M. Jean-Pierre Battesti, IGA

M. Florian Valat, IGA

M. Bernard Verrier, IGAS

M. Yves Bonnet, IGF

Mme Sylvie Guillaume, Députée européenne

M. Didier Duport, Directeur de la cohésion sociale de Seine-St-Denis

Mme Yolande Muller**,** ancienne directrice adjointe de l'OFII

M. Pascal Brice, Directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

Mme Arlette Vialle, directrice générale adjointe de l'OFII

Mme Fabienne Buccio, Préfète de la Loire

M. Hugues Besancenot, Secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis

M. Sylvain Turgis, Adjoint à la sous-directrice de l''exclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, DGCS, ministère des affaires sociales et de la santé

Mme Marie-Françoise Lavieville, DIHAL, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

Mme Martine Denis-Linton, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

M. Philippe Leclerc, Délégué général du Haut-commissariat aux réfugiés

M. Jean-Louis Tourenne, Président du conseil général d'Ille et Vilaine

Mme Catherine Debroise, Adjointe au Maire de Rennes

M. Jean-Marie Schléret, conseiller municipal délégué auprès du maire de Nancy,
Représentants de l'association des maires de France

M. Florent Guéguen, Directeur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Philippe Ellias de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Jean-Marie Boutiflat de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M. Bruno Arbouet, Directeur général d'ADOMA

M. Pierre Henry, Directeur général de France Terre d'Asile

M. Jean-François Ploquin, Directeur général de Forum Réfugiés

M. Jean-Marie Oudot, Directeur général de Coallia

M. Djamel Cheridi, Coallia, Responsable produit habitat social adapté

M. Jean-François Corty, directeur des misions France, Médecins du monde

M. Jean-Claude Mas, Secrétaire général de La Cimade ou représenté par M. Gérard Sadik

M. Laurent Giovannoni, responsable du département étrangers, Secours catholique

Mme Juliette Laganier, déléguée nationale à la direction des affaires sociales, Croix rouge française

Participent également à la réunion :

Mme Doublet, chef du département du droit d'asile et de la protection

M. Péhau, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

Mme Dominique Fourment, Mission communication

M.Pierre-Yves Argat, chargé de mission à la DGEF

Accompagnement des membres du comité de concertation

Mme Marie-Claude Serres-Combourieu, association des Maires de France
M. Kamel Benmeddah, directeur du cabinet du président du conseil général d'Ille et Vilaine
Mme Claire Sabah, Secours catholique
Anne-Lise Denoeud, Médecins du monde

Annexe 4. Personnes rencontrées par les parlementaires

COMMISSION EUROPEENNE
Madame Cécilia MALMSTRÖM, Commissaire européenne aux Affaires intérieures

PREMIER MINISTRE

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
Madame Catherine TEITGEN-COLLY, Personnalité qualifiée
Monsieur Pierre LYON-CAEN, Personnalité qualifiée
Monsieur Hervé HENRION, Chargé de mission

HAUT CONSEIL A L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES
Monsieur Maxime FOREST, Président de la Commission Droits des femmes, enjeux européens et internationaux
Madame Cécile SPORTIS, Rapporteure pour l'Asile

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
Monsieur COMTE, Secrétariat général - Services Départementaux de l'Éducation Nationale, Meurthe-et-Moselle

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES FINANCES
Monsieur Yves BONNET, Inspecteur général des finances

MINISTERE DE LA JUSTICE

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)
Madame Martine DENIS-LINTON, Présidente de la CNDA
Monsieur Pascal GIRAULT, Secrétaire général
Mme Anne REDONDO, Secrétaire générale adjointe

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON
Monsieur Etienne QUENCEZ, Président du tribunal administratif de Lyon

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE

CABINET DE LA MINISTRE DELEGUEE CHARGEE DES PERSONNES HANDICAPEES ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION
Madame Christine LACONDE, Directrice de cabinet

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES
Monsieur Bernard VERRIER, Conseiller général des établissements de santé au sein de l'IGAS

DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE LA COHESION SOCIALE

Madame Anoutchka CHABEAU, Directrice Départementale de la Cohésion Sociale, Moselle
Madame DUBOIS LE PAN, Directrice Départementale de la Cohésion Sociale, Meurthe-et-Moselle
Monsieur MAY-CARLE, Directeur départemental de la cohésion sociale, Rhône
Madame REVERRE-GUEPERATTE, Direction Départementale de la Cohésion Sociale, Meurthe-et-Moselle

CAISSES PRIMAIRES D'ASSURANCE-MALADIE

Madame VIDECOQ-AUBERT, Directrice de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, Meurthe-et-Moselle

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

CABINET DU MINISTRE

Madame Blanche GUILLEMOT, Directrice de cabinet adjointe
Madame Agnès El MAJERI, Conseillère Hébergement, Accès au logement

MINISTERE DE L'INTERIEUR

CABINET DU MINISTRE

Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur adjoint du cabinet
Madame Fadela BENRABIA, Conseillère intégration et asile

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINSITRATION

Monsieur Jean-Pierre BATTESTI, Inspecteur général de l'administration
Monsieur Florian VALAT, Inspecteur de l'administration

DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE

Monsieur Luc DEREPAS, Directeur général des étrangers en France
Madame Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, Chef du service de l'asile
Monsieur Nicolas PEHAU, Chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
Madame Frédérique DOUBLET, Chef du département du droit d'asile et de la protection
Madame Catherine DAGORN, Chef de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour

PREFECTURE DU RHONE

Monsieur Jean-François CARENCO, Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône
Monsieur Bruno ANDRE, Directeur de cabinet du préfet
Madame Cécile DINDAR, Secrétaire générale adjointe
Madame Catherine MERIC, Directrice de la Citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration
Monsieur Cédric SPERANDIO, Chef du Service de l'immigration et de l'intégration
Madame STAKELBOROUGH, Chef du bureau du droit d'asile

DIRECTION ZONALE DE LA POLICE AUX FRONTIERES, SUD-EST

Monsieur William MARION, Commissaire divisionnaire, directeur zonal Sud-Est de la police aux frontières

PREFECTURE DE LA MOSELLE
Monsieur Olivier DU CRAY, Secrétaire général de la préfecture
Madame Lydie LEONI, Directrice du Service de l'immigration et de l'intégration
Madame Edith ESNOU, Chargée de mission auprès du Préfet pour le Service de l'immigration et de l'intégration
Madame Audrey LEFORESTIER, Assistante du Secrétaire général de la préfecture

PREFECTURE DE LA MEURTHE-ET-MOSELLE
Monsieur BARTOLT, Préfet de Meurthe-et-Moselle
Monsieur RAFFY, Secrétaire Général de la préfecture
Madame CANDAS, Directrice des Libertés Publiques
Madame CHOGNOT, Chef du Service de l'Immigration et de l'Intégration
Madame LELOUP, Chef du bureau Asile/Éloignement
Madame DIAFERIA, agent du bureau Asile/Éloignement
Madame BAROTIN, agent du bureau Asile/Éloignement
Madame LAURENT, agent du bureau Asile/Éloignement
Madame COOREVITS, agent du bureau Asile/Éloignement

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES (OFPRA)
Monsieur Jean GAEREMYNCK, Conseiller d'Etat, Président du conseil d'administration
Monsieur Pascal BRICE, Directeur général
Monsieur Pierre AZZOPARDI, Secrétaire général
Monsieur Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet
Monsieur Mourad DERBAK Chef de la division Europe
Madame Laurence DUCLOS, Chef de la division Afrique
Monsieur Franck EYHERAGUIBEL, Chef de la division Amériques-Maghreb
Monsieur Frédéric PETIT-JEAN, Chef de la division Asie
Officiers de protection

OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION
Madame LE MELLIONEC, Directrice OFII Lorraine
Madame DI CANDIA, Direction territoriale Lorraine
Madame GOMES, Direction territoriale Lorraine
Madame BRANDEMBERG, Direction territoriale Lorraine

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
Monsieur ARVEILER, Directeur-adjoint de Pôle Emploi Meurthe-et-Moselle

MAIRIE DE LYON
Monsieur Gérard COLLOMB, Sénateur-Maire de Lyon

MAIRIE DE METZ
Madame Isabelle KAUCIC, Adjointe au Maire chargée de la politique de la ville, Présidente du Conseil d'administration de Metz Habitat et Directrice générale de l'Association d'Information d'Entraide Mosellane

ASSOCIATIONS

Madame Stéphanie ALASSEUR, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Madame DIEYNABA BA, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur Rémi BERNARD, Directeur, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Madame BERTOZI, association ALISES
Monsieur Philippe BLOUET, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Madame BON, Directrice adjointe association Grand Sauvoy
Monsieur Gérard CALLE, Président de Forum réfugiés-Cosi
Madame Soraya CHOUIEB, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Mme Julie CORDONNIER, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur DE GOER, Directeur adjoint de l'association ALISES
Madame Audrey DUCOMMUN, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur Michel GOCEL, Directeur de l'association du Relais-Fomal, SIAO – 115, Moselle
Monsieur Franck GOMEZ, Chef de service (centre de Transit) - Forum réfugiés-Cosi
Monsieur Patrick JAEN, coordinateur vie collective (centre de Transit) - Forum réfugiés-Cosi
Madame JURIN, Présidente du Directoire de l'Association Accueil et Réinsertion Sociale, adjointe au Maire de Nancy
Madame Laura MAATAR, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur Julien MAHIEUX, Chef de service (plateforme de Lyon) - Forum réfugiés-Cosi
Madame MESSAOUDA HADJAB, Directrice Accueil Asile - Forum réfugiés-Cosi
Monsieur MOREL, Directeur Général de l'association Grand Sauvoy
Madame Leslie MOULIN, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Madame Elodie MUNSCH, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur Jérôme PARISET, Travailleur social, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Monsieur Jean-François PLOQUIN, Directeur général Forum réfugiés – Cosi, Rhône
Madame Valérie THIVET, Chef de service, Service d'accueil et d'orientation – ARS, Nancy
Madame ZARCONE, association ALISES
Madame Valérie ZMINKA, Directrice du pôle asile de l'AIEM en charge de la Plateforme d'Accueil des Demandeurs d'Asile (PADA) - Moselle

ADOMA

Monsieur BARMADA, Directeur Territorial ADOMA
Madame BURGER, ADOMA
Madame PICHOL, ADOMA

AUTRES

Madame LIVET, Banque Postale, Meurthe-et-Moselle

Annexe 5. Participants aux ateliers

Atelier 1

Animateurs :

- M. Jean-Philippe THIELLAY, Conseiller d'Etat
- M. Pierre HENRY, Directeur général de FTDA

Participants :

- Mme Caroline LALY-CHEVALIER, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- M. Jose FISCHEL DE ANDRADE, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA
- M. Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet, OFPRA
- M. Pascal GIRAULT, Secrétaire général de la CNDA
- Mme Sarah OTHMANN, Association des maires de France
- M. Maxime FOREST, pour le Haut Conseil à l'égalité
- Mme Cécile SPORTIS, pour le Haut Conseil à l'égalité (HCE)
- Mme Florence BOREIL, pour l'ACAT
- Mme Laure BLONDEL, pour l'ANAFE
- M. Gérard SADIK, pour la CIMADE,
- Mme Nadine CAMP, pour Forum Réfugiés
- M. Mathieu TARDIS, pour FTDA
- Mme Corinne BARTIER, pour la FNARS
- Mme Marianne LAGRUE, pour la Ligue des droits de l'Homme
- M. Remy TRIEBE, pour la Croix Rouge française
- M. Julien FROMANGE, pour le Secours Catholique,
- Mme Natalys MARTIN pour Amnesty International SF
- M. Jean-François DUBOST, pour Amnesty International SF
- M. Cyrille MAILLET, Directeur de la police générale à la Préfecture de police,
- M. Patrick FERIN, Secrétaire général de la Préfecture de la Loire,
- Mme Pascale CUITOT, directrice de l'immigration à la Préfecture de l'Essonne,
- Mme Maryam RAFII, pour la Croix Rouge française
- Mme Béatrice CARRIERE, Chef du 10ème bureau à la Préfecture de police,
- M. Marc PISELLI, Chef du bureau de l'immigration de la Préfecture de la Loire,
- Mme Frédérique DOUBLET, chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,
- Mme Catherine DAGORN, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF, ministère de l'intérieur
- Mme Claire HERISSE, pour la direction de l'immigration, DGEF, ministère de l'intérieur,

- Mme Laurence VAGNIER, Chargée de mission sur le projet "mineurs isolés étrangers" à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice
- M. Cyril NOEL, chef du bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice
- Mme ESPUCHE, pour l'ANAFE
- Mme Tatiana SINAPAN, pour la direction de l'immigration, DGEF, ministère de l'intérieur,
- Mme Elise SCHOR, bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice
- Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile, DGEF, ministère de l'intérieur

Elu :

- M. Hervé MESNAGER, Conseiller municipal à Blois

ATELIER 2

Animateurs :

- Mme Yolande MULLER, ancienne directrice adjointe de l'OFII
- M. Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi

Participants :

- M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
- M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, service de l'asile, département du droit d'asile et de la protection, DGEF
- Mme Catherine DAGORN, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
- Mme Lydia BOUSSAND, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
- M. Gauthier BERANGER, secrétariat général du ministère de l'intérieur, mission d'appui « accueil des étrangers en préfecture »
- Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
- Mme Catherine REGNIER, SIAO 77
- M. Stéphane DAGUIN, secrétaire général de la préfecture du Morbihan
- M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
- Mme Psylvia DEWAS TASSEAU, SGAR Ile de France
- M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile
- M. Guillaume GERMAIN, direction territoriale de l'OFII à Strasbourg
- Mme Laurence DUCLOS, OFPRA, division Afrique
- Mme Sibel AGRALI, Centre de soins Primo Levi
- M. Alice BOUGENOT, Dom'Asile
- M. David HEDRICH, Dom'Asile
- Mme Claire SABAH, Secours catholique, département Etrangers
- M. Vincent GRUSON, Croix Rouge Française, pôle social
- M. Frédéric CHAUMONT, ARDHIS
- M. Henry BELIN, CASP, direction générale (*)
- Mme Véronique LAY, FTDA, direction accompagnement, hébergement et asile (*)
- M. Patrick DENELE, Association AIR, PADA de Lille (*)
- Mme Souad ROUIBI, Coallia, PADA de Bobigny (*)
- M. Philippe ELIAS, FNARS, foyer COS Quancard, Bordeaux
- Mme Anne-Lise DENOEUD, Médecins du Monde
- Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
- M. Pascal REVAULT, COMEDE
- M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
- Mme Corine BARTIER, Association Foyer Notre Dame, Strasbourg

- M. Phillipe RIGOLLIER, représentant AMF
- Mme Sarah OTHMANN, représentant AMF
- Mme Sandrine LESECQ, ADOMA, département hébergement
- Mme Messaouda HADJAB, Forum Réfugiés-Cosi, PADA de Lyon (*)
- M. Julien MAHIEUX, Forum Réfugiés-Cosi, PADA de Lyon (*)

(*) Organisation gérant une ou plusieurs PADA.

ATELIER 3

Animateurs :

- M. Michel LALANDE, Préfet de la région Basse-Normandie
- M. Florent GUEGUEN, Directeur de la FNARS

Participants :

- M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
- M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- Mme Elsa BENZAQUEN-NAVARRO, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- Mme Catherine DAGORN, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
- Mme Magali MANSE, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
- M. Bruno ARBOUET, ADOMA
- Mme Nathalie CHOMETTE, directrice de l'exploitation, ADOMA
- **Mme** Axelle WATAT NGASSEU, Groupe Accueil et Solidarité (GAS)
- M. Michel CROC, JRS France
- M. Pierre NICOLAS, JRS France
- Mme Anick LESTAGE, Ligue des Droits de l'Homme
- Laurent GIOVANNONI, Secours Catholique
- Mme Maryam RAFII, Croix Rouge Française
- M. Olivier DUPUY, Croix Rouge Française
- Mme Juliette LAGANIER, Croix Rouge Française
- Jean-Marie BOUTIFLAT, Toits du Monde
- Mme Aude LECOUTURIER, France Terre d'Asile (FTDA)
- M. Jean-Marie OUDOT, COALLIA
- Mme Sandrine DESROCHES, Forum Réfugiés-COSI
- M. Nicolas JEUNE, Forum Réfugiés-COSI
- Mme Marie PAINDORGE, CASP
- M. Mathieu QUINETTE, Médecins du Monde
- M. Fabrice LEGGERI, Direction de l'immigration, DGEF
- M. Arnaud DEHEDIN, chargé de mission auprès du préfet de région, Secrétariat général pour les affaires régionales de Picardie
- M. Jean-Michel CROVISI, élève-stagiaire ENA, Préfecture de Basse-Normandie
- M. Claude FLEUTIAUX, secrétaire général, Préfecture d'Ille et Vilaine
- M. Benoît VESIN, chef du bureau de l'intégration et des naturalisations, Préfecture du Loiret
- Hugues BESANCENOT, secrétaire général, Préfecture de la Seine-Saint-Denis
- Mme Annick DEVEAU, directrice régionale et interdépartementale adjointe, Direction régionale et interdépartementales de l'insertion, de l'hébergement et du logement
- Brigitte BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, DGCS
- M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile

- Mme Marie-Françoise LAVIEVILLE, adjointe au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

- M. Yves MARQUER, assistant parlementaire du Maire de Caen représentant l'AMF de Caen
- Mme Anne-Laure CHRISTOPHE, directrice de cabinet, représentant l'AMF de Maxéville
- M. Julien PONTIER, directeur de cabinet adjoint, mairie de Rennes

Elus :

- Mme Catherine DEBROISE, adjointe au maire de Rennes
- M. Rozenn GEFFROY, conseiller général, 13e Vice-présidente chargée de la démocratie participative et développement de la citoyenneté. Secrétaire de la commission égalité des chances

Atelier 4

Animateurs :

- M. Djamel CHERIDI, responsable produit habitat social adapté, COALLIA
- M. Didier DUPORT, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis

Participants :

- Mme Florence BOREIL, ACAT
- M. Alain BAUMELOU, APSR
- Mme Laetitia ARSAC, APSR
- M. Françoise HENRY, secrétaire générale de l'APSR
- M. Christophe LEVY, Groupe Accueil et Solidarité (GAS)
- Mme Maud FOURNY, Groupe Accueil et Solidarité
- Mme Catherine TEULE, Ligue des Droits de l'Homme
- M. Olivier DUPUY, Croix Rouge Française
- Mme Maryam RAFII, Croix Rouge Française
- Mme Sylvie BERNARDET, AMAR
- Mme Fatiha MLATI France Terre d'Asile (FTDA)
- M. Samuel LORILLEUX COALLIA
- M. Mohamed DIAB Forum Réfugiés-COSI
- M. William MONTORO, Forum Réfugiés-COSI
- Mme Virginia MAMEDE, CIMADE
- Mme Arina VAN DE KERK, CASP
- M. Guillaume CAPELLE, SINGA, association pour les réfugiés
- Mme Alice BARBE, SINGA, association pour les réfugiés
- M. Michel BELLORGEY, Organisme de formation spécialisé pour les réfugiés, SJT
- Mme Alexandra BARRIER, Directrice Générale adjointe Habitat et Soins Groupe SOS
- Mme Soheila MAMELI directrice opérationnelle de la cité Myriam, Association des Cités du Secours Catholique (ACSC)
- M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
- Mme Joëlle MENETRIER, Manager d'Unité à la CAF 93
- M. Jean-Louis BRISON, Directeur académique des services départementaux de l'Education Nationale de Seine-Saint-Denis
- M. Gilles BIRON, Directeur Territorial de Seine-Saint-Denis, Pôle Emploi
- Mme Marie-Alexia VEYER, de la Direction Partenariat et relations extérieures
- M. Hubert de VAUBLANC, de la Direction Partenariat et relations extérieures
- Mme Elsa BENZAQUEN-NAVARRO, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
- M. Fabrice JACQUES, Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
- M. Roland NAVARRO, Direction de l'immigration, DGEF
- Mme Marie-Françoise LAVIEVILLE, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- M. Nicolas AUCOURT, Préfecture du Rhône

- Mme Stéphanie TESSIER, Pôle "Intégration et prévention de l'exclusion" Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Loire-Atlantique
- M. François ANGIN Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Loire-Atlantique
- M. Fabien COMAS, Direction régionale de la jeunesse et des sports de l'Alsace
- M. Frédéric VIEL, OFII, direction de l'accueil et de l'intégration
- Mme Isabelle AYRAULT, OFPRA
- Mme Marie-Claude SERRES COMBOURIEU, représentant l'AMF

Annexe 6. Personnes auditionnées par les ateliers

Atelier n°1 :

- Maître Gilles PIQUOIS, Association ELENA
- Maître Pascale TAELMAN et Maître Vanessa KOSZCZANSKI, Syndicat des avocats de France
- M. Joseph KRULIC, Association des juges de l'asile

Atelier n° 2 :

- M. Jean-Pierre BATTESTI (Inspection générale de l'administration)
- M. Bernard VERRIER (Inspection générale des affaires sociales)
- M. Alban HAUTIER (Inspection générale des finances)
- M. Thierry BAUDET, médecin

Atelier n°3 :

- Mme Bénédicte ELIE, directrice territoriale de l'Eure / Eure et Loir pour ADOMA
- Inspections générales :
    - M. Florian VALAT, IGA
    - M. Jean-Pierre BATTESTI, IGA
    - Mme Christine D'AUTUME, IGAS
    - M. Bernard VERRIER, IGAS
    - M. Jean-Philippe DE SAINT-MARTIN, IGF
- M. Serge GODARD, maire de Clermont-Ferrand, ancien sénateur
- Mme Nathalie CHOMETTE, ADOMA
- M. Leondro MONTELLO, directeur territorial de l'OFII de Dijon
- Mme Evelyne DOGNIEZ, directrice de CADA, Croix-Rouge belge
- Mme Félicité KOUAKOU, administratrice de la FNARS (collège des personnes accueillies)
- M. Gérard SADIK, coordinateur asile de La Cimade

Annexe 7. Comptes-rendus des ateliers

Atelier 1 - Procédures

1ère réunion - 23 septembre 2013

Animateurs :

M. Jean-Philippe THIELLAY, Conseiller d'Etat,

M. Pierre HENRY, Directeur général de FTDA

Participants :

Mme Caroline LALY-CHEVALIER, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR),

M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA

M. Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet- OFPRA

M. Pascal GIRAUT, Secrétaire général de la CNDA

M MESNAGER, Conseiller municipal à Blois,

Mme Sarah OTHMANN, Association des maires de France,

M. Maxime FOREST, pour le Haut Conseil à l'égalité,

Mme Florence BOREIL, pour l'ACAT,

Mme Laure BLONDEL, pour l' ANAFE,

M. Gérard SADIK, pour la CIMADE,

Mme Nadine CAMP, pour Forum Réfugiés,

M. Mathieu TARDIS, pour FTDA,

Mme Corinne BARTIER, pour la FNARS,

Mme MARIANNE LAGRUE, pour la Ligue des droits de l'Homme

M. Remy TRIEBE, pour la Croix Rouge française,

M. Julien FROMANGE, pour le Secours Catholique,

Mme Natalys MARTIN pour Amnesty International SF,

M. Cyrille MAILLET, Directeur de la police générale à la Préfecture de police,

M. Patrick FERIN, Secrétaire général de la Préfecture de la Loire,

Mme Pascale CUITOT, directrice de l'immigration à la Préfecture de l'Essonne,

Mme Frédérique DOUBLET, chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -SGII- ministère de l'intérieur,

Mme Catherine DAGORN, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour-SGII- ministère de l'intérieur,

Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -SGII- ministère de l'intérieur,

Mme Tatiana SINAPAN, pour la direction de l'immigration -SGII- ministère de l'intérieur,

Mme Laurence VAGNIER, Chargée de mission sur le projet "mineurs isolés étrangers" à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice – excusée,

M.Cyril NOEL, chef du bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice- excusé

Cadre général

L'organisation de cet atelier consacré aux procédures s'inscrit dans la démarche poursuivie par la mise en place de la concertation sur la réforme de l'asile.

L'objectif est de réfléchir aux moyens d'améliorer l'efficacité des procédures et l'exercice des droits des demandeurs d'asile, sans que les délais et les moyens de cet atelier ne puissent déboucher sur une proposition de réforme complète et d'ampleur.

La concertation associe l'ensemble des acteurs de la politique d'asile (administrations, OFPRA, CNDA, HCR, associations et élus). La composition de cet atelier, à l'image du comité de concertation, reflète cette réalité.

Aucune question, aucune piste de réflexion ne doit être écartée a priori mais le but recherché est d'être utile à la préparation de la réforme en identifiant des points de consensus, des sujets de divergence et les voies d'améliorations qui peuvent être envisagées.

Les règles de fonctionnement et de méthode de l'atelier sont précisées dans une note jointe. Le secrétariat des travaux est assuré par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. Le compte rendu de chacune des réunions, qui n'est pas un verbatim, sera réalisé sous le contrôle des animateurs et diffusé avant la réunion suivante, en vue de son approbation.

L'objectif visé est de parvenir après la dernière réunion du 15 octobre à la rédaction d'un compte-rendu global remis aux parlementaires et au Ministre de l'intérieur. Ce rapport reflètera les discussions de l'atelier en ouvrant des pistes de réforme, signalant les points d'accord et ceux de divergence.

Les réunions des ateliers s'organiseront autour des questions suivantes :

- 1ère réunion- 23 septembre 2013 : Accès à la procédure et instruction de la demande par l'OFPRA

- 2ème réunion- 8 octobre 2013 : Instruction et prise de décision par l'OFPRA (suites de la première réunion), droits et garanties apportées au demandeur

- 3ème réunion- 15 octobre 2013 : personnes vulnérables, procédures spécifiques, voies de recours.

Des auditions de 45 mn pourront être prévues dans le cadre des réunions des ateliers.

Les débats, qui se sont déroulés dans un excellent état d'esprit, ont successivement abordé les points suivants.

- 1ère réunion- 23 septembre 2013-

Les deux thèmes de cette première séance sont :

- L'accès à la procédure et le premier examen de la demande
- L'instruction et la prise de décision par l'OFPRA

I. L'accès à la procédure et le premier examen de la demande

En l'état actuel du droit, le parcours du demandeur d'asile débute en préfecture, laquelle a compétence pour enregistrer la demande, décider de l'admission provisoire au séjour, mettre en œuvre le règlement Dublin, orienter l'examen de la demande par l'OFPRA vers la procédure normale ou la procédure prioritaire. Si le demandeur d'asile relève du règlement Dublin, son dossier n'est pas transmis à l'OFPRA. Si le demandeur d'asile est "provisoirement admis au séjour", il se voit d'abord remettre une autorisation provisoire de séjour d'un mois "pour démarches auprès de l'OFPRA" (ces démarches doivent être effectuées dans le délai de 21 jours), puis sur justification de la présentation de la demande auprès de l'OFPRA, un récépissé de six mois, renouvelable par des récépissés de trois mois.

➔ **L'ensemble des participants est d'accord sur le fait que le rôle dévolu à la préfecture, le régime actuel de l'admission provisoire au séjour et de la détermination de la procédure applicable, ainsi que les modalités de traitement des personnes relevant du règlement Dublin et les conditions et délais de présentation de la demande doivent être questionnés, au regard, d'une part, des obligations nouvelles découlant de la directive "procédures", d'autre part, de l'exigence de protection des personnes, enfin du souci de réduction des délais de procédure et d'une gestion administrative efficace.**

➔ **Un consensus existe sur la nécessité de simplifier la procédure et de réduire les délais, sans diminuer les garanties pour les demandeurs.**

1. Le rôle de la préfecture

Face à l'extraordinaire éclatement des intervenants, la multiplicité des étapes, la divergence des pratiques, le préalable du passage en préfecture doit-il être maintenu ?

Pour les associations, ce passage, qui n'a pas toujours existé, n'est pas utile et pourrait être, soit supprimé, soit reporté après l'enregistrement par l'OFPRA des demandeurs. Il allonge la durée globale, retarde l'entrée dans la procédure du fait des délais des préfectures, contribue à précariser les demandeurs d'asile et diffère le moment de l'examen au fond par l'OFPRA. Ces difficultés sont accentuées par la régionalisation de la délivrance de l'APS. De même, l'obligation d'autoriser le maintien sur le territoire et d'offrir les conditions d'accueil à tous les demandeurs quel que soit leur statut (procédure normale, prioritaire et "Dublin") conduit à s'interroger sur la pertinence du maintien de cette étape. L'ensemble des missions accomplies actuellement par les préfectures devraient être confiées à une seule autorité, l'OFPRA, ce qui serait dans le sens de la nouvelle directive (articles 4 et 31.8).

Pour les administrations, la raison d'être de cette intervention repose sur la double nature de la procédure d'asile, à la fois demande de protection internationale et demande d'admission au séjour. Il y a des fonctions propres à l'autorité préfectorale : l'identification de l'étranger, le relevé de ses empreintes avec la borne EURODAC afin de déterminer son statut, la mise en œuvre du règlement Dublin, l'admission provisoire au séjour. La régionalisation a été conçue comme une amélioration de cette première étape, en favorisant la professionnalisation des agents. Les délais d'accès à la procédure s'expliquent par la pression de la demande d'asile et l'inégalité des flux selon les régions. Si cette première étape en préfecture ne peut pas être supprimée, on peut rechercher les moyens d'en améliorer le déroulement et les délais. Les travaux menés dans le cadre de la concertation avec les préfectures sur la régionalisation et l'application de "Dublin" vont dans ce sens. Le service de l'asile considère également que la directive n'impose de désigner une autorité unique qu'en ce qui concerne la détermination de la protection. De plus, si le placement en procédure prioritaire était confié à l'office, elle pourrait être étendue à d'autres cas nombreux prévus par la directive et actuellement non mis en œuvre par les préfectures.

Pour l'OFPRA, il y aurait un risque de confusion des rôles et de dénaturation du métier de l'Office à vouloir tout lui confier selon les préconisations des associations. L'activité de l'OFPRA doit être centrée sur son cœur de métier, à savoir l'éligibilité à une protection, détachée de toute considération de politique migratoire.

Il y aurait un paradoxe à confier à l'Office des compétences relatives à l'admission au séjour. La réforme peut aller très loin, notamment en matière d'organisation pour améliorer le fonctionnement de l'Office (la territorialisation partielle est envisageable mais exigerait des moyens supplémentaires pour concerner des agents nouvellement recrutés ou volontaires), mais la frontière doit être clairement tracée entre les compétences relatives au séjour et celles relatives à l'examen au fond de la demande.

➔ Sur cette question, le consensus porte sur la nécessité absolue de trouver des moyens de simplifier en profondeur et de raccourcir la phase en amont de l'intervention de l'OFPRA et donc d'accélérer le moment où l'Office prend connaissance du dossier. Aucun consensus net ne s'est dégagé quant aux moyens permettant d'atteindre cet objectif.

➔ Il faut bannir les pratiques hétérogènes selon les départements et les régions. Le ministère de l'intérieur devrait s'engager dans la rédaction d'une circulaire de type « Instruction générale sur l'asile », préférable à des messages Intranet en direction des préfectures, afin, notamment, que les documents exigés pour composer un dossier soient tous les mêmes partout sur le territoire et de permettre un accès large à ces documents administratifs.

2- La détermination du type de procédure et le régime de l'admission provisoire au séjour

2-1 La détermination du type de procédure

Pour les associations, le choix de la procédure (normale ou prioritaire), sur la base des critères de la loi (article L.741-4- 2°à 4°) est indissociable de l'appréciation des mérites intrinsèques de la demande et ne devrait donc pas relever des préfectures mais exclusivement de l'OFPRA, seul qualifié en matière d'éligibilité à une protection. Au surplus des pratiques différentes à cet égard sont constatées selon les préfectures, renforçant l'inégalité de traitement des demandeurs d'asile.

Le HCR n'a pas vocation à se prononcer sur quelle instance doit mettre en place la procédure prioritaire mais l'objectif de simplification est partagé. Par contre, il met en cause comme critère de placement en procédure prioritaire, le critère d'application tiré de l'appartenance à un pays pour lequel la clause de cessation a été mise en œuvre.

Pour l'administration, il est essentiel de disposer de procédures différenciées selon les caractéristiques de la demande et de disposer de procédures rapides dans des cas où la demande peut apparaitre comme étrangère à un besoin de protection. La nouvelle directive procédure a d'ailleurs confirmé la possibilité d'avoir des procédures accélérées, en précisant les critères de sa mise en œuvre (art. 31.8). A l'heure actuelle, parce qu'elle relève de l'autorité préfectorale, l'orientation en procédure normale ou prioritaire ne peut se faire que sur base d'éléments objectifs et extérieurs à la qualité intrinsèque de la demande, ce que les instructions rappellent régulièrement (circulaires, intranet).

L'OFPRA, ne souhaite pas, dans la ligne de ses observations générales, être chargé de l'orientation en procédure normale ou prioritaire. Il pourrait cependant distinguer les cas dans

lesquels interviennent des considérations relatives à la nature intrinsèque de la demande qui ne peuvent relever que de la compétence de l'Office, des autres situations non liées au fond de la demande, qui doivent rester de la compétence des préfectures.

Il rappelle que le placement en procédure prioritaire par l'autorité préfectorale n'entraîne aucun amoindrissement de la qualité de l'examen de la demande. Les délais raccourcis obligent l'Office à s'organiser en conséquence mais l'examen effectué en procédure prioritaire est le même que celui effectué en procédure normale.

> ➔ **Sur cette question, le consensus porte sur les éléments suivants : il peut être admis que, si chaque dossier appelle un examen attentif, avec les mêmes garanties, le degré de difficulté n'est en revanche pas toujours le même, ce qui peut justifier la recherche de la meilleure allocation des moyens par l'Office au moment de la décision d'octroi ou de refus de la protection.**
>
> ➔ **Quant à la décision d'appliquer une procédure prioritaire pour un dossier donné, il conviendra de vérifier qu'elle peut rester confiée à la préfecture alors que l'article 4 de la directive du 26 juin 2013 (« procédure ») évoque une (et une seule) autorité responsable de la détermination, « chargée de procéder à un examen appropriée des demandes ».**
>
> ➔ **Une partie des participants appelle aussi l'attention sur le champ très large des procédures accélérées prévues par l'article 31.8 de la directive et sur les risques que ferait courir une transposition trop large qui confierait à la préfecture une capacité de décision qui irait bien au-delà de la seule appréciation du caractère manifestement non fondée d'une demande d'asile. Cette procédure accélérée doit être limitée aux dossiers qui, formellement, ne remplissent pas les conditions permettant d'envisager une protection, et qu'elle ne doit pas s'appliquer aux dossiers nécessitant un examen de fond.**

2-2 Le régime de l'admission provisoire au séjour

Sur l'exigence d'une domiciliation :

En préalable, la question de **l'exigence d'une adresse ou d'une domiciliation postale** auprès d'une association agréée, pour l'enregistrement de la demande a été posée, alors que, avant 2004, elle n'existait pas. L'opportunité de son maintien est soulevée dans le récent rapport inter-Inspections.

Pour les associations, cette formalité pourrait être assouplie (modalités de l'agrément, adresse chez un particulier…) et devrait être réexaminée au regard des dispositions que prévoit la loi "urbanisme-logement", en cours de discussion. La domiciliation pourrait être possible dans le système du droit commun tout en s'interrogeant sur le rôle et les moyens des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile.

Pour l'administration, l'exigence de justifier d'une domiciliation postale auprès d'une association agréée constitue initialement une facilité pour le demandeur d'asile qui ne peut justifier d'un domicile personnel stable et les difficultés rencontrées tiennent encore à l'importance des flux et à leur inégale répartition. La justification d'une adresse est

indispensable pour déterminer la compétence préfectorale et ouvrir les droits sociaux. Une remise en cause de ce dispositif ne pourrait s'envisager qu'avec un hébergement effectif assuré. Cette problématique doit être examinée par l'atelier 2 sur l'accueil et l'orientation.

> **➔ Sur cette question, force est de constater qu'il n'y a pas de consensus.**
> **➔ La suppression de la domiciliation, étape aujourd'hui préalable au dépôt de la demande d'asile, devrait être expertisée dès lors que l'administration indiquerait au demandeur, à l'enregistrement, son lieu d'hébergement ou d'accompagnement sur une plate-forme d'accueil.**

Sur les documents provisoires de séjour :

Pour les associations, la première étape de l'APS d'un mois pourrait être supprimée. Un récépissé de 6 mois devrait être remis au demandeur dès son enregistrement en préfecture. Cela stabiliserait le séjour des demandeurs d'asile.

Pour l'administration, il est difficile de se passer de la première phase de l'APS. La délivrance immédiate d'un récépissé de 6 mois qui ne serait pas conditionné par le dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA, pourrait créer un effet d'aubaine et conduire à une admission provisoire au séjour (sans demande d'asile) pendant six mois. Le délai d'un mois est jugé raisonnable conjuguant les exigences tenant aux délais de préparation de la demande devant l'OFPRA et la nécessité de rapidité de l'entrée en procédure.

En revanche, il pourrait être envisagé d'allonger par arrêté la durée des récépissés à 6 mois (généralisation du système applicable au premier récépissé), tant que les délais OFPRA/ CNDA ne se seront pas réduits. D'autres pistes, plus innovantes pourraient être explorées (document muni d'une puce électronique activée pendant toute la durée des procédures permettrait aux demandeurs d'asile d'éviter des passages répétés en préfecture tout en sécurisant la validité du document…)

L'OFPRA suggère d'explorer la proposition d'une transmission numérique instantanée du dossier du demandeur, permettant la délivrance immédiate d'un récépissé de 6 mois ou une transmission à en deux temps (identité dans un premier temps, demande au fond dans un second temps). Cette piste doit encore être réfléchie.

Il est précisé par **l'administration** qu'un document établi selon un modèle type sera prochainement remis par les préfectures aux étrangers non admis au séjour mais autorisés à se maintenir en France ("Dublin" et "procédures prioritaires"), répondant ainsi à plusieurs préoccupations exprimées.

> **➔ Le consensus se manifeste sur la nécessité de rechercher les moyens permettant de raccourcir la première phase de contact entre les demandeurs et les administrations françaises**
> **➔ Il convient de mettre à l'étude la possibilité d'aller vers un enregistrement des demandes très rapide par l'OFPRA, éventuellement au moyen d'un premier formulaire simplifié, qui serait transmis par voie électronique, qui permettrait la délivrance d'un récépissé valant APS, avant d'être complété par la suite avec l'Office.**

➔ **<u>L'allongement systématique de la durée de validité des récépissés</u>, à 6 mois, fait l'objet d'un consensus, y compris car il permet de réduire considérablement la charge des préfectures. Dès lors que les délais globaux seront réduits, il n'y a en revanche pas de consensus quant à un allongement systématique au-delà de 6 mois.**

➔ **Consensus également sur le fait que l'idée de confier à l'OFPRA la mission de se prononcer sur le droit au séjour d'un demandeur d'asile ou de procéder à des tâches relevant de la police administrative (identification, prise d'empreintes…) n'est pas pertinente.**

➔ **La régionalisation de l'APS doit faire l'objet d'une évaluation précise car elle pose de nombreuses difficultés liées à l'éloignement (transport, hébergement…).**

3- <u>Le traitement des personnes placées "sous procédure Dublin" :</u>

Pour les associations, le règlement Dublin peut poser des questions de principe (au nom du libre choix du pays d'asile), sa mise en œuvre génère des délais supplémentaires de procédure, son application ignore les principes posés par la jurisprudence européenne faisant obligation de faire usage la clause de souveraineté en cas de défaillance d'un Etat membre en matière d'asile (Grèce, Hongrie…). Les faibles résultats obtenus en matière de transfert, au regard de la lourdeur des procédures que génère sa mise en œuvre doit conduire à s'interroger sur son utilité réelle. Dans la ligne de leurs préconisations globales, elles plaident pour le transfert de la compétence à l'OFPRA.

L'OFPRA, dans sa ligne générale, considère qu'il n'est pas de sa compétence de mettre en œuvre ce règlement.

L'administration rappelle que le règlement Dublin qui est un élément fondamental de la construction européenne de l'asile et la contrepartie de la libre circulation entre les Etats membres, ne saurait être remis en cause. Les directives de la deuxième génération ont pour objet de garantir les mêmes droits et les mêmes garanties, quel que soit l'Etat où est présentée la demande. Les Etats membres ont tenu compte de l'arrêt de la CEDH, s'agissant de la Grèce en mettant en œuvre la clause de souveraineté, mais d'autres défaillances systémiques n'ont pas été relevées, ni par la Commission ni par les juridictions européennes qui justifieraient actuellement l'application de cette clause pour d'autres Etats que la Grèce.

Pour des raisons de fond et des raisons pratiques, la mise en œuvre des règlements Dublin et Eurodac doit rester de la compétence des préfectures et constitue un préalable à toute autre démarche.

Il est précisé que conformément aux dispositions du nouveau règlement, un recours suspensif contre les décisions de transfert sera prévu. Le souhait des participants de connaître les orientations prises à cet égard par le ministère sera porté à la connaissance du cabinet du ministre.

➔ **Un consensus s'exprime sur le caractère très insatisfaisant des procédures « Dublin » qui, même si elles représentent un élément fondamental du régime européen d'asile, mobilisent de nombreux agents, sans que cela se traduise dans les faits, en particulier s'agissant des transferts vers des Etats membres de l'UE, alors que le taux de transfert vers la France est beaucoup plus élevé. Une réflexion politique au plus haut niveau est nécessaire sur cette question.**

➔ **En toute hypothèse, il est là aussi nécessaire d'harmoniser les pratiques des préfectures, extrêmement variées sur l'application du règlement Dublin.**

II. L'instruction et la prise de décision par l'OFPRA

Un certain nombre d'aspects ont été examinés sous le chapitre précédent (articulation des interventions respectives de l'OFPRA et des préfectures, orientation des dossiers en procédure normale ou prioritaire).

Sont donc examinés sous ce chapitre, la question des "pays d'origine sûrs" et certains éléments particuliers à la procédure devant l'OFPRA, une fois que le dossier est enregistré.

1- La problématique de la liste des pays d'origine sûrs (POS)

Pour les associations, au-delà de la critique portant sur le régime procédural appliqué aux demandes émanant de ces pays (application de la procédure prioritaire - voir ci-dessus), une liste de pays d'origine sûrs, en tant que telle, est contestable (au regard du caractère individuel du risque), des mécanismes de substitution pourraient être envisagés, et cette liste devrait être supprimée ou à tout le moins très resserrée, dans le strict respect des critères posés par la directive "procédure". Cette liste a été utilisée comme un mode pratique de gestion des flux, sans considération de la situation en matière d'Etat de droit et des risques réels encourus entrainant des annulations répétées par le Conseil d'Etat. Une liste européenne des pays d'origine sûrs pourrait éventuellement être envisagée comme une alternative. Toutefois, cette possibilité est illusoire et a été retirée de la nouvelle directive procédures.

Le HCR, considère que la liste est trop longue, que les modalités du processus d'adoption de cette liste ne sont pas satisfaisants, que les bases d'information sont insuffisantes et que le choix est davantage dicté par le profil des demandeurs que fondé sur une approche objective de la situation dans les pays concernés.

L'administration, rappelle que ce dispositif est autorisé par la directive et appliqué dans plusieurs autres Etats membres. Quoique imparfait, comme en témoignent les annulations contentieuses, il permet de dissuader les demandes apparaissant comme étrangères à un besoin de protection, tout en garantissant un examen individuel des risques par l'OFPRA. Ce dispositif a fait preuve de son efficacité, comme en atteste l'inscription de l'Arménie, de l'Albanie et du Kosovo (pays pour lesquels les taux de protection sont bas) entrainant une baisse de ces demandes et l'annulation suscitant une nouvelle hausse. Ce dispositif ne devrait donc pas être remis en cause mais il convient de respecter les critères de définition de ces pays et de réfléchir aux moyens d'améliorer le processus d'établissement de cette liste : conditions de désignation, information préalable, mise en place d'un mécanisme d'urgence

permettant des radiations rapides si nécessaire…. La liste européenne est une piste de réflexion mais elle peut difficilement être envisagée en substitution dans la mesure où les perceptions des Etats membres ne sont pas nécessairement identiques (ils ne sont pas exposés aux mêmes flux).

L'OFPRA rappelle que le placement d'un demandeur en procédure prioritaire du fait de l'appartenance à un POS n'a de conséquence qu'en matière de délais d'instruction, sans modifier la qualité et les garanties de l'instruction. Ce dispositif a un impact majeur sur la demande. Dans l'état actuel des procédures, cet outil est nécessaire y compris pour préserver sa mission de protection, à laquelle il convient d'assurer la meilleure allocation des moyens. Force est de constater que les taux de rejet sont élevés pour les nationalités concernées (hormis la problématique particulière des mutilations féminines pour certains pays africains). En revanche, cette liste doit effectivement prendre en compte la situation réelle dans les pays (la suppression du Mali va dans ce sens) pour éviter notamment des annulations contentieuses qui peuvent avoir un effet cliquet (amplification des flux). La décision d'inscription doit continuer de relever du Conseil d'administration de l'OFPRA.

➔ **Si chaque participant partage le sentiment que la liste des POS est un pis-aller, aucun consensus n'existe sur le principe même de l'existence de la liste des POS.**

2- <u>Les modalités d'instruction par l'OFPRA</u>

L'OFPRA présente le plan d'action mis en œuvre au sein de l'Office qui s'articule autour de trois axes :

Le premier est celui de la réorganisation interne et vise à relever le niveau de protection, réduire les délais et améliorer la qualité du travail des agents. Il passe par une meilleure harmonisation de la mise en œuvre du droit au sein de l'Office (notamment une meilleure intégration de la jurisprudence de la CNDA), une meilleure prise en compte de certaines situations (victimes de la traite des êtres humains, mineurs, personnes vulnérables), un renforcement du contrôle de qualité (en lien avec le HCR), un renforcement et une mutualisation des capacités d'expertise et d'instruction, le renforcement du management, la mise en place d'actions de recrutement et de formation d'officiers de protection, l'amélioration du processus de décision.

Le deuxième axe découle de l'obligation de transposer les directives avec deux enjeux principaux : tirer les conséquences de la présence d'un tiers lors de l'entretien et prendre en compte les besoins particuliers des personnes vulnérables.

Le dernier volet consiste pour l'Office à mieux s'insérer dans son environnement : améliorer les liens avec les préfectures et les plates-formes (notamment en ce qui concerne la préparation à l'entretien) et renforcer la concertation avec la CNDA, dans le respect de l'indépendance des deux autorités.

Le Haut Conseil à l'égalité rappelle l'importance d'une prise en compte des persécutions liées au genre, dans le cadre notamment de l'établissement de la liste des POS, et, au-delà de la nécessité dans l'examen des demandes de protection comme dans l'accueil, d'une attention particulière aux problématiques de genre et à l'égalité hommes/femmes.

➔ **La nécessité de trouver les meilleures méthodes pour assurer la meilleure allocation des moyens d'analyse et de décisions sur les dossiers les plus délicats est largement partagée**

*
* *

Des discussions qui se sont tenues, on peut retenir les premières orientations suivantes :

- Sur l'option consistant à **confier à l'OFPRA l'ensemble des missions actuellement dévolues aux préfectures**, il n'existe pas de consensus et cette option paraît se heurter à des objections de principe majeures tenant en particulier à la nécessité pour l'OFPRA de préserver sa vocation historique, centrée sur la protection et non sur la police administrative. Il n'existe pas non plus de consensus pour transférer intégralement à l'OFPRA tous les cas de mise en œuvre de la procédure prioritaire.

- Il existe un consensus quant à **la nécessité d'une instruction générale sur l'asile**, qui permettrait d'harmoniser les pratiques des préfectures (documents requis, conditions de mise en œuvre des procédures, notamment Dublin…), dans le respect des dispositions légales et garantirait plus de transparence dans l'application de la règle de droit.

- Il existe une **préoccupation commune de réduire les délais d'accès à la procédure** et de **simplifier les démarches**. Les moyens d'y parvenir, en conciliant les nécessités administratives et les droits des personnes, doivent encore être réexaminés plus avant et expertisés concrètement (propositions OFPRA, question de la domiciliation, questions d'investissements matériels nécessaires, notamment informatiques…).

- Il est constaté une exigence partagée de **tenir compte des mérites intrinsèques d'une demande d'asile**, mais les outils et les modalités de mise en œuvre de procédures différenciées ne font pas consensus. Par-delà la contestation de principe du règlement Dublin et de la liste des pays d'origine sûrs permettant l'examen en procédure prioritaire, force est de constater que des marges importantes d'amélioration existent dans les modalités de mise en œuvre.

Compte-rendu validé par Pierre Henry et Jean-Philippe Thiellay
30/09/2013

Atelier 1 - Procédures

2è réunion - 8 octobre 2013

Animateurs :

M. Jean-Philippe THIELLAY, Conseiller d'Etat,

M. Pierre HENRY, Directeur général de FTDA

Participants :

Mme Caroline LALY-CHEVALIER, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR),

M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA

M. Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet- OFPRA

M. Pascal GIRAULT, Secrétaire général de la CNDA

M MESNAGER, Conseiller municipal à Blois,

Mme Sarah OTHMANN, Association des maires de France, excusée

M. Maxime FOREST, pour le Haut Conseil à l'égalité (HCE),

Mme Florence BOREIL, pour l'ACAT,

Mme Laure BLONDEL, pour l' ANAFE, excusée

M. Gérard SADIK, pour la CIMADE,

Mme Nadine CAMP, pour Forum Réfugiés,

M. Mathieu TARDIS, pour FTDA,

Mme Corinne BARTIER, pour la FNARS,

Mme Marianne LAGRUE, pour la Ligue des droits de l'Homme

Mme Maryam RAFII, pour la Croix Rouge française,

M. Julien FROMANGE, pour le Secours Catholique,

M Jean-François DUBOST, pour Amnesty International SF,

Mme Béatrice CARRIERE, Chef du 10ème bureau à la Préfecture de police,

M. Marc PISELLI, Chef du bureau de l'immigration de la Préfecture de la Loire,

Mme Pascale CUITOT, directrice de l'immigration à la Préfecture de l'Essonne,

Mme Frédérique DOUBLET, chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Catherine DAGORN, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour-DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Claire HERISSE, pour la direction de l'immigration – DGEF – ministère de l'intérieur,

Mme Tatiana SINAPAN, pour la direction de l'immigration -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Laurence VAGNIER, Chargée de mission sur le projet "mineurs isolés étrangers" à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice – excusée,

M.Cyril NOEL, chef du bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice- excusé

- 2ème réunion - 8 octobre 2013 -

Ordre du jour :

- Validation du compte-rendu de la première réunion du 23 septembre 2013.
- Instruction et prise de décision par l'OFPRA (suite de la première réunion)
- Les droits et les garanties apportées au demandeur (en particulier garanties procédurales pour les personnes vulnérables)
- Auditions :
  - Maître Gilles Piquois, président de l'association d'avocats ELENA France
  - Maître Pascale Taelman et Maître Vanessa Koszczanski du Syndicat des avocats de France.

*
* *

En introduction, une restitution a été faite des principaux points discutés lors du comité de concertation du 2 octobre 2013.

Par ailleurs, il a été rappelé que certains aspects discutés lors de la première réunion devaient encore être approfondis par l'administration, dans un cadre qui dépasse le présent atelier : la question de la territorialisation de l'OFPRA; la domiciliation; la transmission électronique à

l'OFPRA du formulaire de demande. Par ailleurs, la question de l'interprétation à donner à l'article 4 de la directive « Procédures » définissant l'autorité responsable de la détermination et ses compétences, est centrale car d'elle découle la faisabilité juridique des différents scénarii qui peuvent être envisagés concernant l'articulation des compétences préfectorales et des compétences de l'OFPRA, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des procédures prioritaires (article 31-8) .

I. VALIDATION DU COMPTE-RENDU DE LA 1ERE REUNION

Le compte-rendu n'appelle pas d'observations, par-delà une précision de pure forme.

II. L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE ET LA PRISE DE DECISION PAR L'OFPRA

II-1- Délai d'enregistrement de la demande d'asile dans un délai de trois jours :

Pour l'administration, la notion d'"enregistrement" de la demande d'asile, qui doit être réalisé dans un délai de 3 jours à compter de la présentation de la demande, selon l'article 6-1 de la directive, doit être distinguée de l'"introduction" de la demande d'asile, visée à l'article 6-2 qui vise la possibilité de saisir l'autorité de détermination de la protection. La phase d'enregistrement doit être comprise comme celle où le demandeur est mis en possession par la préfecture d'un document le plaçant à l'abri de tout refoulement.

Pour les associations et une majorité de participants, l'enregistrement prévu à l'article 6 doit être entendu comme l'enregistrement de la demande d'asile elle-même par l'autorité de détermination de la protection. Ce délai maximal de 3 jours n'est allongé à 6 jours que dans le cas où la demande n'a pas été présentée à l'autorité de détermination (notamment lorsqu'elle est présentée en préfecture). Si le préalable du passage en préfecture est maintenu, l'objectif sera donc de simplifier la procédure de présentation en préfecture pour respecter ce délai maximal de 6 jours.

Le formulaire uniforme d'admission au séjour est jugé trop complexe. Par ailleurs, l'enregistrement de la demande par l'OFPRA dans ces délais pourrait nécessiter une saisine de l'Office en deux temps : une première saisine en vue de l'enregistrement de la demande suivie d'une seconde en vue de l'introduction de la demande.

➔ Le bref délai prévu par la nouvelle directive impose de revoir l'ensemble de la procédure d'enregistrement. Il est souhaité par tous que soit mise à l'étude la faisabilité d'un **enregistrement simplifié** de la demande par l'OFPRA dès le premier rendez-vous en préfecture, avec les quelques éléments essentiels (contenu à définir dans le respect du principe de confidentialité de la demande d'asile).

II-2. Information des demandeurs d'asile, avant la demande et dans le courant de son examen

L'obligation d'information des demandeurs d'asile sur la procédure et son calendrier, déjà prévue par la directive actuelle, est reprise à l'article 12 de la nouvelle directive. Il s'agit d'une étape extrêmement importante de la procédure : le Conseil d'Etat a jugé, dans deux avis contentieux du 1er février (n°363581, M. B, à mentionner aux tables du Rec CE) et du 29 mai 2013 (n°365 666, M. B, à publier au Rec CE), que le délai de 21 jours ne courait qu'à la condition que cette obligation d'information ait été respectée.

Pour les associations, cette obligation n'est pas convenablement remplie (cf. enquête menée par la Coordination française pour le droit d'asile sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France). Le guide du demandeur d'asile est certes disponible en ligne en plusieurs langues sur le site Internet du ministère mais il n'est très souvent, faute de moyens budgétaires, pas imprimé par les préfectures. Les préfectures ne seraient d'ailleurs pas les mieux qualifiées pour assurer cette information complète. Une simple information n'est en outre pas suffisante et doit être complétée par un accompagnement de la part des plates-formes d'accueil ou des associations. La confiance des demandeurs d'asile dans le système est proportionnelle au niveau et à la qualité de l'information qui leur est dispensée.

La possibilité ayant été suggérée de confier cette responsabilité à l'OFPRA, **l'Office** a fait part de sa préférence pour une information dispensée dès le premier accueil par les préfectures et a rappelé que si cette tâche devait être confiée à l'Office, elle exigerait bien évidemment que lui soient attribués des moyens supplémentaires. Il est en outre rappelé que n'ont pas accès à l'Office les demandeurs d'asile pour lesquels une demande de reprise en charge est adressée à d'autres États membres et que ces derniers ont également droit à une information.

L'administration rappelle que le guide du demandeur d'asile a été élaboré en collaboration avec les associations, et est considéré comme un outil très complet. Il est souvent actualisé mais sa traduction en 24 langues, compte tenu de sa longueur, peut expliquer certains retards de diffusion. Le constat fait par les associations doit être nuancé (nombreuses sont les préfectures qui s'acquittent de manière satisfaisante de leur obligation d'information). Les préfectures sont légitimes à dispenser cette information mais ne sont pas les seules à le faire. Dans certaines régions, cette responsabilité est en effet confiée aux plates-formes d'accueil. Des améliorations doivent cependant pouvoir être apportées au dispositif, en vue d'une plus grande réactivité et accessibilité. Il est précisé que le formulaire uniforme d'admission provisoire au séjour, traduit également en 24 langues, a été récemment modifié pour permettre de consigner par écrit le fait que le demandeur a bien été informé et a reçu le guide.

Sur le contenu de l'information, **le HCE** souligne l'importance d'intégrer dans le guide des éléments d'information spécifiques relatifs à la dimension d'égalité et de genre.

- ➔ Il existe un consensus pour considérer que l'obligation de fournir, le plus en amont possible, **une information complète et objective** sur la procédure, est une garantie essentielle pour le demandeur d'asile et un élément de sécurisation de la procédure (la question de la preuve de l'information est posée).
- ➔ Cette information doit être assurée **effectivement et de manière homogène sur l'ensemble du territoire**. Le ministère, dans le cadre de

la préparation d'une instruction sur l'asile doit veiller à ce que point soit clarifié.

➔ Un consensus existe pour dire que l'information n'est pas unique et qu'il doit s'agir d'un **accompagnement intelligent des demandeurs**, avec une responsabilité particulière pour les plates-formes.

➔ Un consensus existe sur le fait que **l'information doit être la plus personnalisée possible**, s'agissant en outre de l'information par l'OFPRA sur les délais d'instruction de la demande (le calendrier est mentionné à l'article 12 point a). Il convient d'expertiser plus en détail ce qu'il est possible de faire en la matière.

II-3. Composition du dossier : la question du récit écrit

En préalable, la CNDA souligne que, de manière générale, toutes les modifications affectant la procédure devant l'OFPRA peuvent avoir des effets sur le contentieux de l'asile et se traduire par un allongement des délais globaux. Plus particulièrement, la Cour signale la stratégie de « contournement » de l'OFPRA adoptée par certains demandeurs, réalité bien perçue, sans être précisément quantifiée. Cette stratégie peut expliquer en partie l'anomalie que constitue le taux d'accord élevé que l'on observe devant la Cour. Il importe de veiller à ce que les évolutions qui seront apportées à la procédure d'asile n'aient pas pour effet de conforter cette stratégie.

Cette réalité est confirmée par **l'OFPRA** et se manifeste par des demandeurs qui ne viennent pas en entretien ou se désinvestissent de cette étape, d'où le souhait de l'Office de mieux décliner en droit l'obligation de "coopération" prévue par les directives.

La directive laisse toute latitude aux États membres de prévoir ou non l'obligation de transmettre à l'autorité de détermination un récit écrit. Elle pose en revanche le principe d'un entretien personnel et détaille les conditions de sa mise en œuvre.

Les associations sont partagées sur la question du récit écrit. Elles reconnaissent sa valeur en ce qu'il permet de structurer la demande mais soulignent son caractère contraignant et inégalitaire (l'exigence de sa rédaction en français constitue une difficulté sérieuse qui pourrait être supprimée). Elles doutent de son utilité réelle pour les officiers de protection dans la préparation de l'entretien (ces récits seraient lus rapidement juste avant l'entretien et les orienteraient trop dans la conduite de l'entretien avec le risque que certains aspects non évoqués car considérés comme annexes par le demandeur ne soient pas abordés). Toutes conviennent que l'essentiel est de privilégier la logique de l'entretien et de permettre qu'il intervienne très rapidement après l'enregistrement de la demande. Le récit écrit pourrait être détaché de l'enregistrement de la demande introduite de manière plus sommaire, comme cela se fait aux Etats-Unis ou comme le pratique **le HCR**, voire être rendu facultatif. On pourrait aussi concevoir un premier entretien préliminaire permettant de recueillir les premières déclarations et d'identifier également le besoin de garanties procédurales particulières, suivi d'un entretien sur le fond.

L'OFPRA indique que les officiers de protection sont très attachés au récit écrit qui leur permet de bien préparer l'entretien. Sa suppression aurait pour inconvénient d'entraîner un allongement de la durée de l'entretien et un amoindrissement de sa qualité. A l'inverse, l'Office reconnaît que cette exigence peut être facteur d'inégalité pour les requérants et que

sa suppression pourrait contribuer à simplifier la procédure. Si le récit écrit devait être supprimé, l'Office estime cependant que certaines informations devront continuer à être transmises par écrit, au-delà des seules données d'état civil (itinéraire notamment), mais pourraient l'être dans le cadre d'un formulaire simplifié. L'Office souligne l'importance de la préparation en amont à l'entretien, notamment en plate-forme d'accueil, plus encore en cas de suppression du récit écrit.

➔ Il existe une **hésitation partagée** sur la nécessité de maintenir ou au contraire de supprimer l'exigence d'un récit écrit en français pour la formulation de la demande. A minima, une évolution du récit écrit apparaît faire consensus.

II-4. L'entretien avec l'officier de protection

Sur l'ensemble des sujets qui touchent au déroulement de l'entretien, tous les participants soulignent l'importance cruciale de cette étape dans la procédure. La nouvelle directive fixe de nouvelles garanties pour les demandeurs qui vont impacter de manière importante le fonctionnement de l'OFPRA. Les garanties vont améliorer la qualité des décisions, mais risquent aussi de complexifier le travail des officiers de protection.

Les échanges ont porté en particulier sur l'opportunité d'un encadrement plus important des conditions de déroulement de l'entretien. Certains ont envisagé d'établir des fiches-types de conduite d'entretien ou une forme de charte, le cas échéant en fixant une durée minimale obligatoire, pour garantir un traitement homogène des demandeurs. Il n'y a pas de consensus sur ce point et tous les participants sont en revanche d'accord pour laisser à l'officier de protection une large autonomie dans la conduite de l'entretien, afin de permettre un climat de confiance et de coopération avec le demandeur.

La nouvelle directive (art.12) généralise le principe de l'entretien individuel (sauf cas de demande ultérieure irrecevable). Cette évolution est conforme à la pratique d'ores et déjà suivie par l'OFPRA.

➔ Un consensus existe pour reconnaître la **très grande importance de l'entretien individuel** avec un OP et la difficulté de l'exercice.
➔ Dans la conduite de l'entretien, un consensus s'exprime pour **confier à l'officier de protection la responsabilité principale de son déroulement** afin que s'installe un climat de confiance et de coopération.
➔ La question de **l'anonymat de l'officier** de protection, élément de protection et d'impartialité apparente ou élément d'opacité, ne fait pas consensus : en tout état de cause, il conviendrait de vérifier si cet anonymat est conforme à l'article 4 de la loi DCRA du 12 avril 2000.

1) La généralisation de l'entretien obligatoire, si possible avec un officier de protection du même sexe :

Sur l'entretien (et l'interprétariat) par un officier de protection (ou un interprète) de même sexe, la directive précise que cela doit être prévu "dans la mesure du possible", et être justifié

par la nature de la demande. Cela ne devrait pas entraîner de changement notable car cela est déjà largement pratiqué par l'OFPRA.

2) Sur l'intervention d'un interprète :

Les associations et le HCR soulignent l'importance d'un interprétariat de qualité et les lacunes souvent constatées, liées en particulier à une mauvaise connaissance des concepts et des problématiques. Ils plaident pour un "statut" de l'interprète **et/ou une charte de l'interprétariat.**

La CNDA, souligne la difficulté de trouver parfois des interprètes pour des langues rares (120 langues utilisées). Un travail est actuellement mené avec les interprètes pour leur permettre une meilleure maîtrise des outils et des concepts.

➔ Un consensus existe pour souhaiter une forme de **labellisation pour l'intervention des interprètes**.

- La présence d'un tiers à l'entretien :

Pour l'OFPRA, la présence d'un tiers lors de l'entretien devant l'Office est une évolution majeure fondamentalement positive tant pour le demandeur que pour l'Office. Cette évolution est de nature à conforter les décisions de l'Office en créant un climat de confiance.

L'impact sera néanmoins très fort sur le fonctionnement de l'Office et sur le métier d'officier de protection. Il importe donc de faire preuve de responsabilité, de veiller à ne pas allonger excessivement les délais et de donner aux officiers de protection les moyens de continuer à exercer leur métier dans des conditions satisfaisantes. La présence et l'intervention du tiers au cours de l'entretien ne doit pas transformer celui-ci en une étape juridictionnelle mais doit favoriser la participation du demandeur ainsi assisté et accroître la transparence du processus de décision.

Les associations saluent également cette évolution majeure mais s'interrogent sur les possibilités d'habilitation et d'encadrement de la présence du tiers. La possibilité de recourir uniquement à des avocats pourrait créer une inégalité entre les demandeurs. La possibilité de recourir à des tiers qui ne soient ni des associations ni des avocats, si elle respecte le libre choix du demandeur, peut soulever des questions de confidentialité, de sécurité (ex : victimes de traite" accompagnées"), de tarifications abusives.

- ➔ Il existe un consensus pour saluer l'avancée majeure que constitue la présence d'un tiers lors de l'entretien.
- ➔ Un consensus existe pour dire que l'intervention d'un tiers doit toujours respecter la **libre décision du demandeur** d'y avoir recours.
- ➔ En revanche, les conditions d'intervention des tiers doivent être précisées car les conséquences concrètes de l'intervention d'un tiers sont potentiellement très lourdes : cela concerne le déroulement de l'entretien (possibilité pour le tiers d'intervenir seulement dans une deuxième partie d'entretien ?) et même le type de tiers admis à intervenir : l'article 23-3 de la directive permet aux Etats membres de

réserver cette faculté à « un conseil juridique » ou à un « autre conseiller reconnu en tant que tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national ». Il est sans doute **souhaitable d'encadrer cette faculté** en limitant le droit d'assister un demandeur aux avocats ou à des associations agréées, si cet agrément est suffisamment large.

- Enregistrement de l'entretien ou possibilité de faire des commentaires sur le rapport ou la transcription. :

L'article 17.3 de la nouvelle directive prévoit que le demandeur a la possibilité de faire des commentaires ou d'apporter des précisions sur le rapport d'entretien ou sa transcription avant la prise de décision. Elle pose un droit d'accès (art. 17.5) au rapport ou à la transcription et le cas échéant à l'inscription. Les États membres ne peuvent se dispenser de cette formalité que dans le cas où il existe à la fois un enregistrement (lequel est recevable dans les procédures de recours) et une transcription (art. 17.5 alinéa 2).

La CNDA fait part de sa préoccupation face à l'hypothèse d'un enregistrement de l'entretien (qui serait recevable à titre de preuve dans la procédure de recours). Sur le plan matériel, cette évolution nécessiterait des ressources importantes pour permettre la transmission dématérialisée entre l'OFPRA et la Cour de près de 40 000 heures d'enregistrement chaque année. Les rapporteurs devront écouter l'intégralité de ces enregistrements et les formations de jugement devront être en capacité de le faire, ce qui multipliera au moins par deux les délais de jugement. Sur le plan contentieux, il y a un risque de déplacement d'un contentieux du fond de la demande vers un contentieux de la régularité formelle de l'enregistrement qui déboucherait sur la multiplication des procédures d'expertise entraînant donc un allongement des délais et des renvois vers l'OFPRA pour procéder à un nouvel entretien. Pour toutes ces raisons, la Cour est très réticente à l'idée d'introduire l'enregistrement dans la procédure.

Les associations rappellent que la rédaction simultanée du compte rendu, pendant l'entretien lui-même, telle qu'elle est actuellement pratiquée à l'OFPRA induit une technique nécessairement directive, éloignée des préconisations du **HCR**. Le rapport Frassa-Lecomte avait préconisé la présence d'un agent dactylo (problème de coûts).

Sur ce que prévoit la directive, elles sont d'avis que l'enregistrement peut avoir l'avantage de la simplicité et de la rapidité mais supposera des aménagements techniques importants pour assurer la qualité. La possibilité de faire des commentaires sur le compte-rendu permet davantage de contradictoire et serait plus protectrice pour l'intéressé.

Pour l'OFPRA, s'il convient de respecter strictement les évolutions du droit communautaire, il faut laisser à l'Office la maîtrise des conditions de mise en œuvre de son activité et faire preuve d'un esprit de responsabilité collective. Dans un environnement budgétaire contraint et compte tenu des objectifs assignés à l'OFPRA par le COP, il est essentiel de maîtriser les délais et l'option du recueil de commentaires allongera de manière disproportionnée les délais de procédure. Dans cette perspective, l'enregistrement apparaît comme la solution entraînant un allongement moindre tout en respectant les droits des intéressés puisqu'un rapport écrit leur est aussi remis.

Il souligne l'ensemble des mesures engagées à l'office qui participent de l'amélioration de la phase de la procédure de première instance : travail sur la motivation des décisions, sur les

sources d'information; contrôle de qualité mis en place avec l'aide du HCR, outils d'harmonisation interne mis en place, formation des officiers de protection (en lien notamment avec le bureau européen d'appui), meilleure prise en compte de la jurisprudence de la CNDA….

L'administration estime qu'il convient de réfléchir aux deux options au regard des garanties apportées aux personnes et de l'efficacité globale des procédures et de la durée totale des procédures. Les risques de bouleversement de la procédure juridictionnelle, soulignés par la CNDA doivent être pris en considération.

Les associations estiment qu'en tout état de cause, les nouvelles dispositions entraîneront un changement profond de la procédure devant l'Office qui rendra impossible le maintien du nombre actuel de dossiers traités par un officier de protection (420 par an en moyenne pour l'Office à comparer aux 90 dossiers par an traités par les officiers de protection belges). Il ne faut pas perdre de vue l'objectif de cette réforme qui, en introduisant plus de contradictoire au stade de la première instance, devrait entraîner un gain de temps en cas de recours en limitant les possibilités de contestation sur la fidélité du compte-rendu. L'esprit de cette réforme est de raccourcir les délais globaux en concentrant les moyens sur la première instance afin d'éviter les recours, ce qui implique nécessairement une augmentation des moyens (aujourd'hui le budget alloué aux organes de détermination ne représente que 12% du budget de l'asile ; les crédits annuels alloués en France pour le traitement d'un demandeur d'asile sont inférieurs à 10 000 € contre 17 000 € au Royaume Uni et en Belgique, 28 000 € aux Pays-Bas).

- ➔ Il n'existe **pas de consensus sur l'option à retenir : enregistrement ou recueil de commentaires**. Ces deux options doivent faire l'objet d'expertises complémentaires notamment en termes de moyens à mobiliser et de conséquences sur les délais de traitement.
- ➔ Si l'option recueil de commentaires au vu du compte-rendu écrit devait, à l'issue de ces expertises, être retenue, il apparait que la modalité la plus appropriée serait la relecture immédiatement après l'entretien et il ne devrait pas y avoir d'objection à ce que le même interprète assure l'interprétariat de l'entretien et celui de la relecture.

- Demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales :

L'article 24 de la nouvelle directive prévoit d'accorder des garanties procédurales pour des personnes identifiées comme relevant de ce besoin. Dans ce cas, un soutien adéquat doit leur être apporté.

L'administration souligne l'avancée que constituent ces dispositions nouvelles.

Elle précise qu'il n'y a pas nécessairement d'identité entre les personnes vulnérables de la directive « Accueil » et les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales au sens de la directive « Procédures » même si les deux notions peuvent se chevaucher. Les personnes en besoin de garanties spéciales (sauf victimes de torture, viol…) ne sont pas définies dans le texte mais certaines situations sont énumérées dans le considérant 29. Il ne suffit pas de relever des catégories mentionnées et il faut qu'un besoin de garanties spéciales

soit justifié pour cette raison. L'OFPRA apparaît à cet égard comme le mieux placé pour effectuer l'appréciation du besoin de garanties et évaluer la nature du soutien adéquat. Les discussions menées sur la notion de personne vulnérable dans le cadre de l'atelier 2 ont fait apparaître les besoins d'une évaluation en amont de l'Office (sans doute au niveau des plates-formes d'accueil) et la nécessité d'organiser la transmission de l'information entre ces plates-formes et l'Office. A préciser également que toutes les vulnérabilités ne sont pas médicales (exemple des victimes de la traite des êtres humains) et que le passage devant un professionnel de santé n'est pas toujours suffisant pour identifier les vulnérabilités.

Le HCR rappelle que l'identification des vulnérabilités doit se faire le plus en amont possible et qu'il peut être utile de multiplier les acteurs susceptibles de les repérer.

Pour les associations, la problématique est ancienne mais le bilan de son utilisation est réduit et il n'existe aucune jurisprudence qui y fasse référence. Les deux directives s'éclairent mutuellement, la directive « Procédures » fait expressément référence à l'article 31.7 b) aux personnes vulnérables de la directive « Accueil » et les considérants 29 à 31 de la directive mentionnent notamment comme garanties le soutien adéquat, le temps suffisant pour accéder aux procédures et la sortie d'une procédure accélérée. L'accent est mis sur la possibilité pour les personnes vulnérables elles-mêmes de pouvoir se signaler en tant que telles ce qui suppose qu'une information adéquate leur ait été préalablement dispensée.

L'OFPRA souligne la nécessité de repérer le plus en amont possible les vulnérabilités pour permettre leur identification par l'office. Cela devrait apparaître sur le formulaire ou justifier le maintien du récit écrit car il faut aller au-delà de la seule appartenance revendiquée. L'Office insiste sur la nécessité de distinguer la priorisation d'une demande de son placement en procédure prioritaire, la priorisation étant une adaptation de la procédure et par exemple des conditions d'entretiens. L'Office rappelle enfin que la prise en compte des vulnérabilités passe nécessairement par une formation spécifique des officiers de protection.

La question des mineurs isolés n'a pas fait à ce stade l'objet d'un examen par l'atelier.

La nécessité de sécuriser notamment juridiquement le contrôle médical des jeunes filles bénéficiant de la protection internationale, du fait du risque d'excision fait consensus.

- ➔ Un consensus existe sur la difficulté de repérer la vulnérabilité, qui est polymorphe et dont la définition même est peu évidente.
- ➔ Un consensus existe aussi sur le fait que la transposition de la directive doit poser **certains principes de niveau législatif** (droit à un examen médical, droit à un examen en priorité, droit à certaines adaptations de la procédure (durée de l'entretien, nombre d'entretiens…).
- ➔ Il apparait nécessaire de prévoir **un cadre juridique et une procédure particulière** pour donner du contenu aux dispositions sur les garanties spéciales et sur le soutien adéquat à apporter aux personnes qui en ont besoin. Celui-ci ne doit cependant pas être trop rigide et il conviendra de laisser une marge d'appréciation pour tenir compte de l'exigence de s'adapter à des situations variées.
- ➔ Les modalités d'identification en amont des vulnérabilités particulières doivent être approfondies en articulation avec les travaux de l'atelier 2 sur l'accueil et l'orientation. Cette question est à rapprocher de celle

évoquée plus haut sur le contenu du premier formulaire permettant d'enregistrer la demande.

➔ La question du **secret médical**, engagé pour certaines personnes vulnérables, doit faire l'objet d'études plus poussées, notamment pour sécuriser juridiquement l'accès de l'OFPRA à certaines informations et même la réalisation d'examens médicaux.

AUDITIONS

I. Audition de Maître Gilles Piquois, Association ELENA

L'association ELENA est la branche juridique du Conseil européen pour les exilés et les réfugiés (ECRE), présent dans 29 pays européens et ayant un statut d'observateur au Conseil de l'Europe.

En préalable, a été rappelé l'attachement à la convention de Genève sur les réfugiés et ont été mises en cause les atteintes portées à ce principe (protocole AZNAR, statut de protection subsidiaire…) et l'approche restrictive du besoin de protection, attesté par un taux de protection en baisse. Toute personne qui ne peut être renvoyée dans son pays d'origine doit bénéficier de la protection (cas des afghans et des somaliens en particulier). Si le système d'asile dysfonctionne aujourd'hui, c'est parce qu'il produit des déboutés.

Sur l'OFPRA : au nom de l'indépendance, l'Office ne doit pas relever de la tutelle du ministère de l'intérieur, ni être dirigé par un Préfet mais être rattaché au MAE.

Les bases documentaires de l'office doivent être élargies et les sources d'information diversifiées (mieux utiliser l'outil internet…). Le guide des procédures du HCR doit être central. Les échanges et les contacts avec l'extérieur doivent être intensifiés et la politique engagée à cet égard par le nouveau DG est saluée.

Le demandeur d'asile doit être systématiquement entendu avec un interprète dans sa langue. Il doit être mis fin à l'anonymat des officiers de protection. La procédure doit être davantage contradictoire : le compte rendu d'entretien doit pouvoir être relu et rectifié par le demandeur.

Le rôle du ministère et des préfectures dans la procédure d'asile doit être supprimé : toute demande d'asile doit parvenir directement à l'OFPRA (à charge pour l'office de se déclarer éventuellement incompétent).

Les procédures prioritaires doivent être supprimées car elles sont improductives, perturbent le fonctionnement de l'OFPRA et méconnaissent le principe qu'aucune demande n'est à priori manifestement infondée, sauf exceptions (un ressortissant suisse invoquant la famine) et chaque demande doit bénéficier des mêmes garanties d'examen. La procédure Dublin est vivement critiquée.

Sur la CNDA : les rapports Vigouroux et Delarue sont salués et il est regretté que le travail n'ait pas été poursuivi. La collégialité est fondamentale. Outre les réserves de principe sur le juge unique, sa composition "originale" (un magistrat, un représentant du HCR et un assesseur) est adaptée à ce contentieux et un gage de bonne justice. Le régime des ordonnances "nouvelles", contraires à la sécurité juridique, doit être supprimé. Il faut privilégier la qualité plutôt que la "course" aux délais.

II. Audition de Maître Pascale Taelman et Maître Vanessa Koszczanski du Syndicat des avocats de France

Sur l'OFPRA : La présence de l'avocat lors de l'entretien est essentielle. Il ne doit pas être seulement un témoin taisant, mais, comme devant le juge d'instruction, il doit pouvoir intervenir, pendant une deuxième partie, pour ajouter, clarifier et préciser. L'aide juridictionnelle doit être prévue.

Le récit écrit pour formaliser la demande est utile mais il ne doit pas être essentiel et "il faut décoder" ce qu'il y a derrière l'écrit. Le récit écrit devrait pouvoir être établi dans la langue d'origine (pour éviter des traductions hâtives et imparfaites). La relecture du rapport établi à l'issue de l'audition est essentielle pour permettre de rectifier ou de compléter.

Les procédures prioritaires sont critiquables et on doit s'interroger sur la pertinence du maintien d'une liste des pays d'origine sûrs dont l'utilisation contestable a entraîné de nombreuses annulations contentieuses.

Sur la CNDA : l'importance de l'oralité des débats devant la Cour est soulignée. Le recours aux ordonnances "nouvelles", notamment pour les demandes de réouverture, et ses conditions de mise en œuvre sont contestés (utilisation excessive et "opportuniste" du concept de "manifestement infondé"). L'interprète dont a besoin l'avocat désigné pour préparer la défense doit être pris en charge par l'Etat. Pas d'objection à la présence de l'OFPRA pendant l'audience mais à condition que le principe de l'égalité des armes soit garanti (pas d'observations nouvelles en séance). Les renvois (fréquents devant la CNDA), doivent être regardés avec compréhension et peuvent s'expliquer par la vulnérabilité des requérants et par la surcharge d'audiences conjuguée avec des délais de convocation très courts. Une hostilité radicale est exprimée à l'égard de la visio-audience autorisée par la loi du 16 juin 2011 (au nom de la protection contre l'arbitraire).

Le recours suspensif contre toutes les décisions de rejet de l'OFPRA, y compris pour les demandes relevant de la procédure prioritaire, doit être garanti et il doit s'exercer devant la juridiction collégiale, dans des conditions notamment de délais, analogues (principe d'égalité), sauf à revenir à une notion orthodoxe du "manifestement infondé".

La procédure de refus d'entrée au titre de l'asile est contestée : elle serait appliquée comme un pur instrument de gestion des flux, les modalités procédurales sont insatisfaisantes (par téléphone) et une notion extensive du caractère "manifestement infondé" de la demande, prévaut, conduisant à des annulations contentieuses.

Atelier 1 - Procédures

3ème réunion - 15 octobre 2013

Animateurs :

M. Jean-Philippe THIELLAY, Conseiller d'Etat,

M. Pierre HENRY, Directeur général de FTDA,

Participants :

Mme Caroline LALY-CHEVALIER, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR),

M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA,

M. Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet- OFPRA,

M. Pascal GIRAULT, Secrétaire général de la CNDA,

M. Hervé MESNAGER, Conseiller municipal à Blois,

Mme Sarah OTHMANN, Association des maires de France – excusée,

Mme Cécile SPORTIS, pour le Haut Conseil à l'égalité (HCE),

Mme Florence BOREIL, pour l'ACAT,

Mme ESPUCHE, pour l'ANAFE,

M. Gérard SADIK, pour la CIMADE,

Mme Nadine CAMP, pour Forum Réfugiés,

M. Mathieu TARDIS, pour FTDA,

Mme Corinne BARTIER, pour la FNARS,

Mme Marianne LAGRUE, pour la Ligue des droits de l'Homme – excusée,

..., pour la Croix Rouge française,

M. Julien FROMANGE, pour le Secours Catholique,

M. Jean-François DUBOST, pour Amnesty International SF,

Mme Béatrice CARRIERE, Chef du 10ème bureau à la Préfecture de police,

M. Marc PISELLI, Chef du bureau de l'immigration de la Préfecture de la Loire,

Mme Pascale CUITOT, directrice de l'immigration à la Préfecture de l'Essonne,

Mme Frédérique DOUBLET, chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Catherine DAGORN, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour-DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Tatiana SINAPAN, pour la direction de l'immigration -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Laurence VAGNIER, Chargée de mission sur le projet "mineurs isolés étrangers" à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice – excusée,

Mme Elise SCHOR , bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice

- 3ème réunion - 15 octobre 2013 -

Ordre du jour :

- Validation du compte-rendu de la deuxième réunion du 8 octobre 2013.
- Les procédures spécifiques
- Les voies de recours
- Synthèse des trois réunions de travail
- Audition de M. Joseph Krulic, président de l'association des juges de l'asile

*
* *

I. VALIDATION DU COMPTE-RENDU DE LA 2ÈME RÉUNION

A propos de l'encadré de la page 3, la Cimade fait remarquer que la transmission à l'OFPRA par la préfecture, dans le cadre d'un premier enregistrement simplifié de la demande d'asile, d'éléments relatifs à la chronologie et au type de menace, porterait atteinte au principe constitutionnel de confidentialité (CC 97-389 §26). Le compte-rendu de la 2ème réunion est modifié en conséquence.

II. LES PROCÉDURES SPÉCIFIQUES

II-1. Les mineurs isolés

L'OFPRA rappelle que l'instruction de la demande d'asile d'un mineur isolé ne peut débuter que s'il est représenté par un tuteur ou par un administrateur ad hoc. À défaut de représentation légale, l'Office ne refuse pas d'enregistrer la demande mais en suspend l'instruction. Dans ce cas, l'Office s'adresse aux autorités administratives en vue de la désignation par le procureur d'un administrateur ad hoc. En revanche, à partir du moment où le mineur est représenté, l'instruction est menée par l'Office avant que le demandeur ait atteint sa majorité et dans des délais plus rapides que pour un demandeur de droit commun. Cette instruction est en outre assurée par des officiers de protection spécialement formés.

Plus de 80% des demandes de mineurs isolés sont le fait de jeunes qui ont entre 16 et 18 ans. Lorsque se pose le problème de la détermination de leur âge, l'Office ne tient compte du résultat du test osseux que s'il a été entériné par une décision du juge judiciaire. À défaut, il s'en tient aux déclarations du demandeur et attend donc la majorité pour statuer sur la demande.

Pour les associations, il y a une crainte que la baisse de la demande d'asile des mineurs isolés demandeurs d'asile (de 1 200 dans les années 2004-2005 à 500 aujourd'hui) dissimule un phénomène de « désidentification » que favoriserait la pratique des préfectures (exigence préalable d'un administrateur ad hoc pour l'enregistrement de la demande, valeur prépondérante des tests osseux dans l'évaluation de l'âge) et des conseils généraux (pas de dépôt de la demande avant la majorité), et leur préférence pour une protection directe au titre de la protection de l'enfance alors que les nationalités représentées et l'augmentation de la demande d'asile globale laissent supposer une forte présomption d'un besoin de protection spécifique. Les associations ne remettent pas en cause la nécessité d'une représentation légale, qu'impose au demeurant la directive « Procédures », mais plaident pour un changement des pratiques administratives et judiciaires à l'occasion de la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013 sur la prise en charge des mineurs isolés (pour que les tests osseux ne soient pratiqués qu'en dernier recours voire même supprimés) et de la transposition de la directive (pour appliquer pleinement la présomption de minorité posée à l'article 25.5).

L'administration rappelle qu'en France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres États membres, les mineurs isolés sont en tout état de cause protégés contre toute mesure d'éloignement, ce qui peut expliquer le faible niveau de la demande d'asile des mineurs isolés observée ces dernières années. Sur la question de la détermination de l'âge, outre la circulaire du 31 mai 2013 du garde des sceaux qui replace l'examen médical dans un cadre pluridisciplinaire et recommande la technique du faisceau d'indices, il faut mentionner les travaux menés sous l'égide du bureau d'appui européen en vue d'harmoniser les méthodes d'évaluation. Enfin, la transposition de la directive « Procédures » doit être l'occasion d'aller plus loin dans la protection de ces jeunes demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne la mise en place de garanties procédurales particulières.

> ➔ La représentation du mineur demandeur d'asile est souhaitable et juridiquement nécessaire, notamment au regard de la directive

« Procédures » et cette désignation doit intervenir le plus en amont possible;

➔ Il existe un consensus pour améliorer le processus de décision, permettre qu'elle intervienne dans des délais rapprochés et pour renforcer les garanties du mineur dans le respect des dispositions de la nouvelle directive ;

➔ La pratique actuelle de l'OFPRA, avec le recours à des officiers de protection spécialisés et l'intervention d'un tiers au cours de la procédure, s'inscrit dans cette évolution.

II-2. L'asile à la frontière

Les associations rappellent le contexte de privation de liberté dans lequel s'inscrit l'examen des demandes d'asile à la frontière. Ce contexte particulier entraîne un amoindrissement des garanties fondamentales, se conjugue avec un accompagnement juridique insatisfaisant (tant devant l'OFPRA, que devant le juge administratif), un temps insuffisant pour préparer l'entretien devant l'OFPRA, des modalités d'examen insatisfaisantes (par téléphone parfois, rapides souvent) et une absence de prise en compte des personnes vulnérables. En visant à contrôler avant tout les flux migratoires, le dispositif actuel peut empêcher l'admission de personnes qui ont un réel besoin de protection, ce que confirment plusieurs cas connus (libérés par le juge et ayant obtenu ensuite une protection).

La directive n'oblige pas les États membres à confier l'examen des demandes d'asile à la frontière à une autorité distincte de l'autorité de détermination. Donner cette compétence à l'OFPRA permettrait une simplification de la procédure sans en bouleverser l'issue puisque près de 100% des avis de l'Office seraient suivis par le ministère de l'intérieur. Quant à la notion utilisée du « manifestement infondé », son interprétation est trop extensive et les autorités devraient se conformer aux critères du HCR (conclusion n°30 du 20 octobre 1983 (XXXIV)).

Sur le recours contre la décision de refus d'admission sur le territoire, bien que pleinement suspensif, les modalités de son introduction (délai de 48 heures week-end inclus, rédaction en français…) le rendent dans les faits peu effectif. Le caractère exclusif de ce recours, interdisant la présentation d'un référé est contestable. Un contentieux est actuellement en cours devant la CEDH concernant les modalités d'examen des recours à la frontière.

Sur la situation particulière des mineurs isolés, il est rappelé que selon les recommandations du Comité des droits de l'enfant, la privation de liberté doit répondre à des circonstances exceptionnelles.

Le HCR et les associations soulignent les difficultés spécifiques qui existent à Mayotte en ce qui concerne l'examen des demandes d'asile.

L'administration rappelle que la directive autorise le maintien d'une procédure spécifique et n'introduit pas un principe d'admission automatique sur le territoire des demandeurs d'asile à la frontière. Le maintien de ce dispositif apparaît nécessaire pour éviter de transformer l'asile à la frontière en moyen d'entrée sur le territoire pour des motifs étrangers à un besoin de protection.

La raison d'être de cette procédure spécifique tient à la double nature de la demande d'asile à la frontière, à la fois demande d'admission sur le territoire (relevant de la compétence du ministère de l'intérieur) et demande de protection (relevant de la compétence de l'OFPRA). La conciliation de ces deux préoccupations a abouti au dispositif actuel dans lequel la décision d'admission ou de refus d'admission sur le territoire n'est prise par le ministère qu'après que l'OFPRA ait rendu un avis sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande, lequel est en fait toujours suivi lorsqu'il conclut au caractère non manifestement infondé de la demande. Le régime des délais de recours (48 heures pour introduire le recours et 72 heures pour statuer), inspirés des délais de recours contre les APRF est aussi fonction de la durée maximale du maintien en zone d'attente, constitutionnellement encadrée.

La transposition de la directive « Procédures » doit être cependant l'occasion de clarifier la loi, d'encadrer les critères des demandes manifestement infondées et d'améliorer les garanties offertes aux demandeurs, notamment en ce qui concerne les mineurs isolés et la détection des personnes vulnérables.

L'OFPRA souligne que, pour l'Office, l'enjeu est de construire, dans un contexte particulier de privation de liberté, une procédure qui tout à la fois soit respectueuse des droits des demandeurs et permette aux officiers de protection de rendre des avis dans des conditions satisfaisantes. Il insiste sur la différence fondamentale qu'entraîne ce contexte particulier pour le métier d'officier de protection, outre le recours à la notion de « manifestement infondé ».

L'office rappelle que l'essentiel de l'activité (85%) a lieu à Roissy où les officiers de protection sont physiquement présents et où l'ANAFE est présente. Sur les autres sites, et surtout à Orly (8% de l'activité), sont confirmées les difficultés qui se posent dans la conduite de la procédure : problèmes de confidentialité du fait des entretiens téléphoniques et de la transmission par télécopie des avis et comptes-rendus d'entretien ; préavis trop court avant l'entretien : le délai idéal d'une journée n'étant pas toujours possible pour la PAF comme pour l'Office. En revanche, la durée de l'entretien est variable et fonction de la demande.

La CNDA rappelle qu'une proposition de loi de 2009 prévoyait de confier à la Cour le contentieux des refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

Une telle mesure n'apparait pas souhaitable car elle introduirait une confusion entre les champs de l'asile et du séjour et brouillerait le rôle de la Cour.

- ➔ S'il existe un consensus sur le fait que la directive autorise le maintien d'une procédure spécifique à la frontière qui soit confiée à une autre autorité que l'autorité de détermination, il n'y a pas consensus en revanche en ce qui concerne le maintien même d'une procédure spécifique;
- ➔ Il existe un consensus sur la **nécessité d'améliorer les modalités de traitement des demandes d'asile à la frontière** et **les garanties offertes aux demandeurs**, notamment aux mineurs isolés et personnes vulnérables ; ceci concerne également la question de la confidentialité des données, lorsqu'elles sont transmises par fax à l'OFPRA, et les conditions dans lesquelles se déroulent les entretiens, en particulier à Orly.

- ➔ Il existe un consensus pour considérer que les délais de recours pourraient être allongés mais il n'y a en revanche pas de consensus sur la nécessité d'allonger simultanément la durée du maintien en zone d'attente ;
- ➔ Il existe un consensus pour ne pas confier à la CNDA le contentieux des refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile ;
- ➔ La préparation d'une **instruction sur l'asile** devrait être l'occasion de clarifier et d'harmoniser les pratiques divergentes (notamment en Outre-mer)

II-3. L'asile en rétention

Pour les associations, les conditions actuelles de l'asile en rétention posent les questions des garanties offertes aux demandeurs et de l'effectivité du droit au recours.

L'arrêt I.M. c. /France de la CEDH du 2 février 2012 n'a pas seulement condamné le caractère automatique du placement en procédure prioritaire des demandes d'asile présentées en rétention mais également d'autres aspects : le délai de présentation de la demande de 5 jours, les délais et conditions de recours devant le juge administratif (48h), et le caractère non suspensif du recours devant la CNDA a été considéré comme un facteur aggravant. D'autres aspects sont soulignés : l'obligation de présenter la demande en français, l'absence d'interprétariat, les modalités d'examen par l'OFPRA (et notamment le recours à la visioconférence).

Au-delà de l'obligation d'exécuter l'arrêt de la CEDH, les associations, s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles un texte n'a pas encore été pris, considèrent que c'est toute la chaîne procédurale qui devrait être réformée, en tenant compte de ce que prévoit la directive en ce qui concerne le droit de recours : soit un recours de plein droit pleinement suspensif, soit l'intervention automatique du juge sur la question du maintien sur le territoire ou la possibilité, à cette même fin, de sa saisine par le demandeur lui-même.

L'administration rappelle que le délai de 5 jours pour déposer une demande d'asile est la contrepartie de l'information systématique des étrangers placés en centre de rétention de leur droit à demander l'asile. A défaut d'information, le délai ne court pas. Le délai de 96 heures dans lequel l'OFPRA doit se prononcer, n'empêche pas l'Office de prendre plus de temps et le demandeur est assuré de n'être pas éloigné tant qu'une décision n'a pas été rendue.

L'arrêt IM de la CEDH s'inscrit dans une série d'arrêts sur les procédures prioritaires et doit être rapproché de l'arrêt ARSLAN du 30 mai 2013 de la CJUE. Il est interprété –cette interprétation étant partagée au-delà du ministère de l'intérieur- comme mettant en cause le caractère automatique du placement en procédure prioritaire, duquel découle un certain nombre de modalités procédurales. Cet arrêt ne remet pas globalement en cause les procédures prioritaires et n'oblige pas à mettre en place un recours pleinement suspensif devant la CNDA.

Un texte visant à mettre fin au caractère automatique du placement en procédure prioritaire est en cours de finalisation et son économie générale devrait être présentée devant le Comité de concertation.

Des raisons tenant à la définition du contenu du texte, du vecteur textuel adapté et des questions de calendrier notamment liées à l'ouverture de la concertation expliquent pourquoi un texte n'a pas encore été pris.

- ➔ Il convient d'attendre la présentation par le gouvernement du projet de texte visant à mettre le régime juridique des demandes d'asile en rétention en conformité avec la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE ; il est souhaitable que des échanges aient lieu sur ce point avec les partenaires associatifs une fois que le gouvernement aura rendu ses arbitrages.
- ➔ Il n'existe pas de consensus sur la portée de l'arrêt IM de la CEDH ;
- ➔ Il est nécessaire d'approfondir les garanties qui pourraient être apportées pour l'examen des demandes d'asile en rétention et en particulier sur les visio-conférences.

II-4. Les demandes de réexamen

L'objectif doit être de garantir un examen effectif de faits nouveaux justifiant une protection tout en veillant à une juste allocation des moyens.

L'OFPRA indique que 6 213 demandes de réexamen ont été présentées en 2012 (+ 20% par rapport à 2011) et représente près de 10% de la demande globale. Ce chiffre est en baisse en 2013 (- 5%). Il y a eu une hausse forte entre 2004 et 2007, liée à la fin du régime d'asile territorial. Plus de 80% de ces demandes seraient placées en procédure prioritaire.

La CNDA indique que la moitié des demandes placées en procédure prioritaire sont traitées en ordonnance nouvelle. 90% de ces ordonnances concernent des réexamens.

Le taux d'admission sur des demandes en réexamens s'élève à 1,6 % et la part des réexamens dans les protections accordées est de 1,7 %.

L'administration souligne que régime juridique des réexamens n'est pas précisément défini par le CESEDA (hormis des dispositions règlementaires sur les délais). Comme pour toutes les demandes d'asile, il n'appartient pas aux préfectures d'apprécier la validité des éléments nouveaux produits, qui relèvent de l'éligibilité à la protection. La circulaire du 1er avril 2011 dispose qu'il peut être recouru à la procédure prioritaire lorsque la demande de réexamen est présentée postérieurement à une OQTF ou en cas de demandes répétées de réexamen. La question des demandes de réexamens notamment dilatoires, est une préoccupation partagée par plusieurs États membres et explique les dispositions prévues dans la directive. Celle-ci prévoit un mécanisme de recevabilité et des exceptions au maintien du droit de séjour. Il convient d'explorer ces voies pour assurer un juste équilibre entre le droit au réexamen en cas d'éléments nouveaux et la nécessité d'éviter des abus, ainsi que de clarifier le droit français.

Les associations déplorent le placement quasi systématique des demandes de réexamen en PP et considèrent que la baisse constatée s'expliquerait par les entraves mises par les préfectures. Elles soulignent que la demande de réexamen permet notamment à des victimes de traite des être humains ou de torture, sous l'emprise de leurs proxénètes ou ayant des difficultés à exprimer et verbaliser leurs craintes pendant la première procédure, d'obtenir une

protection à laquelle elles sont éligibles. Elles rappellent qu'un décret du 14 août 2004, abrogé le 17 juillet 2008 prévoyait un examen de recevabilité. Elles considèrent qu'il ne peut appartenir qu'à l'autorité de détermination, soit l'OFPRA, d'apprécier l'existence d'un fait nouveau.

La CNDA fait observer qu'il convient de distinguer ce qui relève du fait nouveau postérieur à la décision définitive sur l'asile de ce qui relève des difficultés et du temps de la verbalisation des craintes.
Ce second aspect doit être traité dans le cadre de l'accompagnement juridique et des garanties apportées aux personnes vulnérables.

- ➔ Un consensus existe sur la nécessité d'évaluer le plus en amont et le plus rapidement possible les éléments nouveaux juridiquement susceptibles de justifier un réexamen de la demande d'asile. **L'appréciation de ces éléments doit continuer à relever de l'autorité de protection** ;
- ➔ Les conséquences à tirer sur le plan du droit de séjour, en cas de réexamen sans fait nouveau ou au contraire en cas de réexamen avant un rejet, doivent être examinées au regard des dispositions de la directive.

III. LES VOIES DE RECOURS

III-1. L'existence de la CNDA

Un consensus existe sur l'institution de la CNDA en tant que juridiction spécialisée en matière d'asile. Cette question ne fait pas débat.

Une association souligne les atouts de ce dispositif : juridiction spécialisée, détachée des enjeux qui peuvent être ceux d'autres juridictions, présence du HCR dans la formation de jugement.

La question ayant été soulevée de la présence d'assesseurs nommés sur proposition des administrations représentées au CA de l'OFPRA, et des interrogations que cela soulève au regard de la théorie des apparences, **la CNDA** précise que rien ne s'oppose à la correction de cette situation, par voie législative, dans la ligne des préconisations de M. Delarue (en observant au demeurant que le CE vient de rejeter une QPC sur cette question).

- ➔ **L'existence de la CNDA comme juridiction spécialisée de l'asile est unanimement approuvée** ;
- ➔ **Le mode de désignation des assesseurs devrait être revu** pour améliorer la perception de l'impartialité de l'institution ;
- ➔ **Les liens entre la CNDA et l'OFPRA devraient être renforcés**, notamment en matière de ressources documentaires et de formation, dans le respect des compétences des deux institutions, et notamment de l'indépendance totale de la juridiction.

III-2. L'aide juridictionnelle

Les associations soulignent les difficultés d'accès à l'AJ liées à l'exigence que le recours n'apparaisse pas manifestement dénué de fondement. L'exigence d'une traduction certifiée des documents produits devant la CNDA, cette traduction n'étant pas prise en charge par l'AJ, pose d'importantes difficultés aux requérants. De nombreux avocats pris en charge par l'AJ ne produisent pas, voire ne viennent pas aux audiences, se désintéressant des personnes qu'ils sont censés défendre.

La CNDA fait observer que les conditions d'accès à l'AJ, notamment celles tenant à l'indication sommaire des moyens du recours, résultent du droit commun de l'AJ découlant de la loi du 10 juillet 1991. Elle indique toutefois que l'on peut en effet s'interroger sur le bien fondé de cette exigence dans le contentieux de l'asile. Elle relève qu'en effet, dans des cas trop fréquents, la Cour doit constater la carence d'avocats désignés au titre de l'aide juridictionnelle avant dépôt d'un recours. Ces cas sont signalés aux bâtonniers, mais une intervention du ministère de la justice serait très opportune.

Il est souligné qu'une telle carence interdit à la CNDA de juger sans avoir relancé l'avocat défaillant, ce qui allonge les délais : le Conseil d'Etat a jugé qu'une juridiction ne peut rejeter une requête si l'avocat désigné au titre de l'AJ n'a pas produit et si le requérant n'en a pas été informé (28/12/2012, Hamlat, n°348472).

- ➔ L'ensemble des participants s'accorde à considérer que la question des avocats désignés au titre de l'AJ mais en carence, soit parce qu'ils refusent de rédiger le recours, soit parce qu'ils ne se présentent pas à l'audience, pose question au regard des règles déontologiques de la profession ;
- ➔ La profession (Conseil national des Barreaux) doit être sensibilisée par le ministère de la justice pour qu'il soit mis fin aux trop nombreuses carences constatées.

III-3. Les procédures appliquées à la CNDA

La présence du rapporteur lors du délibéré, comme le rappelle **la CNDA**, a été considérée par le Conseil d'Etat en formation administrative comme compatible avec la jurisprudence européenne, dés lors qu'il ne présente pas d'observations lors du délibéré (au cours duquel il n'a pas voix délibérative)**.**

Sur les délais d'examen du dossier par les magistrats, préalablement à l'audience : ces délais peuvent varier selon qu'il s'agit de juges professionnels ou de vacataires. La transmission dématérialisée des dossiers aux membres de la formation de jugement, dans laquelle est engagée la **CNDA**, contribuera à détendre les délais.

III-4. Sur la généralisation du recours suspensif devant la CNDA

Il est rappelé qu'il s'agit d'un engagement du Président de la République.

L'administration rappelle que ce sujet est un des sujets de « crispation » depuis plusieurs années et que cette recommandation a été exprimée à de nombreuses reprises, notamment par des comités internationaux de protection des droits de l'homme des Nations Unies. Elle souligne cependant que, juridiquement, le dispositif français actuel est conforme aux exigences de la CEDH, puisqu'il existe une décision administrative distincte de la décision de refus d'asile susceptible d'un recours pleinement suspensif devant le juge de l'OQTF qui vérifie la conformité à l'article 3 de la convention. Ce dispositif est également compatible avec les dispositions de l'article 46-6 de la nouvelle directive "Procédures".

En tout état de cause, si l'on s'engage dans la voie de la généralisation du recours suspensif pour les demandes placées en procédure prioritaire, il convient de veiller à encadrer ce dispositif dans des délais stricts (délai pour former un recours et délai pour statuer). La durée des procédures et les avantages sociaux attachés au droit de séjour pendant cette période sont des facteurs d'attractivité du système d'asile, notamment pour des personnes dont la demande est étrangère à un besoin de protection. Ces aspects doivent être attentivement pris en considération.

La CNDA expose sa position exprimée dans sa contribution écrite aux travaux de la concertation : si la volonté du gouvernement est de généraliser le recours suspensif et si simultanément il convient de satisfaire à une exigence de délais de jugement courts, il est impératif pour la Cour d'éviter tout effet d'éviction des recours en procédure normale dont les délais ne doivent pas s'allonger. Il est donc nécessaire d'adopter une procédure spécifique au contentieux des procédures accélérées, qui apporte simultanément rapidité de jugement et un haut niveau de garanties au requérant.

Dans ce contexte, il n'est d'autre solution que le traitement de ces recours par juge unique (un magistrat professionnel), dans le cadre d'une audience publique. Plutôt que de mettre en place une procédure conservatoire (type référé), il est préconisé une procédure sur le fond, réglant directement la situation du requérant au regard de sa demande de protection. Le renvoi en formation collégiale serait bien entendu toujours possible. Cette formation de jugement pourrait également traiter une partie des dossiers actuellement orientés en ordonnances nouvelles (qui bénéficieraient du coup de l'audience publique). Il s'agirait en l'occurrence d'une partie au moins des procédures accélérées concernant les premières demandes de protection.

Les associations considèrent que le recours suspensif est la condition d'un « recours effectif », au sens de la jurisprudence européenne et que le placement en procédure prioritaire et les défaillances qui peuvent en résulter au stade de la première instance appellent à des garanties plus élevées au stade du recours.

La collégialité est une garantie essentielle, d'autant qu'elle assure la présence du HCR dans la formation de jugement. Le système proposé serait contraire au principe d'égalité entre les justiciables. On peut s'interroger sur l'absence de rapporteur dans ce cadre. Le juge unique se justifierait seulement pour des contentieux de l'extrême urgence (personnes en rétention). La question est de savoir quel est le délai en deçà duquel la juridiction ne peut pas se prononcer en audience collégiale, celui-ci étant lié aussi au volume concerné des recours. Ce débat est également indissociable de la définition des cas de procédures prioritaires et des modalités de placement.

Le HCR n'a pas d'opposition de principe au dispositif proposé pourvu que les garanties de la procédure juridictionnelle soient assurées, telles que l'impartialité et la qualité du juge. Il s'interroge cependant sur le régime des délais et sur les cas dans lesquels ce dispositif sera utilisé.

La CNDA observe que le juge unique ne peut pas être regardé comme un adversaire du requérant, qu'il correspond à l'évolution des procédures contentieuses, notamment placées sous l'exigence de rapidité, et que l'ensemble des garanties juridictionnelles devrait être respecté dans le dispositif préconisé (instruction et jugement par un juge professionnel qualifié, possibilité de renvoi devant la juridiction collégiale, etc.…). Le recours au juge unique ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité, et son existence n'est pas contestée par la jurisprudence du conseil constitutionnel.

- ➔ Il existe un consensus quant à l'instauration d'un recours suspensif devant la CNDA contre les décisions de rejet prises selon la procédure accélérée ;
- ➔ L'exigence d'une procédure rapide encadrée dans des délais courts, pour maîtriser les délais globaux de procédure rend indispensable le recours au juge unique et la recherche de la meilleure adéquation des moyens à la difficulté de chaque dossier. Le recours au juge unique ne fait toutefois pas consensus.

III-5. L'articulation de l'intervention de la CNDA et des autres juges, notamment administratifs

Sur la possibilité de rendre inopérante la contestation d'une mesure d'éloignement au regard des risques encourus dans le pays d'origine (article 3 CEDH), lorsque la CNDA a rejeté la demande d'asile (2ème proposition CNDA) :

La CNDA souligne que cette disposition va dans le sens de la simplification et de la cohérence et qu'elle préserve les droits des étrangers puisque l'inopérance ne jouera qu'à l'égard du « risque pays », à la date à laquelle la CNDA a statué (et à l'exclusion de toute autre considération comme celle liée à une atteinte à l'article 8 CEDH).

Pour l'administration, cette réforme est de bon sens puisque depuis 2003, avec l'instauration de la protection subsidiaire, la CNDA prend en compte l'ensemble des risques couverts par l'article 3 CEDH.

Pour les associations, cette réforme n'est pas opportune et risque d'abaisser le niveau de protection des personnes au regard des risques encourus en cas de renvoi.

- ➔ Cette préconisation ne fait pas consensus.

Sur la possibilité d'instaurer une procédure de communication au Parquet des pièces judiciaires utiles à la lutte contre les fraudes dans les procédures d'asile (3ème proposition CNDA) :

Selon la CNDA, ce dispositif, qui existe dans d'autres domaines et qui serait entouré de garanties, contribuerait à l'identification en amont de situations pouvant, sans préjudice de l'exigence d'examen individuel, justifier un refus d'asile.

Les associations considèrent que cette préconisation soulève des interrogations multiples, notamment au regard de la charge de la preuve et de la notion de crédibilité générale de la demande, et expriment en conséquence des réserves.

> ➔ Cette proposition nécessite d'être examinée de manière plus approfondie.

Sur la possibilité de considérer qu'une décision définitive de rejet de la CNDA vaut décision de refus de séjour :

Cette proposition, très innovante, a été avancée à l'occasion de l'élaboration du rapport Mazeaud de 2008, et pourrait être un facteur de simplification des procédures.

Pour l'ensemble des participants, elle méconnait la spécificité des décisions de la CNDA qui ne portent que sur l'éligibilité à la protection internationale alors qu'une décision de refus de séjour va au-delà prenant en considération d'autres éléments tenant par exemple à la situation personnelle et familiale de l'étranger concerné.

> ➔ Cette suggestion est unanimement écartée.

IV. AUTRES PROCÉDURES SPÉCIFIQUES

IV-1 Sur l'instauration d'un recours suspensif contre les décisions de transfert en application du règlement Dublin :

L'administration indique qu'un texte est en cours d'élaboration pour satisfaire aux dispositions du nouveau règlement Dublin qui prévoit un recours suspensif contre les décisions de transfert.

IV-2. La question de la réinstallation

Ce point a été écarté des débats de la concertation par le Comité. Le ministère de l'intérieur exprime sa disponibilité à l'évoquer dans un autre cadre.

IV-3. Autres dispositions prévues par la directive

L'administration souligne la nécessité d'examiner d'autres dispositions prévues par la directive « Procédures » et qui ne sont pas nécessairement déjà prévues par le droit national, comme la renonciation implicite à une demande d'asile et les irrecevabilités.

Elle souligne en particulier la nécessité de disposer d'outils pour dissuader des abus et des fraudes au droit d'asile comme les demandes d'asile multiples simultanées ou successives.

A cet égard le refus caractérisé de fournir des éléments d'identité, en altérant en particulier les empreintes digitales, contraire au principe de coopération loyale, est un problème réel auquel ne répond pas la possibilité de placement en procédure prioritaire. Les juridictions allemandes permettent dans ce cas de considérer qu'il y a renonciation à la demande d'asile.

Les associations ne veulent pas discuter de ce point au motif qu'il ne figurait pas expressément à l'ordre du jour, même si celui-ci a prévu la question des obligations du demandeur d'asile. On ne bâtit pas une législation sur des abus, au demeurant non quantifiés et ces questions n'entreraient pas dans le champ de l'article 28 sur les obligations du demandeur d'asile.

V. CONCLUSION DES TRAVAUX

M. Jean Philippe Thiellay présente une première synthèse des travaux de l'atelier (annexe 2).

Il salue la richesse des débats au cours des trois réunions, la qualité des exposés et le sens du dialogue qui a présidé à ces rencontres.

Il fera part au gouvernement de l'opportunité d'envisager d'autres étapes de concertation, selon des modalités et avec des objectifs différents de cette première phase.

Cette troisième réunion fera l'objet d'un compte rendu qui une fois validé par les animateurs, sera, comme pour les autres réunions, soumis à l'approbation de l'ensemble des participants, en principe par échanges électroniques.

Les participants peuvent fournir des contributions écrites qui seront annexées aux travaux de l'atelier.

Les deux animateurs élaboreront, sous leur seule responsabilité, un document de synthèse qui sera présenté au Parlementaires présidant le Comité de concertation.

ANNEXE 1 : COMPTE-RENDU DE L'AUDITION

Audition de M. Joseph Krulic, Association des juges de l'asile

L'association existe depuis 2011. Elle porte un regard sur les systèmes d'asile, dans leur globalité, en veillant à une approche comparée avec d'autres modèles étrangers. L'objectif est aussi l'émergence d'une culture commune aux juges de l'asile qui à la CNDA viennent de six corps différents.

Il est rappelé que la CNDA, en tant que juridiction spécialisée sur l'asile est une spécificité en Europe (partagée seulement avec l'Autriche et l'Irlande, à l'opposé du modèle allemand, généraliste, et du modèle britannique, compétent pour les questions d'asile et d'immigration).

Au nombre des « points forts » du système, sont mentionnés : sa capacité à faire face à des flux importants, le nombre de protections accordées et la part limitée des octrois de protection subsidiaire par rapport aux reconnaissances du statut de réfugié (total OFPRA et CNDA : 74,3% CR et 25,7% PS), mais on peut regretter le taux global de protection plus faible que celui de nos voisins et la persistance d'un nombre plus important de protections reconnues par la CNDA que par l'OFPRA. A cet égard, l'évolution amorcée depuis l'arrivée du nouveau DG de l'OFPRA est saluée.

L'ensemble des propositions de l'association (18) figurent sur son site et certaines ont été prises en considération dans le décret réformant la CNDA du 16 août 2013.

Plusieurs préconisations sont ici formulées :

- rapprocher la durée des titres de séjour délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (1 an), de celle des titres de séjour délivrés aux réfugiés (10 ans). Attention cependant à ce qu'un tel dispositif ne conduise pas à l'accroissement de l'octroi de PS par rapport à la reconnaissance du statut de réfugié.

- Rendre plus objective la liste des pays d'origine sûrs : l'épisode de l'inscription puis de l'annulation du Bangladesh est illustratif des errements possibles. Le Conseil d'administration de l'OFPRA, quand il statue sur les POS, doit être composé de personnalités qualifiées et non de représentants de l'administration. Les POS ne doivent pas être désignés par une autorité « soupçonnable ». Le HCR devrait être associé à cette désignation avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), lui-même au service des États.

- Faire du centre de recherche géopolitique, un organisme indépendant de l'OFPRA et de la CNDA : cela est justifié au nom de l'impartialité et de la théorie des apparences. Même si chez plusieurs de nos partenaires (GB...) ces centres sont rattachés à l'autorité administrative sans que leur bonne foi soit mise en cause, l'indépendance éviterait le soupçon.

- L'orientation vers l'ordonnance ou la formation collégiale devrait être décidée par deux juges : même si actuellement le recours aux ordonnances nouvelles est raisonnable (14%), il existe des possibilités "virtuelles" d'usage excessif.

En réponse aux questions posées :

- même si le juge de l'OQTF et celui de l'asile ont deux offices différents, on pourrait imaginer, dans le cadre d'une évolution du droit, que l'analyse du risque pays faite par la CNDA puisse avoir l'autorité de la chose jugée pour ce qui concerne cet aspect, sous réserve de prendre en considération d'éventuels changements de circonstances intervenus entre la décision de la CNDA et la décision de la juridiction administrative.

- l'extension du système du juge unique, même si elle tend à se développer en droit, ne suscite pas un grand enthousiasme, mais ce qui est essentiel, c'est l'environnement décisionnel. Ces missions doivent être assurées par des juges professionnels expérimentés (4 ans d'expérience).

- la reconnaissance du caractère suspensif de tous les recours devant la CNDA (y compris les demandes placées en procédure prioritaire) est une évolution à laquelle il est largement souscrit.

- le temps consacré par les présidents de section aux dossiers, préalablement à l'audience, varie : une semaine en général pour les présidents permanents, jusqu'à quelques heures pour des présidents non permanents, cela dépendant aussi du niveau de l'investissement personnel de chacun.

- il est exact que certains avocats pris en charge par l'aide juridictionnelle se désinvestissent de leur mission (en dépit de la revalorisation récente de l'AJ). Une piste pourrait être d'envisager pour la désignation des avocats au titre de l'AJ, une consultation ou une labellisation par une association.

ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS CONSENSUELLES

1. Simplifier et réduire les délais d'accès à la procédure d'asile sans diminuer les garanties pour les demandeurs d'asile

- Une instruction générale sur l'asile permettant d'harmoniser les pratiques hétérogènes des préfectures ;
- Une évaluation de la régionalisation de l'APS, avec un allongement systématique de la durée de validité des récépissés à 6 mois ;
- La suppression de la domiciliation si l'administration indique au demandeur d'asile son lieu d'hébergement et/ou d'accompagnement ;
- Une expertise de l'interprétation de l'article 4 de la directive sur les procédures d'asile quant au champ de compétence de l'autorité compétente, c'est-à-dire l'OFPRA, sur les procédures prioritaires. De cette expertise dépendent la question de la territorialisation de l'OFPRA et donc la question de l'accroissement de ses moyens ;
- L'OFPRA doit être saisi plus tôt de la demande d'asile. La simplification du formulaire de demande d'asile doit être étudiée quant à son contenu (questionnaire allégé) et à son transmission à l'OFPRA (transmission électronique dans le respect de l'obligation de confidentialité).

2. L'information et l'accompagnement des demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile

- Les demandeurs d'asile doivent recevoir une information complète, personnalisée, objective et homogène sur l'ensemble du territoire, sur les garanties, les obligations et les délais d'instruction ;
- L'information doit être complétée par un accompagnement adapté des demandeurs d'asile.

3. La procédure d'instruction devant l'OFPRA : l'entretien personnel comme élément central de la procédure d'asile et la recherche de l'allocation optimale des moyens

- Un meilleur encadrement des interprètes ;
- La présence du tiers lors de l'entretien est une avancée à organiser précisément ;
- Une expertise sur l'enregistrement ou le compte-rendu d'entretien avec commentaires écrit du demandeur doit être effectuée au regard des modalités pratiques et des garanties apportées aux demandeurs d'asile.

4. Sur les procédures particulières et les personnes vulnérables

- La transposition de la directive est l'occasion de poser quelques principes de niveau législatif pour les garanties procédurales des personnes identifiées comme vulnérables ;
- La question de l'opposabilité du secret médical à l'OFPRA doit être expertisée et les conditions d'intervention de l'OFPRA sécurisées juridiquement.

Mineurs isolés

- Pour la prise en charge des mineurs isolés, continuer à améliorer le processus de décision, afin qu'elle intervienne dans des délais rapprochés et pour renforcer les garanties du mineur dans le respect des dispositions de la nouvelle directive.
- Approfondir la pratique actuelle de l'OFPRA, avec le recours à des officiers de protection spécialisés et l'intervention d'un tiers au cours de la procédure.

Asile à la frontière

- A**méliorer les modalités de traitement des demandes d'asile à la frontière** et **les garanties offertes aux demandeurs**, notamment aux mineurs isolés et personnes vulnérables ;
- Améliorer la confidentialité des données, lorsqu'elles sont transmises par fax à l'OFPRA ;
- Améliorer les conditions dans lesquelles se déroulent les entretiens, en particulier à Orly.
- Envisager un allongement des délais de recours ;
- Ne pas confier à la CNDA le contentieux des refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile
- Dans le cadre d'une future **instruction sur l'asile**, clarifier et harmoniser les pratiques divergentes (notamment en Outre-mer)

Asile en rétention

- le cadre d'une future **instruction sur l'asile**, clarifier et harmoniser les pratiques divergentes (notamment en Outre-mer)
- Exécuter l'arrêt IM c. France de la CEDH
- Approfondir les garanties qui pourraient être apportées pour l'examen des demandes d'asile en rétention et en particulier sur les visio-conférences.

Demandes de réexamen

- Maintenir à l'OFPRA la compétence pour se prononcer sur les demandes de réexamen, en mettant en place les dispositifs permettant d'évaluer le plus en amont et le plus rapidement possible les éléments nouveaux juridiquement susceptibles de justifier un réexamen de la demande d'asile.

5. Les voies de recours

- Confirmer l'existence et les compétences de la CNDA
- Revoir le mode de désignation des assesseurs
- Renforcer les liens de la CNDA et de l'OFPRA sur certains aspects techniques, dans le respect de l'indépendance de la juridiction
- Sensibiliser l'ordre des avocats pour que ceux qui sont désignés au titre de l'AJ réalise effectivement leur mission
- Généraliser le caractère suspensif du recours aux procédures accélérées

Atelier 1 - Procédures

4ème réunion – 6 novembre 2013

Animateurs :

M. Jean-Philippe THIELLAY, Conseiller d'Etat,

M. Pierre HENRY, Directeur général de FTDA,

Participants :

M. Jose FISCHEL DE ANDRADE, pour la délégation en France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR),

M. Pascal BRICE, Directeur général de l'OFPRA,

M. Pascal BAUDOUIN, Directeur de cabinet- OFPRA,

M. Pascal GIRAULT, Secrétaire général de la CNDA,

M. Hervé MESNAGER, Conseiller municipal à Blois - excusé,

Mme Sarah OTHMANN, Association des maires de France – excusée,

Mme Cécile SPORTIS, pour le Haut Conseil à l'égalité (HCE),

Mme Florence BOREIL, pour l'ACAT,

Mme BLONDEL, pour l'ANAFE,

M. Gérard SADIK, pour la CIMADE,

Mme Nadine CAMP, pour Forum Réfugiés,

M. Mathieu TARDIS, pour FTDA,

Mme XXX, pour la FNARS,

Mme Marianne LAGRUE, pour la Ligue des droits de l'Homme,

M XXX, pour la Croix Rouge française, excusé

M. Julien FROMANGE, pour le Secours Catholique,

M. Jean-François DUBOST, pour Amnesty International SF,

Mme Béatrice CARRIERE, Chef du 10ème bureau à la Préfecture de police,

M. Marc PISELLI, Chef du bureau de l'immigration de la Préfecture de la Loire - excusé,

Mme Pascale CUITOT, directrice de l'immigration à la Préfecture de l'Essonne - excusée,

Mme Frédérique DOUBLET, chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Catherine DAGORN, chef du département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour-DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection au Service de l'asile -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Claire HERISSE, pour la direction de l'immigration -DGEF- ministère de l'intérieur,

Mme Laurence VAGNIER, Chargée de mission sur le projet "mineurs isolés étrangers" à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice – excusée,

Mme Elise SCHOR , bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice

- 4ème réunion - 6 novembre 2013 -

Monsieur Jean-Philippe Thiellay introduit la séance en indiquant qu'elle doit permettre aux participants de l'atelier 1 de se prononcer sur les deux scénarios proposés par les parlementaires. Ces deux scénarios doivent être compris comme des hypothèses de travail qui peuvent encore évoluer avant la remise du rapport au gouvernement prévue pour la fin du mois de novembre. Ces deux scénarios doivent permettre d'appréhender de manière plus globale et transversale les orientations envisagées pour la réforme du système d'asile, cette démarche étant complémentaire de l'exercice très exhaustif mené jusqu'à présent dans l'atelier, sur les procédures d'asile.

Monsieur Pierre Henry rappelle que lors du dernier comité de concertation il a plaidé, sans avoir été entendu, pour que soit privilégiée la poursuite de la concertation en forme plénière assurant la transversalité des réflexions. Les deux scénarios proposés par les parlementaires, ne couvrent pas toutes les hypothèses envisagées au cours des réunions de l'atelier 1 et ne reflètent pas toutes les positions des associations. Ils n'ont en outre, à ce stade, donné lieu à aucune évaluation budgétaire. Il indique que les associations rendront publique dans la journée une déclaration commune adressée aux parlementaires proposant un troisième scénario et demandant la poursuite de la concertation sous la forme de deux réunions plénières supplémentaires.

La position exprimée est reprise par d'autres **associations**.

Monsieur Jean-Philippe Thiellay indique que cette ultime séance doit être précisément l'occasion d'examiner ce en quoi les scénarios proposés viennent confirmer et compléter les conclusions des travaux de l'atelier 1 ou, au contraire, s'en éloignent. Certains points communs, comme la suppression de la domiciliation préalable ou l'accélération de l'intervention de l'OFPRA, peuvent ainsi être identifiés. D'autres points, comme la question de l'orientation nationale ou régionale, bien que n'ayant pas été abordés en atelier, ne contredisent pas pour autant ses conclusions. En revanche, d'autres peuvent l'être. Il regrette enfin que l'OFII n'ait pas participé à l'atelier 1, eu égard au rôle prépondérant qui lui est attribué dans l'un des deux scénarios (point d'entrée dans la procédure, compétences en matière d'admission au séjour, détection des vulnérabilités).

*
* *

I. VALIDATION DU COMPTE-RENDU DE LA 3ÈME RÉUNION

La **CNDA** a demandé que soit apportée une rectification pour qu'il apparaisse clairement dans le compte-rendu qu'en principe la Cour ne statue pas en cas de défaillance de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle.

La **CIMADE** souhaiterait que soit expressément mentionné dans le compte-rendu son souhait qu'étant donnée la marge d'incertitude entourant les conclusions à tirer des résultats des tests osseux, il n'y soit jamais recouru pour vérifier l'âge des demandeurs d'asile se déclarant mineurs.

La **ligue des droits de l'homme** recommande qu'il soit fait appel au conseil national des barreaux ou aux ordres des avocats dans le cas de défaillances de certains avocats devant la CNDA.

Mis à part ces demandes qui donneront lieu à rectifications ou compléments, le compte-rendu est validé.

II. LES SCÉNARIOS PRÉSENTÉS PAR LES PARLEMENTAIRES

A titre liminaire, **l'administration** indique que les scénarios ont été préparés par l'administration à la demande et selon les orientations des parlementaires et se sont appuyés sur les travaux des ateliers ainsi que sur d'autres contributions : rapports d'inspection, entretiens et déplacements.

Les points communs d'inspiration des deux scénarios sont :

- L'idée forte, rappelée dans la lettre des parlementaires, d'accélérer l'entrée dans la procédure et les délais de traitement des demandes ;
- La question de la répartition territoriale des demandeurs d'asile avec, d'une part, le choix entre un schéma directif et un schéma déconcentré et, d'autre part, l'idée de conditionner l'aide financière à l'acceptation de l'offre d'hébergement.

La grande différence entre les deux scénarios repose sur le niveau de déconcentration. Même si, comme le font remarquer **les associations**, le schéma déconcentré ne pourrait être mis en œuvre qu'à moyen terme, il doit être examiné au même titre que le schéma directif. Ces deux scénarios, qui articulent des options envisagées dans les différents ateliers, peuvent en outre être panachés entre eux complétés et enrichis notamment à partir des fiches qui les accompagnent et qui reprennent l'ensemble des options sur les différents aspects de l'asile.

Sur la question préliminaire de l'interprétation des articles 4 et 6 de la directive « Procédures », **l'administration** rappelle la distinction faite à l'article 6 entre la présentation et l'introduction de la demande qui permet le maintien de la préfecture comme point d'entrée dans la procédure. L'unicité de l'autorité de détermination posée à l'article 4 impose en revanche qu'il n'y ait aucune interférence de l'autorité préfectorale avec le champ de compétences de l'autorité de détermination. La question se pose à propos du placement en procédure accélérée prévu à l'article 31.8. A cet égard, il devrait être possible de maintenir cette compétence préfectorale dans la mesure et dans les cas où ce placement n'implique pas un examen des mérites intrinsèques de la demande, lequel ne peut relever que de l'OFPRA.

Face au désaccord des associations sur l'unité de l'autorité de détermination, **Monsieur Jean-Philippe Thiellay** conclut que cette question ne pourra être tranchée à terme que par le juge européen, dans le cadre éventuellement d'une question préjudicielle.

II-1. Les principes communs aux deux scénarios : système d'orientation et connexion entre l'acceptation d'une offre d'hébergement et le versement d'une aide financière :

A) Le schéma I propose un système national d'orientation directif et le schéma II un système d'orientation mis en œuvre par le Préfet de région :

Certaines associations (CIMADE) évoquent le risque d'arbitraire d'une orientation nationale par l'OFII dont les critères d'orientation actuellement utilisés manquent de transparence. D'autres associations (FORUM) marquent leur préférence pour une orientation nationale plus égalitaire et permettant une meilleure répartition sur le territoire national.

Reste que globalement, la question d'une répartition équilibrée des demandeurs d'asile entre les régions et donc d'un pilotage, régional ou national, à condition qu'il soit simple et transparent et garantisse l'hébergement et l'accompagnement, n'est pas un sujet de divergences. Se posent en revanche, pour les associations, d'une part la question de la liberté de choix des demandeurs, partiellement contradictoire avec l'idée de planification, et la question de sa faisabilité au regard de la capacité de l'OFII et du nombre de places d'hébergement disponibles. L'objectif de 35 000 places à l'horizon 2018, mentionné dans le rapport des inspections apparaît à cet égard largement insuffisant au vu de la demande d'asile actuelle, (entre 64 000 et 68 000 pour 2013 selon l'OFPRA) même en comptant sur une réduction des délais permettant une augmentation du taux de rotation.

Les associations font remarquer que les deux scénarios abordent rapidement la question de l'admission au séjour pour se concentrer sur celle de l'orientation territoriale des demandeurs d'asile et qu'aucun des deux scénarios ne reprend l'option d'une suppression du préalable de l'admission provisoire au séjour.

B**) La connexion entre l'acceptation d'une offre d'hébergement et le versement d'une aide financière:**

Pour l'administration, cette connexion est nécessaire pour éviter tout risque de report sur l'hébergement d'urgence. Elle est nécessaire pour garantir une bonne répartition sur le territoire national.

Pour les associations, cela relève d'un postulat erroné, aucun demandeur n'ayant intérêt à refuser une place en CADA pour se retrouver de manière hypothétique en hébergement d'urgence, dans des conditions plus dégradées et surtout cela méconnait le principe du libre choix du demandeur qui peut avoir une solution d'hébergement privé chez des proches. **Les associations** maintiennent donc leur souhait que soient dissociées l'offre d'hébergement et l'offre d'allocation.

Elles souhaitent également une revalorisation de l'allocation afin que cette dernière permette d'offrir aux demandeurs des conditions de vie dignes.

Les associations précisent enfin que la suppression de l'obligation préalable d'une domiciliation ne doit pas être comprise comme une suppression du droit à la domiciliation qui doit pouvoir être maintenu.

II-2. Le premier contact avec l'administration française : OFII ou OFPRA

Dans le scénario I dit directif, c'est l'OFII qui serait placé en première ligne.

Il est fait observer que ce scénario n'aborde pas les conditions d'enregistrement et d'introduction de la demande auprès de l'OFPRA ni les modalités procédurales devant l'office.

Pour les associations, cette strate supplémentaire ne fait que déporter sur l'OFII les difficultés actuelles de l'accès des demandeurs d'asile à la procédure et risque de retarder encore plus l'enregistrement de la demande par l'OFPRA. Se posent par ailleurs les questions de la réforme de l'OFII qu'un tel scénario implique et des moyens supplémentaires qui devront lui être alloués. La compétence de l'OFII en matière d'admission au séjour, hypothèse envisagée dans le rapport des inspections doit quant à elle être expertisée.

L'administration rappelle que la proposition des parlementaires est avant tout motivée par le souci d'accélérer l'entrée en procédure avec l'accès aux droits essentiels (principalement en matière d'hébergement) et la prise en compte précoce des vulnérabilités. Il importe encore une fois de distinguer à cet égard la présentation de la demande (devant l'OFII) de l'introduction de la demande (devant l'OFPRA). Pour l'introduction de la demande devant l'OFPRA, on peut se référer aux fiches et garder l'objectif d'un premier enregistrement rapide et la transmission d'un récit après un temps de préparation.

Dans le scénario II déconcentré, c'est l'OFPRA qui est le point d'entrée dans la procédure.

Pour les associations, cette option qui est celle qu'ils privilégient, n'appelle pas nécessairement, pour la plupart d'entre elles, une déconcentration de l'OFPRA. La proximité de l'Office pourrait également être assurée par une saisine postale ou numérique. Une présence territoriale de l'Office peut par ailleurs se limiter à certaines régions seulement,

ponctuellement ou de manière plus pérenne, en fonction de l'importance de la demande au niveau local.

L'OFPRA exprime sa préférence pour le scénario I impliquant l'OFII. Une organisation très précise des relations entre l'OFII et l'OFPRA ainsi qu'une saisine très rapide de l'OFPRA (par voie numérique) sont les conditions d'une mise en œuvre efficace de ce scénario.

Placer l'OFPRA en point d'entrée de la procédure, comme proposé dans le deuxième scénario, c'est prendre en revanche le risque de mettre l'Office en situation de devoir gérer des considérations liées au séjour, étrangères à la demande de protection elle-même. A cette réserve près, il n'y a pas d'opposition de principe à une déconcentration de l'Office, celle-ci pouvant même être menée dans le cadre du premier scénario. La présence de l'OFPRA en région sous la forme d'antennes locales devra en revanche s'accompagner d'un maintien en région parisienne, en plus des ressources nécessaires au traitement de la demande d'asile propre à cette région (représentant 40% de la demande nationale), des fonctions support (informations sur les pays d'origine, affaires juridiques) et d'une capacité de traitement de certaines demandes particulières non mutualisables, tant au regard de l'expertise pays que de l'interprétariat (exemple de la demande tibétaine).

Sur le plan pratique, **l'OFPRA** liste les conditions qui devront être satisfaites pour que cette déconcentration se fasse de manière optimale. Il rappelle que la présence de l'Office en région nécessitera des moyens supplémentaires qui viendront s'ajouter à ceux déjà rendus nécessaires par la mise en œuvre de la directive « Procédures ». Il serait en outre préférable, en vue du maintien de l'indépendance de l'Office et de la bonne intégration de ses agents, que cette présence ne se limite pas aux seules fonctions de guichet pour l'enregistrement des demandes mais permette également leur examen au fond. L'intervention de l'OFPRA au premier rang, si elle permet un enregistrement très rapide de la demande d'asile par l'Office, risque en revanche de rallonger la procédure dans la mesure où le passage en préfecture est maintenu pour la détermination de la compétence de la France (l'Office rappelle à cet égard sa très forte réticence à relever les empreintes des demandeurs) et l'admission au séjour, ce qui nécessitera une forte coordination entre l'Office et la préfecture.

Monsieur Jean-Philippe Thiellay note que si le scénario d'une grande agence de l'asile n'a, à ce stade, pas été retenu par les parlementaires, un scénario 1 bis pourrait se dégager, avec l'OFII comme point d'entrée dans la procédure couplé à une présence de l'OFPRA en région pour enregistrer les demandes et sans doute pour se prononcer sur leur bien-fondé.

L'OFPRA souligne que si des rapprochements peuvent être envisagés, il est essentiel de maintenir la distinction entre les deux Offices et de préserver en toutes circonstances l'indépendance de l'OFPRA.

II-3. La responsabilité du placement en procédure accélérée

Sur la question de l'admission au séjour du demandeur d'asile, **l'administration** confirme qu'avec l'évolution jurisprudentielle et les nouvelles directives la distinction s'est complètement estompée entre admission provisoire au séjour et simple droit au maintien. Ne demeure plus que la possibilité de soumettre certaines demandes à une procédure accélérée, cette responsabilité pouvant être partagée entre l'OFPRA et la préfecture comme indiqué ci-dessus.

Les associations font quant à elles part de leurs doutes quant à la possibilité d'un tel partage de responsabilités entre l'OFPRA et la préfecture, dans la mesure où, hormis les motifs relatifs à l'ordre public, il paraît difficile de dire qu'une demande est frauduleuse, abusive ou destinée à faire échec à une mesure d'éloignement sans examiner la demande au fond. **L'OFPRA** considère à l'inverse que ces motifs de placement en procédure accélérée sont relatifs aux circonstances entourant le dépôt de la demande et non au fond de la demande et que dans ces conditions il ne peut appartenir à l'OFPRA de les invoquer en vue d'un éventuel placement en procédure accélérée. Il faut identifier au cas par cas, au regard de la directive, les cas devant relever de la préfecture et ceux devant relever de l'OFPRA.

Face aux préoccupations des associations devant un risque d'abus de droit de la part de l'administration, il est rappelé qu'une instruction générale doit être à même de limiter ce risque en encadrant strictement la pratique des préfectures.

II-4. La mise en place de centres dédiés en particulier pour les demandeurs d'asile en cours de transfert en application du règlement Dublin :

Les deux scénarios proposés par les parlementaires prévoient la mise en place de centres dédiés pour les demandeurs d'asile déboutés et le scénario II prévoit le même dispositif pour les demandeurs en cours de transfert vers un autre État membre en application du règlement Dublin. Ces centres sont des centres semi-ouverts. Les demandeurs placés dans ces centres pourront bénéficier de mesures d'accompagnement dans leurs démarches en préfecture.

Monsieur Pierre Henry fait remarquer que, dans la mesure où aucune association ne voudra s'engager dans la gestion de telles structures, ces centres ne pourront qu'être gérés par l'État.

Selon les associations, le principe de centres dédiés pour les personnes relevant du règlement Dublin, assimile ces personnes à des demandeurs d'asile déboutés, peut être contraire au droit communautaire (JP CJUE), et leur impose un degré de contrainte, disproportionné et en tout cas ambigüe. Ce schéma n'est donc pas acceptable.

Le HCE rappelle que l'un des objectifs de la réforme doit être de simplifier la procédure d'asile afin de donner plus de lisibilité à la politique de l'asile. En maintenant un régime spécial pour les demandeurs d'asile « dublinés », les scénarios proposés par les parlementaires ne vont pas dans le sens de cette simplification.

II-5. La phase juridictionnelle

Les parlementaires proposent d'expérimenter, dans le cadre du deuxième scénario, le transfert du contentieux de l'asile vers les juridictions administratives de droit commun.

Il est rappelé que lors des travaux de l'atelier 1 un consensus s'était dégagé sur le maintien de la CNDA.

La CNDA explique que ce transfert peut éventuellement se justifier dans le cadre du scénario « déconcentré ». La cohérence de cette proposition repose sur le maillage territorial des

juridictions administratives de droit commun, sur la proximité entre le demandeur d'asile et son conseil et sur la familiarité du juge de droit commun avec la problématique de l'asile.

D'autres arguments plaident en revanche pour le maintien de la CNDA :

- Le consensus évoqué ci-dessus ;
- L'exigence de spécialité, découlant plus particulièrement de la nécessité pour le juge de l'asile de mettre en cohérence une analyse juridique avec une analyse géopolitique, et la plus grande facilité pour une institution unique de se doter d'un outil d'analyse géopolitique ;
- L'exigence, plus forte encore en matière d'asile, d'une cohérence de la jurisprudence ;
- L'interrogation quant aux conditions de mise en œuvre d'un double niveau de juridiction qui augmenterait les délais ;
- La disparition du HCR dans un schéma déconcentré ;
- Le coût budgétaire ;
- La question des voies de recours en cas de transfert aux TA (appel, cassation…).

Sur les délais de jugement, **la CNDA** rappelle qu'en deçà d'un certain délai (restant à déterminer), il n'est pas possible pour une formation collégiale de juger une affaire. A cet égard, le délai de deux mois proposé pour juger les affaires en procédure accélérée apparaît comme radicalement incompatible avec un jugement en formation collégiale. En revanche, ce délai n'est pas inatteignable avec un juge unique si le flux des recours n'augmente pas dans des proportions trop importantes et si la demande d'aide juridictionnelle est concomitante au recours.

Les associations rappellent leur attachement à la CNDA. Elles sont par ailleurs réservées quant à l'idée d'un juge unique et estiment qu'un délai de deux mois pourrait ne pas permettre pas au demandeur d'organiser sa défense.

V. CONCLUSION

Les associations regrettent que les scénarios proposés se soient essentiellement centrés sur la question de l'hébergement et n'aient pratiquement intégré aucune des conclusions des travaux de l'atelier 1 en matière de procédure. Ces scénarios ne régleront pas la crise actuelle de l'accueil des demandeurs d'asile. Elles espèrent que le rapport qui sera remis au gouvernement rétablira l'équilibre.

L'OFPRA souligne le décalage entre la qualité des échanges au cours des travaux de l'atelier 1 et la sensation des associations de ne pas avoir été écoutées. Il suggère que les animateurs puissent aider les parlementaires à enrichir leurs réflexions et reste convaincu qu'il y a matière à construire un consensus.

Monsieur Jean-Philippe Thiellay rappelle l'utilité de la réunion et le fait qu'aucun arbitrage gouvernemental n'est encore intervenu. Il exprime une certaine déception par rapport au caractère imprécis et inabouti des scénarios proposés, voire au décalage entre les options proposées et les conclusions des travaux de l'atelier 1. Il reste également convaincu qu'il y a matière à écrire un autre scénario plus consensuel et fait part de son intention d'en discuter avec les parlementaires.

Monsieur Pierre Henry salue l'utilité de la concertation dans sa première phase en rappelant qu'il n'y a pas d'équivalent dans les autres pays européens. Il considère dommageable que cette concertation s'achève sur un mouvement de crispation inutile et estime nécessaire de poursuivre l'exercice en s'inscrivant dans le temps long de la réforme, le projet de loi ne devant pas être débattu avant l'été. L'intérêt de tous les acteurs reste de réussir la réforme.

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N
A t e l i e r 2 – 1 è r e r é u n i o n

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mardi 24 septembre 2013 – 10 h 00 – 17 h 00	- Participants au groupe de travail n°2 sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile
salle 524 – Ministère de l'intérieur	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Première réunion de l'atelier sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement	

Cadre général

L'organisation de cet atelier consacré à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile s'inscrit dans le cadre de la concertation engagée en juillet 2013. Les participants ne formulent pas d'observations sur la fiche-repères validée par le comité de concertation. Elle constitue un socle de discussions pour les travaux de l'atelier.

Aucune question, aucune piste de réflexion ne doit être écartée *a priori* mais le but recherché est d'identifier des points de consensus, des sujets de divergence et les voies de réforme qui peuvent être envisagées. L'atelier doit être en mesure, à l'issue de ses travaux, de formuler des préconisations concrètes.

Les règles de fonctionnement et de méthode de l'atelier sont précisées dans une notice jointe. Le secrétariat des travaux est assuré par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. Le compte rendu de chacune des réunions sera réalisé sous le contrôle des animateurs et diffusé avant la réunion suivante en vue de son approbation.

Les réunions des ateliers s'organisent autour des questions suivantes :

- 1ère réunion- 24 septembre 2013 : La réduction des délais d'accès à la procédure, la simplification du suivi socio-administratif du demandeur d'asile et en partie, le statut des plates-formes.

- 2ème réunion- 7 octobre 2013 : La détection de la vulnérabilité et les missions des plates-formes.

- 3ème réunion- 16 octobre 2013 : La validation des propositions.

Des auditions seront prévues dans le cadre des réunions des ateliers.

Ces modalités sont adoptées par les participants.

- 1ère réunion- 24 septembre 2013-

Remarque liminaire : dans le compte rendu, les mentions « les associations » ou « les administrations » sont une facilité de rédaction permettant de rassembler les points de vue dans ces deux « collèges » des ateliers. Toutefois, elles ne doivent pas laisser supposer que sur chacun des sujets exprimés deux blocs d'analyse et de propositions s'opposent, les nuances ou différences pouvant traverser ces deux ensembles, tandis que plusieurs points suscitent le consensus.

Les deux thèmes de cette première séance sont :

- La réduction des délais d'accès à la procédure ;
- La simplification du suivi socio-administratif du demandeur d'asile ;

Les missions et le statut des plates-formes seront également abordés.

L'enjeu est de déterminer quel est le meilleur parcours pouvant être proposé à un demandeur d'asile. La simplification et la maîtrise des délais en constituent deux aspects essentiels.

1. La réduction des délais d'accès à la procédure d'asile

En préalable, le principe selon lequel le demandeur d'asile doit être pris en compte dès son arrivée est partagé par tous les participants. Agir sur les délais nécessite de connaître les flux, de s'interroger sur les modalités d'orientation des demandeurs d'asile, sur certaines étapes du parcours de ces derniers et de l'organisation territoriale de l'accès à la procédure.

1.1 L'impact des flux

Si le constat de l'impact des flux, en termes de dysfonctionnements, est partagé, des différences s'expriment quant aux causes ou à la nature de ces flux.

Pour les associations, la notion de "faux demandeur d'asile" ne rend pas compte de la complexité des trajectoires. Quant à leur caractère erratique, certaines causes se trouvent dans l'hétérogénéité de l'accueil administratif et notamment l'allocation des moyens, en termes d'effectifs dédiés, aux enjeux. Certains services de l'Etat craindraient que le renforcement des moyens sur l'accueil en préfecture soit à l'origine d'afflux supplémentaires. L'importance des flux ne doit pas empêcher par ailleurs de recourir à une orientation adaptée pour les personnes vulnérables.

Pour les administrations, la France se singulariserait, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, par des flux diversifiés et pouvant arriver par différentes voies. Le caractère fluctuant pénalise l'action publique qui n'est pas en mesure de s'adapter rapidement en termes de moyens à ces évolutions.

1.2 La nature de l'orientation

Les participants divergent sur la nature de l'orientation du demandeur d'asile.

Pour certaines associations, il est impératif de laisser un libre-choix au demandeur d'asile quant à son point d'arrivée sur le territoire national. Un système contraignant serait contre-productif. En revanche les orientations dans l'hébergement doivent être mieux réparties aux niveaux régional et national.

Les administrations mettent en avant le fait que la possibilité d'un libre-choix revient à remettre en cause l'idée d'un parcours rationalisé et équitable. Il faut en effet se donner les garanties d'une orientation en fonction notamment des flux et des capacités d'hébergement. Cette orientation prendrait en compte les nationalités des demandeurs d'asile. Si on ne retient en réponse aux flux qu'une logique de financement complémentaire, on ne résout rien à la situation actuelle de concentration.

1.3 La domiciliation

Les participants partagent le constat quela domiciliation constitue aujourd'hui une étape difficile pour les demandeurs d'asile compte-tenu de certains délais constatés.

Pour les associations, la domiciliation ne se limite pas à un acte simple consistant à prendre des coordonnées. Il s'agit également d'une information donnée aux demandeurs d'asile. L'activité de domiciliation repose toutefois sur deux logiques différentes selon les participants du monde associatif : certaines associations considèrent qu'il s'agit d'une activité de droit commun, pouvant être assurée par d'autres associations, notamment dans des départements tendus ; pour d'autres associations, il s'agit avant tout d'un public spécifique nécessitant une information adaptée, à l'instar notamment des personnes vulnérables ou des demandeurs placés en procédures prioritaires, qui ont vraisemblablement besoin de points de repères. L'exemple du département du Nord est cité avec une réorganisation entre plusieurs associations pour privilégier une spécialisation dans cette activité.

Pour les administrations, la domiciliation constitue une obligation spécifique à la France liée aujourd'hui à l'insuffisance de la capacité d'hébergement. Or, cette obligation est l'une des causes des délais accrus. C'est également un coût non négligeable. Il convient, au-delà du projet de loi Accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), d'engager une réflexion sur cette étape. En effet, la personne qui n'a pas engagé de démarche auprès de l'administration n'est pas un demandeur d'asile. Enfin, l'ouverture de la domiciliation à d'autres associations accroit l'hétérogénéité des situations.

1.4 La territorialisation pertinente

Pour les associations, l'insuffisance des moyens budgétaires conduit à une territorialisation qui doit être débattue, tout en constatant que l'alternative, une départementalisation de l'admission au séjour ou une régionalisation plus effective, ne permet pas de régler toutes les difficultés. Pour certaines d'entre elles, la régionalisation a remis en cause la proximité et la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'asile. Au-delà des structures administratives, l'attention est appelée sur la formation des personnels pour éviter des pratiques hétérogènes dans certaines procédures.

Pour les administrations, au-delà de la question du niveau pertinent d'intervention, se pose la question de la définition des missions d'accueil. Pour certains de leurs représentants, il est nécessaire d'avoir une identification claire, de type départemental comme pour la

domiciliation et de veiller à une logique de proximité compte-tenu notamment de l'intervention d'acteurs spécifiques, et en premier lieu des collectivités territoriales. Il importe d'abord de définir les missions pour qu'ensuite le préfet organise les services en fonction des territoires, des liens tissés et des bonnes pratiques. S'agissant de la régionalisation, il est rappelé qu'elle a été retenue notamment pour spécialiser les agents publics.

Aucune vision claire ne se dégage, à ce stade, sur le bon échelon territorial compte-tenu des pratiques existantes et des spécificités des territoires. Dès lors qu'on distingue les fonctions administratives et sociales, le principe de subsidiarité pourrait être retenu mais suppose de revoir l'articulation entre les plates-formes et d'autres associations de proximité sous forme de conventions conclues entre elles. Cette solution pourrait être approfondie en veillant à fixer des seuils pertinents.

1.5 La délivrance et le renouvellement des titres d'admission au séjour

Il y a consensus parmi les participants sur le fait que l'engorgement dans les préfectures nécessite d'y remédier par des mesures de simplification même si des cas de délivrance rapide d'autorisation provisoire de séjour sont cités en exemple.

Pour les administrations déconcentrées, la délivrance d'un récépissé constitue l'une des causes d'engorgement dans les préfectures. Celles-ci n'ont pas été conçues pour accueillir de tels flux. Pour améliorer le parcours des demandeurs d'asile, il faut limiter le nombre de passages en préfectures d'autant que pour ses différents représentants, le renouvellement d'un récépissé n'apporte aucune plus-value tant pour l'administration que pour l'usager. La délivrance de l'autorisation provisoire de séjour peut être rapide compte-tenu de l'organisation administrative retenue pour cette procédure.

Les participants ne semblent pas opposés à la préconisation formulée par les inspections générales d'une autorisation provisoire de séjour déconnectée de l'exigence de communication d'une adresse. La solution avancée par certains participants de revoir le rôle de l'OFPRA en matière d'admission au séjour, évoquée par ailleurs au sein de l'atelier 1, est écartée.

Les participants partagent l'idée de simplifier l'admission au séjour : la délivrance d'un titre de séjour qui pourrait être valable tout au long de l'examen de la demande d'asile éviterait les passages en préfectures à l'occasion des renouvellements des récépissés.

La question des récépissés et de leur renouvellement relève également du point suivant sur la simplification du suivi socio-administratif du demandeur d'asile.

2. La simplification du suivi socio-administratif du demandeur d'asile

Les participants s'accordent pour considérer qu'il faut revoir la gestion du dispositif d'accueil aux niveaux régional et départemental tout en devant lier ce sujet à la gestion concertée des capacités d'hébergement.

2.1 Le concept de guichet unique ou de lieu commun

Si le constat d'une organisation complexe et hétérogène est partagé par tous les participants, en partie liée à un enchevêtrement des compétences et aux réorganisations intervenues depuis la réforme de l'administration territoriale (Réate), les solutions envisagées n'aboutissent pas, à ce stade, à des préconisations précises consensuelles.

Pour certaines associations, la proposition d'acteurs parmi lesquels France Terre d'Asile et Forum réfugiés-Cosi de créer des plates-formes d'accueil multi-services regroupant en leur sein des agents préfectoraux, des agents de Pôle emploi, des agents de la caisse primaire d'assurance maladie et des représentants des associations est une solution envisageable. Il s'agit de réduire les hétérogénéités constatées sur le territoire. Pour certaines d'entre elles, c'est également une question de moyens à l'image du nombre de bornes Eurodac installées ou de l'insuffisance de plates-formes.

Pour les administrations, l'accueil du demandeur d'asile repose d'abord sur une obligation de signalisation du demandeur. Ensuite, il est nécessaire de contribuer, à l'occasion du parcours du demandeur d'asile, à une réorientation pour éviter des difficultés qui pèsent sur les différentes étapes de l'accueil et de l'hébergement. La concentration dans les grands centres urbains justifie par exemple une volonté d'éclatement. La solution d'un guichet unique sous forme de lieu commun ne convainc pas la plupart de leurs représentants. Certaines expériences passées ont échoué faute de participation de l'un des acteurs. En revanche, derrière ce concept, se dessine la nécessité de revoir les procédures et de distinguer le droit au séjour et l'accompagnement social.

Si les participants s'accordent donc sur la nécessité d'une meilleure coopération, ils ne sont pas parvenus, à ce stade, à préconiser unanimement une forme de coopération. Il est également fait état de la nécessité de disposer d'un système d'information adapté à une éventuelle nouvelle organisation. La réduction du nombre d'acteurs doit s'accompagner d'un outil partagé.

Des formes de partenariat existent déjà et sont cités par certains participants soulignant la nécessité de diffuser les cas de bonnes pratiques. L'atelier recensera un certain nombre de ces bonnes pratiques et en préconiser, éventuellement, la diffusion, parallèlement à une réflexion sur un guichet unique ou lieu commun. Ces partenariats contribuent à l'établissement d'une relation de confiance. Certaines bonnes pratiques bénéficient d'une implantation géographique rapprochée ou d'équipes permanentes qui ont appris à travailler ensemble.

La plupart des participants convergent toutefois sur la nécessité de distinguer la fonction administrative et la fonction sociale de l'accueil du demandeur d'asile tant en termes de lisibilité pour le demandeur d'asile qu'au regard des responsabilités pouvant être prises sur certains points de la procédure. En d'autres termes, le travail social n'est pas celui d'un service d'admission au séjour. La relation au demandeur d'asile est différente et dans un cas nécessite une relation de confiance.

Enfin derrière la notion de guichet unique ou de lieu commun, certains participants observent qu'il convient de distinguer la coordination et le pilotage. Une plate-forme a vocation à coordonner, mais sans pilotage cette coordination ne suffit pas toujours.

2.2 Le recours aux procédures dématérialisées

La plupart des participants s'accordent pour voir dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication une solution pour réduire certains délais. Des cas de bonnes pratiques recourant à des démarches matérialisées sont relayés.

La proposition de rechercher une harmonisation au niveau national est retenue. Elle pourrait parallèlement s'appuyer sur des conventions conclues avec des partenaires institutionnels. L'exemple des formulaires d'admission à la couverture médicale universelle est avancé.

3. Les missions et le statut des plates-formes

3.1 La gestion de l'allocation temporaire d'attente

Pour certaines associations, la question de l'opérateur chargé de gérer l'allocation temporaire d'attente n'est pas essentielle même si le constat selon lequel Pôle Emploi n'est pas organisé face aux spécificités de l'asile est partagé. L'idée d'un élargissement des missions de l'OFPRA est avancée toutefois par certains comme celle, différente, d'un rattachement à un opérateur social.
En revanche, s'agissant d'un droit, on pourrait imaginer un versement différent qui doit par ailleurs être revalorisé. La « familialisation » de l'allocation est rappelée. L'articulation avec l'hébergement manque de lisibilité pour les demandeurs d'asile. Il est également précisé qu'au-delà de la question des indus, relevée par le rapport des inspections générales, il convient d'évoquer les coupures de droits. Dans le même ordre d'idée, il est rappelé que les demandeurs d'asile sont confrontés à d'autres ruptures d'égalité, notamment dans le domaine bancaire. Il est donc nécessaire, au-delà de la gestion de la seule ATA, de travailler avec les intermédiaires bancaires sachant qu'il existe des pratiques intéressantes comme en Suède avec le recours à une carte bancaire.

Pour les administrations, il paraît important de s'assurer que le gestionnaire de l'allocation soit en même temps celui qui intervient dans les questions d'hébergement en raison de la nature de cette allocation et compte-tenu justement des dysfonctionnements constatés avec Pôle Emploi : l'accès au guichet est en effet distinct de celui de la plate-forme. Le recours à une carte pré-payée, pratiquée dans certains Etats de l'Union européenne, est envisagé dans d'autres politiques publiques mais cela représente un coût réel.

Les participants sont partagés sur l'articulation entre l'offre de prise en charge et l'hébergement. Pour certains, les demandeurs d'asile sont confrontés à des besoins. Pour d'autres, on ne peut nier des stratégies individuelles qui reviendraient à vider de son sens tout schéma directif. Le libre-choix est avancé comme principe mais aussi comme opportunité. Le schéma d'implantation territoriale, compte-tenu du nombre de paramètres à prendre en compte, gagne à ne pas se charger de personnes disposant d'un environnement capable de l'héberger. Cette solution, pragmatique, ne permet pas forcément de répondre aux échecs d'hébergement personnel ni aux tentations communautaristes. La plupart des représentants des administrations retiennent l'exigence d'un schéma d'orientation directif qui ne tienne pas compte d'un éventuel libre-choix, susceptible de peser sur de nouveaux flux de demandeurs d'asile. Cette possibilité de libre-choix, qui n'est pas prévue dans les directives communautaires, distinguerait la France des autres pays européens.

Si les participants ne considèrent pas dans leur ensemble que le choix de l'opérateur gestionnaire est essentiel dans le cadre des travaux de la concertation, ils ne sont pas encore parvenus à arrêter une proposition sur l'intérêt de déconnecter l'ATA de l'hébergement.

3.2 La mutualisation de certaines prestations d'accompagnement

Tous les participants partagent le constat d'un renchérissement de certains coûts soulevant par conséquent la question de recherche de mutualisations.

Les associations insistent sur le fait que le domaine de l'interprétariat doit tenir compte de l'évolution législative ou des pratiques administratives, comme par exemple les nouvelles règles fixées par la Cour nationale du droit d'asile. C'est un enjeu financier mais également de qualité. Il convient donc de rationaliser le recours à l'interprétariat. D'autres domaines, comme les transports, pourraient faire l'objet d'innovations au profit des budgets des centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile ou les plates-formes.

Pour les administrations, certains aspects relèvent en partie de l'atelier 1 à l'image par exemple des missions foraines de l'OFPRA ou le recours aux visio-conférences.

*
* *

Des discussions qui se sont tenues, les premières orientations suivantes pourraient être retenues :

- Il est constaté une exigence partagée pour tenir compte des personnes vulnérables – point qui sera traitée de manière spécifique lors de la prochaine séance - et d'adapter le parcours à ces catégories de personnes. En revanche, le débat n'a pas définitivement clarifié les étapes successives des différentes catégories de demandeurs d'asile (procédure normale, procédure prioritaire, personnes placées sous règlement Dublin) et notamment de savoir si la préfecture doit être impérativement la première étape.

- La réduction du nombre de renouvellement de récépissés est partagée par tous les participants.

- La délivrance d'une autorisation provisoire de séjour, sans exigence de communication d'une adresse, est partagée par l'ensemble des participants, la question de la domiciliation restant pendante pour les personnes non immédiatement hébergées

- En revanche, la nature et les modalités de la domiciliation donnent lieu à plusieurs divergences tant sur la généralisation ou non de la domiciliation que sur son utilité même. Certaines associations ont rappelé que la domiciliation était une activité d'accompagnement.

- S'agissant de la coopération entre les différents acteurs, la majorité des participants s'accorde pour reconnaître la nécessité de distinguer les traitements administratifs et sociaux, ce qui pourrait aider à définir un schéma territorial reposant sur un pôle régional centré sur les procédures et un accompagnement social de proximité.

- La réorganisation du parcours du demandeur d'asile repose également sur la mise en œuvre d'un système d'information partagé.

- Concernant le versement de l'allocation temporaire d’attente, le transfert à un nouvel opérateur doit avoir pour objet de simplifier et de sécuriser les accès à un droit.

- Les participants partagent le besoin de diffuser les bonnes pratiques constatées en matière de partenariat.

- Enfin, les participants ne parviennent pas, à ce stade, à un consensus sur les modalités d'orientation des demandeurs d'asile sur le territoire : pour les uns, cette orientation, en lien avec les capacités d'hébergement, doit avoir un caractère immédiatement directif, pour les autres, il convient de respecter le libre-choix des demandeurs d'asile quant à la région d’arrivée.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION

Etaient présents lors de la réunion du 24 septembre :

Mme Yolande MULLER, ancienne directrice adjointe de l'OFII
M. Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi

M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, SGII
Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, SGII
Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, service de l'asile, département du droit d'asile et de la protection, SGII
Mme Catherine DAGORN, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, SGII
M. Gauthier BERANGER, secrétariat général du ministère de l'intérieur, mission d'appui « accueil des étrangers en préfecture »
Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
Mme Catherine REGNIER, SIAO 77
M. Stéphane DAGUIN, préfecture du Morbihan
M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
Mme Psylvia DEWAS TASSEAU, SGAR Ile de France
M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile
M. Guillaume GERMAIN, direction territoriale de l'OFII à Strasbourg
Mme Laurence DUCLOS, OFPRA, division Afrique

Mme Sibel AGRALI, Centre de soins Primo Levi
M. David HEDRICH, Dom'Asile
Mme Claire SABAH, Secours catholique, département Etrangers
M. Vincent GRUSON, Croix Rouge Française, pôle social
M. Frédéric CHAUMONT, ARDHIS
M. Henry BELIN, CASP, direction générale (*)
Mme Véronique LAY, FTDA, direction accompagnement, hébergement et asile (*)
M. Patrick DENELE, Association AIR, PADA de Lille (*)
Mme Souad ROUIBI, Coalia, PADA de Bobigny (*)
M. Philippe ELIAS, FNARS, foyer COS Quancard, Bordeaux
Mme Anne-Lise DENOEUD, Médecins du Monde
M. Pascal REVAULT, COMEDE
Mme Sandrine LESECQ, ADOMA, département hébergement
M. Julien MAHIEUX, Forum Réfugiés-Cosi, PADA de Lyon (*)
(*) Organisation gérant une ou plusieurs PADA.

Représenté
- M. Phillipe RIGOLLIER, représentant AMF, représenté par Mme Sarah OTHMANN

Absents
- Mme Corine BARTIER, Association Foyer Notre Dame, Strasbourg

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N
2 è m e a t e l i e r – 2 è m e r é u n i o n

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Lundi 7 octobre 2013 – 10 h 00 – 17 h 00	Participants au groupe de travail n°2 sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile
salle 524 – Ministère de l'intérieur	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Deuxième réunion de l'atelier sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement	

I – Approbation du compte-rendu de la première réunion et méthodologie de travail

Le compte-rendu a été transmis aux membres du comité de concertation. Il n'appelle pas d'observations particulières. Il est fait état toutefois de la difficulté de présenter certains points en regroupant d'un côté les administrations et de l'autre les associations. Ainsi s'agissant de la domiciliation, l'enjeu principal tient à la difficulté d'accès faute de moyens suffisants. Il est donc nécessaire, avant tout débat de principe, de permettre aux demandeurs d'asile d'accéder à ce service. M. Revaud (Comede) précise par ailleurs que, s'agissant des questions d'interprétariat, le compte-rendu insiste davantage sur la rationalisation.

Des modifications peuvent être apportées par voie écrite.

Le constat d'un risque de chevauchement entre les ateliers est à nouveau rappelé.

II – Le statut et les missions des plates-formes

Les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) sont encadrées par un référentiel défini par l'OFII dans le cadre d'orientations fixées par le ministère.

1. <u>Le statut des PADA</u>

La nécessité de disposer d'un statut s'explique essentiellement par la volonté d'éviter une approche hétérogène née d'initiatives prises localement. Des prestations essentielles, comme la domiciliation, l'aide au dépôt des demandes d'asile auprès de l'OFPRA, n'étaient pas assurées par six plates-formes en 2010 par exemple.

Pour certains participants, il paraît nécessaire d'aller plus loin dans la formalisation de ce statut. Les insuffisances réglementaires constitueraient une difficulté. Il est toutefois fait état de l'article L. 312-1 alinéa 8 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que "*les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en*

situation de détresse" sont des établissements et des services médico-sociaux dotés ou non d'une personnalité morale[30].

Pour d'autres, il n'est pas nécessaire de renforcer juridiquement le statut au motif que le contexte local est décisif dans la mise en œuvre d'une plate-forme. La création d'un statut pourrait empêcher l'émergence de solutions locales.

Un consensus semble se dessiner sur l'idée d'une meilleure collaboration entre l'ensemble des acteurs et d'éviter les redondances.

2. Le schéma territorial

Les participants s'accordent pour considérer que l'accompagnement relève de la proximité. Dès lors, on peut concevoir un système régional en charge de l'identification des demandeurs d'asile, de leur admission au séjour et de leur répartition sur le territoire. La régionalisation est maintenue pour les fonctions d'identification et de régulation des flux mais l'accompagnement serait départementalisé.

La plate-forme située dans le chef-lieu de la circonscription régionale pourrait assurer l'accompagnement départemental soit en mettant en places des antennes départementales soit en s'associant avec des associations locales co-traitantes.

Pour certains participants, la question du niveau régional de l'admission au séjour reste posée.

3. Les missions

Les associations ont contesté plusieurs dispositions du référentiel mis en place. Il est donc nécessaire de débattre ici des missions et donc du cahier des charges dont le principe n'est pas remis en cause. Cette révision se justifie également par les enjeux liés à la transposition des directives accueil et procédures. La question des missions des plates-formes s'inscrit dans donc dans une logique de garantie du droit et d'efficacité dans le parcours du demandeur d'asile. Le demandeur d'asile a un besoin d'information rapide. Cette exigence doit être respectée dans la construction du parcours du demandeur d'asile.

3.1 L'information du demandeur d'asile

S'agissant de la prestation d'information, l'administration préfectorale reste compétente pour la demande d'asile. Se pose toutefois la question pour les personnes qui se présentent directement devant la PADA. Pour les uns, la PADA peut renforcer l'information et il n'y aurait pas de redondance. Il existe aujourd'hui deux modèles de « premier accueil », l'un reposant sur le passage préalable en PADA, l'autre en préfecture.

[30] L'article R. 5223-1 du code du travail énonce que l'OFII « met en œuvre les missions définies à l'article L. 5223-1 dans les conditions fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, l'OFII assure le pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé".

Certains participants observent que les préfectures, par certains choix d'organisation, pèsent sur la réorientation des demandeurs d'asile entraînant des engorgements sur d'autres territoires. Il faut également veiller à d'éventuels flux non naturels.

D'autres relèvent que les travaux de la concertation ont pour objet de réduire les hétérogénéités et que la possibilité d'avoir deux sources d'information différentes n'est pas une garantie d'efficacité. Gagner en lisibilité et en répartition claire des compétences doit rester un objectif de l'atelier.

Un consensus semble toutefois se dessiner sur le principe d'un premier passage en préfecture, la plate-forme conservant un rôle d'accompagnement des demandeurs d'asile qui lui seraient orientés par l'administration. Ce schéma peut être retenu à condition d'être vigilant sur son application effective et identique sur le territoire d'une part, et sur le respect des délais d'autre part. En effet, si la préfecture définit l'accès au séjour et qu'elle ne respecte pas les délais, il y aura des renvois vers d'autres structures associatives.

Cette maîtrise des délais paraît possible selon certains participants qui font état de données locales comme dans le Rhône ou les Alpes-Maritimes.

Cette difficulté renvoie à la nature du système d'orientation des demandeurs d'asile et de son articulation effective avec des capacités d'hébergement.

Pour certains participants, le parcours pourrait se présenter comme suit : toute personne souhaitant accéder au statut de demandeur d'asile doit se présenter en préfecture de région qui doit le recevoir dans les trois jours. Il serait procédé à une évaluation de la situation sociale du demandeur d'asile permettant de déterminer dans un premier temps s'il a besoin d'une prise en charge, d'une allocation ou d'un hébergement. Le demandeur d'asile fait ensuite l'objet d'une orientation dans une logique de régulation. En d'autres termes, il y aurait un guichet unique assuré par la préfecture et l'OFII. Ce guichet assurerait une mission d'identification du demandeur d'asile et une mission d'évaluation de la situation de ce dernier, indispensable à toute orientation par la suite. L'accompagnement social serait assuré par les seules associations au niveau de plates-formes dont l'implantation territoriale est dictée par l'exigence de proximité mentionnée *supra*.

Ce schéma repose sur les principes suivants : une répartition optimale des flux sur le territoire relève de l'Etat. Pour cela, il faut identifier les demandeurs et les évaluer au titre notamment de la détection des personnes vulnérables. Sur la base de cette identification et évaluation, l'orientation prend alors tout son sens.

Si tous les participants partagent l'idée d'une évaluation sociale du demandeur, certains rappellent que l'accompagnement en PADA n'est pas celui qui est associé à une structure d'hébergement. Le débat porte alors principalement sur l'étendue des missions et leur articulation avec les structures d'hébergement, qui relèvent des travaux de l'atelier 3.

3.2 L'aide au récit

L'accompagnement peut faire l'objet de mesures de simplifications. Est évoquée la question de la suppression du récit écrit qui est demandé dans le cadre du formulaire OFPRA, de nombreux pays européens n'ayant pas de récit écrit.

Pour l'OFPRA, les officiers de protection ont besoin de ce récit, qui leur permet de préparer en amont les entretiens. Le récit est un élément essentiel dans la préparation de l'entretien avec le demandeur d'asile. L'OFPRA fait observer qu'à supprimer l'étape du récit écrit on serait probablement conduit à instaurer un second entretien, ce qui irait à l'encontre des objectifs de réduction des délais et des coûts.

Le recours à un récit écrit dans une langue choisie par le demandeur n'apparait pas comme une solution adéquate. Cette solution aurait un effet en termes de délais et de coût de traduction des récits écrits. Enfin, les demandeurs d'asile ne maîtrisent pas tous l'écrit. Pour l'OFII, il importe pour des raisons de soutenabilité budgétaire de convenir d'un format moyen du récit. L'OFPRA devra en l'occurrence préciser ses attentes à ce sujet.

Considérant que ce débat, essentiel et ayant un impact sur le fonctionnement et le financement des plates-formes relève avant tout de l'atelier 1, les participants s'abstiennent de rechercher un consensus sur ce point précis.

D'autres points sont relevés comme l'aide juridictionnelle et le fait que les plates-formes viennent à se substituer aux avocats dans certaines démarches – ce à quoi les associations répondent qu'elle se situent plutôt en complémentarité -, ou le coût des transports qui pourrait être davantage maîtrisé si on avait recours par exemple à la visio-conférence avec l'Office – ce qui soulève un autre débat. L'hypothèse d'un marché conclu avec la SNCF est avancée.

3.3 Le modèle d'offre d'hébergement

Deux perspectives semblent se dégager. La première revient à considérer que les structures d'hébergement ont vocation à assurer un rôle d'accompagnement. Les demandeurs d'asile orientés vers une plate-forme départementale sont ensuite dirigés vers une structure d'hébergement. La seconde repose sur une vision différente des structures d'hébergement qui n'assureraient pas l'ensemble des prestations d'accompagnement.

Le débat s'engage sur de telles perspectives qui posent une difficulté de principe pour les associations, pour lesquelles la prise en charge doit rester globale, pour ne pas remettre en cause l'éthique de l'accompagnement social. Le travail social n'est pas le même sur une plate-forme et dans un centre d'accueil pour des demandeurs d'asile. Au-delà de cette question de principe, certains participants sont dubitatifs sur l'efficacité d'une telle approche. Une telle organisation est susceptible d'engendrer des coûts en termes de transport notamment. De même, elle repose davantage sur les plates-formes. Or celles-ci ont été conçues comme un palliatif et certaines n'ont pas réussi à atteindre les objectifs assignés.

Des participants s'interrogent sur la possibilité d'imaginer une offre graduée en matière d'hébergement qui dépende notamment de la situation hétérogène des demandeurs d'asile et qui donnerait encore plus de sens aux missions de détection et d'orientation des demandeurs d'asile. D'autres soulignent l'intérêt du principe énoncé précédemment de la proximité. Dès lors qu'on retient celui-ci pour utiliser au mieux des plates-formes départementales, cela revient à revoir l'articulation entre les plates-formes et les centres d'hébergement.

L'idée de parvenir à un socle commun est avancée. Dans un souci de mutualisation, les centres d'hébergement conserveraient dans cette hypothèse un socle de prestations comme par exemple la gestion des entrées et des sorties, la mise en relation des hébergés avec leur environnement (médecins, écoles etc.),Certaines prestations d'accompagnement administratif externalisées (aide au dépôt des demandes d'asile auprès de l'OFPRA et la CNDA, ouverture des droits à la CMU par exemple) pourraient en revanche contribuer à une homogénéisation des pratiques.

Si un consensus est observé sur l'idée de mutualisation ou d'homogénéisation, les participants ne parviennent pas au même consensus sur l'offre d'hébergement et son articulation avec des plates-formes départementales.

III – La détection des personnes vulnérables

1. Le principe d'une détection en amont

Les enjeux de détection de la vulnérabilité doivent être distingués entre les besoins spécifiques en termes de conditions d'accueil et celles nécessitant des aménagements procéduraux.

Tous les participants s'accordent pour relever que la transposition des directives accueil et procédures soulève la question essentielle du mode de détection de ces personnes vulnérables. L'atelier doit s'interroger sur les dispositifs déjà disponibles et sur les éventuelles préconisations pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

Si les débats ont porté essentiellement sur des questions de santé, il est rappelé que les personnes vulnérables ne se réduisent pas à cette question : femmes enceintes, mineurs, victimes de la traite des êtres humaines, etc. S'agissant des mineurs isolés, et nonobstant quelques cas particuliers, les participants décident de ne pas aborder ce sujet compte-tenu des champs de compétence définis par la loi et par les derniers développements réglementaires dans ce domaine précis.

La question des modalités d'un accompagnement différencié, reposant sur un schéma d'orientation dirigé sur certains territoires en fonction des équipements médico-sociaux, est posée.

2. Les enjeux de santé

Quelques participants observent que certains acteurs sont insuffisamment associés. Ce serait le cas notamment de l'agence régionale de santé (ARS). Or, l'accompagnement réussi d'un demandeur d'asile est conditionné par la capacité de coordination de nombreux acteurs. L'évaluation sociale, médicale et sanitaire doit tenir compte de ces exigences, et sans cette évaluation l'orientation des demandeurs d'asile, notamment des personnes vulnérables, n'est pas satisfaisante.

Les participants s'accordent pour reconnaître que la spécificité du système français, dans lequel un demandeur d'asile accède à la couverture médicale unifiée (CMU), est un atout du dispositif. Il suffit de l'améliorer en recourant par exemple à des procédures

dématérialisées ou en passant des conventions de partenariat avec des acteurs essentiels du parcours de santé.

Un débat s'engage toutefois sur la visite médicale. Pour les uns, il n'est pas nécessaire de recourir à une visite médicale spécifique. Pour d'autres, une visite médicale est obligatoire et doit relever d'une logique de santé publique. Le recours à une visite assurée par un médecin de l'OFII est avancé. Pour l'OFPRA, le recours au certificat médical au soutien de la demande d'asile n'est pas nécessaire. Enfin, dans certains domaines comme l'excision, l'impact d'une certification médicale trop fréquemment répétée serait sous-estimé, notamment en termes de positionnement des parents ou de construction de l'identité sexuelle des enfants. L'OFPRA indique qua la réflexion s'oriente vers un espacement des visites de contrôle dans ce domaine précis.

Certains participants font état des insuffisances en matière d'offre de soins de santé mentale apportés aux demandeurs d'asile.

Un débat s'engage sur le maintien d'une spécificité de l'asile. En effet, certains participants font état de difficultés rencontrées pour travailler avec les structures de droit commun. La solution serait donc de renforcer les capacités des équipes intervenant dans la filière de l'asile.

Ainsi, en matière d'hébergement, il est rappelé par certains participants l'existence dans le droit commun d'appartements de coordination thérapeutique (ACT) qui constituent une alternative intéressante aux centres d'hébergement pour demandeurs d'asile.

Pour d'autres participants, cette approche ne peut aboutir faute de moyens notamment.

3. La nécessité de disposer d'un outil de détection

France terre d'asile (FTDA) présente le dispositif Protect en le resituant dans le contexte communautaire et l'association avec six pays membres de l'Union européenne. Le terme d'identification, qui figure dans le projet, n'est pas un outil de diagnostic mais d'alerte sur le risque de vulnérabilité. Une expérimentation a été mise en place sur une plate-forme. Sur 150 personnes, 10 à 15% de personnes relèvent de la catégorie à risque élevé. Ce résultat est proche de celui constaté dans les six autres pays. Cet outil n'étant pas un outil de diagnostic médical, il faut des relais dans le monde médical. L'enjeu est de diagnostiquer au plus tôt les troubles. La détection n'a pas d'incidences sur le statut de la personne.

Le centre Primo Levi fait état pour sa part du livre blanc *Soigner les victimes de torture exilées en France* en rappelant notamment que l'enjeu, qui se situe sur un plan de la santé publique, réside dans l'orientation utile des personnes compte-tenu d'un environnement défavorable et d'un droit commun qui n'est pas à la portée de toutes ces personnes.

Certains participants considèrent que tout demandeur d'asile est vulnérable parce qu'il quitte son pays, parce qu'il a été exposé, par le parcours d'exil, à des conditions de vie pathogènes. Il est rappelé que 20% des demandeurs d'asile seulement déclarent un logement stable. Il est donc nécessaire de faciliter un accompagnement pluridisciplinaire et de parvenir à une offre de soins adaptée à la demande.

D’autres participants rappellent que le travail des PADA est indispensable. En revanche, des conditions de vie dégradées constituent des facteurs de troubles. Cela s’applique aux conditions d’accueil et pas seulement au stade de l’arrivée dans le dispositif.

Auditionné, le professeur Thierry Baudet ouvre un débat sur la valeur scientifique et le caractère confidentiel de l’outil de détection présenté. Il lui est répondu que si des médecins spécialistes ont bien participé à l’élaboration de l’outil, celui-ci reste expérimental et modeste dans ses ambitions.

Un consensus semble se dégager sur le besoin d’un outil commun et partagé sur les plates-formes, ainsi que sur la nécessité d’y associer le corps médical dans son élaboration. Certains participants constatent toutefois qu’un outil de détection présente des inconvénients, en ce qu’il peut entraîner une confusion dans l’esprit des demandeurs d’asile, et qu’il paraît préférable de privilégier un travail d’orientation en laissant un choix aux demandeurs d’asile d'effectuer ces démarches ou non.

Un consensus se dessine également sur le fait que la détection ne peut se limiter à la phase du premier accueil du demandeur d’asile. Ce dernier peut être une personne vulnérable identifiée diagnostiquée comme tel par la suite, pendant son parcours.

Enfin, sur la suggestion de M. Baudet, est avancée l’idée d’améliorer le travail en réseau entre les différents acteurs. Une solution pourrait résider dans une sorte de labellisation des partenariats entre les différents acteurs tant de l'asile que du droit commun.

*
* *

Des discussions qui se sont tenues, les premières orientations suivantes pourraient être retenues :

- si le débat n'a pas abouti sur la question d'un statut des plates-formes, un consensus est relevé sur la nécessité d'une meilleure collaboration entre l'ensemble des acteurs locaux et la nécessité d'éviter des redondances entre structures intervenant dans le parcours du demandeur d'asile ;

- un consensus se dégage nettement sur le principe que l'accompagnement social relève d'une logique de proximité. Un schéma distinguant l'admission au séjour, au niveau régional, et l'accompagnement social, semble être partagé par une grande partie des participants ;

- un consensus est relevé sur le principe d'un premier passage en préfecture, l'Etat étant chargé d'assurer une meilleure répartition des flux sur les territoires. Des précisions semblent nécessaires en matière d'information délivrée sur la répartition des rôles entre la préfecture, l'OFII et les plates-formes ;

- certaines missions assurées par les plates-formes nécessitent d'être revues. Ce principe est partagé par tous les participants mais les débats n'ont pas permis d'avancer sur des points précis comme l'aide au récit par exemple ou l'information donnée aux demandeurs, précitée ;

- en effet, le débat s'est orienté sur le principe de l'accompagnement par les différentes structures intervenant dans le parcours du demandeur d'asile. L'absence de consensus est clairement relevée sur deux grands modèles : l'un reposant sur le schéma actuel, avec un hébergement incluant une offre d'accompagnement complète, l'autre s'appuyant sur l'idée d'un hébergement simple. Une troisième voie est avancée, sans parvenir à un consensus, sur l'idée d'une externalisation de certaines prestations par les centres d'hébergement et susceptibles d'être assurées par exemple par les plates-formes ;

- en matière de détection des personnes vulnérables, le consensus est acté sur le besoin d'une évaluation le plus en amont possible tout en veillant à d'éventuelles vulnérabilités détectées par la suite. Le constat d'une meilleure collaboration avec les structures de droit commun a été formulé. L'idée d'une labellisation des professionnels de la santé mentale a été avancée. Enfin, s'agissant d'un outil d'aide à la détection, la plupart des participants en éprouvent le besoin sans s'accorder sur la méthode de validation scientifique de cet outil.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION

Etaient présents lors de la réunion du 7 octobre :

Mme Yolande MULLER, ancienne directrice adjointe de l'OFII
M. Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi

M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, service de l'asile, département du droit d'asile et de la protection, DGEF
Mme Lydia BOUSSAND, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
M. Stéphane DAGUIN, secrétaire général de la préfecture du Morbihan
M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
Mme Psylvia DWAS TASSEAU, SGAR Ile de France
M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile
M. Guillaume GERMAIN, direction territoriale de l'OFII à Strasbourg
Mme Laurence DUCLOS, OFPRA, division Afrique
Mme Sibel AGRALI, Centre de soins Primo Levi
M. Alice Bougenot, Dom'Asile
Mme Claire SABAH, Secours catholique, département Etrangers
M. Vincent GRUSON, Croix Rouge Française, pôle social
M. Frédéric CHAUMONT, ARDHIS
M. Henry BELIN, CASP, direction générale
Mme Véronique LAY, FTDA, direction accompagnement, hébergement et asile
M. Philippe ELIAS, FNARS, foyer COS Quancard, Bordeaux
Mme Anne-Lise DENOEUD, Médecins du Monde
M. Pascal REVAULT, COMEDE
Mme Sandrine LESECQ, ADOMA, département hébergement
Mme Messaouda Hadjab, Forum Réfugiés-Cosi, PADA de Lyon

<u>Excusés</u>

- M. Phillipe RIGOLLIER, représentant AMF, représenté par M. Sylvain Guillot
- Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
- M. Patrick DENELE, Association AIR, PADA de Lille
- M. Gauthier BERANGER, secrétariat général du ministère de l'intérieur, mission d'appui « accueil des étrangers en préfecture »

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N
2ème atelier – 3ème réunion

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
16 octobre 2013 – 10 h 00 – 17 h 00	Participants au groupe de travail n°2 sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile
salle 524 – Ministère de l'intérieur	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Troisième réunion de l'atelier sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile	

I – Approbation du compte-rendu de la deuxième réunion et méthodologie de travail

Le compte-rendu de la précédente réunion fait l'objet de plusieurs remarques. Certaines associations regrettent sa communication tardive aux participants de l'atelier et considèrent que le compte-rendu ne rend pas compte suffisamment de leurs prises de positions.

Les animateurs rappellent qu'il est possible de faire part, par écrit, de demandes de modification.

Ils indiquent par ailleurs qu'une synthèse des trois comptes-rendus sera rédigée par leur soin et adressée aux deux parlementaires. Cette synthèse est communiquée à tous les participants de l'atelier.

II – Audition des membres des inspections générales

Les trois membres d'inspections générales (IGF, IGA et IGAS) rappellent l'état des lieux fait à l'occasion de leur mission en soulignant l'efficacité relative du système actuel d'orientation et la nécessité d'imaginer plusieurs nouveaux scénarios. Il leur paraît nécessaire de parvenir à une clé de répartition déterminée *a priori*, fixant des capacités, avec des objectifs retenus au niveau national et déclinés au niveau régional dans chaque département avec un schéma d'accueil et ensuite une réorientation vers une plate forme départementale ou directement dans un département. Cela suppose de revoir le système d'information. Ce dispositif suppose de ne pas verser l'allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile qui refuseraient un hébergement.

La réduction des délais de traitement – qui varient de 2 à 138 jours aujourd'hui selon les préfectures – ne tient pas seulement aux capacités des préfectures exprimées en termes d'espaces et d'effectifs. Il faut une stratégie nationale et une fixation de délais. Il faut également supprimer l'exigence d'une communication d'adresse pour la délivrance de l'APS. Cette simplification concerne au premier chef la région Ile de France. Des objectifs de délais

d'accueil doivent être fixés aux préfectures. S'agissant du renouvellement des récépissés, l'enjeu est de limiter des allées et venues en préfecture qui n'apportent pas de réelle plus-value. Plusieurs solutions doivent être envisagées comme par exemple l'hypothèse du modèle anglais avec une carte à puce contenant des informations sur le droit au séjour et les droits sociaux.

Le concept de guichet unique est intéressant selon les membres d'inspections générales car aujourd'hui on constate selon les régions une très grande disparité. Cela dépend également de certaines conditions matérielles comme par exemple la possibilité de rapprocher les services de la préfecture et ceux de l'OFII – voire de l'OFPRA dans l'hypothèse d'une déconcentration. Il faut en tout état de cause éviter un schéma unique. La réduction du nombre d'acteurs serait également souhaitable. C'est déjà le cas dans d'autres pays de l'Union européenne.

Plusieurs préconisations sont ainsi formulées concernant l'allocation temporaire d'attente (ATA), notamment son articulation avec un système directif. Le système français de libre choix laissé au demandeur d'asile, qui est une spécificité en Europe, est constitutif selon les membres d'inspections générales d'un effet d'aubaine. L'un des enjeux est d'empêcher tout report sur le programme budgétaire 177. Concernant le caractère équitable de l'accompagnement, les inspections générales n'ont pas expertisé, à ce stade, l'idée de plates-formes départementales. Avec l'hypothèse d'un hébergement diffus, il faut revoir les modalités d'accompagnement en termes de mutualisation. S'agissant de l'orientation nationale, l'idée de centres temporaires mérite un débat approfondi. Cette structure temporaire ne doit pas devenir à son tour de l'urgence. Il est donc nécessaire de fixer des limites et de maîtriser les délais.

Les membres d'inspections générales reconnaissent que le délai d'un transfert de l'ATA de Pôle Emploi à l'OFII et une mise en œuvre pour 2015 est assez optimiste. S'agissant de la réforme de l'ATA, avec la prise en compte de la composition familiale, les simulations ont été faites à coûts constants, entraînant donc une prestation unique à taux réduit. Concernant les déboutés d'une demande d'asile, le traitement de leur situation pose un vrai problème à l'ensemble du système. Globalement, la réforme du système de l'asile doit se faire avec un objectif cible par paliers progressifs.

La proposition mentionnée au rapport de créer 35 000 places d'hébergement "de type CADA" avait pour objet de fixer le nombre suffisant de dispositifs de qualité. Il est toutefois nécessaire de réfléchir au type d'hébergement. Le collectif serait ainsi préférable au diffus, et plus conforme au dispositif d'orientation. La comparaison des dispositifs reste toutefois difficile en raison de l'impact des structures familiales et du taux de rotation dans les centres.

Pour certains participants, la suppression de l'exigence de domiciliation, si elle est une bonne idée de simplification, ne va pas régler les difficultés d'accès aux préfectures. Cela dépend en réalité de l'organisation de celles-ci et des politiques d'accueil. Des cas de bonnes pratiques sont rapportés dans le Rhône, dans les Alpes-Maritimes ou en Lorraine. La question de recourir plutôt à une préfecture de département est également posée. Cette dernière hypothèse ne trouve pas de consensus. La spécialisation des préfectures, du fait de la régionalisation, est justifiée dans un contexte de réduction des effectifs et de complexification des dispositifs juridiques. Pour un participant, il est important de tenir compte des préfectures frontalières compte-tenu de certains flux s'orientant au gré des dispositifs d'accueils entre quelques Etats européens.

La plupart des participants s'accorde pour considérer que l'enjeu réside davantage dans la bonne articulation entre les acteurs et la capacité à orienter ou à réorienter rapidement.

Cet enjeu d'articulation doit également concerner les dispositifs de droit commun, notamment dans le domaine de l'offre de soins.

Certains participants se montrent circonspects sur l'idée d'une carte à puce qui revient à mélanger des données relatives au séjour et au social et donc à présenter d'éventuels risques. Un accès par profil semble toutefois envisageable.

Un débat s'engage également sur la conditionnalité de l'ATA. Plusieurs participants contestent cette possibilité au nom de la liberté de choix des individus et en termes d'efficacité de la dépense publique. En effet, certaines personnes disposent de réseaux de connaissances, notamment familiaux, leur permettant d'être hébergés. Une telle orientation, compte-tenu des coûts propres à l'hébergement, pousse davantage à la dépense publique finalement. Pour certains participants, l'accès au travail constituerait également une solution d'économie, mais aussi un gage d'autonomie favorable à la situation des personnes. Enfin, l'offre d'hébergement, dans son organisation actuelle, est contre-productive. Des participants suggèrent que la proposition d'allocation soit liée à un département déterminé.

Pour d'autres participants, les principaux flux relèvent de quelques communautés, bien structurées et en mesure d'accueillir des demandeurs d'asile. La liberté de choix contribue ainsi au maintien de concentrations de communautés, principalement dans la région Ile de France.

S'agissant de la prise en compte de la composition familiale dans le calcul de l'ATA, si un consensus est clairement trouvé sur ce point, certains participants attirent l'attention sur la situation des demandeurs d'asile isolés, le plus souvent non priorisés dans le dispositif d'accès au logement alors même qu'il existe des situations de grande vulnérabilité. Quant au montant, certains participants rappellent que celui-ci n'a pas fait l'objet d'actualisation depuis plusieurs années. Ils s'interrogent sur la conformité à la directive qui prévoit un niveau de vie adéquat d'une allocation réduite.

Les participants s'accordent pour juger que l'évaluation des besoins du demandeur d'asile dès son arrivée est décisive. Plus l'information est en amont, plus le dispositif est fluide. Cela reste toutefois conditionné par les conditions d'hébergement.

Un autre débat, plus transversal, porte sur la problématique de l'hébergement et de l'accompagnement. Plusieurs participants, associatifs essentiellement, rappellent avec force leur opposition de principe à une éventuelle dissociation. D'autres considèrent qu'il s'agit d'un faux débat, l'enjeu étant de déterminer, selon la situation des demandeurs d'asile, une offre graduée avec différents types d'accompagnement. Il s'agit notamment d'éviter une massification de l'accueil, qui peut induire en soi une maltraitance. Là aussi, l'enjeu réside peut-être davantage dans une meilleure articulation avec le droit commun, et l'offre de soins.

Plusieurs participants considèrent que la prise en charge doit être unifiée et s'appliquer à toutes les procédures. Il ne leur paraît pas possible, notamment au regard de la nouvelle directive, d'avoir une approche différenciée.

II – La détection de la vulnérabilité

France Terre d'Asile (FTDA) rappelle la méthodologie du dispositif présenté lors de la précédente réunion en insistant sur le rôle de l'outil *Protect* : il s'agit d'un outil d'alerte pour orienter ensuite le demandeur d'asile vers une évaluation. Cela pose la question de l'entité chargée de réaliser cette évaluation dans les réflexions en cours sur le nouveau parcours du demandeur d'asile.

Les participants reviennent sur les différents acteurs pouvant intervenir dans le domaine de l'évaluation de la vulnérabilité. Pour les uns, il convient de s'appuyer sur les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), dont les services sont déjà utilisés pour appréciation du recours à un hébergement d'urgence. Les agences régionales de la santé (ARS) jouent également un rôle. Les travailleurs sociaux sont également en mesure, par le biais de l'entretien d'évaluation, d'orienter vers le secteur sanitaire.

Se pose également la question de la priorisation, que ce soit au stade de la plateforme ou par la suite, notamment en centre d'hébergement. Le premier entretien permet de détecter une vulnérabilité mais il est nécessaire que la plateforme soit adossée à un pôle médical. L'exemple de la CAFDA (Paris), avec 6 000 personnes par an, est cité. En 2012, 400 consultations ont été assurées par ce pôle médical. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un diagnostic mais d'une aide à l'orientation vers le secteur sanitaire. Certains participants appellent l'attention sur certaines formes de vulnérabilités qui ne sont pas décelées à ce stade à l'image par exemple de l'orientation sexuelle.

Cette évaluation est importante car elle peut impacter la procédure du demandeur d'asile. Certains participants rappellent à cet égard leur opposition au référentiel utilisé aujourd'hui pour les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. La prise en charge, sur la base de cette évaluation par exemple, ne doit pas conduire à une différence de traitement entre les demandeurs d'asile. Enfin, la situation précaire d'un demandeur d'asile constitue aux yeux de certains un critère de vulnérabilité en soi.

Il est rappelé que l'un des enjeux, avec la transposition des nouvelles directives, est le transfert de l'information vers l'OFPRA d'une manière organisée et non plus informelle comme cela peut être le cas aujourd'hui. Or, cet objectif d'une meilleure information doit être conforme aux exigences du secret médical et aux obligations de la CNIL en termes en termes d'informations nominatives. Plusieurs pistes devront être expertisées : mention sur le formulaire OFPRA, transmission de l'information par voie informatique,...

Un débat est engagé sur la nature de l'identification en préfecture. Certains participants s'interrogent sur la présence d'agents de l'OFPRA sur place. L'entretien doit en effet être l'occasion pour le demandeur d'asile d'évoquer sa vulnérabilité. Cela suppose, comme le rappelle le représentant de l'Office, d'adapter les procédures internes de l'OFPRA.

Pour le représentant de l'OFII, il faut imaginer un schéma sur la base du document versé en réunion. Le demandeur d'asile est d'abord reçu en préfecture. Une évaluation de sa situation, de nature à faciliter son orientation porte sur sa situation (ressources, familiale). Cette évaluation prend en considération d'éventuels enjeux médicaux. L'OFII intervient à ce stade pour préciser la situation de la personne (exemple avancé des tests de tuberculose). Dans un tel dispositif, la vulnérabilité est également détectée lors de l'accompagnement, assuré au niveau des plates-formes départementales ou bien par les centres d'hébergement. Toutefois, il est important de maîtriser les procédures. La détection doit être organisée

principalement au niveau des plates-formes, d'autant que comme le rappelle l'un des participants, le préfet engage sa responsabilité.

Pour certains participants associatifs, ce besoin de centralisation n'est pas justifié. L'information est un danger. Il faut préciser le rôle de la préfecture et la pertinence de la transmission de l'information relative à la vulnérabilité à la préfecture. Enfin, les CADA comme les PADA procèdent déjà à un signalement sans entraîner de contraintes particulières pour l'OFPRA.

Un débat est également engagé sur les questions d'offre de soins. Certains participants regrettent l'absence de représentants du ministère en charge de la santé et contestent le fait que l'orientation des demandeurs d'asile soit décidée par le seul ministère de l'intérieur.

L'absence de consensus est constatée sur les visites médicales. Certains participants refusent que la visite médicale soit rendue obligatoire et font valoir qu'il est préférable de s'adosser à des dispositifs de droit commun, sous forme par exemple de partenariats avec les hôpitaux. A leur sens, il faut privilégier des visites de prévention.

L'un des animateurs propose que ce sujet, précis, soit traité par un groupe de travail comprenant des représentants du ministère de la santé.

III – Deux schémas d'orientation des demandeurs d'asile

1. Le schéma présenté par l'OFII

Le demandeur d'asile doit se présenter dans la préfecture compétente en matière d'admission au séjour. Le principe de la régionalisation est maintenu. A l'issue d'un premier entretien formel, le demandeur d'asile est enregistré. Le demandeur d'asile doit ensuite passer au guichet de l'OFII où il est procédé à une analyse de sa situation (ressources, famille, demande éventuelle de prise en charge). Le demandeur d'asile est ensuite orienté dans le cadre du dispositif national d'orientation qui repose sur les plateformes départementales. Les centres d'hébergement sont adossés à ces plateformes. Deux modes d'accompagnement sont envisagées : d'une part un accompagnement de proximité assuré par le centre d'hébergement : il comprend notamment la gestion des entrées et des sorties et l'aide à la scolarisation ; d'autre part un accompagnement qualifié d'administratif assuré par les plateformes : il s'agit d'aider les demandeurs d'asile dans leurs démarches (OFPRA, CMU, etc.). Cet accompagnement peut faire l'objet d'une externalisation et de mutualisations. Les partenariats sont encouragés notamment avec des partenaires spécialisés.

L'orientation doit être gérée à travers un principe : décider du territoire où le demandeur d'asile doit être pris en charge. Pour sa mise en œuvre, il faut prioriser les demandes au regard de chaque situation. Cette orientation réunit plusieurs conditions :

- le réseau d'hébergement doit obéir à un schéma national qui fixe pour chaque région la part des flux à accueillir. Un accord préalable sur les flux et les indicateurs est recherché ;
- Un système d'information qui associerait les acteurs publics (préfectures, OFII, plateformes) : l'exemple du Puy de Dôme est cité ;
- Ce système n'est possible qu'avec une offre d'hébergement plus importante, donc un parc de places supérieur.

Pour éviter des redondances, le renforcement de l'accompagnement par les plateformes s'accompagne d'une révision du modèle d'offre d'hébergement sans pour autant abandonner toutes les prestations et donc la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Cette orientation s'accompagne de mesures de simplification. L'allocation temporaire d'attente est versée automatiquement à l'ensemble des demandeurs d'asile, les centres d'hébergement ne géraient plus l'AMS, des conventions seraient conclues entre les caisses d'assurance maladie et les plateformes pour procéder à une dématérialisation de la transmission du dossier d'assurance maladie. Le partage de l'information serait ainsi optimisé entre les plateformes, l'OFPRA (décisions d'enregistrement, notifications, etc.).

Les participants s'interrogent sur plusieurs aspects pratiques comme l'articulation entre les plateformes et les centres d'hébergement, la nature et les modalités de certaines prestations (conventionnement, financement) et le devenir des personnes déboutées de leurs demandes d'asile. Plusieurs participants s'opposent clairement sur la dissociation entre l'accompagnement et l'hébergement par principe, compte-tenu de la nature du travail social en centre d'hébergement et de la relation de confiance qui s'établit entre le demandeur et le travailleur social. La FNARS s'oppose formellement à ce schéma pour ces raisons. Enfin, certains participants s'interrogent sur le rôle de l'OFII lors du premier entretien avec un demandeur d'asile et contestent que ce soit ce dernier qui assure le rôle de la détection de la vulnérabilité. Le représentant de la FNARS s'interroge sur la possibilité de renverser le raisonnement implicite du schéma proposé : un centre d'hébergement pourrait assurer de nouvelles missions au profit des demandeurs d'asile orientés dans un département non tendu par exemple. La logique de la proximité peut être reprise au profit d'un centre d'hébergement. Enfin, certaines plateformes sont déjà soumises à des flux importants.

Le schéma proposé paraît lisible, conforme à l'exigence de réformer à coût constant, cherche à réduire le nombre d'acteurs et repose sur une double logique : un accompagnement gradué, une incitation à la coopération entre les acteurs sur des missions en partie remodelées. Il est cependant rejeté en plusieurs points par la plupart des associations, deux arguments principaux étant avancés par ceux-ci : le fait de remettre en cause l'hébergement accompagné et l'évaluation assurée par les pouvoirs publics.

Il y a un consensus clair sur la nécessité de réduire les délais et sur le rôle de l'OFPRA et de la CNDA, à condition comme l'a rappelé l'un des participants de ne pas en faire un objectif principal : il n'est pas souhaitable de lier la maîtrise des délais et la détection des vulnérabilités.

Pour FTDA, cette seule condition de réduction des délais permettrait dès lors d'héberger l'ensemble des demandeurs d'asile à coût constant, à condition d'améliorer la gestion des sorties des personnes déboutées de leurs demandes d'asile.

2. Le schéma proposé par Forum Réfugiés – Cosi

Comme le précédent, ce schéma n'inclut pas la procédure d'asile et le rôle de l'OFPRA. Il s'inspire fortement de ce qui est pratiqué aujourd'hui dans le Rhône, en proposant une consolidation de l'échelon régional en termes de mutualisation des capacités et de répartition des entrées dans l'hébergement. Le fonctionnement du centre de transit répond en effet à un

enjeu de répartition des flux. En tant qu'il est fortement articulé à la plateforme et à une instance d'admission concertée pluri-partenariale présidée par le représentant du préfet, il répond à la nécessité de disposer d'outils de pilotage et d'aide à la décision publique. Il n'y a pas de distinction entre les demandeurs d'asile.

Certains participants considèrent que ce centre de transit est plus adapté pour assurer une mission d'évaluation que la DT OFII, comme suggéré dans le précédent schéma. Des participants rappellent qu'il est nécessaire de se rapprocher des autres acteurs de droit commun. Tout schéma d'orientation doit s'en assurer.

Les participants s'accordent pour considérer que l'instance de concertation doit être ouverte à l'ensemble du secteur associatif et disposer d'indicateurs lui permettant d'avoir une visibilité sur l'ensemble du parcours. Pour certains participants, il suffirait de revenir aux commissions locales d'admission, avec le souci notamment d'y associer des bailleurs sociaux.

D'autres participants rappellent la nécessité, pour éviter une éventuelle embolie du dispositif régional, d'avoir un schéma national. Concernant le centre de transit, des participants insistent sur la durée limitée du séjour afin d'éviter que les demandeurs d'asile soient tardivement orientés et comprennent mal le sens de ce passage transitoire surtout s'ils devaient être déboutés peu de temps après leur orientation vers un nouvel hébergement.

*
* *

Des discussions qui se sont tenues dans un climat de sérénité et d'échanges équilibrés, comme l'ont salué les animateurs à l'issue de cette dernière réunion de l'atelier, les orientations suivantes pourraient être retenues :

- La détection de la vulnérabilité constitue un enjeu important compte-tenu des nouvelles directives et de la recherche d'un parcours du demandeur d'asile efficace : certains participants craignent que la détection des vulnérabilités ne s'accompagne d'un délaissement de certaines catégories de demandeurs d'asile ;

- Il n'y a pas de consensus sur la nature des visites médicales pouvant être mises en place à l'occasion de l'évaluation de la situation d'un demandeur d'asile ;

- Deux schémas d'accueil, d'orientation et d'accompagnement sont proposés. Ils ne sont pas exclusifs d'autres approches. Ils comprennent des points convergents – notamment la remise d'une APS sans adresse dans l'hypothèse d'une orientation sans délai vers l'hébergement et le concept de centre régional d'hébergement transitoire – mais se distinguent clairement sur plusieurs aspects essentiels ;

- L'ensemble des participants s'accorde pour considérer qu'un schéma de parcours doit s'assurer avant tout d'une articulation optimale de tous les acteurs ;

- Ils s'accordent sur le besoin d'un outil partagé de suivi ;

- Les participants partagent le constat que tout schéma de parcours du demandeur d'asile, pour être efficace, dépend de deux paramètres extérieurs : la maîtrise des délais par l'OFPRA et la CNDA d'une part ; les capacités d'hébergement d'autre part.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION

Etaient présents lors de la réunion du 7 octobre :

Mme Yolande MULLER, ancienne directrice adjointe de l'OFII
M. Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi

M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, service de l'asile, département du droit d'asile et de la protection, DGEF
Mme Lydia BOUSSAND, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
M. Gauthier BERANGER, secrétariat général du ministère de l'intérieur, mission d'appui « accueil des étrangers en préfecture »
M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
Mme Psylvia DWAS TASSEAU, SGAR Ile de France
M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile
Mme Laurence DUCLOS, OFPRA, division Afrique
Mme Sibel AGRALI, Centre de soins Primo Levi
M. David Hedrich, Dom'Asile
Mme Claire SABAH, Secours catholique, département Etrangers
M. Vincent GRUSON, Croix Rouge Française, pôle social
M. Frédéric CHAUMONT, ARDHIS
M. Henry BELIN, CASP, direction générale
Mme Véronique LAY, FTDA, direction accompagnement, hébergement et asile
M. Philippe ELIAS, FNARS, foyer COS Quancard, Bordeaux
Mme Anne-Lise DENOEUD, Médecins du Monde
M. Pascal REVAULT, COMEDE
Mme Sandrine LESECQ, ADOMA, département hébergement
Mme Messaouda Hadjab, Forum Réfugiés-Cosi, PADA de Lyon
M. Patrick DENELE, Association AIR, PADA de Lille
Mme Souad ROUIBI, Coalia, PADA de Bobigny

<u>Excusés</u>
M. Phillipe RIGOLLIER, représentant AMF
M. Stéphane DAGUIN, secrétaire général de la préfecture du Morbihan
M. Guillaume GERMAIN, direction territoriale de l'OFII à Strasbourg

<u>Personnes auditionnées</u>
M. Jean-Pierre Battesti (Inspection générale de l'administration)
M. Bernard Verrier (Inspection générale des affaires sociales)
M. Alban Hautier (Inspection générale des finances)

C O M P T E - R E N D U D E R E U N I O N
2 è m e a t e l i e r – 4 è m e r é u n i o n

Date et lieu de la réunion :	**Destinataires :**
Mardi 5 novembre 2013 – 14 h 00 – 17 h 30	Participants au groupe de travail n°2 sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile Mme Valérie LETARD, M. Jean-Louis TOURAINE et les membres du Comité de Concertation
salle 524 – Ministère de l'intérieur	
Participants : cf. Liste jointe	
Objet : Quatrième réunion de l'atelier sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement	

Dans leur courrier du 31 octobre adressé aux membres du Comité de Concertation et aux participants aux ateliers, les parlementaires médiateurs de la concertation sur l'asile ont demandé aux participants aux ateliers d'examiner deux « schémas d'organisation de l'asile ». Les analyses et propositions résultant de cette analyse seront restituées lors du dernier Comité du 12 novembre. Ces schémas étaient accompagnés de 14 fiches présentant, par thème, les scénarios ayant été formulés au cours des séances précédentes.

En début de séance, M. Péhau (Service de l'Asile) a indiqué comment les schémas avaient élaborés sur les indications des deux parlementaires.

Puis les membres de l'Atelier n°2 ont examiné, outre les deux schémas, les fiches directement en relation avec l'objet de l'atelier, en veillant aux interconnexions entre scénarios des différentes fiches, et en s'attachant à distinguer le court/moyen terme (*qu'est-ce qui doit être réformé dès 2015-2016 ?*) et le moyen/terme (*quelle serait, à l'horizon 2018-2020, l'organisation idéale d'un système d'asile juste et performant ?*).

Fiche n°1 : Premier accueil et accès à la procédure d'asile *(sept scénarios proposés)*

Il ressort des échanges que :

Le scénario 5 est écarté, en raison de la nécessité de distinguer les rôles respectifs de l'administration et des associations.

Les scénarios 2 et 3 ne rencontrent pas l'assentiment du représentant de l'OFII, pour qui la préfecture doit être la première administration que rencontre le demandeur d'asile dans son parcours, et qui doit rester en charge de l'admission au séjour.

L'option décrite dans le scénario 4, qui permet d'améliorer la collaboration entre services de l'Etat, est à encourager à chaque fois qu'elle est matériellement possible.

1/ à moyen terme, le scénario 6 (Guichet territorial unique associant l'OFPRA), et *à long terme* le scénario 7, plus ambitieux (Agence unique de l'asile), répondent au vœu de celles des associations qui souhaitent voir l'OFPRA intervenir comme premier acteur de l'asile (premier contact entre le demandeur d'asile et l'administration).

La représentante de l'OFPRA observe que le DG de l'Office a déjà indiqué que les conditions à court/moyen terme n'étaient pas remplies pour procéder à une déconcentration de l'Office (le DG s'exprimera à nouveau sur ce sujet le 12/11). De même, l'OFPRA ne souhaite pas, en réponse au souhait de certaines associations, gérer l'orientation initiale entre procédure normale et procédure prioritaire, distinction qui relève de l'admission au séjour et non de la procédure d'asile.

Pour le représentant de l'OFII, le scénario 6 repose sur un trop grand nombre d'acteurs, alors que l'objectif de réduction des délais nécessite un parcours plus simple. L'OFII préfère le scénario 1.
Les associations considèrent majoritairement que l'évaluation sociale et l'orientation doivent leur être confiées, de préférence à l'OFII (scénario 6).

2/ à court-moyen terme, le scénario 1 s'impose, sous la réserve expresse que les délais prévus par la directive procédure soient respectés, ce qui impose de faire en sorte que les services des préfectures puissent le faire – à commencer par les plus sollicitées –, grâce notamment aux moyens dégagés par la simplification du traitement administratif (Cf. Fiche n°2), et qu'ils se voient assigner des objectifs clairs et impératifs.
En raison de la nécessaire spécialisation des agents, le retour à l'admission au séjour par l'ensemble des préfectures paraît devoir être écarté. En revanche, les périmètres dépendant des préfectures 'régionales' d'admission au séjour doivent être définis avec souplesse, en tenant compte de la volumétrie des arrivées (régions administratives, subdivisions d'une région…).
A ce propos, il est demandé au ministère que soit communiqué à ses membres le rapport d'évaluation de la régionalisation de l'accès au séjour des demandeurs d'asile.

Quel que soit le modèle et les moyens retenus, il importe que les demandeurs d'asile primo-arrivants soient en présence d'un dispositif lisible.

Conclusion – Fiche n°1

Les scénarios 6 et 7 méritent d'être approfondis dans une perspective de long terme.

A court terme, le scénario 1.1 est privilégié, les rôles respectifs de l'OFII et des plateformes régionales restant à préciser.

Fiche n°2 : Admission au séjour des demandeurs d'asile et délivrance des documents de séjour

Il existe entre les participants à l'atelier un consensus sur le caractère non nécessaire de la présentation d'une adresse pour l'admission au séjour, à la condition toutefois que le

demandeur d'asile soit orienté sans délai vers le lieu d'hébergement qui lui fournira l'adresse nécessaire au dépôt de la demande d'asile et à l'ouverture des droits.

Les autres aspects de la fiche n'ont pas été étudiés.

Conclusion – Fiche n°2

Consensus sur l'Option A (scénario 2.1).

Fiche n°3 : Un nouveau dispositif d'orientation des demandeurs d'asile

Il y a un consensus sur la nécessité d'un pilotage national avec un renforcement du niveau régional (Scénario 2.1), le niveau départemental, nécessaire sur le plan de la concertation, ne suffisant pas pour réguler les flux d'arrivées. Spécificité cependant du cas des mineurs non accompagnés.
L'admission locale suppose des critères d'admission lisibles incluant une priorisation des admissions tant que la demande d'hébergement est supérieure à l'offre. La formalisation administrative peut être rendue nécessaire face au risque de contentieux.

L'administration et les associations restent en désaccord sur la possibilité de refuser l'offre d'hébergement tout en percevant l'ATA.
D'un côté, on insiste sur la nécessité de réguler et de répartir les admissions dans l'hébergement, ce qui implique une directivité forte (le refus de la proposition d'hébergement est suivi du non versement de l'ATA) ; l'effet attendu est que les personnes prises dans des filières de prise en charge et / ou d'exploitation économique puissent échapper à la fixation géographique dans les territoires où ces filières assurent un contrôle.
De l'autre, on insiste sur l'importance de permettre à des personnes disposant de relations familiales / communautaires d'y recourir sans peser sur le système d'hébergement, tout en pouvant faire machine arrière dans un second temps en cas d'échec ; dans ce dernier cas, les personnes ne sont pas prioritaires.
Dans tous les cas, la directivité totale nécessite un nombre de places suffisant.
Tant que l'offre d'hébergement reste inférieure à l'offre, l'offre systématique et la non priorisation des personnes disposant de solutions propres permet de tenir ensemble directivité de principe et liberté de fait.

Le point 3 « Centres régionaux d'hébergement temporaire » recueille l'assentiment.

Le point 4 « Parcours de fin de procédure » n'est pas examinée.

Conclusion – Fiche n°3

Scénario 1.1 ou 1.2 ? : sur la (non-)connexion ATA / offre d'hébergement : le désaccord persiste entre les participants de l'atelier.

Scénario 2.1 = dispositif national (pilotage) avec régulation régionale s'appuyant des centres régionaux d'hébergement temporaire.

Fiches n°4, n°5, n°6, n°7, n°8 : non traitées lors de la séance.

Fiche n°9 – La prise en charge des personnes vulnérables dans l'accueil et la procédure

Il est rappelé que le cadre européen nécessite de pouvoir justifier de l'existence de processus de détection, d'où la nécessité de formaliser un schéma assurant une centralisation de l'information et sa transmission, pour les aspects concernant la procédure, à l'OFPRA (Cf. Point 5).

Toutes les vulnérabilités ne sont pas médicales : on peut distinguer les vulnérabilités 1/ sociales, 2/ strictement médicales et 3/ nécessitant une prise en compte au niveau de la procédure d'asile.

Il importe à la fois d'intervenir le plus tôt possible et d'être à même de détecter plus tard les formes de vulnérabilité non immédiatement observables (Cf. Point 4 de la Fiche).

1. Modalités de détection

Le recours à un outil d'évaluation (scénario 1.1) mis à disposition des travailleurs sociaux ne fait pas l'objet d'opposition, mais de réserves d'ordre méthodologique. Il ne dispense en outre en aucun cas de l'orientation sur les acteurs de la santé, qui pourraient intervenir en CADA comme sur les plateformes d'accueil. Les acteurs associatifs et sanitaires doivent travailler davantage en réseau.

Un scénario alternatif (« 1.3 ») distinguerait l'évaluation de la vulnérabilité sociale par les plateformes d'accueil de l'évaluation faite lors du bilan santé par les professionnels de la santé.

2. Acteurs de la détection en amont

L'OFII est prêt à remplir cette mission, mettant en avant la déontologie de son personnel médical.

Ce scénario suscite les réserves, voire la défiance des associations, en raison notamment de la tutelle exercée par le ministère de l'Intérieur, alors que cette mission devrait relever du ministère de la Santé, mais aussi du fait que l'OFII est également l'opérateur de l'aide au retour, ce qui peut susciter des réserves de la part des demandeurs d'asile sur la question de la détection des vulnérabilités.

Les associations mettent en avant la spécificité du travail social et la compétence de leurs structures, qui doivent toutefois bénéficier d'une mise en réseau efficiente avec les acteurs sanitaires.

L'idée est proposée d'effectuer une cartographie des acteurs médicaux actifs / activables. Il est également suggéré l'établissement d'une convention cadre avec l'assurance maladie.

3. L'examen médical :

L'immense majorité des demandeurs d'asile expriment le besoin d'un bilan de santé, ce qui plaide pour une visite obligatoire, y compris pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou placés sous règlement Dublin.

Certaines associations préconisent un bilan librement consenti dans le secteur sanitaire de droit commun.

4. Détection de la vulnérabilité à toutes les étapes : accord avec le texte de la fiche.

5. La vulnérabilité au regard de la procédure : le texte de la fiche convient, moyennant la correction du quatrième paragraphe qui devient libellé ainsi :
« *Il est possible d'envisager que cela apparaisse sur le formulaire sous réserve que cela ne soit pas une 'auto-évaluation' réalisée par le demandeur.* »

Conclusion – Fiche n°9

Modalités de détection : Scénario 1.1 moyennant précautions méthodologiques et articulation aux acteurs de la santé.

Acteurs de la détection : pas d'accord entre les participants sur le choix de l'acteur principal (OFII ou associations).

Examen médical : le constat de sa nécessité est partagé par les participants, mais non son caractère obligatoire.

Détection à toutes les étapes et vulnérabilité au regard de la procédure : Cf. fiche (moyennant une correction : Cf. *supra*).

Fiche n°10 : non traitée en tant que telle. En corrélation avec Fiche n°11 : Cf. *infra*.

Fiche n°11 : les modalités d'accompagnement des demandeurs d'asile *(quatre scénarios proposés)*

1. L'accompagnement socio-administratif au niveau régional

Le principe du niveau régional est acté.

Le choix entre direction territoriale de l'OFII et plateforme associative renvoie à la situation présente (gestion directe OFII ou gestion déléguée plus ou moins complètement à une association). Le cahier des charges de cet accompagnement renvoie notamment aux différents scénarios de la Fiche N°9 sur le choix de l'acteur détectant la vulnérabilité et sur celui du médecin effectuant la visite médicale.

2. L'accompagnement social de proximité

L'échange met en évidence les approches divergentes de l'administration – OFII notamment – et des associations, déjà apparues lors des séances précédentes, autour de la question de la dissociation – ou non – de la prestation d'hébergement et de tout ou partie des services d'accompagnement.

Le représentant de l'OFII met en avant les mérites de la mutualisation, qui passent par l'externalisation de fonctions jusque-là assumées globalement par les opérateurs dans le schéma de référence CADA, mais aussi dans certaines formes d'hébergement d'urgence en mode.

Les associations ne discernent pas la plus-value de cette évolution, dont elles doutent qu'elle apporte des gains notables, du fait des transferts de coûts d'une structure à l'autre.
Pour autant, les efforts de mutualisation peuvent être poursuivis au sein d'une même structure ou entre plusieurs d'entre elles, notamment en matière de démarches administratives.

L'OFII insiste moins sur la séparation nette entre hébergement simple et prestations en plateformes que sur l'opportunité de reconfigurer les services autour de centres d'hébergement structurants, avec des prestations mutualisées, ce qui existe dans plusieurs pays européens.

Les associations attirent l'attention sur le fait qu'en cas d'affaiblissement du niveau de prestation les communes (CCAS) ne seront pas en mesure de se substituer, et que l'expérience montre que les structures dont les budgets sont construits à faible coût appellent presque toujours la mobilisation de crédits complémentaires.

Conclusion – Fiche n°11

Accompagnement socio-administratif (niveau régional) : deux modèles restent proposés, l'un reposant sur les directions territoriales de l'OFII, l'autre sur des plateformes associatives régionales adossées chacune à un centre régional d'hébergement temporaire ; une évaluation du dispositif actuel, qui connaît les deux situations, pourrait éclairer le choix et / ou dessiner un scénario articulant les deux types d'acteurs.

Accompagnement social de proximité : désaccord persistant sur le principe d'une déconnexion entre les prestations d'hébergement et d'accompagnement, mais des pistes à approfondir en matière de mutualisation.

Fiches n°12, n°13 et n°14 : non traitées lors de la séance.

Cf. cependant, s'agissant de la Fiche n°12 (allocations), les comptes-rendus des séances précédentes (notamment sur la réévaluation de l'ATA, la prise en compte de la composition familiale, l'harmonisation AMS / ATA, le transfert de sa gestion de Pôle Emploi vers l'OFII), et *supra* Fiche n°3.

EXAMEN DES DEUX SCENARIOS GENERAUX

Le scénario dit 'déconcentré' doit être écarté à court-moyen terme, en raison de certaines des missions dévolues à l'OFPRA (premier contact administratif du demandeur d'asile primo-arrivant) ou au préfet de région.
Il mérite cependant d'être davantage étudié dans une perspective de moyen-long terme qui verrait le rôle de l'OFPRA évoluer.

Le scénario dit 'directif' voit son caractère centralisé tempéré par l'inclusion du niveau régional (centres dits de 'transit').
Le premier contact administratif reste la préfecture, selon un traitement simplifié et dans un délai encadré, avant évaluation et orientation rapide vers un site d'hébergement, effectuées au niveau régional.
Le RV d'admission au séjour en préfecture de 'région' (périmètre à définir selon le niveau des arrivées) peut être pris sans délai par la préfecture de département.

La directivité de doit pas reposer sur un schéma rigide, compte tenu des fortes disparités territoriales, mais tirera profit d'une dose de souplesse.

La péréquation nationale requiert d'une part une volonté politique qui doit être exprimée clairement, d'autre part une implication des élus locaux.

Pour la partie inférieure du schéma directif (hébergement-accompagnement), on se reportera *supra* à la discussion portant sur les scénarios de la Fiche n°11.

La question des centres d'hébergement dédiés à l'accompagnement au retour des personnes déboutées de leur demande d'asile d'une part, au suivi des demandeurs d'asile placés sous règlement Dublin dans l'attente de leur éventuel transfert d'autre part, n'a pas été traitée par les participants de l'atelier.

Conclusion – Choix d'un schéma

Le schéma directif est retenu comme la meilleure solution à court-moyen terme, moyennant de substantielles modifications (renforcement du niveau régional notamment), seule sa partie supérieure ayant été étudiée, en amont du niveau local.

LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION

Etaient présents lors de la réunion du 5 novembre :

Mme Yolande MULLER, ancienne directrice adjointe de l'OFII
M. Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi

M. Stefan MAIER, Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)
M. Nicolas PEHAU, service de l' asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Sandrine SPINOSA-GUEBIN, service de l'asile, département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, DGEF
Mme Séverine ORIGNY-FLEISHMAN, service de l'asile, département du droit d'asile et de la protection, DGEF
Mme Lydia BOUSSAND, service de l'asile, département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, DGEF
M. Gauthier BERANGER, secrétariat général du ministère de l'intérieur, mission d'appui « accueil des étrangers en préfecture »
M. Ahmed CHTAIBAT, OFII, direction de l'asile
Mme Laurence DUCLOS, OFPRA, division Afrique
M. Henry BELIN, CASP, direction générale
Mme Alice BOUGENOT, Dom'Asile
M. Frédéric CHAUMONT, ARDHIS
Mme Anne-Lise DENOEUD, Médecins du Monde
M. Philippe ELIAS, FNARS, foyer COS Quancard, Bordeaux
Mme Messaouda HADJAB, Forum Réfugiés-Cosi
Mme Véronique LAY, FTDA, direction accompagnement, hébergement et asile
Mme Sandrine LESECQ, ADOMA, département hébergement
M. Pascal REVAULT, COMEDE
Mme Souad ROUIBI, Coalia, PADA de Bobigny
Mme Claire SABAH, Secours catholique, département Etrangers

Représentés

M. Stéphane DAGUIN, préfecture du Morbihan, par M. le Directeur départemental de la Cohésion sociale du Morbihan.

Absents

Mme Lydie LEONI, préfecture de la région Lorraine
M. Claude D'ARGENT, préfecture de la Vienne, direction de la règlementation et des libertés publiques
Mme Psylvia DEWAS TASSEAU, SGAR Ile de France
M. Guillaume GERMAIN, direction territoriale de l'OFII à Strasbourg
Mme Catherine REGNIER, SIAO 77
Mme Sibel AGRALI, Centre de soins Primo Levi
M. Vincent GRUSON, Croix Rouge Française, pôle social
M. Patrick DENELE, Association AIR, PADA de Lille

Concertation sur la réforme de l'asile
Atelier n°3 « Hébergement des demandeurs d'asile »
Synthèse de la séance 1
(mercredi 25 septembre 2013)

Les co-animateurs ont introduit cette première séance en présentant les éléments généraux relatifs à l'organisation de l'atelier et en proposant un déroulé en deux parties :
- Matinée consacrée à un tour de table pour préciser les éléments de constats sur les dysfonctionnements du dispositif d'hébergement ;
- Après-midi consacrée à dégager un plan de travail qui résulte des échanges du matin autour de thématiques fortes qui seront étudiées lors des deux prochaines séances.

Cette synthèse n'a pas vocation à restituer un *verbatim*, mais rassembler et organiser les échanges de la première séance pour dégager un panorama sur la question de l'hébergement : Quels sont les principaux dysfonctionnements ? Quels sont les grands enjeux ? Quels sont les axes de réflexion à creuser lors des deux prochaines séances ? Quelles sont les expérimentations réussies ? Quelles sont les premières pistes de réforme envisageables ?

***

I – Constats sur les dysfonctionnements et premières pistes de réflexion

Pour lancer les échanges, un document de travail a été présenté pour identifier les principaux constats sur les dysfonctionnements du dispositif d'asile dans sa phase hébergement.

Ce tour de table a permis de laisser exprimer des positions variées mais plusieurs constats et pistes se sont dégagés :
- Sur le droit d'asile et la procédure de demande d'asile : un constat fort autour de la nécessité de maintenir une protection internationale et un droit à l'asile en France ; les flux de demandes d'asile sont fluctuants, en hausse depuis quelques années mais le nombre de demandeurs constatés en 2012 (61 000) est équivalent au niveau observé en 2006 et à la fin des années 80 ;
- Sur les budgets opérationnels de programme (BOP) : la gestion des BOP doit amener à repenser la gestion administrative et budgétaire de l'asile, voire à intégrer une dimension interministérielle ; piste d'une fusion des BOP 303 et 177 ; réflexion pour prendre en compte l'ensemble du coût des dispositifs (logement social, école, cohésion sociale, etc.) ;
- Sur les procédures : les procédures en amont posent la question des délais trop longs et la difficulté engendrée à piloter l'orientation vers l'hébergement ; le lien entre procédure et type d'hébergement doit être discuté ;
- Sur les prestations : la coexistence de deux allocations (ATA et AMS) crée une disparité de traitement ; la piste d'une « familialisation » de l'allocation temporaire d'attente est posée ainsi que de son coût ;
- Sur le modèle d'hébergement : constat partagé de la nécessité forte d'un accompagnement médico-social pour les DA ; constat d'une embolisation du 115 et du dispositif d'hébergement généraliste en amont et en aval de la procédure ; réflexion pour généraliser le modèle de CADA ; débat sur le taux d'obtention du statut de réfugié par type d'hébergement ; débat sur l'opportunité de dissocier l'accompagnement de l'hébergement ;
- Sur la gouvernance : constat d'une répartition inégale sur le territoire national ; constat sur les oppositions locales parfois rencontrées à l'occasion d'une création ou d'une extension d'un

centre d'hébergement pour les demandeurs d'asile ; réflexion sur l'utilisation des places libres dans les autres dispositifs nationaux ; débat sur l'orientation des DA vers un hébergement ;
- Sur la sortie de l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile : constat partagé sur la nécessité d'améliorer les taux de rotation dans les centres d'hébergement ; impact fort sur le dispositif d'hébergement généraliste ; réflexion à mener sur un accompagnement à préparer en amont de la sortie pour le bénéficiaire d'une protection internationale et pour le débouté ;
- Sur l'accompagnement dédié : constat partagé sur la nécessité de prendre en compte la situation particulière du DA, notamment en ce qui concerne l'accompagnement médical.

1/ Sur le droit d'asile et la situation de la demande d'asile en France

- Un constat fort s'impose autour de la nécessité de maintenir une protection internationale et un droit à l'asile en France, conformément à nos engagements internationaux.

- La courbe des demandeurs d'asile sur les trente dernières années (rapport d'activité de l'OFPRA) montre :
  - Une courbe en « yo-yo » avec plusieurs pics, dans les années 80 et dans les années 2000, qui dépassent le nombre de demandeurs d'asile constaté aujourd'hui. Les analyses ont pu diverger sur ce point : pour certains, cela traduit les crises internationales qui sont survenues, aujourd'hui encore ; pour d'autres, le pic actuel est essentiellement dû à un détournement de la procédure par des filières d'immigration économique ;
  - Une hausse continue de la demande d'asile en France depuis plusieurs 2008 ;
  - Cette hausse est mesurée et vécue fortement par les préfectures et les collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire.

- Cette augmentation n'est pas directement liée sur le moyen terme à des crises internationales, comme par le passé, et s'inscrit dans un contexte d'augmentation de l'immigration, notamment économique.

- La situation pose l'enjeu de la régulation des flux mais aussi des stocks.

2/ Sur les budgets opérationnels de programme (BOP) et le pilotage interministériel

- Le constat est partagé sur la porosité des BOP, bien que le sujet n'ait pas fait l'objet d'un débat à part entière. L'allongement des délais de procédure en amont et les difficultés à la sortie du dispositif en aval se répercutent en effet sur la gestion des BOP avec un transfert de la charge budgétaire du BOP 303 vers le BOP 177. Le dispositif d'hébergement généraliste est directement touché par les dysfonctionnements du dispositif de l'asile.

- Deux positions se sont dégagées sur le maintien de la dualité de BOP ou leur fusion :
  - Le maintien de deux BOP distincts pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et pour l'hébergement généraliste. La DGCS a rappelé que les deux BOP ont deux modes de fonctionnement distincts qui margent sur deux missions différentes. Ils obéissent à des logiques très différentes au niveau national. L'enjeu se pose en termes d'articulation.
  - Une position plus territoriale consiste à proposer de fusionner les deux BOP. D'une

part, le dispositif de l'asile préempte d'ores et déjà une partie de l'hébergement généraliste. Cette situation ne devrait pas se résorber à court terme. D'autre part, la gestion budgétaire en serait facilitée.
    - Un pilotage interministériel des deux BOP sans fusion est également envisageable.

- Un pilotage interministériel des BOP 303 et 177 a fait l'objet d'une position assez consensuelle dans l'atelier : les deux co-animateurs se sont exprimés favorablement en ce sens notamment. Cette réflexion sur le caractère interministériel que pourrait revêtir la politique de l'asile doit amener à prendre en compte l'ensemble du coût des dispositifs (logement social, cohésion sociale, parcours scolaire, etc.).
    - La fusion des deux BOP entraînerait ou renforcerait le caractère interministériel de leur gestion, notamment celui du BOP 303.
    - Cependant, il a été précisé qu'un pilotage interministériel peut se faire sans fusion des deux BOP.

3/ Sur les procédures

- Le principal constat est la nécessité de mettre en place une procédure simple, rapide et de qualité. L'efficacité du dispositif est aussi indispensable pour décourager le détournement du dispositif.

- Les disparités de traitement entre les procédures normales et les procédures prioritaires (procédure Dublin, demande de réexamen, trouble à l'ordre public, liste de pays d'origine sûr) font l'objet d'un constat partagé. Mais leur remise en cause ne fait pas consensus :
    - Certains font valoir qu'il faut faire perdurer un traitement différencié entre un primo-demandeur ou un demandeur au profil qui mérite un examen approfondi et un demandeur d'asile qui n'a pas vocation à rester durablement sur le territoire. Il a été par ailleurs rappelé par le SGII que la procédure Dublin était un engagement européen dont l'application liait la France.
    - Cependant, des taux d'obtention du statut de réfugié inégaux selon les types d'hébergement posent la question de l'inégalité de traitement dans l'accompagnement. A coût identique, voire éventuellement plus onéreux pour l'hébergement d'urgence, l'accompagnement est de moindre qualité. Le HCR a par exemple rappelé que l'inégalité de traitement engendrée par la procédure choisie porte atteinte à l'équité et l'efficacité du dispositif. L'OFII a nuancé le lien entre taux d'obtention d'une protection et la nature de la prise en charge en rappelant le biais des nationalités et des types de procédures selon les dispositifs.

- L'attribution de l'hébergement en fonction de la procédure retenue a été fortement débattue.
    - Un représentant du milieu associatif a avancé l'idée d'unifier l'ensemble des procédures avec un modèle d'hébergement unique.
    - L'unification du modèle d'hébergement et d'accompagnement proposé aux DA pose la question de la généralisation du modèle CADA accessible quelle que soit la procédure : ce point central devra être tranché lors des prochaines séances.

- Constat partagé sur le fait que les taux d'obtention du statut de réfugié sont inégaux entre les hébergements, mais les analyses sont divergentes sur les causes (notamment

désaccord OFII et SAS par rapport aux associations). Or, l'attribution de l'hébergement dépend directement de la procédure choisie en amont.

- Constat partagé sur la nécessaire simplification des procédures en amont pour réduire les délais d'entrée dans le dispositif de l'asile et l'hébergement. L'allongement des délais pose des difficultés notamment en matière de pilotage de l'orientation des demandeurs d'asile vers un hébergement et une surcharge en amont sur le dispositif généraliste (BOP 177, orientation vers les SIAO).
  - Une intervention souligne que les SIAO sont inadaptés aux besoins des DA.

- Les procédures ne tiennent qu'insuffisamment compte du profil du demandeur d'asile pour l'orientation dans un centre d'hébergement : si le CADA est principalement fait pour accueillir les populations les plus fragiles, celui-ci héberge principalement des adultes isolés et non des familles avec enfants, à l'exception de l'Île-de-France (point qu'il s'agira de vérifier, le SAS ne partage pas cette analyse par exemple). Il conviendrait d'obtenir un meilleur fléchage des parcours individuels dans l'hébergement et l'accompagnement. Par ailleurs, la concentration de certaines communautés dans les centres d'hébergement, qui ont peu de chance de se voir attribuer le statut de réfugié, peut démobiliser les gestionnaires de CADA dans l'accompagnement. La question de la « prioritisation » a été posée : il s'agirait de rendre prioritaire l'accès à une procédure normale et aux places en CADA pour certains profils de demandeurs d'asile, notamment pour raison de santé, situation familiale ou originaire d'un pays en crise (exemple de la Syrie).

- Une autre association a rappelé que plusieurs statuts étaient identifiables : ceux dont la situation ne souffre aucun doute pour l'obtention d'une protection, ceux qui n'auront jamais le droit à une protection internationale et ceux dont la situation oblige à un examen approfondi. La question d'une liste de nationalités exclues d'office de l'examen de la demande d'asile pourrait être débattue. Il est précisé par le secrétariat de la concertation que ce débat renvoie à la liste des « pays d'origine sûrs », déjà traité dans l'atelier n°1.

4/ Sur les prestations ATA et AMS

- Le constat est partagé sur l'existence d'une disparité de traitement avec la coexistence de deux prestations dont la base de calcul est différente.
  - Certains proposent de « familialiser » l'ATA qui ne prend pas en compte, aujourd'hui, la situation familiale du demandeur d'asile, tandis que l'AMS est indexée sur la situation familiale.
  - Une autre piste envisagée est de créer une seule allocation indexée sur la situation du demandeur d'asile.
  - La disparité des situations rend compliquée une évaluation de ces prestations : si l'ATA est plus élevée que l'AMS, dans certains cas une famille nombreuse hébergée en CADA pourrait obtenir une AMS supérieure à l'ATA.

- L'attribution de l'ATA dissociée d'une demande de prise en charge en hébergement fait l'objet d'un large consensus : il s'agirait de ne plus obliger le demandeur d'asile à faire une demande de prise en charge pour pouvoir accéder à l'allocation temporaire d'attente, notamment pour ceux qui sont hébergés chez un tiers. Cette réforme

dissocierait le besoin de l'hébergement du besoin de l'apport financier et permettrait d'adapter l'accompagnement au degré d'autonomie de la personne.

5/ Sur le modèle d'hébergement

- Constat d'une embolisation du 115 et du dispositif d'hébergement généraliste en amont et en aval de la procédure de demande d'asile.
  - Un représentant associatif (Secours catholique) a proposé une réflexion sur une offre graduée d'hébergement en fonction de l'accompagnement nécessaire, au regard d'une évaluation objective, et en complément d'un socle-commun.
  - Cette idée est aussi défendue par d'autres associations (CASP notamment) : il faut considérer l'hébergement en fonction du critère d'autonomie des DA avec la mise en place d'une offre graduée d'hébergement.
  - Plusieurs solutions alternatives aux CADA pour les DA autonomes seraient envisageables.

- Constat sur la nécessité d'unifier le traitement offert aux demandeurs d'asile (hébergement, accompagnement, allocation).

- Le modèle CADA a fait l'objet d'échanges nourris :
  - D'un côté, le modèle de CADA doit rester pivot et il faut tendre vers sa généralisation, avec le maintien d'un volant résiduel d'hébergement d'urgence.
  - D'un autre côté, une administration centrale comme l'OFII a exprimé ses doutes sur une généralisation du modèle CADA. Il a été rappelé qu'il n'existait à ce jour aucune étude scientifique permettant d'affirmer que le taux d'obtention du statut de réfugié est supérieur en CADA qu'en HUDA. L'hypothèse d'un biais par nationalités et les procédures est avancée. L'exemple des pays européens avec des centres d'hébergement
  - simples et des taux d'admission supérieurs est également avancé.
  - Le format choisi de CADA a aussi été débattu : le CADA éclaté représente aujourd'hui 40 % du parc et pourrait constituer un modèle plus souple à expérimenter dans le cadre d'une programmation de nouvelles places.

- Constat partagé sur le fait que l'hébergement en CADA est aujourd'hui saturé et que le nombre de places en CADA est insuffisant. En Seine-Saint-Denis, le taux d'occupation est supérieur à 98 % (CADA et HUDA). Cette saturation s'accompagne d'une faible rotation.

- Sur le modèle CADA, le débat a également porté sur la rationalisation des coûts, notamment en matière de dépenses de personnels (principal poste de dépenses). Cette question doit être envisagée sans porter atteinte à la qualité de l'hébergement et de l'accompagnement. La FNARS a rappelé que les prix de journée en CADA ont diminué (-8 % en 3 ans) et que l'effort doit porter sur la qualité et non sur les coûts : le dispositif actuel est améliorable à budget constant selon la FNARS.

- Un modèle alternatif géré par ADOMA a été présenté par Bruno ARBOUET : l'accueil temporaire du service d'asile (AT-SA). Ce dispositif est piloté au niveau national par l'OFII. Il existe plus de 30 sites sur 22 départements pour une capacité de 2000 personnes. Le coût est légèrement inférieur au coût des CADA, le taux d'obtention du

statut de réfugié est supérieur (40 %) et ce dispositif d'orientation contribue à un rééquilibrage des territoires. Le SGII a précisé qu'il s'agissait d'une logique HUDA et à dimension réduite. Une note sera envoyée par ADOMA pour compléter la présentation.

- L'enjeu d'une meilleure organisation du parc d'hébergement a été posé : il est possible de mieux densifier, mieux structurer et mieux organiser le parc d'hébergement actuel par une meilleure répartition sur l'ensemble du territoire en évitant de renforcer la concentration sur les capitales régionales. La région Picardie a lancé des appels à projet pour accroître la densité et l'organisation du parc d'hébergement en CADA (pour information : l'ensemble des départements ont procédé à de tels appels à projet).

6/ Sur la sortie de l'hébergement

- Constat partagé sur la nécessité d'améliorer les taux de rotation dans les centres d'hébergement. Dans le département de la Somme, 50 % des déboutés occupent indûment des places d'hébergement en CADA (au premier semestre 2013).

- La sortie de l'hébergement est une question sensible qui ne permet pas d'obtenir immédiatement un consensus mais les échanges ont permis de dégager des axes forts :
  - La nécessité est forte pour réfléchir à la mise en œuvre d'un accompagnement à la sortie, le plus tôt possible en amont, afin de construire un parcours au réfugié ou au débouté qui perd ses droits à l'hébergement dans le DNA. La prise en charge en amont est indispensable ;
  - La situation familiale ou de santé des demandeurs d'asile doit être prise en compte. Dans certains cas, des familles à qui le statut de réfugié a été accordé sont obligés de faire appel au dispositif généraliste.
  - Il doit être rappelé qu'en vertu du CASF, la personne déboutée ne peut se voir refuser un hébergement dans le dispositif généraliste en raison de son statut administratif.

- Les associations, au moins pour certaines d'entre elles, rappellent que l'éloignement ne peut être effectif qu'après épuisement de tous les recours déposés par le demandeur d'asile, au titre de l'asile ou à un autre titre. Les préfectures rappellent à cette occasion que les services préfectoraux pratiquent cette politique, sous le contrôle du juge. Il n'y a pas de caractère automatique à l'éloignement.

- Les DA sous procédure Dublin font l'objet d'une appréciation particulière : le SGII a notamment précisé que les taux de renvoi effectifs des personnes sous procédure Dublin de la France vers un autre État membre étaient de 16 % contre 70 % d'un État membre vers la France. Les procédures en France compliquent l'application effective des mesures d'éloignement. Il a également été précisé que l'une des explications à ce taux de retour faible tenait au régime de détention constaté dans les autres pays européens.

- Les administrations sont de plus en plus confrontées à des motifs de santé de la part des demandeurs d'asile pour éviter un éloignement ou un retour à la frontière. La

préfecture d'Ille-et-Vilaine évoque le chiffre de 30 % de cause psychiatrique.

- L'aide au retour est faiblement sollicité par les déboutés. Les résultats sont décevants par rapport aux dispositifs d'aide au retour dans les pays voisins. L'OFII propose l'idée de prendre en compte le refus d'une aide au retour dans le traitement d'une demande de réexamen.

- Il a été rappelé que, symboliquement, il faut faire attention aux mots employés lorsque le sujet de la reconduite aux frontières est évoquée. La protection au titre de l'asile est une pierre fondamentale de l'édifice républicain.

- Le sujet des déboutés est lié aussi au statut des CADA : la sortie des demandeurs d'asile hébergés en chambres d'hôtel est plus fluide. De fait, la jurisprudence protectrice, sur la base du code de l'action sociale et des familles, nécessite un recours devant le juge avant tout emploi de la force publique. Or, il est rappelé que le dispositif de l'asile est illisible parce que le débouté a les mêmes droits que le bénéficiaire d'une protection internationale.

7/ Sur l'accompagnement dédié et son articulation avec l'hébergement

- Michel LALANDE a rappelé sur ce sujet qu'il n'y a pas de « schisme entre l'accompagnement et l'hébergement » mais une interrogation sur le statut du gestionnaire.
  - Plusieurs modèles sont possibles avec le modèle existant du CADA, la dissociation des deux fonctions en termes de suivi, la mutualisation des moyens et des acteurs, etc.
  - Il s'agit également de définir les conditions de l'accompagnement social.
  - Florent GUEGUEN est également intervenu pour soutenir l'idée que le consensus porte sur le principe d'un accompagnement, quel que soit le mode d'hébergement mais qu'il n'y avait pas de consensus sur le choix de l'accompagnateur.

- L'accompagnement doit prendre en compte la situation personnelle du demandeur d'asile, notamment en ce qui concerne l'accompagnement médical.
  - En matière d'hébergement, il est rappelé qu'à l'origine les CADA ont été conçus pour des personnes isolées. Une partie importante des familles se trouvent ainsi hébergées à l'hôtel. Cette solution a des limites importantes : conditions de vie dégradée, difficulté d'accès aux droits, et parfois absence d'accompagnement (hébergement sec autorisé par la circulaire relative à l'hébergement d'urgence des DA), financement par l'État d'un parc hôtelier de mauvaise qualité, etc. S'il y a maintien d'un parc d'hébergement hors CADA, la question de rechercher des alternatives à l'hôtel, notamment en zone non tendue, doit être posée (utilisation du parc social vacant et du parc privé).
  - Arnaud DEHEDIN (préfecture de Picardie) a rappelé que l'enjeu de l'accompagnement sur l'hébergement d'urgence porte avant tout sur son financement. En effet, si la circulaire de 2011 n'interdit pas de faire de l'accompagnement, celle-ci ne permet pas de le financer sur le BOP 303.

- La longueur des procédures rend plus indispensable un accompagnement sur mesure mais complique par la suite l'éloignement, dans les cas où le demandeur est débouté.

Il est rappelé par la FNARS que insertion passe alors par la régularisation, notamment des familles avec enfants dont les mesures d'éloignement ne peuvent pas être effectives.

- L'OFII fait part du risque de redondance entre les PADA et le maintien d'un accompagnement identique avec le scénario de généralisation des CADA.

8/ Sur la gouvernance

- Constat partagé d'une trop forte hétérogénéité de la répartition territoriale des demandeurs d'asile en France. Certaines régions sont totalement congestionnées : Île-de-France, Rhône-Alpes, Lorraine, etc.

- Constat partagé également sur les relations complexes avec les collectivités territoriales lorsqu'il s'agit d'implanter un centre d'hébergement. Cette situation est notamment préoccupante dans les départements ruraux. Cela se concrétise par des difficultés dans les appels à projet qui se heurtent à des refus de municipalités. Cependant, il est à noter quelques expériences réussies, notamment dans l'Ariège ou dans les Ardennes.

- Débat nourri sur la question de la directivité du pilotage à mettre en place au niveau national tant vis-à-vis des demandeurs d'asile que des collectivités territoriales :
  - Pour les demandeurs d'asile :
  - Pour les collectivités territoriales :

- Il a été proposé d'inclure les places d'hébergement pour les demandeurs d'asile dans les quotas fixés par la loi SRU.

- Le pilotage national doit aussi s'appuyer sur une meilleure gouvernance territoriale : l'expérience de la région Centre avec la mise en place d'un parcours fléché est à explorer. Le dispositif permet un nombre très faible de présences indues en hébergement. La rénovation de la gouvernance territoriale poserait deux enjeux :
  - La remise en cause de la réforme de la régionalisation, notamment avec l'idée d'une délégation du préfet de région au préfet de département pour l'orientation du demandeur d'asile vers un hébergement, phase de domiciliation incluse. L'idée de doter tous les départements d'une borne EURODAC a été évoquée. Catherine DAGORN du Service de l'asile a rappelé que la régionalisation des bornes n'avait pas été décidée sur des critères de coût mais de spécialisation des agents ;
  - La mise en place d'instances de concertation sur une base régulière pour instituer une culture du partage. Le partage d'informations doit se faire entre services (inclure le SIAO par exemple) mais aussi avec les partenaires concernés (OFPRA, CNDA, collectivités, services sociaux, etc.).

- Dans cette nouvelle gouvernance, le rôle accru des collectivités territoriales a fait l'objet d'un constat partagé. Elles sont aujourd'hui trop peu impliquées directement dans le dispositif. La participation du conseil régional dans le pilotage ainsi que des communes dans la mise en place de structures d'hébergement a été évoquée. L'exemple de la ville de Rennes a été présenté : sous le nom de CHORUS, la structure mise en place a impliqué l'État, la fondation l'Abbé Pierre, la communauté de

communes et la mairie (une note de présentation de ce dispositif doit être fournie par la Ville de Rennes). Une réflexion devrait être menée pour une prise en charge partielle par les collectivités territoriales.

II – Sur les axes de travail et le modèle à construire

Une première conclusion des échanges du matin a permis de dégager trois axes principaux pour la conduite des deux prochaines séances :
- Le modèle d'hébergement ;
- La gouvernance (pilotage national et pilotage régional) ;
- L'accès au droit et aux procédures.

AXE 1 : Le modèle d'hébergement.

1/ L'accompagnement des demandeurs d'asile

- L'accompagnement des demandeurs d'asile a posé les premiers jalons sur la dissociation de l'hébergement et de l'accompagnement :
  - Une majorité d'intervenants, à l'exception de représentants de l'administration ou d'ADOMA, qui a fait part de son projet de socle commun, n'ont pas abondé dans le sens d'une dissociation. L'administration centrale part du principe qu'il ne s'agit pas d'un hébergement sec, qui n'impliquerait aucun accompagnement. Le milieu associatif y est en effet clairement opposé. Parmi les arguments à retenir :
    - Il est précisé que les CADA éclatés ne sont pas une séparation entre la fonction d'hébergement et celle d'accompagnement : dans tous les CADA, qu'ils soient diffus ou collectifs, la fonction d'hébergement n'est pas dissociée de celle d'accompagnement.
    - La séparation des deux fonctions compliquerait la tâche de suivi, avec le risque d'une mauvaise communication entre les services d'hébergement et ceux d'accompagnement.
    - Les associations ont souligné que l'hébergement constitue un accompagnement en soi pour une partie de ses missions.
  - La dissociation de l'accompagnement et de l'hébergement ne semble pas s'imposer pour une partie des participants de l'atelier. Florent GUEGUEN souligne qu'un consensus se dessine sur la nécessité de l'accompagnement mais pas sur l'accompagnateur.

- L'OFII a fait part d'un scenario alternatif qui adosserait la fonction d'accompagnement à celle d'hébergement, sans les séparer. Ce dispositif s'appuie sur un suivi départemental qui unifie l'accompagnement d'une part, l'hébergement d'autre part, sans les réunir dans un même lieu. Ce dispositif permet de mettre en place une plate-forme externalisée pour l'accompagnement. Il ne s'agit donc pas d'un hébergement sec. Certaines associations se sont dites opposées à une telle organisation du dispositif : elles rappellent qu'il existe un lien fort entre hébergement et accompagnement (reconnaissance du statut, intégration dans les territoires, etc.). Florent GUEGUEN rappelle que l'enjeu n'est pas l'emplacement physique mais le statut du gestionnaire, s'il doit accompagner ou déléguer sa mission. A titre d'exemple, il est rappelé que l'accompagnement assuré par les PADA ne remplacent

pas l'accompagnement fait dans les CADA.

- Florent GUEGUEN a évoqué la question des territoires avec notamment la nécessité de disposer d'un modèle de territoire, tendu ou détendu.

- La prise en charge très en amont du demandeur d'asile s'impose largement. La priorité est donc les délais de procédure en amont, avec la mise en place d'un traitement unique de la demande.

- La proposition d'un socle commun garanti à toutes les personnes demandeurs d'asile fait consensus mais le débat reste entier sur la nature des prestations, notamment un nombre de prestations minimales à objectiver. Il s'agirait d'intégrer un accompagnement-socle en hébergement et de proposer un accompagnement sur-mesure en fonction de la situation du demandeur d'asile. Or, les prestations sur-mesure peuvent être assurées par le centre ou par un autre acteur.

- La proposition d'ADOMA de créer un accompagnement social mutualisé avec différentes associations spécialisées n'a pas été favorablement accueillie par les associations présentes, notamment Médecins du Monde.
  - Mais plusieurs intervenants ont souligné l'intérêt d'un meilleur partage des compétences avec d'autres acteurs dans le domaine qui relève du droit commun.
  - Médecins du monde a précisé sa stratégie qui consiste à faire de la mise en lien et non pas à intervenir dans les structures d'hébergement, compte tenu en plus du caractère bénévole de leur action et du peu de moyens dont ils disposent.

2/ Le modèle du CADA

- Il est rappelé par le SGII que le modèle CADA n'existe qu'en France, marginalement en Belgique. Il offre un statut protecteur qui n'existe pas en Angleterre ou en Suède, dans lesquels l'asile est intégré dans des pôles d'immigration interrégionaux ou régionaux qui permettent de concentrer différents services. Le taux d'obtention du statut de réfugié est pourtant supérieur parmi nos partenaires européens.

- Il est rappelé par Jean-Marie OUDOT (COALLIA) que les centres d'hébergement d'urgence sont des facteurs de stabilité, en permettant une souplesse et une meilleure fluidité au dispositif.

- Il semble se dessiner un consensus pour un dispositif homogène sur l'ensemble du territoire, apportant un nombre socle de garanties (formulées dans un cahier des charges).
  - Ce point resterait toutefois à construire, notamment sur la prise en compte d'un volant marginal d'hébergement d'urgence, dont la flexibilité a été soulignée pendant les échanges.
  - Par ailleurs, le débat reste ouvert sur le modèle d'hébergement à généraliser ou mettre en œuvre.

3/ Uniformisation des dispositifs d'hébergement et de prestations

- La question du coût d'un dispositif qui assimilerait l'hébergement d'urgence et l'ATA ne serait pas forcément plus important que l'hébergement en CADA, d'après le SGII à

partir de l'analyse des grandes masses budgétaires.

- Cette analyse est contestée par les associations et le rapport des inspections. La question du modèle économique CADA/HUDA+ATA doit être creusée avec les inspecteurs. Elle est centrale pour permettre de formuler des propositions de programmation de capacités nouvelles et de redéploiement.
- Le SGII rappelle que le scenario des inspections repose sur deux pré-requis : la durée de traitement de la demande d'asile à 6 mois et l'effectivité du retour à la frontière.

- La question du redimensionnement de l'accompagnement en fonction du profil du demandeur d'asile est posée, notamment l'idée d'accompagnements mutualisés.

4/ Efficacité et qualité du modèle d'hébergement à moyens constants ; volume du nombre de places à créer

- La logique interministérielle, évoquée le matin, s'impose de nouveau dans les échanges avec l'intérêt de prendre en compte un panorama plus large du dispositif d'asile pour évaluer son coût et accroître son efficacité en élargissant le cercle des acteurs responsables. Une partie de la problématique de l'asile relève en effet du droit commun, tel que l'école, la santé, etc.

- Il est proposé d'analyser les possibilités d'intégrer l'asile dans les plans de lutte contre la précarité et la pauvreté, plans départementaux d'accès au logement et à l'hébergement, notamment dans leur phase de déclinaison territoriale. Il est souhaitable d'élaborer des scénarios sur les modalités d'hébergement et d'accompagnement qui tiennent compte de la situation plus ou moins tendue des territoires en termes d'hébergement et d'accès au logement

AXE 2 : La gouvernance.

1/ Un pilotage national de l'asile

- Le pilotage interministériel doit s'organiser au niveau national, régional et départemental. Cet axe est à construire pour bénéficier d'un diagnostic à 360° des situations de mal logement (démarche engagée par le SG MAP avec le soutien des associations) dans les départements. Ce sujet impose de réfléchir à une meilleure coordination entre services.

- La directivité de l'orientation et de la construction des places est un axe fort du débat : Michel LALANDE rappelle qu'un pilotage interministériel demande une plus grande directivité. Un pilotage dans la création de places et dans l'orientation des demandeurs est nécessaire.
  - Pour le moment, une majorité soutient cette proposition sans dégager un strict consensus, notamment du côté associatif. Certaines associations expriment la crainte de voir se reproduire la construction des foyers de travailleurs migrants dans les années 70, notamment du fait que cette orientation favorise les gros opérateurs au détriment des petites associations préconisant des créations en phase avec les réalités locales.
  - La DRIHL rappelle qu'il existe déjà une directivité avec les places en CADA mais ce

dispositif est devenu minoritaire au fil du temps.
    - Le SGII rappelle également que le principe de libre-choix laissé au demandeur d'asile en France n'existe pas chez la plupart de nos partenaires européens, ce qui fait de la France un pays attractif qui favorise la concentration territoriale.
    - La directivité appelle à associer en amont les collectivités territoriales, notamment dans les appels à projets.
    - La directivité des demandeurs d'asile existe déjà dans certains dispositifs : lorsqu'il y a l'offre d'un accompagnement de qualité, les demandeurs d'asile choisissent de leur propre gré le placement dans une autre région.
    - Il est souligné et rappelé par le secteur associatif qu'il devrait appartenir au DA de choisir un hébergement en structure dédiée.

2/ Une meilleure gouvernance au niveau territorial

- Il s'agit d'un échelon indispensable pour faire réussir un dispositif d'asile sur l'ensemble du territoire, en équilibre avec une affirmation du pilotage national. Le Préfet Michel LALANDE rappelle qu'une telle politique doit se dérouler de façon transparente et assumée, en impliquant les élus et les administrations.
    - Un pilotage régional et départemental serait possible par délégation.
    - Les préfectures devraient elles-mêmes rendre publics les délais et les présenter devant un comité public d'élus.
    - L'institution d'une instance départementale ou régionale rassemblant services déconcentrés de l'État et collectivités locales permettrait d'instituer une culture du dialogue.
    - Ce dispositif pourrait s'appuyer sur la formalisation d'un document régional signé par les collectivités et le préfet de région, impliquant un organisme régional, notamment le conseil économique, social et environnemental.

- Un document sera présenté aux intervenants de l'atelier sur les projets de pilotage national et de gouvernance territoriale prochainement.

AXE 3 : Accès aux droits et aux procédures.

1/ OFPRA au niveau territorial

- La création d'une représentation territoriale de l'OFPRA a été avancée : un délégué territorial, par vidéoconférence, etc. Il apparaît nécessaire de rapprocher l'instance OFPRA des services préfectoraux pour un dialogue plus régulier.

- Le débat porte sur l'opportunité d'évoquer ce sujet dans l'atelier 3 (car il relève principalement de l'atelier 1) :
    - Certains défendent l'idée que c'est un sujet pour l'atelier relatif aux procédures ou sont en désaccord (argument du coût, remise en cause de l'admission au séjour, etc.) ;
    - D'autres défendent l'idée qu'une représentation territoriale de l'OFPRA a partie liée à la directivité de l'hébergement et à une nouvelle gouvernance territoriale de l'hébergement.

- A cette occasion, la proposition est faite de donner compétence à la préfecture pour exercer un tri au moment du dépôt du dossier administratif et d'envoyer directement les dossiers à l'OFPRA afin de raccourcir le délai d'orientation vers un hébergement.

2/ Délais d'attente

- Les procédures en amont ont une répercussion sur l'ensemble de la chaîne d'hébergement : notamment la surcharge sur le dispositif d'hébergement généraliste. L'étape de la domiciliation est pointée comme un des principaux freins à la fluidité de la procédure en amont.

Concertation sur la réforme de l'asile
Atelier n°3 « Hébergement des demandeurs d'asile »
Synthèse de la séance 2
(mercredi 9 octobre 2013)

Éléments de cadrage

Il a été rappelé en introduction que l'organisation de la deuxième séance s'appuyait sur les principaux axes dégagés lors de la première séance : le thème de la gouvernance d'une part, le thème de l'hébergement d'autre part.

Pour des raisons d'organisation, la gouvernance a été traité de 9h30 à 12h et l'hébergement de 12h à 17h, laissant pour cette dernière partie une large part aux auditions d'intervenants extérieurs à l'atelier (au nombre de quatre).

La conduite des débats s'est appuyée sur un document reprenant les échanges de la précédente séance, organisés selon les grands axes définis par la fiche-repères. Ce document a été diffusé sur grand écran et distribué en début de réunion.

Pour information, les contributions des personnes auditionnées ou des membres de l'atelier 3 qui ont donné lieu à des présentations orales ont été diffusées sur la plate-forme d'échanges. Les références de chaque contribution sont rappelées dans la synthèse. Les contributions suivantes qui n'ont pas fait l'objet d'un débat oral sont également à noter :
- « La rue n'est pas un lieu d'asile. Dix recommandations sur l'hébergement des demandeurs d'asile », de JRS.
- Note sur le mécanisme de mutualisation nationale des places CADA, de l'OFII.
- Présentation du dispositif COORUS, de la ville de Rennes.

I. La gouvernance en matière d'hébergement et d'accueil

Michel LALANDE a rappelé les principaux objectifs poursuivis à travers la mise en place d'un pilotage national et territorial :
- Une meilleure répartition ;
- Les principes d'efficacité, de transparence et d'équité ;
- La simplification du dispositif.

1.1. Une meilleure maîtrise de la répartition des flux

Ce sous-chapitre visait à répondre principalement à deux questions : Comment répartir plus équitablement les DA sur l'ensemble du territoire, afin d'éviter les phénomènes de concentration ? Quelle organisation permettrait de garantir une meilleure visibilité des besoins réels en matière d'hébergement et d'y répondre au mieux ?

1.1.1. Répartition territoriale et modèle d'orientation

Intervention de Nathalie CHOMETTE, directrice de l'exploitation chez ADOMA.

Références :
- Réflexions pour un nouveau modèle d'accueil des demandeurs d'asile (9 octobre 2013).
- Le dispositif Accueil temporaire Service de l'Asile (octobre 2013).

- Plusieurs constats ont été rappelés en introduction parmi lesquels l'enjeu aujourd'hui de répondre à une prise en charge et une répartition des flux qui ne sont pas équitables sur le territoire national.

- Plusieurs pistes de solution sont proposées :
  - Mettre en œuvre un schéma national pour définir la répartition des demandeurs d'asile, au même titre que pour les autres dispositifs d'hébergement généralistes.
    - Un modèle d'orientation au niveau national permettrait d'homogénéiser les pratiques, d'améliorer la mixité des publics et des nationalités au sein des centres, etc.
  - Réfléchir à un dispositif incitatif pour favoriser l'accueil dans les départements non tendus, en termes d'hébergement et d'insertion, notamment les communes rurales.
  - Recentrer l'orientation autour d'une structure nationale unique (qui pourrait être l'OFII par exemple), pour une orientation plus équilibrée dans les centres. Cette orientation interviendrait après la phase d'enregistrement (premier rendez-vous à la préfecture, attribution d'un hébergement temporaire, identification des personnes vulnérables).
    - Ce schéma est un préalable pour répondre à la crise de la demande en accélérant les procédures d'asile et de prise en charge.
    - Ce dispositif intégrerait l'ensemble des places disponibles dans un modèle d'orientation national.
  - Homogénéiser l'offre avec un statut juridique unique permettant d'accueillir le demandeur d'asile, quelle que soit la procédure, pour faciliter la prise en charge.
  - Réfléchir à la possibilité de découpler plusieurs types d'accompagnement : un accompagnement dans l'hébergement (dédié à la vie sociale, la scolarité, la santé), un accompagnement juridique (dédié à la préparation aux procédures) et un accompagnement de prise en charge des déboutés en aval.
    - L'accompagnement juridique pourrait être réalisé par d'autres opérateurs en fonction de la mutualisation des compétences.
    - La prise en charge des déboutés pourrait faire l'objet d'un traitement spécifique : l'organisation d'un accueil spécifique permettrait un meilleur accompagnement, notamment en matière de subsistance et d'aide au recours. Cette solution permettrait de répondre à une difficulté rencontrée dans les centres : la gestion de demandeurs d'asile en cours de procédure et de personnes qui s'inscrivent dans un autre parcours.
  - Prévoir la mise à l'abri dans un hébergement temporaire pour préparer l'orientation.
  - Mettre en œuvre des partenariats entre les acteurs pour homogénéiser les dispositifs sur l'ensemble du territoire tout en pouvant être différents selon les territoires.
  - Revoir les prestations pour une prise en charge plus équitable des disparités de situation entre demandeurs d'asile.

- Plusieurs interventions ont permis d'apporter des éléments de réponse :
  - Des précisions ont été demandées sur la mise en place d'un accueil spécifique pour les personnes déboutées qui est une question sensible en termes de gestion et de symbole. Ce

dispositif viserait à éviter le transfert des déboutés sur des dispositifs d'hébergement généralistes (115 notamment) et d'offrir un meilleur accompagnement. Le constat est fait que l'hôtel n'est pas une solution durable pour des personnes généralement réunies en famille dont le retour au pays n'est pas assuré. La « non-prise » en charge des déboutés engendre une dérive des coûts et une absence de pilotage dans l'accompagnement. L'accompagnement inclurait notamment la mise à l'abri, l'aide juridique pour la construction d'un parcours et la définition de solutions de retour dont l'aide au retour.

- Le type d'hébergement que pourrait revêtir le dispositif dédié aux déboutés n'a pas été présenté sous une forme définitive. Une partie de ce public est pris en charge par le BOP 177 dans des structures généralistes. Un modèle national dédié aux déboutés reste à définir, notamment en ce qui concerne un type d'hébergement diffus ou collectif. Ce modèle viserait bien à assurer une solution équitable, juste et respectueuse des personnes, alternative à l'hôtel jugé insatisfaisant. Les associations sont réservées sur le principe de la création de centres dédiés regroupant des personnes pouvant faire l'objet de mesures d'éloignement du territoire national.

- L'OFII a notamment appuyé l'idée d'un pilotage national plus fort nécessaire à une meilleure répartition des flux sur le territoire, en rappelant que 67 % des flux d'asile en métropole se concentrent sur 6 régions. Cette orientation nationale impliquerait des objectifs par région, en partie déterminés par l'indicateur des taux d'occupation (ou taux d'équipement selon Forum Réfugiés-Cosi) et sur une base consensuelle. Chaque région aurait pour mission de décliner ces objectifs au niveau départemental. L'OFII a cependant lié le bon fonctionnement d'un tel système à l'amélioration du temps d'instruction de l'OFPRA et de la CNDA.
  - Deux modèles s'opposent : une gestion uniquement centralisée ou un modèle articulé entre le niveau national et le niveau régional avec deux niveaux d'admission. Il est précisé qu'un système d'orientation national suppose un système de prise en charge global, sur la base d'un traitement accéléré.

- La mise en place d'un modèle d'orientation centralisé devrait s'accompagner d'une plus forte directivité, en comparaison du modèle existant qui repose davantage sur le libre-choix du demandeur d'asile.
  - Un fonctionnaire souligne que le libre-choix est aujourd'hui exploité par les filières pour concentrer les demandes sur certains territoires. Le pilotage national aurait vocation à améliorer la lutte contre les fraudes et les filières.
  - Certaines associations ont rappelé leur attachement au respect des libertés individuelles mais aussi de la prise en compte de la diversité des besoins, en cherchant à trouver un équilibre entre dirigisme et dispositif incontrôlé.
  - D'autres associations ont soutenu que les conditions d'accueil en France étant de meilleure qualité ou plus diversifiées que celles observées dans d'autres pays européens, une plus grande directivité était de nature à améliorer le dispositif d'ensemble sans remettre en cause son caractère accueillant.
  - Pour la FNARS, le contenu et les conditions d'une plus grande directivité doivent être approfondies : quelles sont les mesures d'accompagnement et d'aide à la vie quotidienne (aide au transport par exemple) nécessaires pour rendre acceptable une proposition d'hébergement éloignée du lieu d'arrivée (ou d'admission au séjour) du DA ? La question de l'accès à l'ATA, malgré un refus de proposition d'hébergement, doit également se poser dans ce cadre.
  - Michel LALANDE a précisé que le pilotage national envisagé devrait

nécessairement s'articuler avec un pilotage territorial, plus à même de répondre précisément aux besoins des demandeurs d'asile en termes d'accompagnement médico-social. Le constat est fait qu'un modèle de service public de l'asile doit répondre à l'absence d'homogénéité des demandeurs d'asile (diversité des parcours et des besoins).

> Un consensus est apparu sur le principe d'un dispositif national, notamment pour un meilleur pilotage de l'orientation.
Cependant, le degré de liberté dans l'orientation reste à définir, dans la perspective d'un équilibre entre respect du demandeur d'asile et directivité élevée. Cette question renvoie à l'obligation d'acceptation de l'offre d'hébergement, traitée au point 1.1.3.

1.1.2. Modèle de prise en charge lors de l'orientation

- La prise en charge le plus en amont possible a été posée, notamment en comparaison du modèle allemand dans lequel la régulation est déterminée dès la première étape du dispositif d'accueil.

- L'OFII a rappelé les principaux enjeux qui s'attachaient à une réforme de la prise en charge avec un système complexe, une prise en charge tardive et un accompagnement insuffisant : il préconise la révision du dispositif d'entrée dans l'hébergement le plus en amont possible, qui repose sur une évaluation rapide de la situation du demandeur d'asile en préfecture ou par l'OFPRA (solution privilégiée par les associations) doté de moyens conséquents et décentralisés et une offre immédiate de prise en charge dans le cadre d'une orientation territoriale pilotée au niveau national.

- Un dispositif amélioré de la prise en charge en amont permettrait d'établir un fléchage et un suivi précis du parcours du demandeur d'asile. L'Angleterre et la Suède ont mis en œuvre des dispositifs de suivi global. En France, le déficit d'informations ne permet pas ce suivi : lieu d'hébergement, domiciliation réelle pour transmettre les informations, etc.

- Il est précisé qu'une prise en charge plus rapide doit intégrer un système de filtrage pour déterminer rapidement le statut du demandeur d'asile et, le cas échéant, prévoir des accompagnements différents. Les associations plaident au contraire plutôt pour un dispositif unifié d'hébergement et d'accompagnement quel que soit le statut du demandeur.

- Le service de l'asile rappelle que les pays européens, tels que l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, associent fortement les phases d'amont et d'aval, à la différence du modèle français. Le modèle hollandais s'appuie schématiquement sur des centres d'accueil temporaire, d'une durée de 3 semaines pendant le traitement de la demande d'ouverture de procédure. Lorsque cette procédure dépasse ce délai, le demandeur est transféré dans un centre dédié. Un centre dédié aux déboutés existe également en fin de procédure.

- Il est rappelé que dans certains pays, la prise en charge est adaptée selon le profil et le parcours du demandeur d'asile. En Allemagne, la procédure intègre la question de la santé du demandeur d'asile, à la différence de la France. Il s'agit-là d'un enjeu important, notamment dans la construction d'un modèle plus équitable vis-à-vis des

personnes vulnérables dont les conditions de retour seront difficiles en cas de refus d'obtention du statut.

- Le modèle de prise en charge doit intégrer des profils divers parmi les demandeurs d'asile. Les personnes sous procédure Dublin n'ont pas vocation à rester sur le territoire national tout en étant bénéficiaires d'un droit au soutien juridique, à l'hébergement et à l'accompagnement. Par ailleurs, il est souligné que dans le cadre d'un système d'orientation national : les procédures spécifiques qui s'appliquent aux « procédures Dublin » obligent à transmettre à un État membre comme la Pologne le demandeur d'asile avant 14h de la journée. La FNARS précise qu'une minorité de Dublin sont aujourd'hui renvoyés vers le pays d'entrée et que, dès lors, il n'est pas certain qu'un pilotage national puisse être une solution.

1.1.3. Conditionnalité de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

- Un modèle d'orientation plus affirmé pose l'enjeu de la conditionnalité des aides versées lorsque l'État n'est pas en capacité d'offrir une solution d'hébergement.
  - Il a notamment été proposé que le refus d'une proposition de logement dans une autre région que le point d'arrivée du demandeur d'asile entraîne la fin des droits à l'ATA.
  - Une solution intermédiaire serait de moduler cette conditionnalité selon la situation du demandeur d'asile : proximité de sa famille, dossier de santé, etc.
  - La conditionnalité est contestée fortement par certaines associations pour lesquelles le versement de l'ATA prend en compte une composante subsistance, en plus de la composante compensation de l'absence de logement public. Dans ce cas, la suppression de toute aide ne serait pas envisageable. Plusieurs associations plaident également pour déconnecter l'ATA de la demande d'hébergement.

- Le service de l'asile précise que dans les pays européens où la dissociation est effectuée entre l'allocation et l'hébergement, aucune loi sur l'inconditionnalité de l'accueil n'est en vigueur. L'accueil vise à héberger prioritairement les plus vulnérables.

- Le refus de l'offre d'hébergement dans un cadre d'orientation renforcé pose la question du maintien du droit à l'hébergement dès lors que le demandeur se retrouverait sans hébergement pendant le délai d'instruction. Il pose aussi la question du maintien du droit à l'accompagnement. Les associations défendent majoritairement le maintien du droit à l'hébergement et à l'accompagnement durant toute la procédure d'instruction de la demande d'asile même s'il y a eu un premier refus ou une rupture de prise en charge.

> Un consensus se dégage sur la mise en œuvre d'une orientation nationale. La discussion porte sur le principe de conditionnalité de l'allocation temporaire d'attente.

1.1.4. Hébergement et accompagnement des personnes déboutées à la sortie des structures dédiées à l'asile

- L'élaboration d'une offre d'accompagnement et d'hébergement dédié aux personnes déboutées de leur demande a fait l'objet d'un débat nourri. Il est rappelé que ce sujet a été débattu lors du dernier comité de concertation et que le représentant du HCR en

a fait un sujet à part entière du débat sur la réforme de l'asile.

- Plusieurs positions se sont exprimées :
  - La prise en compte spécifique des déboutés est nécessaire, compte tenu du nombre de personnes en situation d'errance ou sans solution de prise en charge, pour pallier l'absence d'accompagnement de qualité dans l'offre d'hébergement en hôtel ou sur les dispositifs d'hébergement généralistes. FTDA a notamment souligné que l'hébergement durable en hôtel n'est pas une solution, quel que soit le statut.
  - Un tel système de prise en charge dédié aux déboutés a l'avantage de sortir de la dépendance du système d'hébergement d'urgence vis-à-vis du parc en hôtel. Il est noté qu'un rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France publié en 2006 avait dressé un bilan sévère de l'utilisation trop fréquente des nuitées en hôtels au titre de l'hébergement d'urgence.
  - Le service de l'asile apporte des éléments chiffrés tirés de la dernière enquête trimestrielle 2013 sur les offres en HUDA au niveau national : 54 % en hôtel ; 18 % en collectif et 28 % en appartement.
  - L'accompagnement des déboutés n'a de sens que s'il est organisé par une prise en charge le plus en amont possible.
  - La création d'un dispositif d'hébergement dédié pose la question de son articulation avec le dispositif d'hébergement généraliste. Sur le plan des principes, l'accueil spécifique de personnes s'étant vu adresser un refus d'obtention du statut de réfugié est contesté.
  - Enfin, certaines associations ont exprimé leur crainte de voir un tel dispositif revêtir les caractéristiques d'un parc communautarisé ou regroupant des personnes menacées d'éloignement. La FNARS n'est pas favorable à des établissements dédiés pour les déboutés : l'État doit être en capacité de proposer des solutions dignes respectant les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge des personnes sans abri quel que soit leur statut administratif.

- Plusieurs interventions (des associations et administrations) ont porté sur les situations comparées au niveau européen :
  - La prise en charge des déboutés est assurée en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et au Royaume-Uni selon des dispositifs spécifiques. En Belgique, des places dédiées aux déboutés ont été créées pour les accompagner et aider à construire un parcours.
  - Un statut temporaire a été créé en Allemagne pour organiser un retour ou une intégration. Ce statut s'adresse ainsi également aux déboutés qu'il n'est pas envisageable de renvoyer à court terme.
  - La Belgique a mis en place en 2011 quatre centres ouverts dédiés au retour des personnes déboutées : dès la notification négative de l'instance compétente, le demandeur obtient une orientation sur la base du volontariat dans un de ces quatre centres (entre 30 et 40 % acceptent cette orientation). Le dispositif de retour en Belgique se concentre sur l'aide au retour volontaire avec un résultat de +70 %. Ce dispositif s'appuie sur la cessation du versement des aides publiques après l'expiration d'un délai déterminé après la notification de refus.

1.1.5. Approche globale de la prise en charge et dimension interministérielle

- L'administration territoriale a rappelé que la gestion articulée s'imposait au-delà de la question budgétaire entre les BOP 177 et 303. La gestion articulée est nécessaire pour établir un diagnostic globale (offre existante et demande notamment, tant en termes de quantité que de qualité) et concerne l'ensemble des politiques impliquées dans la gestion de l'asile. Cet exercice de gestion coordonnée ou articulée de la demande et de l'offre doit permettre de calibrer les réponses et anticiper les flux.

- Il est rappelé que des « diagnostics à 360° » sont actuellement réalisés sur les territoires afin de prendre en compte toutes les situations de mal logement en intégrant les besoins des migrants. Cette démarche de diagnostic découle du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et vise à mettre en place dans les départements une méthode partagée.

Intervention de Hugues BESANCENOT,
secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis

Référence :
- Contribution de la Préfecture de la région Picardie sur le pilotage et l'organisation en région de la demande d'asile.

- Le pilotage national doit s'inscrire dans une approche davantage interministérielle. La prise en charge des demandeurs d'asile prend en compte la santé publique, la prise en charge scolaire des enfants, etc. Cette approche doit permettre un meilleur pilotage, une évaluation plus précise des dispositifs et une plus grande cohérence des politiques publiques.

- La répartition des demandeurs d'asile, pilotée au niveau central, est une condition préalable pour la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale. Cependant, cette orientation devrait tenir compte d'un ensemble de caractéristiques : appartenance à une communauté, liens familiaux, situation personnelle (notamment la santé), etc.

- Le constat est fait que la diversité des acteurs nuit à l'efficacité et la lisibilité du dispositif de l'asile. La gouvernance territoriale, qui doit gagner en simplification, pourrait s'appuyer sur l'unification des dispositifs au sein d'un seul point d'entrée pour le demandeur d'asile.

> Consensus qui se dégage sur une approche globale de la politique de l'asile, au-delà de la seule gestion budgétaire des BOP 303 et 177.

1.2. La simplification du dispositif et de sa gestion

Ce sous-chapitre visait à répondre à la clarification des rôles et des compétences dans la prise en charge des demandeurs d'asile au niveau territorial. Il apparaît clairement, en effet, que la mise en œuvre d'un pilotage national n'est pas envisageable sans la rénovation de la gouvernance territoriale. Cependant, si le pilotage territorial reste à reformater, le pilotage national reste à construire.

1.2.1. La coordination régionale

Intervention d'Arnaud DEHEDIN, chargé de mission
auprès du secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de région de Picardie

Référence :
- Note en cours de transmission.

- Le constat est formulé que la régionalisation de l'accueil dans la préfecture de l'Oise a concentré les flux sur la plate-forme de Beauvais et créé une congestion, alors même que la ville n'est pas l'épicentre naturel de la région. 80 % des demandeurs d'asile étaient concentrés dans l'Oise. Constat également d'une difficulté à mettre en œuvre des outils de pilotage pour certains hébergements : le DNA n'intègre pas les HUDA.

- La préfecture de région a mis en œuvre un pilotage régional qui repose prioritairement sur une meilleure coordination et une gestion globale du dispositif régional :
  - La décision du pilotage de la domiciliation et de la prise en charge a été prise en comité d'administration régionale (CAR).
  - Une seule plate-forme régionale oriente les demandeurs d'asile vers un CADA ou un HUDA selon une clé de répartition entre les trois départements (en fonction des capacités d'accueil), soit 15 % dans l'Aisne, 60 % dans l'Oise et 25 % dans la Somme.
  - L'orientation prescriptive vers un département prend en compte la situation personnelle et familiale du demandeur.
  - Une instance de concertation et de coordination se réunit tous les trimestres, permettant d'associer tous les acteurs de l'asile : associations, opérateurs, Pôle Emploi, ARS, direction territoriale de l'OFII, services de l'État.
  - La coordination s'est mise en place également entre les services préfectoraux et Pôle Emploi pour vérifier le bon enregistrement des personnes, régler les dysfonctionnements sur l'ouverture des droits, examiner les sorties de l'ATA lors d'une prise en charge en hébergement.
  - La domiciliation est prévue en amont dès la prise de rendez-vous en préfecture : une personne bénéficie d'un accueil dans un délai de trois semaines.
  - Enfin il est précisé que la coordination est également menée sur un plan budgétaire : la programmation du BOP 177 intègre dans ses modalités de péréquation les futurs déboutés dès l'année N, permettant une anticipation des demandes futures.

- Un point a été présenté sur la situation particulière de l'Île-de-France qui est le principal point d'entrée des demandeurs d'asile, avec une concentration forte de familles. La spécificité est également institutionnelle puisque la préfecture de police délivre les APS.
  - Dans ce contexte, la coordination se met en place au sein d'un comité de pilotage composé du préfet de région et des huit préfets de département, ainsi que de l'OFII et de la DRIHL (puisque le SGAR lui a confié une partie du suivi de la politique de l'asile).
  - C'est cette coordination qui permet un dispositif plus souple dans le cadre d'une répartition interdépartementale des demandeurs d'asile. La répartition repose sur un modèle de territoires tendus et détendus afin de désengorger les territoires les plus congestionnés. La réussite de cette expérimentation a reposé notamment sur le partage d'information envers les familles, permettant une orientation sans difficulté.

- Le secteur associatif souligne que dans de telles expérimentations, l'implication des associations est nécessaire (également les associations de bénévoles non opérateurs) dans l'accompagnement des ménages. Il est rappelé en outre que la situation francilienne est très tendue avec un grand nombre de demandeurs d'asile isolés sans hébergement, en errance, ou pris en charge dans le dispositif de veille sociale faute de place en CADA. Pour les familles, l'accueil se fait principalement à l'hôtel, ce qui est loin d'être satisfaisant en termes de qualité, d'insertion et de financement à grande échelle par l'État d'un parc d'hébergement dégradé

1.2.2. Rôle des plates-formes départementales

Intervention de Sandrine DESROCHES, directrice de Forum Réfugiés COSI dans le Rhône

Référence :
- Fiche expérience – proposition : simplifier l'accueil et accroître la fluidité des dispositifs.

- Cette intervention a présenté un modèle spécifique dans le Rhône autour d'une articulation forte entre une plate-forme d'accueil, un centre de transit et une instance d'admission concertée hebdomadaire.
- La plate-forme d'accueil offre des services mutualisés : le Secours catholique intervient sur les missions d'aide matérielle, de priorisation du diagnostic et d'aide sociale, la Croix Rouge française sur les missions relatives aux familles, et des permanences intégrées de la CPAM et de Pôle Emploi sont organisées. La plate-forme instruit les demandes d'hébergement.
- Il existe une articulation forte avec l'instance d'admission pilotée par le préfet et le service du SII. Cette instance regroupe tous les partenaires institutionnels et associatifs (cf. dispositif similaire en région Picardie). C'est dans ce cadre que le diagnostic concernant les demandeurs les plus vulnérables est mené.
- Enfin, la principale spécificité du dispositif repose sur l'existence d'un centre de transit qui a vocation à accueillir les primo-arrivants et gérer l'arrivée des flux. Les premières démarches sanitaires, juridiques et d'orientation sont réalisées. L'orientation est essentiellement locale, parfois interdépartemental, plus rarement national. Cette organisation permet de gérer la répartition sur le dispositif et de prendre en compte les situations particulières. Il est à noter que des procédures particulières permettent d'accueillir les personnes en procédure volontaire pour le départ ou sous procédure Dublin.
- Des outils de suivi partagés existent entre les trois instances : chaque semaine, un échange en format restreint a lieu pour piloter l'orientation ; en séance plénière chaque mois pour associer tous les partenaires (DDCS, SIAO, l'OFII). Cette coordination permet une lisibilité totale des mouvements (entrée/ sortie). C'est le centre de transit qui permet de réorienter avec 166 puis 220 places aujourd'hui (taux de rotation de plus de 480%).

- Médecins du Monde a rappelé que la vulnérabilité des demandeurs d'asile était une dimension à intégrer dans tout dispositif pour y faire correspondre une variété d'acteurs. Le modèle « lyonnais » présente l'avantage de réunir sur un même espace l'ensemble des acteurs jusqu'à Pôle Emploi. Cependant, le dispositif est également saturé avec de nombreuses situations d'errance ou de prise en charge dans le dispositif d'hébergement généraliste et n'a pas été une réponse définitive à la congestion du dispositif d'asile en Rhône-Alpes.

- Le CASP est intervenu pour préciser la particularité du dispositif parisien : les familles sont hébergées par le SAMU Social avec un suivi en plate-forme pour l'accompagnement. Ainsi, la CAFDA (coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile) a pour mission d'accueillir des familles qui souhaitent demander l'asile à Paris et de les accompagner dans leurs démarches. Elle dispose d'un pôle médical qui évalue et oriente les familles en fonction des urgences médicales et besoins de soins. Cette plate-forme repose sur un travail inter-associatif et développe des partenariats sur l'ensemble de la région (CPAM, ADSP, OFII). Il ressort que l'échelon départemental est plus à même de répondre à l'enjeu de l'accompagnement et du fléchage que l'échelon régional. Il est rappelé par Michel LALANDE que le pilotage s'inscrit à trois niveaux : national, régional et départemental (pour le pilotage opérationnel).

- Il est rappelé également qu'avant 2006 se réunissaient les Commissions Locales d'Admission (CLA) dont la mission était de centraliser les demandes d'entrée en CADA et d'en assurer l'orientation et l'admission, en tenant compte notamment de la singularité des situations. Non seulement ces commissions étaient présidées dans chaque département par les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale, mais elles rassemblaient l'ensemble des acteurs et partenaires concernés sur le territoire d'un département, qu'ils soient institutionnels, opérateurs ou encore associatifs. A l'époque un quota de 20 % était réservé aux orientations nationales.

> Consensus sur le caractère positif des plates-formes départementales multi-services (notion qui n'a pas été définie à proprement parler) où l'on simplifie le parcours des DA avec une offre globale. Consensus sur le niveau départemental, au moins pour les départements tendus (politique à géométrie variable).

> La mise en œuvre de centre d'accueil temporaire (ou centre de transit) en attente d'orientation des personnes vers un hébergement stable ne fait pas l'objet d'un consensus mais il n'y a pas d'opposition de principe. Le modèle doit être précisé pour aboutir à une proposition acceptable par tous. Cette solution fait consensus en comparaison de l'hébergement en hôtel.

1.2.3. Les collectivités territoriales

- L'implication des collectivités territoriales part du constat que le dispositif de l'asile n'est pas réductible à la seule gestion des BOP 303 et 177. L'enjeu d'une meilleure coordination et d'une évaluation globale implique nécessairement les collectivités territoriales.
  - Le souci de transparence dans la politique de l'asile conduit à impliquer davantage les collectivités territoriales dans des dispositifs de concertation. Un pilotage national plus directif devrait s'accompagner d'une réflexion en amont dans la mise en place d'indicateurs et dans la déclinaison territoriale des orientations nationales.
  - Le souci de transparence devrait également être plus présent dans la présentation régulière de la politique de l'asile, notamment lors des réunions annuelles de présentation du bilan de l'action de l'État ou dans des comités de pilotage dédiés.

- De facto, l'implication des collectivités territoriales s'exerce essentiellement en aval lorsqu'aucune solution d'hébergement n'a été trouvée. C'est l'exemple de la ville de

Rennes avec la mise en place d'un programme COORUS.

- Cependant, il est rappelé par la FNARS et la ville de Rennes que cette implication n'a pas vocation à remplacer l'État dans une de ses missions régaliennes.
- Les associations insistent sur le besoin de mener un travail de pédagogie auprès des collectivités territoriales.

2. L'hébergement des demandeurs d'asile

2.1. L'harmonisation du système de prise en charge

Plusieurs scénarios d'offre d'hébergement sont envisageables : le modèle CADA, rappelé par la contribution écrite de COALLIA, un hébergement dissocié de l'accompagnement comme il se pratique dans certains États membres ou le modèle AT-SA présenté par ADOMA.

2.1.1. Le modèle CADA

Il s'agit d'un point important du débat dans la perspective d'harmoniser et d'homogénéiser les dispositifs d'hébergement et d'accompagnement, et alors que le rapport des inspections générales préconise une généralisation de centres d'hébergement de type CADA.

Audition de Florian VALAT et Jean-Pierre BATTESTI (IGA), Christine D'AUTUME et Bernard VERRIER (IGAS), Jean-Philippe DE SAINT-MARTIN (IGF), rapporteurs du rapport sur l'hébergement des demandeurs d'asile et l'ATA (avril 2013)

Référence :
- Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des DA (avril 2013).

- Une présentation succincte des principales conclusions du rapport a été faite :
  - Avec un rappel de leur lettre de mission : évaluer le dispositif d'hébergement d'urgence et l'ATA et examiner les pistes de rationalisation, en intégrant les effets de la régionalisation.
  - Autour de trois objectifs : Garantir des conditions équitables de prise en charge (ciblée sur les besoins), optimiser la gestion des capacités, assurer la soutenabilité des dépenses d'hébergement.
  - Avec des constats forts : le dispositif HUDA est devenu un mode d'hébergement à part entière dû à la pression des flux et des délais de traitement ; le coût de l'hébergement en HUDA (avec le versement de l'ATA) est identique à celui du CADA ; la congestion est due également à une trop grande concentration sur certaines régions et grandes villes ; l'hébergement généraliste est sollicité sur toute la procédure.
  - Rappelant que les propositions du rapport ne sont pas dissociables et doivent être intégrées dans une approche globale.
  - Autour de 5 axes :
    - Définir impérativement une approche globale tant en termes financiers que gestionnaires.
    - Mener des enquêtes régulières pour établir une vision globale de la demande et de l'offre dans une approche territoriale et afin de proposer des scénarios.
    - Réduire les délais de traitement en révisant le parcours du demandeur d'asile (notamment par la suppression de l'exigence de domiciliation pour délivrer l'APS).
    - Réaffirmer le principe d'accueil des demandeurs d'asile en procédure normale dans un hébergement homogène.

        - Établir une meilleure répartition des flux sur le territoire.

- Le principe retenu par les inspecteurs est celui d'un modèle unique d'hébergement sans que le modèle CADA ne soit la seule solution envisagée.
    - Le modèle d'accompagnement souhaité devrait déterminer le modèle d'hébergement retenu. Deux scénarios sont possibles :
        - Un accompagnement externalisé qui pourrait notamment être transposé aux plates-formes d'accueil notamment en ce qui concerne le suivi juridique.
        - Une externalisation limitée des compétences d'accompagnement dans un modèle intégré.
        - Les inspections générales précisent qu'aucune préférence n'a été exprimée par rapport aux scénarios envisageables. L'évolution de la prise en charge de certaines prestations est envisageable : l'assistance d'un avocat devant l'OFPRA dispenserait de l'accompagnement juridique habituellement pratiqué, par exemple. Il est précisé qu'un groupe de travail inter-associatif, initié par l'administration, réfléchit aux prestations qualités.
        - Par ailleurs, les inspections générales ont précisé que le principe d'une modulation des offres d'accompagnement était pertinent face au constat d'une diversité de besoins et de la nécessité de les objectiver en phase amont.
    - Le scénario d'un renforcement du nombre de places de type CADA est préconisé dans le cadre d'une programmation pluriannuelle avec une diminution des places HUDA, préalable à la crédibilité du dispositif. Un projet de loi triennal permettrait de prendre en compte une projection de la demande.
        - Ce scénario suppose un assouplissement des régimes juridiques en matière d'extension et de création de places en CADA.
        - Il suppose également de choisir un mode d'accompagnement.
        - La définition des zones retenues pour la création de places devrait s'appuyer sur une articulation plus forte entre l'orientation au niveau national et la définition des cibles au niveau territorial. Ce scénario devrait intégrer une réflexion sur l'utilisation des places vacantes dans les dispositifs d'hébergement actuels.
        - La crédibilité de ce scénario, proposé dans le cadre d'une contrainte à coûts constants, repose sur le préalable d'une réduction des délais de procédure. Il est rappelé que le mode d'hébergement doit être mis en cohérence avec la situation administrative du demandeur d'asile et la finalité des procédures.

- Il a été indiqué qu'un modèle d'orientation national serait utile essentiellement pour déterminer des cibles territoriales en amont afin d'engager une meilleure répartition des flux et compenser le caractère exceptionnel des systèmes de péréquation existants.

- Sur la comparaison des dispositifs et leurs coûts, les inspecteurs apportent des éléments complémentaires.
    - La comparaison entre l'hébergement d'urgence et le CADA dépend de la composition familiale des demandeurs d'asile et de la qualité des requêtes. D'une part, le pourcentage d'adultes dans les centres fait varier sensiblement le coût du dispositif (seuls les adultes touchent en effet l'ATA). D'autre part, à délais égaux, les coûts sont plus élevés en CADA. Les modèles budgétaires utilisés doivent donc tenir compte des fluidités (taux de rotation en HUDA/CADA) et des compositions familiales.
    - Il est précisé que l'AT-SA offre des pistes intéressantes notamment pour répondre aux enjeux de soulagement des tensions dans les zones les plus sollicitées. L'IGAS conditionne un renforcement de cette disposition à la définition préalable d'un socle de prestations. L'IGAS a précisé que l'expression « de type CADA », formulée dans le rapport, pouvait recouvrir le

modèle AT-SA.

- Sur l'unification de l'accompagnement quelle que soit la procédure retenue, les inspections générales ont avancé le principe que le placement d'un demandeur d'asile en CADA n'ayant pas vocation à rester sur le territoire national (procédure Dublin) était contraire à une bonne gestion du dispositif. L'accès au droit au logement est respecté mais dans un cadre qui offre une graduation de choix selon la procédure retenue.

2.1.2. Le régime juridique des CADA

Intervention de Jean-Marie OUDOT, directeur général de COALLIA

Référence :
- Les centres d'accueil pour DA ne sont pas le problème, ils sont la solution.

- Jean-Marie OUDOT a rappelé l'intérêt d'une contractualisation, notamment en termes de référence pour les travailleurs sociaux, prévue par le CASF. Le CASF donne du sens à l'action des personnels. D'autres associations rappellent que la demande de protection internationale se double nécessairement d'une protection sociale fournie au sein des CADA.

- Le CASF permet l'existence de structures intégrées, harmonisées à l'échelle nationale. Sans contractualisation, on se prive également de moyens de traiter de l'accompagnement de la demande d'asile. France Terre d'Asile partage le soutien apporté à la contractualisation. L'accompagnement des demandeurs d'asile en CADA intègre également l'identification des besoins et la définition de solutions.

- Il est rappelé que l'hébergement en CADA ne dure que pendant la délai de traitement du dossier. L'aide juridique ne relève pas du CADA.

- Il est rappelé que le CASF prévoit déjà la possibilité de fermer un CADA. En ce sens, la fermeture des CADA n'est pas un enjeu. L'argument de la lourdeur créée par l'application du CASF n'est pas réel.

- Le sujet du régime juridique des CADA a été évoqué à plusieurs reprises et ne fait pas l'objet de consensus. La mission d'inspections a rappelé que sa préconisation, à ce stade, était de poursuivre la comparaison entre le CASF et le CESEDA. Une note du service de l'asile devrait être diffusée. Les associations défendent fortement le maintien des CADA dans le CASF sans exclure une simplification des procédures de création ou d'extension de places.

- Le service de l'asile a mis en relief le paradoxe d'une gestion territorialisée des places et d'une gestion centrale des créations de places. La pluralité des échelons de gestion n'est pas prévue par le CASF. Le service de l'asile convient qu'un assouplissement réglementaire pourrait répondre à certaines rigidités, après avoir évoqué notamment la question des difficultés de créer ou d'étendre un CADA ainsi que celles des expulsions dans un tel cadre réglementaire.

- La DGCS a fait valoir l'intérêt de mener une réflexion sur l'unification de l'ensemble des statuts juridiques sur l'hébergement (généraliste et des demandeurs d'asile).

L'OFII abonde dans ce sens en proposant une harmonisation des régimes juridiques applicables à l'asile (CASF, CESEDA, Code du travail) et une réflexion sur la possibilité de créer un noyau central et un régime plus souple pour les places périphériques (adaptables en fonction des flux). Une note devrait être diffusée par l'OFII.

2.1.3. Le modèle AT-SA

Audition de Bénédicte ELIE, directrice territoriale de l'Eure / Eure et Loir pour ADOMA

- Le dispositif AT-SA représente aujourd'hui 2160 places au niveau national. L'avantage du modèle d'hébergement AT-SA repose principalement sur sa flexibilité : l'hébergement s'adapte plus facilement à la composition familiale et accueille une mixité importante de publics (familles, enfants, personnes isolées). Les taux de présence indue sont bas.

- Le taux d'encadrement est inférieur à celui des CADA. Il est précisé que des synergies ont été créées avec les CADA. Le débat sur le coût du dispositif AT-SA fait ressortir que les 15€ par place (24€ pour les CADA) n'intègre pas la part variable de l'ATA versée aux demandeurs d'asile. Les structures AT-SA n'accueillent qu'un nombre restreint d'animateurs, à la différence des CADA.

- L'accompagnement dans l'AT-SA est centré sur l'essentiel : elle inclut l'accompagnement juridique et social mais l'animation est le plus souvent externalisée, à la différence du CADA.

- La sortie est prévue au même titre que dans les CADA : au-delà du délai de 30 jours, le directeur peut faire connaître au débouté une décision de sortie. La demande de régularisation ou de réexamen n'impacte pas la décision de sortie. En matière de fluidité, les résultats sont au-dessus des résultats des autres centres d'hébergement avec 42 % des sorties de déboutés.

- L'orientation des demandeurs ainsi que les places vacantes dans le dispositif sont gérées par l'OFII dans un cadre national directif. Ce dispositif a été initialement créé pour désengorger les territoires les plus tendus. Toutes les places en AT-SA sont intégrées dans le DNA pour un pilotage transparent.

- Il est précisé que le dispositif AT-SA ne dépend pas du CASF mais est régi par une convention annuelle entre l'État et ADOMA. Le secteur associatif signifie qu'il s'agit-là d'une différence cruciale.

> Le modèle de l'AT-SA suscite de fortes interrogations dans le secteur associatif qui considère que ce dispositif ne doit pas se substituer au CADA. Cependant, il est reconnu que ce modèle pourrait constituer un volant d'hébergement d'urgence pertinent, supérieur en qualité à l'hébergement en hôtel.

2.1.4. Les principes de l'ATA

- Les inspections générales font le constat d'une augmentation rapide des dépenses liées à l'ATA : l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile et l'expansion du champ des bénéficiaires sont les principales raisons.
    - Par ailleurs, les inspections générales ont mis à jour l'existence de nombreux indus : 20 % des 750 dossiers examinés. Deux raisons sont avancées : les dysfonctionnements dans les échanges d'information entre les acteurs

institutionnels et le caractère non prioritaire de la gestion de l'ATA par Pôle Emploi. Le coût est estimé entre 25 et 30 millions d'euros.

- Les inspections générales font également le constat d'un système créateur de disparités de traitement en fonction du type d'hébergement (CADA / HUDA) et de la situation familiale (famille / célibataire) et appellent à une réforme de l'ATA.
  - Ils recommandent la « familialisation » de l'ATA qui se traduirait par une allocation de 9,5€ par adulte et 4,5€ par enfant. La majorité des associations sont également favorables au principe de familialisation de cette prestation sans se prononcer sur les montants.
  - Le rapprochement de l'ATA et de l'AMS est une piste envisageable, tout en prenant en compte le type d'hébergement sélectionné et la situation du demandeur d'asile.
  - La déconnexion ATA/hébergement doit être mise en relation avec la crédibilité du schéma d'orientation national.

2.2. Une meilleure fluidité du dispositif

2.2.1. Le modèle d'autonomisation des demandeurs d'asile

Audition de Gérard SADIK, coordinateur asile de La Cimade

Référence :
- Contribution de la Cimade pour l'atelier hébergement.
- Propositions de la Cimade pour une réforme du droit d'asile en France.

- Le constat porte sur un système partiellement bureaucratique, un dispositif d'accueil sous-optimal, des procédures complexes (notamment la dualité d'hébergement en fonction de la procédure normale et la procédure prioritaire).

- Plusieurs modèles sont envisageables :
  - L'augmentation des places de CADA entraînerait une difficulté sur la capacité de places à pourvoir. Les évaluations des inspections sont insuffisantes par rapport aux flux constatés et aux taux de rotation.
  - La seconde piste serait de revenir à la situation d'avant la réforme de 1991 qui privilégiait le dispositif d'accueil en CADA pour les personnes les plus vulnérables. Cette piste n'est pas réellement envisageable et nécessiterait une revalorisation de l'ATA de façon substantielle.
  - Enfin, le modèle que propose La Cimade repose sur un principe d'autonomisation du demandeur d'asile. La proposition d'hébergement pourrait se faire dès l'accueil en préfecture mais la prise en charge en CADA serait réduite dans le temps jusqu'à l'insertion du demandeur d'asile.
    - La sortie progressive se ferait à partir du sixième mois, soit le temps légal de la procédure avec un droit au travail et un accès au droit commun des prestations sociales. Les missions des CADA seraient scindées en deux parties : une première phase consacrée au suivi médico-social, une seconde phase consacrée aux missions d'insertion.
    - Le service de l'asile précise que ce modèle de phasage existe en Europe, concentré sur l'autonomisation du demandeur d'asile. En Suède et en Belgique, les demandeurs d'asile ont le droit de travailler.

- L'OFII introduit l'idée que concentrer toutes les fonctions d'accompagnement dans une même structure accroît la dépendance du demandeur d'asile qui peut lui être dommageable.

2.2.2. Accompagnement lors de la procédure de sortie

- Les inspections générales font le constat qu'il n'y a pas de sortie pour les déboutés, mais un transfert d'un dispositif vers un autre. Ainsi, l'on constate qu'il y a trois fois plus de ressortissants étrangers qui restent en France que de ressortissants qui obtiennent le statut de réfugié. Le préalable à la mise en place d'outils d'accompagnement est de déterminer le statut du débouté et notamment s'il fait partie ou s'il est exclu de la politique de l'asile.
  - Les CADA ne sont pas les structures les plus adaptées pour faciliter l'éloignement.
  - L'allongement des délais d'examen est contraire à une gestion efficace.
  - Les incitations au départ sont une piste à réfléchir, notamment l'aide au retour volontaire, dispositif actuellement peu développé et qui produit de très faibles résultats.

Audition de Serge Godard, maire de Clermont-Ferrand, ancien sénateur

- La principale difficulté de l'hébergement est la concentration sur un seul territoire. En ce sens, la réforme de la régionalisation a créé de nombreuses difficultés. Le maire appelle à créer des points d'accueil dans chaque préfecture de département.

- L'absence de partage d'information et de coordination a conduit à l'expulsion de 340 personnes sans en informer la mairie. La mise en place d'outils de concertation est indispensable. Cependant, la gestion de la crise a permis une fluidité réelle entre chaque service (État et mairie). Il est à noter également que les demandeurs d'asile étaient au nombre de 87 sur les 340 personnes sans hébergement. 30 d'entre eux ont été relogés rapidement sur le dispositif national et sans refus.

Concertation sur la réforme de l'asile
Atelier n°3 « Hébergement des demandeurs d'asile »
Synthèse de la séance 3
(jeudi 17 octobre 2013)

Éléments de cadrage :

Lors de la dernière séance de l'atelier 3, la méthode d'élaboration de la note finale qui sera remise à la sénatrice Valérie LETARD et au député Jean-Louis TOURAINE a été présentée. Un projet de note sera adressé aux membres de l'atelier le jeudi 24 octobre et un retour sera attendu des membres de l'atelier pour le jeudi 31 octobre au plus tard.

Il est rappelé que le format de la note sera volontairement synthétique (entre 15 et 20 pages maximum) pour affirmer des orientations claires et lisibles, assorties de préconisations. Les scénarios alternatifs qui ont été proposés lors des échanges en séance seront mentionnés. La rédaction devra respecter, autant que possible, les positions respectives.

La séance du jeudi 17 octobre a ainsi permis de mener les dernières auditions programmées et de soumettre à validation du groupe les principales orientations retenues à l'issue des échanges autour des axes de la gouvernance et de l'hébergement.

***

I. La gouvernance en matière d'hébergement et d'accueil

Présentation des orientations en matière de gouvernance :

- Michel LALANDE, préfet de région Basse-Normandie, a rappelé que les réflexions menées au sein de l'atelier 3 s'attachaient à trois grands principes :
  - Le droit d'asile est un legs à préserver : la politique de l'asile est fondatrice de la République. A ce titre, elle proclame et exige un traitement digne des personnes accueillies.
  - Le droit d'asile est une exigence à garantir : il s'agit d'un engagement de la France au regard de son histoire, de ses valeurs et des conventions internationales qu'elle a signées.
  - Les publics de l'asile ne sont pas homogènes et, par conséquent, appellent à dépasser des réponses trop monolithiques. Il faut des solutions diversifiées et adaptées à des parcours individuels. La recherche d'un accueil plus homogène et de qualité plaide ainsi pour un réseau du service public de l'asile intégrant une diversité d'offres de prise en charge et d'acteurs (associations notamment).

- Il a ensuite présenté l'architecture proposée pour la mise en place d'une gouvernance en matière d'hébergement des demandeurs d'asile reposant sur :
  - Une stratégie : rendre lisible la politique publique de l'asile en France.
  - Une déclinaison opérationnelle : organiser la prise en charge territoriale des demandeurs d'asile.
- Il s'agit bien d'une organisation, d'une méthode et d'un pilotage, s'appuyant sur des valeurs de service public dans le cadre d'une politique pleinement assumée et partagée par tous les acteurs qui y concourent.

- Ces orientations sont le résultat des travaux au sein du groupe et sont posées pour être débattues et validées afin de produire une note à l'attention des parlementaires.

1. Une stratégie : rendre lisible la politique publique de l'asile en France

1.1. Une stratégie nationale de l'asile

- Le Préfet a défendu la mise en place d'une gouvernance qui reposerait sur une organisation et un schéma, préalables indispensables au bon fonctionnement du dispositif. Cette stratégie nécessiterait la mise en place d' :
  - Un schéma national qui définit notamment le nombre de places et leur ventilation territoriale.
  - Une évaluation globale de cette politique afin d'en mesurer, entres autres, les résultats tant du point de vue de l'entrée en hébergement que de l'insertion des demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié.
  - Une politique coordonnée au niveau interministériel compte tenu des enjeux de santé publique, d'éducation et de formation qui se posent.

- La proposition d'un schéma national fait l'objet d'un large consensus, tant auprès des associations que des représentants de l'administration.

- Le caractère interministériel du pilotage est appelé par plusieurs associations à être renforcé. Il est aussi partagé par certains représentants de l'administration, notamment le représentant de la DGCS :
  - Le représentant de la DGCS soutient cette approche. En ce sens, il soutient la proposition d'un portage national interministériel qui intègre la santé, l'éducation nationale, étant donné que la politique de l'asile dépasse le champ des programmes 303 et 177.
  - La porosité des budgets opérationnels de programme (BOP) ne traduit pas seulement une approche technique mais bien la porosité des dispositifs d'hébergement généraliste et d'hébergement spécialisé.
  - La porosité est centrale tant en termes d'impact que de poids dans la programmation budgétaire pour assurer une bonne visibilité et une prise en charge de qualité sur l'ensemble du dispositif.
  - Pour ADOMA, le traitement des BOP appelle à une approche pragmatique dans un contexte de contrainte budgétaire : la fusion des deux BOP pourrait conduire à une rationalisation des budgets et une mutualisation des crédits et, par conséquent, entraîner leur diminution, ce qui constituerait un risque pour la soutenabilité du dispositif.
  - Le Secours Catholique souligne que la précédente réforme intervenue en 2007 n'a pas été suivie d'une évaluation. La mise en place d'un pilotage interministériel devrait inclure une évaluation.

- Le rôle du directeur général des étrangers en France pourrait être mieux défini. Plusieurs membres de l'atelier (FNARS, DRIHL) estiment, en effet, que la définition du portage n'est pas de la compétence de l'atelier : le portage partenarial et interministériel ne devra pas préjuger de l'autorité de tutelle de la politique de l'asile.

1.2. Une gouvernance reposant sur une régulation nationale

- Le Préfet a défini le fonctionnement de cette régulation :
  - Toutes les places d'hébergement dédiées aux DA seraient intégrées dans le dispositif national, de telle sorte qu'aucune place d'hébergement échappe au dispositif de régulation.

- Le SAS pose la question de la crédibilité du dispositif de régulation nationale si le principe de libre-choix, proposé dans la partie sur l'hébergement, est maintenu. La Croix-Rouge belge a mis en valeur le caractère directif du dispositif belge. De même, le directeur territorial de l'OFII a souligné, lors de son audition, que l'insuffisance d'accompagnement des personnes orientées avait entraîné des retours importants de ces publics vers le point d'entrée.
  - Le Préfet Michel LALANDE rappelle que les refus d'orientation vers un hébergement, dans toutes les expériences qui ont été présentées dans l'atelier n°3, sont résiduels. Pour que l'orientation réussisse, il faut que le dispositif repose sur l'implication, la responsabilisation et l'adhésion des DA, sinon son bon fonctionnement ne pourra jamais être totalement garanti. Cette adhésion est nécessairement conditionnée à la qualité de l'accompagnement et de l'information.
  - Médecins du Monde rappelle que l'association a toujours défendu le principe de la liberté du demandeur d'asile de refuser une orientation, mais pas le principe de la liberté de choix du lieu d'hébergement. En faisant reposer le dispositif sur l'adhésion, les dispositifs existants témoignent de taux de refus peu élevés.

1.3. Une coordination régionale

- Le Préfet a rappelé que la régulation nationale imposait de réfléchir à la gouvernance territoriale. La région peut être l'échelon pertinent pour une déclinaison territoriale de l'entrée du DA en France.
- Cette déclinaison territoriale, animée par le Préfet de région, s'inscrirait dans un cadre partenarial entre les associations (gestionnaires et bénévoles), les élus et l'Etat. Il définirait une ventilation par département, en fonction des objectifs nationaux, des besoins et des capacités.

1.4. Un suivi opérationnel départemental

- Le Préfet propose que le suivi de l'hébergement soit assuré au niveau départemental, notamment la gestion des centres d'hébergement, leur mise en conformité aux normes, etc.
- Consensus sur le suivi opérationnel au niveau départemental qui amène à des propositions de complément :
  - La DRIHL estime que la note finale pourrait affirmer que le dispositif de l'asile doit être capable de répondre à la prise en charge des DA. Le Préfet Michel LALANDE souhaite que la note de JRS (« La rue n'est pas un hébergement ») soit citée dans la note finale.
  - Le suivi opérationnel doit se faire dans un cadre national et régional concerté qui évite les disparités de traitement dans la mise en œuvre. Un niveau minimum de prestations socles devrait être exigé de façon homogène sur l'ensemble du territoire.

2. Une déclinaison opérationnelle : organiser la prise en charge territoriale des DA

Il s'agit d'organiser la prise en charge du DA lorsqu'il arrive sur le territoire et procède à une demande d'asile, avec l'objectif principal d'accélérer la prise en charge le plus en amont et de faciliter l'accélération des délais administratifs de traitement.

2.1. Des plates-formes régionales au cœur de la gouvernance

- Le Préfet propose la mise en place de plates-formes d'accueil : elles seraient le point d'entrée des DA dans le dispositif. Elles peuvent être régionales ou départementales en fonction du poids et de la taille de la région.
- Ces plates-formes doivent être des lieux pluridisciplinaires desquels les DA doivent sortir avec une orientation (parcours identifié, bilan de santé), dans le cadre de la régulation.
    - La territorialisation de l'OFPRA, afin de réduire les délais de procédure, pourrait s'inscrire dans ces plates-formes. Il faut penser à des formes innovantes et comparées aux situations existantes (exemple du défenseur des droits qui s'appuie au niveau territorial sur des personnes bénévoles agréées).

- A ces plates-formes d'accueil est adossé un hébergement temporaire permettant une mise à l'abri effective et immédiate, avant une orientation dans les délais les plus courts vers un hébergement pérenne.

- Les plates-formes régionales (ou départementales le cas échéant) font consensus au sein de l'atelier. Le SAS rappelle que cette proposition est cohérente avec une approche globale de l'asile. L'échelon régional est pertinent dès lors que le préfet de région a vocation à être l'acteur clé dans la gestion des programmes budgétaires.

- Le Secours Catholique souhaite que des précisions soient apportées sur le rôle des plates-formes régionales : l'option d'une première orientation organisée dans la plate-forme renvoie à la question de la gouvernance des procédures. Le Secours Catholique plaide pour que cette orientation ne dépende plus de la préfecture. Les disparités de traitement sont liées à l'accueil organisé sur le territoire. Cette option nécessiterait une structure plus lourde qu'un délégué de l'OFPRA. Le Secours catholique précise qu'il s'agit d'un débat crucial qui pose soit la distinction soit l'intégration des fonctions d'accompagnement et celles de reconnaissance du statut.
    - Le Préfet Michel LALANDE rappelle qu'une architecture trop précise ne correspond pas à l'ambition d'une note synthétique. La présence d'un représentant de l'OFPRA pourrait être envisagée dans l'ensemble des territoires dans lesquels ce serait jugé nécessaire. Cette proposition s'inscrit dans l'idée de plates-formes interdisciplinaires qui intègrent des fonctions plurielles. Le rôle du représentant de l'OFPRA serait d'établir rapidement une première indication sur la demande. Le pilotage de ces plates-formes est difficilement envisageable par l'OFPRA.
    - Un tel dispositif permettrait de prendre en compte la « trilogie »[31] présentée par

31 Cette « trilogie » comprend trois profils : les demandeurs d'asile dont la demande, compte tenu de leur parcours, ne fait aucun doute sur l'obtention du statut de réfugié au terme de la procédure ; les demandeurs d'asile dont la demande sera rejetée étant donné les pièces fournies au dossier ; les demandeurs d'asile dont la situation réclame un examen approfondi.

le Secours catholique lors de la séance 2 de l'atelier. La plate-forme oriente vers une prise en charge immobilière, régulée et adaptée aux besoins du demandeur d'asile. Ce dispositif pourrait intégrer une proposition de La Cimade d'un accompagnement gradué : la constitution d'un premier dossier en plate-forme permettra d'entreprendre un travail sur le parcours et l'insertion dans la société le plus en amont possible.
    - FTDA précise que le statut du représentant de l'OFPRA doit rester général dans la note car il mériterait un débat en soi.
    - Jean-Marie BOUTIFLAT de la FNARS suggère une formulation : « l'OFPRA est le premier instructeur de la demande d'asile », afin de clarifier son rôle dans le document de travail.
    - L'OFII indique que le scénario belge permet un traitement rapide de l'orientation (l'accueil, l'identification et l'orientation se font en un jour) tout en conservant une distinction des fonctions d'identification et d'accompagnement.

- La création d'un hébergement temporaire adossé à la plate-forme d'accueil régionale fait consensus dans l'atelier. Cette solution éviterait une congestion du dispositif d'hébergement généraliste en amont de la procédure comme c'est le cas aujourd'hui.
    - La FNARS souhaite que les personnes soient rapidement orientées vers des structures de type CADA. Elle considère en effet que la création de places d'hébergement temporaire ne peut se substituer à l'offre CADA qui doit être renforcée et programmée en aval.

2.2. Un hébergement adapté au niveau local

- La déclinaison territoriale organise un hébergement adapté au niveau local : cet hébergement pourrait s'intégrer dans le cadre d'une meilleure coordination entre l'hébergement social généraliste et l'hébergement dédié aux DA.
- L'hébergement, qui sera traité dans la seconde partie de cette séance, doit inclure le soutien à l'insertion professionnelle et sociale pour les régularisés et les réfugiés. La question des déboutés devrait faire l'objet d'un temps particulier, difficilement compatible avec le format de cet atelier.

- Le débat portant sur la prise en charge des déboutés a émergé à plusieurs reprises, laissant exprimer différentes approches :
    - Certains représentants associatifs et d'élus font le constat que l'absence d'accompagnement crée les déboutés. L'aide au retour ne peut pas constituer seule l'accompagnement vers la sortie.
    - ADOMA rappelle que la personne déboutée de sa demande ne peut pas être traitée avec les mêmes dispositifs ou le même degré d'accompagnement que ceux ayant obtenu le statut de réfugié, pour garantir la lisibilité du dispositif de l'asile.

- Médecins du Monde propose plusieurs modifications de formulation dans le document de travail :
    - « Suivi personnel médico-social renforcé si besoin » est remplacé par « suivi personnel médico-social adapté » (page 17).
    - L'hébergement est remplacé par « habitat », permettant une prise en compte plus large que la seule question de l'hébergement.

- Le CASP indique que l'échelon départemental est crucial mais qu'il n'offre actuellement aucune instance de concertation entre les différents opérateurs. Les « veilles sociales », animées par les DDCS, pourraient intégrer la politique de l'asile. Une autre solution consisterait à créer une instance identique en charge de cette question. Ce lieu de concertation, différent du pilotage, associerait les acteurs du secteur de l'asile et de l'urgence sociale. L'interministérialité à l'échelon national se traduirait à l'échelon départemental.
    - A ce titre, Florent GUEGUEN exprime son souhait que l'implication des collectivités territoriales soit traitée dans la note finale.

- Un débat a porté sur le partage ou l'exclusivité des fonctions attribuées aux plates-formes régionales :
    - Le Secours Catholique souhaite un élargissement, au-delà des seules plates-formes, à d'autres acteurs : l'exclusivité du premier accompagnement représente un risque de dépendance pour le DA. Dans l'hypothèse d'une saturation des plates-formes, les DA seraient directement fragilisés. A l'heure actuelle, de nombreuses agences, telles que la CPAM, sont en charge de favoriser l'accès aux droits des titulaires de droit. Proposition de nouvelle rédaction (page 14 du document de travail) remplacé « des plates-formes régionales seraient le premier point d'entrée » par « seraient le point d'entrée privilégié ».
    - Pour les représentants de l'administration notamment, la situation décrite par le Secours Catholique ne correspond pas à l'enjeu de la phase d'accueil : lors du dépôt d'une première demande, la personne ne bénéficie d'aucun statut. Durant cette phase d'attente, la personne n'a pas de droits existants. D'un point de vue opérationnel, la solution d'une plate-forme centralisatrice permettrait, pour le demandeur d'asile, d'attendre dans des conditions dignes l'ouverture de droits lors du dépôt de la demande d'asile. Point soutenu également par Forum Réfugiés-Cosi.
    - FTDA souhaite également que soient prévus des mécanismes de prise en charge effective des personnes dans cette période de transition sans droits. L'existence de centres d'hébergement temporaire supposerait un niveau d'exigence élevé en termes de qualité de l'accueil.
    - Le CASP précise que la question de la durée de traitement en amont peut être traitée en simplifiant l'accès aux procédures. En-dessous de 5 jours, le traitement d'une demande en amont permettrait au dispositif des plates-formes une fluidité optimale.

2. L'hébergement des demandeurs d'asile

Présentation des orientations en matière d'hébergement :

- Florent GUEGUEN rappelle que l'objectif principal est de garantir une qualité d'hébergement et d'accompagnement à tous les DA.

- 5 principes sont présentés :
    - Un accompagnement social et administratif tout au long de la procédure, quel que soit le mode d'hébergement et la situation administrative.
    - L'obligation pour l'Etat de proposer des conditions de vie dignes aux DA.
    - Une égalité d'accès des DA à un hébergement et à un accompagnement quelle que soit la procédure (procédure de droit commun, Dublin, prioritaire).

- Un accompagnement médical et un accès aux soins tout au long de la procédure.
- La recherche de l'adhésion du DA quant à son mode d'hébergement. A ce principe est attachée la déconnexion de l'ATA à l'offre d'hébergement.

1. Unifier et harmoniser le modèle d'hébergement et d'accompagnements des DA

- Florent GUEGUEN rappelle trois principes sur l'hébergement :
  - Le modèle CADA recueille le plus large consensus, même s'il ne peut être unique : en ce sens le CADA peut être le modèle pivot du DNA.
  - Les associations ont exprimé une demande forte de différencier la politique migratoire de celle du droit d'asile : le transfert des CADA dans le CESEDA est exclu.
  - Un pilotage interministériel de l'offre d'hébergement fait consensus, compte tenu des missions d'accompagnement social des établissements dans le DNA.

1.1. Tendre vers la généralisation du modèle CADA dans le cadre du CASF

A/ Modèle unique ou modèle pluriel

- Florent GUEGUEN présente le cadre d'ensemble d'un dispositif d'hébergement reposant sur un effort de généralisation des CADA :
  - Le maintien d'un cadre protecteur pour les CADA ; le code de l'action sociale et des familles (CASF).
  - Le vote d'une loi de programmation pluriannuelle de transformation d'une partie du parc HUDA en CADA, conformément aux préconisations des inspections IGAS/IGF/IGA.
  - La définition plus précise des prestations socles pour l'hébergement et l'accompagnement sur mesure.
  - La mise en place d'un accompagnement gradué en fonction du degré d'autonomie du bénéficiaire.
  - Un schéma qui privilégie les places en diffus, qui favorisent l'autonomisation du ménage.
  - La rationalisation et la transparence sur les coûts d'hébergement doit être recherchée.
  - Le modèle AT-SA présenté par ADOMA est une des alternatives à l'hébergement hôtelier qui peut être développée sur certains territoires tendus.
  - L'implication des associations bénévoles est une piste à envisager, en complément de l'intervention des professionnels.
  - Le développement d'une offre plurielle d'hébergement alternative à l'hébergement hôtelier (CADA, AT-SA, utilisation du parc social ou privé vacant, logement d'insertion et intermédiation locative) dans les zones tendues.

- Le service de l'asile du ministère (SAS) rappelle que ces propositions s'éloignent des synthèses des deux premières séances et de la fiche-repères sur plusieurs points :
  - Il n'y a pas de consensus sur le modèle d'hébergement puisque plusieurs scénarios ont émergé pendant les échanges : un hébergement simple, le modèle AT-SA présenté par ADOMA et le modèle CADA présenté par COALLIA.
  - L'audition des inspections générales ne transparaît pas dans l'approche retenue : de fait, l'évaluation des coûts des différents dispositifs constitue une variable

importante sur laquelle l'atelier n'a pas d'élément. Un principe de prudence est nécessaire dans la formulation de nos préconisations.
    - L'atelier 2 a fait émerger deux scénarios distincts qui vont transparaître dans leur note finale. La note de l'atelier 3 ne devra pas hésiter à reprendre cette méthode.
    - Le SAS précise que le rapport des inspections parle d'hébergement de type CADA, ce qui ne réduit pas le modèle d'hébergement aux seuls CADA. Les inspecteurs généraux avaient en effet précisé que d'autres modèles pouvaient s'y rattacher, tels que l'AT-SA.
    - Le SAS rappelle que l'intervention des inspections générales a confirmé qu'à facteurs constants (flux, délais, fluidité des centres), la transformation de places HUDA en CADA ne pouvait se faire à coûts constants.

- Le Préfet rappelle que les oppositions ne sont pas irréconciliables :
    - Il y a un consensus sur le fait que les CADA constituent le centre de gravité de l'hébergement des demandeurs d'asile.
    - En outre, d'autres modèles sont possibles, notamment le modèle AT-SA. Par ailleurs, l'innovation sociale peut être mise à contribution. Il faut affirmer plus encore l'innovation et l'expérimentation dans le champ de l'hébergement des demandeurs d'asile.

- Florent GUEGUEN précise également plusieurs points qui, à son sens, ne font pas dissensus dans l'atelier :
    - Le CADA est un modèle pivot, compte tenu de la qualité d'accompagnement qu'il offre, sans être la réponse unique pour répondre aux défis territoriaux qui se posent. Le projet proposé reposera sur une palette d'outils et de solutions, intégrant le CADA, l'AT-SA, le logement accompagné (logements vides du parc social et privé avec un accompagnement associatif).
    - Sur la pertinence économique du modèle, cette réflexion s'appuie sur l'évaluation du rapport des inspections générales : une loi de programmation pluriannuelle jusqu'en 2018, dans un schéma de 35 000 places en CADA par transformation du parc HUDA en maintenant un volant de 10 000 places d'hébergement avec accompagnement, est un modèle jugé économiquement soutenable par Florent GUEGUEN. Ce redéploiement doit permettre de trouver des alternatives à l'hôtel. Cependant, cet effort ne suffira pas à répondre aux flux et stocks des publics concernés et donc à répondre à l'engorgement du dispositif d'hébergement généraliste.

- Plusieurs représentants de l'administration se retrouvent sur l'association du modèle CADA avec le modèle AT-SA. L'OFII rappelle ainsi que la priorité est la définition de principes forts pour mettre en œuvre un hébergement de qualité : une orientation directive, un hébergement et une prise en charge pour les DA qui prévoit le cas échéant un mécanisme de réintégration en cas de refus d'un hébergement dans une autre région.
    - Cependant, le modèle CADA n'est pas un acquis indiscutable. Le développement des plates-formes en région doit s'accompagner d'une réduction de l'accompagnement en CADA. Il est notamment proposé qu'une partie des compétences dans les CADA soit mutualisée dans les plates-formes régionales.
    - L'enjeu n'est pas le statut juridique qui s'applique aux CADA mais la flexibilité des structures. La réglementation actuelle est trop complexe. Le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit des mécanismes et des schémas nationaux

alors que la gestion des places se fait au niveau local.

- Les associations sont majoritairement en désaccord avec ces orientations. La FNARS est clairement opposée à une dissociation des missions d'hébergement et d'accompagnement et au principe de délégation aux plates-formes des missions d'accompagnement réalisées en CADA. Cette délégation remettrait en cause le modèle d'accompagnement global proposé en CADA. Il a également été rappelé que le CASF permet une flexibilité des structures à hauteur de 30 % des capacités d'accueil.

- FTDA précise que le modèle AT-SA est similaire au modèle CADA en de nombreux points. Cependant, le modèle CADA proposé par Florent GUEGUEN est pertinent à la condition de voir les délais de procédure diminuer. La note finale doit comporter une anticipation des effets de la réforme et du contexte.

- Il est proposé d'intégrer la problématique de l'hébergement d'asile dans les politiques contractuelles déclinées au niveau régional : contrat de projets État-région, fonds structurels européens (FSE et FEDER).

B/ Coûts des dispositifs

- Le SAS rappelle que l'impératif de maîtrise de la dépense publique dans l'élaboration de préconisations est absent de la réflexion finale. Cette dimension budgétaire devrait être réaffirmée dans la note finale.

- Bruno ARBOUET, ADOMA, rappelle que le CADA est en effet le moins mauvais des dispositifs existants mais son coût rend irréalisable une généralisation.
  - Si la démarche d'une généralisation des CADA est intellectuellement pertinente, elle ne peut pas s'extraire des contraintes budgétaires qui rendent irréalisable cette proposition (à coût constant, 24€ par place, le modèle n'est pas soutenable).
  - En termes d'enjeux, le problème crucial reste la résorption des nuitées hôtelières. La pluralité des modèles d'hébergement doit être explorée. Dans ce contexte, le modèle AT-SA a des atouts.

- Sur l'aspect budgétaire, Jean-Marie OUDOT, COALLIA, rappelle qu'il n'est pas permis d'évaluer le coût du dispositif CADA sur une moyenne de 24€ par place. Les coûts des centres dépendent directement de la composition des familles. De fait, les prix des CADA n'ont pas nécessairement vocation à converger. Il est indispensable de distinguer la moyenne de la cible. Il s'agirait d'élaborer un système de références dans lequel les différents dispositifs d'hébergement seraient intégrés.
  - Un association rappelle que, s'agissant de la soutenabilité budgétaire du modèle CADA, ces établissements ont le pris de journée le plus faible des établissement médicaux sociaux, prix de journée qui a d'ailleurs diminué de 8 % les 3 dernières années. Ce prix de journée est très inférieur au CHRS et comparable (selon les inspections) aux prix de journée HUDA+ATA.

- Pour Médecins du Monde, la qualité de la procédure et de l'hébergement sont des principes fondamentaux sur lesquels les questions de coût ne doivent pas prendre le dessus : un cahier des charges devrait être négocié en ce sens entre les associations et l'État.

C/ Format de l'hébergement en CADA

- Sur le format en diffus de l'hébergement des CADA, un représentant de l'administration soulève que leur démultiplication devrait s'accompagner nécessairement d'un accompagnement individualisé. Il s'agit de trouver un équilibre pertinent entre l'hébergement d'urgence, les hébergements de type CADA et les nuitées hôtelières. L'idée d'un diagnostic 360° est cruciale pour établir une carte des besoins.
  - Cette position est soutenue par le SAS : les coûts en CADA diffus ou collectif sont identiques mais le collectif est plus adapté pour les isolés. Cette affirmation mériterait d'être démontrée.

D/ Définition de l'accompagnement

- Le SAS précise que le modèle de CADA n'existe pas en Europe. Il est donc possible de s'interroger sur la nature des prestations assurées par les CADA. Nombre de prestations, dissociées de l'hébergement, sont chronophages. Les comparaisons européennes pourraient servir de base de réflexion : en Suède et aux Pays-Bas, un système de carte à puces est délivré par une agence de l'asile permettant de régler les démarches administratives et d'alléger les structures d'accueil et d'accompagnement.
- Cette orientation, visant à réduire les prestations d'accompagnement en CADA, n'est pas acceptable pour les associations.

- Sur la question des prestations socles, plusieurs pistes émergent :
  - Le SAS insiste sur l'innovation, trop peu présente dans le document de travail actuel : il faut porter des idées nouvelles sur la mutualisation et le principe de socle-commun par exemple.
  - Le Secours catholique souhaite que les prestations socles soient définies dans un cahier des charges partagé : il serait le cadre d'un dialogue de gestion entre l'Etat, les structures d'associations opérateurs et les associations qui interviennent bénévolement. Leur présence devrait également être effective lors des discussions et négociations entre l'État, les collectivités territoriales éventuellement et les associations. Proposition de rédaction dans la note finale : « toutes les associations bénévoles sont présentes dans les structures de négociation ».
  - Certaines associations soulignent que l'implication des associations bénévoles ne doit pas les amener à se substituer à l'Etat dans ses compétences propres. L'intervention des bénévoles doit être seulement complémentaire.

1.2. Des schémas régionaux d'hébergement et d'accompagnement

- Florent GUEGUEN souligne la cohérence de cette proposition avec la régulation nationale souhaité dans la partie de la gouvernance. Cette proposition s'articule avec une organisation plus territorialisée pour remédier à la concentration de l'accueil sur les capitales régionales.

- Florent GUEGUEN propose d'organiser une forte articulation entre l'hébergement dans le DNA et la prise en charge dans le dispositif généraliste (CHRS, veille sociale, SIAO) pour réduire les situations d'errance et éviter les ruptures de prise en charge.

Pour atteindre cet objectif, un pilotage interministériel paraît indispensable.

- Un représentant de l'administration propose que les items de la partie du document de travail portant sur les schémas régionaux d'hébergement et d'accompagnement soient traités séparément. Lors de la présentation de cette partie, Florent GUEGUEN avait précisé que la proposition d'un schéma régional avait été faite par le Préfet Michel LALANDE.
  - De fait, le schéma régional est pertinent pour promouvoir une innovation territoriale indispensable au défi de la pluralité de l'offre face à un public non homogène.
  - C'est l'échelon pertinent pour engager une péréquation départementale et développer une innovation territoriale. Cela doit nécessiter une mise en ordre des schémas existants, sur la base des diagnostics à 360° engagés par l'Etat (SG MAP) et qui ont vocation à se généraliser.
  - Il faut encourager à contractualiser, non pas sous la forme de DGF annuel, mais par des contrats d'objectifs de moyens pluriannuels.

- ADOMA estime que la pertinence d'un tel modèle, reposant sur des schémas régionaux, est conditionnée à la rapidité de mise en œuvre d'une réforme des procédures pour simplifier les démarches et raccourcir les délais. Dans le contexte d'une procédure garantie à 6 mois par l'OFPRA, la capacité actuelle des CADA suffirait. Bruno ARBOUET souhaite que ce point figure dans la note finale.
  - Une association a contesté cette affirmation, compte tenu du décalage actuel entre l'offre et la demande.

- La description du cadre général doit intégrer la phase transitoire pour la mise en œuvre d'un dispositif opérant : la résorption des nuitées hôtelières, la généralisation de l'accompagnement pour toute forme d'hébergement, la définition et la mise en œuvre d'un socle minimal d'accompagnement, etc.

- L'assistant parlementaire du député-maire de Caen nuance l'intérêt d'une fusion des deux BOP (177 et 303) : les deux BOP sont d'ores et déjà poreux mais le BOP 303 finance également des actions d'insertion, ce qui pourrait entraîner une diminution budgétaire pour cette mission. La fusion des deux BOP devrait alors entraîner une sécurisation des fonds d'insertion.

- Certaines associations soulignent que l'accompagnement de proximité est incontournable pour un suivi pertinent.

- Une représentante de l'Association des Maires de France fait émerger, de nouveau, l'idée d'inclure les places de CADA dans les quotas de logements sociaux fixés par la loi SRU. Des réserves sont émises par le secteur associatif, la proposition contenant selon eux un risque de faire baisser mécaniquement les objectifs en matière de logement social. Il est précisé que le poids ou volume des places en CADA n'est pas suffisant pour avoir un tel impact. De nombreux effets d'aubaine sont envisageables, sans effet de seuil à l'échelle d'une ville ou d'une commune. Un témoignage explique que ce dispositif s'inscrirait dans l'objectif de repeuplement des zones rurales.

2. Réformer l'ATA pour améliorer les conditions de vie des DA

- Florent GUEGUEN explique que la réduction du coût de l'ATA passe nécessairement par la réduction des délais qui ne dépend pas globalement de cet atelier.
  - Cependant, il est nécessaire de réduire les versements indus et s'interroger à terme sur la pertinence d'une gestion par Pôle Emploi de l'ATA.
  - Il est toutefois inenvisageable pour les associations que l'ATA soit utilisée à des fins de contraintes dans le cadre d'une orientation vers un hébergement.

- Deux modifications fortes de la structure de l'ATA sont proposées par Florent GUEGUEN :
  - Déconnecter l'ATA de l'offre d'hébergement : ouvrir l'ATA aux personnes qui ne sollicitent pas un hébergement.
  - « Familialiser » le montant de l'ATA pour tenir compte de la présence d'enfants. Il ne s'agit pas de baisser l'ATA des isolés mais de majorer l'ATA versée pour les familles. Le rapport des inspections générales propose de familialiser l'ATA à coût constant.

- Plusieurs interventions ont nuancé l'intérêt d'une dissociation de l'ATA et de l'hébergement :
  - Une élue met en garde contre la dissociation de l'ATA et de l'hébergement, évoquant le risque de voir des DA sans hébergement être obligés de former des squats, notamment dans la situation où des demandeurs se retrouveraient à la rue parce que sans hébergement.
  - L'OFII souligne qu'il y a incompatibilité entre un objectif de déconcentration et une dissociation de l'ATA et de l'hébergement.

3. Accompagner les personnes déboutées vers la sortie des dispositifs dédiés aux DA

- Florent GUEGUEN propose de repenser l'accompagnement et la prise en charge des déboutés. Il y a un consensus sur le fait que les déboutés n'ont pas vocation à rester en CADA. Les taux de rotation doivent être améliorés pour fluidifier les structures d'hébergement après une décision de refus.
  - A cette occasion, il est rappelé que l'accueil inconditionnel en 115 ou en hébergement généraliste prévaut pour tous les individus.
  - L'accompagnement de la sortie doit être préparé en amont, y compris pour les demandes de régularisation.
  - Une partie du secteur associatif est réticent sur la création de centres dédiés aux personnes déboutées. Les représentants de l'administration y sont davantage favorables.

- Deux sujets sont ajoutés en complément du document de travail, à la suite des auditions du matin :
  - Le sujet de l'accès aux soins et de la prestation médicale dans les centres doit être traité, dans la partie de l'accompagnement.
  - La formation, l'apprentissage du français et la valorisation des pratiques des DA est un sujet fort d'innovation pour améliorer la sortie et faire en sorte que les délais de procédure soient un temps utile pour les personnes. Il s'agit également

de favoriser l'autonomie des DA, ce qui a nécessairement un impact sur l'insertion ou le retour.

- Pour Bruno ARBOUET, il est difficile de ne pas évoquer la question des déboutés qui est un des principaux facteurs d'embolisation du dispositif. Il s'agirait de mener une réflexion sur le type de droits, nécessairement différents des réfugiés, et d'accompagnement dont ils sont les bénéficiaires.

- Certaines associations plaident pour que l'OFPRA soit représentée dans les plates-formes régionales, afin de désengorger l'hébergement généraliste en amont et raccourcir les délais de traitement des demandes. La réflexion sur l'entrée du dispositif est centrale.
  - Secours catholique souligne ainsi l'importance de réduire les délais, avec une procédure efficace et protectrice.

- La proposition de créer des centres fermés ou ouverts pour les déboutés du droit d'asile ne fait absolument pas consensus, l'idée étant rejetée par les associations.

> Plusieurs lignes de force sont apparues :
- L'objectif est de conserver un nombre résiduel de nuitées hôtelières, sans doute indispensable pour des raisons liées aux ajustements de court terme.
- Les prises en charge immobilière doivent être dignes et respecter les règles de salubrité, sur un ensemble territorial qui rassemble la nation française autour de l'asile.
- L'orientation doit reposer sur le respect, autant que possible, du parcours et des besoins du DA et doit rechercher, comme c'est le cas aujourd'hui dans tous les dispositifs qui connaissent ces orientations, le consentement du demandeur d'asile.
- La nécessité de faire correspondre les structures d'hébergement à un public non homogène exclut la proposition d'un modèle unique en France, tout en cherchant à unifier les modalités d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile avec un exigence d'égalité de traitement. A côté des CADA, qui pourrait être un modèle pivot à développer, d'autres modalités d'hébergement et d'accompagnement son possibles dès lors qu'elles garantissent un haut niveau de protection et de prestations. L'innovation doit être recherchée : possibilité de faire des appels à projets.
- La problématique spécifique des déboutés renvoie à l'organisation d'une réflexion particulière dans un cadre approprié.
- L'élaboration, à travers un schéma national décliné régionalement, d'une carte dans laquelle figurent :
  - les plates-formes d'accueil pluridisciplinaires au niveau régional, voire infra-régional, en fonction des données démographiques (le Limousin n'est pas l'Ile-de-France), auxquelles sont associées des places d'hébergement provisoire en attendant l'orientation ;
  - les centres d'hébergement des demandeurs d'asile répartis sur l'ensemble du territoire.

3. Les auditions de la troisième séance

3.1. Administration

Audition de Monsieur Leondro MONTELLO, directeur territorial de l'OFII de Dijon.

- Une crise de dispositifs de l'asile atteint son apogée durant l'été 2012. Plusieurs décisions sont prises :

- Fin de l'aide alimentaire fournie pour répondre à l'augmentation des flux.
- Mise en place d'une orientation nationale : avec un taux de refus relativement faible, le dispositif fonctionne (7 refus sur 50 orientations).
- Choix d'orienter les DA vers les zones rurales (140 places sur un ensemble de 170) : une répartition inexistante auparavant.
- Arrêt de la délivrance automatique des APS et accroissement des OQTF.
- Installation de deux nouvelles bornes EURODAC (Mâcon et Sens).

- Des obstacles perdurent :
  - De nombreuses ordonnances médicales sont délivrées. Une réflexion a émergé pour que l'analyse du dossier médical puisse donner lieu à un examen en présence du patient ou à un entretien. Cette idée est partagée par la préfecture de région Picardie et la préfecture d'Ille-et-Vilaine. Il faudrait également changer le questionnaire que doit remplir le médecin pour déterminer le statut du DA. Une association s'interroge également sur un dispositif relativement récent, qui existe depuis 10 ans.

- La régionalisation n'est pas un problème en tant que tel, mais pose l'enjeu d'une bonne articulation avec une coordination à l'échelle régionale. Des structures de concertation régionales sur les conditions d'orientation et d'accueil sont nécessaires.

3.2. Association

Audition de Madame Evelyne DOGNIEZ, directrice de CADA, Croix-Rouge belge.

- En Belgique, l'organisation du système de l'asile dépend d'une structure centralisée au niveau de l'Etat fédéral (Fédasil). Cette structure dirige directement les places d'accueil et passe les conventions avec les différentes organisations non gouvernementales ou les municipalités.

- Deux types principaux de gestionnaire existent : les associations d'une part, les municipalités d'autre part. Cette dualité de gestion repose sur une pluralité de structures d'hébergement et d'accompagnement. Cette réforme est intervenue lors du vote de la loi en 2002, créant des centres dédiés.

- Une crise de l'accueil et de l'hébergement en 2011 a entraîné :
  - Une réorganisation administrative : l'asile est désormais placée sous l'autorité d'une seule administration (qui n'est pas placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur).
  - La mise en place d'une liste de pays sûr (avec une procédure accélérée et un hébergement dédié).
  - Le refus des conditions d'accueil, sauf exception, dès la première procédure de réexamen.
  - Un raccourcissement des délais d'examen : 12/15 mois à 6/9 mois aujourd'hui.
  - La mise en place d'un système de places de retour : depuis septembre 2012, les personnes qui reçoivent un ultime refus se voient orientées vers un autre centre dit ouvert. On leur délivre une information et un accompagnement vers le retour. Ils ont 3 jours pour quitter le centre et se rendre dans ces structures. 4 % des personnes seulement s'y rendent effectivement, selon la Croix-Rouge. La Belgique a été condamné car des familles ont été hébergées dans des centres fermés. Désormais, elles sont dans des « maisons de retour ».

- Un des enjeux actuels est qu'il n'y a pas de limitation pour le dépôt de demande d'admission.

- Il n'y a pas d'articulation entre les centres ouverts gérés par Fédasil et les centres fermés gérés par l'office des étrangers. A l'office des étrangers, le ministère compétent traite la question du séjour. Lorsque les instances ont traité cette demande, il y a une réactivation de l'ordre de quitter le territoire. Ce n'est plus la compétence du secrétariat à l'immigration mais de la compétence du ministère de l'intérieur.

- Le réseau repose sur une pluralité d'offres d'hébergement :
  - En amont, l'attribution en centre dépend de trois critères : linguistiques, familiaux et médicaux. La désignation du centre est considérée comme l'aide principale offerte par la Belgique. En cas de refus, le DA ne touche pas d'aide, à l'exception d'une aide médicale urgente. Ces personnes sont appelées les « no show » et constituent une communauté importante. La Belgique accepte de reprendre en hébergement une personne qui a refusé initialement une proposition d'hébergement.
  - Les centres varient entre 70 et 700 places. L'encadrement dans les centres gérés par la Croix Rouge belge est constitué d'un staff de base (directeurs, etc.) et un membre de personnel pour 15 résidents. Entre 30 et 60 dossiers sont suivis par travailleur social. Cela dépend de la situation familiale des DA.
  - Il y a une différence entre les centres collectifs et les centres des municipalités : pas le même type d'encadrement et modalités d'accueil différentes. En centres collectifs, il y a une mutualisation avec accompagnement social, aide juridique, etc. Cela permet une vision holistique de l'accompagnement.

- La Belgique a mis en place un suivi médical dès la phase amont :
  - Le DA enregistre son identité le matin et intègre une structure le soir même. Le lendemain, une visite du centre est programmée ainsi qu'un rendez-vous au bureau médical du centre (infirmières de la CR et de médecins prestataires qui sont indépendants).
  - Lors de la demande d'asile à l'office des étrangers, différents services sont proposés dont le service d'orientation et un passage obligatoire au radio thorax, sauf contre-indications.
  - Entre le moment de la demande d'asile et la sortie : un cédérom part à l'organe médical central et s'il y a des cas graves, ils sont orientés vers un hôpital conventionné à Bruxelles.
  - Pendant la procédure, le suivi médical se fait de façon permanente : convention avec l'État avec un droit de tirage avec un prix par place, hors salaire personnels, avec des règles de gestion.

- Sur les allocations versées : une allocation hebdomadaire est versée, à hauteur de 7,40€, par résident, en plus de l'hébergement et de l'alimentation. Une gratification peut aller jusqu'à 125€ par mois et par personne est versée également pour ceux qui assurent des tâches au sein des centres.

3.3. Témoignage / association

Audition de Madame Félicité KOUAKOU, administratrice de la FNARS (collège des personnes accueillies).

- L'introduction de la présentation est déclinée en trois volets :
  - Avant : la phase de domiciliation est complexe et place le DA dans une situation de précarité car c'est cette phase qui conditionne l'accès aux droits. Par ailleurs, aucun accompagnement n'est effectué entre le 115 et l'hébergement dédié aux DA.
  - Pendant :

        - Les conditions d'accueil sont précaires en hôtel. La réflexion devrait se porter aussi sur la rénovation des logements alternatifs (les conteneurs au Havre, la transformation de wagons).
        - La procédure d'asile est excessivement longue, ce qui amène à soulever la question du droit au travail, notamment pour favoriser l'autonomie des DA. Il s'agit d'un levier important pour l'intégration et l'accompagnement vers le retour, en valorisant la période d'attente d'une décision.
        - La simplification des démarches administratives est essentielle pour réduire les délais de procédure. La préfecture devrait pouvoir diffuser un document unique à l'ensemble des administrations.
        - Le traitement des vulnérabilités est une question cruciale dans la réflexion sur l'accompagnement.
        - De façon plus générale, l'accompagnement doit être renforcé à toutes les étapes du dispositif car il sécurise le DA et évite les ruptures de charge. Ces ruptures de charge sont en partie responsables de troubles psychologiques qui complexifient le retour ou l'intégration. L'accompagnement devrait également intégrer une information continue de l'état de la procédure.
    - Après : il s'agit de construire l'intégration ou l'accompagnement vers le retour, dans le cadre de procédures plus rapides.

- Les droits au travail soulèvent un débat de fond : certains participants soulignent qu'une ouverture plus large à l'accès au travail remettrait en question le modèle de l'asile. A contrario, l'accès à l'emploi permettrait aux DA de ne plus dépendre exclusivement de l'aide sociale lorsqu'ils sont sur le territoire et prépare l'insertion des personnes qui obtiendront le statut de réfugié. Si le DA est assimilé à une demande de séjour de droit commun, la demande d'asile doit-elle traitée d'une façon différente ? L'enjeu reste la réduction des délais des procédures.

- S'il y a difficulté à élargir l'accès au droit du travail, les DA pourraient avoir un accès à certains ateliers de formation, par cycle et en fonction des contenus.
    - Dans certaines régions, le BOP 104 relatif à l'intégration est ouvert aux réfugiés. Ce financement abonde des opérateurs et des associations pour traiter l'accès à l'emploi, dans le cadre des Centres Provisoires d'Hébergement. Il s'agirait d'étendre ces droits, au moins partiellement, aux demandeurs d'asile.
    - Michel LALANDE souligne qu'il faut chercher à valoriser les parcours pour éviter les effets de trappe que ne manquent pas de créer les séjours informels.

Concertation sur la réforme de l'asile
Atelier n°3 « Hébergement des demandeurs d'asile »
Synthèse de la séance 4
(mardi 5 novembre 2013)

Éléments de cadrage :
Conformément aux indications portées à la connaissance des membres de l'atelier par une lettre du 31 octobre, cette séance a eu pour objet de débattre principalement des deux schémas proposés par les deux parlementaires, Valérie LETARD, sénatrice, et Jean-Louis TOURAINE, député.

A cet effet, Nicolas PEHAU, représentant le service de l'asile à la direction générale des étrangers en France, a présenté oralement les deux schémas généraux retenus à ce stade par les deux parlementaires (dits « directif » et « déconcentré ») ainsi que les 5 fiches qui concernent plus particulièrement l'hébergement (fiches 3, 9, 10, 11 et 12) parmi les 14 fiches transmises.

Nicolas PEHAU a notamment précisé que
a/ les deux schémas offraient plusieurs options, du moyen au plus long terme, avec comme perspective possible une nouvelle organisation de l'asile autour d'une agence à l'image de ce qui existe dans des pays voisins ;
b/ les scénarios retenus seraient évalués par les inspections générales afin de disposer en amont d'une étude d'impact des caractères juridiques, techniques et budgétaires de l'ensemble des hypothèses.

Plusieurs représentants associatifs dont notamment le Secours Catholique et la Fnars ont vivement déploré que :
a/ l'exercice, consistant à soumettre des scénarios de réformes possibles, intervenait trop tardivement dans le processus de la concertation ;
b/ les scénarios proposés omettaient ou ne reprenaient qu'insuffisamment les propositions issues des échanges au sein de l'atelier 3 en particulier et de l'ensemble des autres ateliers de façon plus générale.

C'est ainsi que la FNARS, France Terre d'Asile (FTDA) et le Secours catholique ont relevé que :

- Le principe de l'interministérialité souhaité dans l'atelier autant au niveau du pilotage national que territorial n'apparaît pas.
- La proposition d'un modèle directif ou semi-directif dans les deux schémas proposés par la concertation n'a pas fait l'objet d'un consensus dans l'atelier. Si les associations se sont exprimées à nouveau sur la mise en œuvre d'une orientation nationale, en revanche elles se sont opposées à ce que l'allocation temporaire d'attente soit un outil de contrainte.
- De la même façon, les associations regrettent que le CADA n'apparaisse pas comme un modèle pivot entendu et approuvé comme tel par une majorité des membres de l'atelier.
- Les deux schémas proposent des centres dédiés pour les personnes qui pourraient être éloignées entendu et approuvé comme tel par une majorité des membres de l'atelier.
- Par ailleurs, les associations ont souligné que les deux schémas proposés, dits

« directif » et « déconcentré », étaient en réalité tous les deux directifs. Le principe de solution d'hébergement individuel, piste explorée par l'atelier, sans avoir été consensuelle, n'est pas présente dans le document de la concertation.

***

5 thèmes principaux ont été dégagés :
1/ L'architecture territoriale
2/ La question de l'OFPRA
3/ L'hébergement (qualité, diversité, pluralité)
4/ La question de la directivité de l'orientation
5/ Les perspectives d'avenir (innovation, politique de long terme)

***

I – Architecture territoriale

Synthèse des travaux de l'atelier :

- La formulation des deux schémas peut laisser croire que le débat se cristallise autour de la directivité et de la déconcentration. L'atelier considère qu'*a minima* ces deux termes doivent être revus car ils ne reflètent pas les vrais enjeux qui s'attachent à la réforme de l'asile en France et qui tiennent :
  - au raccourcissement des délais d'instruction des demandes d'asile ;
  - à la mise en place d'une gouvernance nationale et territoriale de la politique de l'asile ;
  - à l'organisation de la politique de l'asile autour d'un réseau de plates-formes d'accueil et de lieux d'hébergement des demandeurs d'asile, assortis de moyens d'accompagnement correspondant aux parcours des demandeurs d'asile.

- Le niveau national du pilotage est absent des deux schémas alors que ce niveau constitue la clé de voûte de ce dispositif.
  - En effet, la politique de l'asile doit s'appuyer sur un schéma national qui fixe les objectifs de la politique de l'asile et son organisation à travers en particulier une cartographie précise des lieux d'hébergement et du nombre de places intervenant dans la mise en œuvre de cette politique.
  - Le niveau national doit également jouer un rôle de régulateur entre les régions, voire au sein des régions, de manière à fluidifier les affectations des demandeurs d'asile dans les établissements susceptibles de les accueillir.
  - Enfin, il doit être le garant de l'évaluation de cette politique, tant de sa gestion que de ses effets notamment au regard de l'accompagnement des demandeurs.

- Le niveau territorial pertinent est le niveau régional, sous l'autorité du préfet de région, lequel doit décliner le schéma national d'orientation de l'asile, en association étroite avec les élus et le monde associatif, de telle sorte que cette politique publique soit concertée et partagée.

- Le niveau départemental est le lieu de suivi des demandeurs d'asile affectés dans les établissements. Le préfet de département est l'interlocuteur territorial de proximité et joue un rôle opérationnel.

A l'appui de cette synthèse, plusieurs interventions des membres de l'atelier ont été faites :

- Bruno ARBOUET, ADOMA, affirme que la réduction des délais d'examen de l'OFPRA et de la CNDA conditionnera le dispositif d'hébergement.

- Ahmed CHTAIBAT, OFII, a rappelé que la réforme de la gouvernance pouvait d'ores et déjà s'atteler à une simplification du nombre de niveaux de gestion. La simplification devrait réorganiser le dispositif en deux niveaux : un niveau régional de mutualisation et un niveau national. Par ailleurs, Ahmed CHTAIBAT a souligné qu'un schéma de gestion nationale (comme proposé) paraît difficile à appliquer.

- Annick DEVEAU, DRIHL, souhaite que le principe d'une régulation nationale soit reprise dans les schémas proposés. Il s'agit d'intégrer l'ensemble des places d'hébergement dans une régulation nationale. Cette proposition est largement partagée et consensuelle au sein de l'atelier.

- Marie-Françoise LAVIEVILLE, DIHAL, souhaite que la question de la gouvernance soit traitée, à travers le principe de l'interministérialité qui n'est pas évoquée dans les schémas proposés.

A l'appui de cette intervention, plusieurs associations sont intervenues. La FNARS a rappellé que le principe de l'interministérialité est extrêmement important, notamment en raison de la porosité des dispositifs et de la nécessité d'organiser et de mettre en œuvre des politiques communes. Forum Réfugiés-Cosi, en la personne de Nicolas JEUNE, souligne que l'interministérialité ne doit pas pour autant amener à confondre les financements et les publics.
Plusieurs intervenants rappellent que l'interministérialité ne doit pas être menée pour des raisons budgétaires mais pour des raisons qui s'attachent à la nature même de la politique de l'asile qui touchent au logement social, à l'éducation, à la santé publique, aux collectivités territoriales, à la formation...

II – La question de l'OFPRA

Synthèse des travaux de l'atelier :

- La question de la territorialisation de l'OFPRA, qui ne relève pas de l'atelier 3 en tant que tel, pose trois sujets :
  - La question de la territorialisation de l'OFPRA ne doit pas masquer la première des priorités à laquelle il convient de répondre : le raccourcissement des délais liés à l'instruction des demandes d'asile, sans lequel des progrès significatifs seront difficilement envisageables, en particulier sur l'hébergement. Il s'agit-là d'un objectif extrêmement concret et à visée immédiate.
  - Il faut améliorer le dialogue entre l'OFPRA et la CNDA et les préfectures pour que les services préfectoraux aient un interlocuteur direct dès le dépôt d'une demande d'asile.
  - Sur la territorialisation proprement dite, il peut être suggéré que l'OFPRA expérimente sous les formes les plus appropriées une déconcentration de sa représentation dans les régions en tension, là où les enjeux sont les plus forts. Cette territorialisation doit être pensée de façon cohérente avec la proposition de l'atelier 3 de mise en œuvre de plates-formes régionales.

A l'appui de cette synthèse, plusieurs interventions des membres de l'atelier ont été faites :

- Sur le rôle et les missions de l'OFPRA, deux options ont été discutées, tout en reconnaissant que ce sujet était d'abord de la compétence de l'atelier 1 :
  - La première option fait de l'OPFRA le guichet unique du premier accueil du demandeur d'asile afin d'identifier la personne et déterminer la procédure qui s'applique à lui (procédure normale, procédure prioritaire, procédure Dublin). La plate-forme d'accueil interviendrait dans un second temps afin d'orienter le demandeur vers un hébergement. Cette première option s'appuie notamment sur les instructions de la directive européenne à transposer dans le droit interne. Cette option a obtenu le plus large soutien.
  - La seconde option repose sur le maintien des missions actuelles de l'OFPRA, dont la compétence est d'examiner les demandes au fond. L'OFPRA, grâce à sa territorialisation, s'insérerait dans le dispositif des plates-formes évoquées précédemment et dont la gestion serait confiée à l'OFII.

- La proposition de supprimer la domiciliation fait consensus au sein de l'atelier.

- Ahmed CHTAIBAT, OFII, a rappelé :

a/ Pour le scénario « directif », son attachement à ce que le premier accueil soit effectué en préfecture, étape préalable à l'orientation vers l'OFII. En effet, un demandeur d'asile ne peut s'adresser à l'OFII qu'une fois son droit à déposer une demande d'asile accordé.
b/ Pour le scénario « déconcentré », son désaccord pour que l'accueil administratif et l'instruction soient mutualisés, en parallèle de l'accueil social, car cela complexifiait le dispositif. Cette réforme ne serait envisageable que dans le cadre d'une agence de l'asile, à long terme. La mutualisation des moyens doit pouvoir se faire à court terme uniquement entre l'OFII et la préfecture, dont les services pourraient être réunis sur un même site.

III – L'hébergement

Synthèse des travaux de l'atelier :

- Le terme d' « hébergement simple » n'est pas pertinent ni approprié. L'atelier a souhaité rappeler avec force que tout demandeur d'asile doit faire l'objet d'un accompagnement approprié, quel que soit le type de procédure, puisque la prise en charge des demandeurs d'asile passe nécessairement par un accompagnement. La question posée est de déterminer si cet accompagnement doit être **internalisé** au sein de l'établissement d'accueil ou si, au contraire, certaines missions peuvent être **externalisées**, dans une logique de mutualisation, notamment en ce qui concerne les compétences rares.

La question de la définition de l'accompagnement et de son organisation doit rentrer dans le cahier des charges des établissements.
Il est rappelé que cette question est d'autant plus centrale que l'accompagnement n'est pas garanti à ce jour aux quelque 30 000 demandeurs logés en hébergement d'urgence.

- La question du rôle des CADA a été de nouveau évoquée. A ce titre, l'atelier a voulu rappeler qu'aujourd'hui les CADA, compte-tenu de leur place dans le dispositif, sont de fait un modèle pivot de cette organisation. Cette place singulière qui est la leur dans le réseau n'écarte pas d'autres formules d'accueil comme celles mises en place par ADOMA par exemple et celles auxquels les appels à projets pourraient donner naissance.

- Il existe un consensus pour la mise en place d'un hébergement de courte durée adossé aux plates-formes régionales pendant le délai d'identification du demandeur.

A l'appui de cette synthèse, plusieurs interventions des membres de l'atelier ont été faites :

- Sur la question de l'externalisation de l'accompagnement, Michel LALANDE, préfet de la région Basse-Normandie, a rappelé qu'il s'agissait d'une question de plus en plus centrale à mesure que l'on mobiliserait pour accueillir les demandeurs le plus grand nombre de territoires, notamment ruraux. La rareté des compétences dans les domaines médical et para-médical en particulier plaide pour une mutualisation dans un cadre approprié, qui peut être au niveau départemental ou interdépartemental. Cette question doit être clairement tranchée dans le cadre des cahiers des charges passés avec les établissements.

- Bruno ARBOUET, ADOMA, a indiqué qu'il n'était pas opposé à ce que des réflexions soient menées pour exercer l'accompagnement selon des modalités différentes, à condition que la qualité soit maintenue et que le dispositif soit à moindre coût à des fins de redéploiements budgétaires.

- Les associations ont rappelé leur souhait qu'il n'y ait pas de dissociation entre l'hébergement et l'accompagnement. Jean-Marie BOUTIFLAT, FNARS, a rappelé les avantages qui s'attachent au statut des CADA en termes de qualité d'accompagnement global des demandeurs d'asile et donc la difficulté d'externaliser les prestations qui leur sont dévolues.

- Marie-Françoise LAVIEVILLE, DIHAL, rappelle que l'atelier était parti du postulat d'un public non homogène auquel devait répondre un dispositif lui-même pluriel dans lequel les CADA ont leur place à côté d'autres dispositifs.

- Annick DEVEAU, DRIHL, précise que le débat porte en réalité sur le statut et le financement des structures CADA, car les CADA intègrent d'ores et déjà une diversité d'accompagnement (CADA éclaté ou collectif par exemple).

- Une très large majorité des participants a souhaité marquer son opposition à la proposition d'un hébergement simple dont la nature se rapproche davantage d'un hébergement sec sans accompagnement, solution que l'atelier ne reconnaît pas. Pour justifier la mesure d'un hébergement simple, l'argument de la recherche d'économies budgétaires a été avancé pour compenser le coût qu'engendrerait la mise en œuvre de plates-formes régionales.

Aude LECOUTURIER, FTDA, a rappelé son opposition à cette hypothèse considérant que le véritable enjeu du point de vue des économies à réaliser se situait dans la diminution des délais d'examen. Cette diminution rend en effet obsolète le besoin d'un hébergement moins coûteux.

Florent GUEGUEN a rappelé que l'hébergement simple allait à l'encontre des propositions de l'atelier 3. Il s'agit de rompre avec l'augmentation du nombre de places en HUDA ou en nuitées hôtelières. Il est par ailleurs précisé que les scénarios et schémas proposés ne font état d'aucun chiffrage ou d'aucune programmation pluriannuelle de créations de place (quantité, calendrier).

- Les associations réaffirment leur attachement à ce que l'ATA soit dissociée de l'offre d'hébergement.

- Ahmed CHTAIBAT propose que l'hébergement diffère en fonction du type de procédures retenues pour l'examen de la demande d'asile.

IV – La question de la directivité de l'orientation

Synthèse des travaux de l'atelier :

- La question de la directivité a divisé les membres de l'atelier sur principalement un point : celui de la subordination de l'ATA à l'acceptation par le demandeur d'asile d'une place d'hébergement.

- Les membres de l'atelier ont tenu néanmoins à réaffirmer leur accord sur une régulation nationale avec un dispositif d'orientation qui recherche l'accord et l'adhésion du demandeur d'asile, à l'égal de ce qui existe dans les systèmes d'ores et déjà régulés. Dans le dispositif géré par l'OFII, les taux de refus sont extrêmement faibles.

Par rapport à la question de l'ATA, plusieurs interventions ont été faites par les membres de l'atelier. Le débat sur la déconnexion de l'ATA de l'offre d'hébergement a ainsi opposé deux logiques :

- Le refus de la déconnexion entre l'ATA et l'offre d'hébergement :

Ahmed CHTAIBAT a rappelé que la déconnexion pourrait porter préjudice à l'efficacité de l'orientation nationale. Par ailleurs, le système actuel géré par l'OFII repose sur une logique directive, tout en prenant en compte la situation individuelle du demandeur d'asile, ce qui explique le faible nombre de refus de propositions.

- Le choix de la déconnexion entre l'ATA et l'offre d'hébergement :

Le CASP explique les dysfonctionnements qui touchent actuellement le versement de l'ATA : les demandeurs d'asile aujourd'hui ont l'opportunité de toucher l'ATA sans avoir à accepter un logement en CADA. De fait, la congestion du dispositif permet de ne pas se voir proposer un logement avant la fin de la procédure d'examen et d'être hébergé pourtant par un tiers sans recourir à l'hébergement d'urgence (le demandeur est considéré alors comme non prioritaire pour l'obtention d'une place en CADA, sans que celui-ci y ait formellement renoncé). Un durcissement des conditions de versement de l'ATA entraînerait une précarisation de ces demandeurs.
FTDA précise que les taux de refus ne sont pas pertinents puisque le dispositif permet aujourd'hui d'être hébergé par un tiers sans conséquence sur le versement de l'ATA.
Enfin, des représentants de collectivités territoriales avaient exprimé leur crainte que la suppression de l'ATA en cas de refus d'une offre d'hébergement fasse peser un risque financier sur les collectivités territoriales. Les demandeurs d'asile sans hébergement pourraient se déporter vers les budgets de solidarité locale.

V – Les perspectives d'avenir (innovation, politique de long terme)

Synthèse des travaux de l'atelier :

Deux questions en particulier ont été brièvement évoquées :

- Il n'y a pas eu de consensus sur la création de centres dédiés à l'accueil des personnes placées sous procédure Dublin et des personnes déboutées de leur demande d'asile dans la perspective d'un retour volontaire et co-construit.

- L'atelier s'est accordé sur le fait que la prise en charge de ces publics nombreux, notamment s'agissant des déboutés, était une question importante et nécessitait à elle seule une réflexion sous des formes à définir.

Par rapport à la nécessité d'ouvrir cette réflexion spécifique, à laquelle un certain nombre de pays européens ont apporté des réponses, plusieurs interventions ont été faites :

- Nicolas PEHAU est intervenu pour définir ce qu'est un « centre ouvert », tel qu'il existe en Belgique actuellement.

- Ahmed CHTAIBAT a rappelé qu'aujourd'hui plusieurs milliers de déboutés sont sans accompagnement ni contractualisation, alors même que s'applique le principe d'inconditionnalité de l'hébergement. La réflexion qui doit être menée ciblerait les outils à mettre en œuvre, notamment autour d'un système d'incitations (nouveau régime d'aides à évaluer par exemple).

- Le Secours Catholique précise qu'il faudrait, en outre, déterminer si ces réponses sont de nature conjoncturelle ou structurelle, car l'approche ne peut pas être identique. Des réponses durables n'engageraient pas l'assentiment des associations.

- Jean-Marie BOUTIFLAT, de la FNARS, rappelle qu'il existe en pratique, à la sortie des CADA, d'autres solutions que l'aide au retour volontaire pour les déboutés, dont notamment les procédures de réexamen ou des possibilités de régularisation au titre de la vie privée ou familiale ou de la santé. Florent GUEGUEN rappelle que l'aide au retour volontaire et l'éloignement forcé des personnes sont deux notions bien distinctes. La Fnars rappelle son opposition à la création de centres dédiés où les personnes seraient en quelque sorte assignés à résidence.

- Bruno ARBOUET, ADOMA, rappelle que la politique de l'asile doit être ambitieuse et pour fonctionner doit reposer sur des dispositifs lisibles : il convient que les personnes déboutées de leur demande d'asile ne bénéficient pas des mêmes droits que les personnes obtenant le statut de réfugié, tout en respectant la condition humaine de tous.

- Michel LALANDE rappelle que la question des déboutés sera de plus en plus centrale à mesure que les délais d'examen diminueront et que par conséquent les perspectives de régularisation s'éloigneront. Il s'agit dès lors de concevoir des politiques de retour.

A cet effet, deux axes pourraient être approfondis :

  - Comparer les pratiques européennes.
  - Expérimenter des dispositifs innovants et soutenables.

Atelier 4 – Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

1ère réunion - 26 septembre 2013

Animateurs de l'atelier :

- M. Djamel Cheridi, responsable produit habitat social adapté, COALLIA ;
- M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis.

Cadre général :

L'organisation de cet atelier s'inscrit dans le cadre de la concertation souhaitée sur la réforme de l'asile.

L'objectif de cet atelier est de s'interroger sur les dispositifs existants en matière d'intégration des personnes sous protection afin de dégager des orientations et de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de cette réforme.

L'ensemble des acteurs de la politique d'asile participe aux travaux de cet atelier (administrations, OFII, OFPRA, HCR, associations et représentants d'élus).

Aucune question et aucune piste d'amélioration du dispositif ne doit être écartée.

Les trois principaux axes de travail de cet atelier sont les suivants :

1) **L'appréciation des besoins de ce public au regard des situations individuelles rencontrées et le type d'accueil et d'accompagnement nécessaire.**

2) **L'offre territoriale en matière d'intégration, en identifiant les différents acteurs intervenant, ainsi que les pratiques utilisées. La question de la communication sur cette offre auprès des acteurs de l'intégration et des bénéficiaires d'une protection devra faire l'objet d'une réflexion.**

3) **La mise en cohérence des différents dispositifs de prise en charge des réfugiés, ainsi que le pilotage et le suivi de ces dispositifs.**

Les prochaines séances se tiendront aux dates suivantes :

- 2ème séance : le 10 octobre 2013 ;

- 3ème séance : le 18 octobre 2013.

La première séance de cet atelier a été l'occasion de dresser un premier état des lieux du dispositif d'intégration des personnes bénéficiaires d'une protection internationale[32] et a permis de dégager trois principales pistes d'amélioration de ce dispositif :

- La prise en compte des besoins des bénéficiaires en termes d'intégration, le plus en amont possible, dans le parcours de demande d'asile ;
- L'homogénéisation de l'offre d'intégration sur le territoire et la coordination des acteurs intervenant en faveur de ce public (services publics, associations, CPH…) ;
- La simplification des procédures pour accéder au droit commun et le développement d'une information sur les droits des bénéficiaires et sur les dispositifs d'intégration existants.

I. La prise en compte des besoins en termes d'intégration, le plus tôt possible, dans le parcours de demande d'asile :

Pour les associations, la question de l'accueil et de l'accompagnement de ce public est fondamentale pour la poursuite de son parcours d'intégration dans notre pays. Elles se sont ainsi montrées favorables à la prise en compte, le plus tôt possible, dans le parcours de demande d'asile, des besoins et des difficultés spécifiques des personnes concernées.

Pour l'administration, ce constat est pleinement partagé. Elle rappelle ainsi la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 sur l'établissement des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale qui prévoit notamment un bilan de la vulnérabilité de ces personnes dès l'arrivée sur le territoire de l'Etat membre. Cette étape permettra ainsi de déterminer, dès le départ, un parcours d'intégration et un suivi qui pourra perdurer une fois qu'elles auront obtenu le statut de réfugié. A ce titre, l'administration précise que le futur fonds asile et migration (FAM) permettra le financement de projets d'intégration des personnes réfugiées pouvant aller jusqu'à 75% du montant total de l'action (premier versement de 40% de la subvention, puis de 60% après le contrôle).

Pour les associations, il convient de mettre en place un dispositif permettant de répondre aux besoins fondamentaux des personnes concernées dès leur arrivée sur le territoire. Les principaux besoins identifiés par les associations sont les suivants :

- **L'accès à un logement** qui est fondamental pour apporter une stabilité aux personnes ou aux familles et qui permet d'engager, dans de meilleures conditions, un parcours d'intégration. A ce jour, 1083 places sont disponibles en CPH, mais ce nombre est loin de couvrir l'ensemble des besoins d'hébergement. Par ailleurs, un grand nombre de réfugiés ne peut pas bénéficier de places dans les CPH, dès lors qu'ils ne sont pas passés au préalable dans un CADA. Les associations ont également indiqué que des conditions de vie instables dans les premiers temps de l'installation en France pouvaient entraîner des difficultés au sein des couples, voire des séparations.

- **L'accès à la santé et aux soins** qui est étroitement lié au fait de disposer ou pas d'un logement. L'hébergement dans des hôtels, qui est provisoire et entraîne une mobilité des personnes, n'est pas adapté au suivi d'un traitement médical. Des pathologies

[32] **Le HCR** a rappelé en début de séance les principaux résultats de son étude intitulée « Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France », septembre 2013.

spécifiques doivent également être prises en charge dès le départ (soins psychiatriques, notamment pour les personnes ayant fait l'objet de tortures, pédopsychiatrie pour les enfants, soins pour les femmes faisant l'objet de violences spécifiques, par exemples). Sur le cas des jeunes femmes faisant l'objet de violences spécifiques (risque d'excision, par exemple), **l'OFPRA** souhaite que le contrôle régulier de ces jeunes filles trouve une base légale en étant inscrit dans le CESEDA. Il précise que ces contrôles seraient effectués par des médecins et non par des agents de l'administration.

- **La formation linguistique** qui est un corollaire à l'insertion dans un cursus scolaire ou universitaire et dans l'emploi. **Pour les associations,** une offre linguistique devrait être offerte aux demandeurs d'asile dès leur arrivée sur le territoire. Sur ce point, **le HCR** préconise une augmentation du niveau de formation linguistique du niveau A1 au niveau B1. **L'OFII** précise que les formations dispensées aux réfugiés, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), font l'objet d'une traduction dans leur langue d'origine. Il se montre favorable à une augmentation du niveau de langue des réfugiés mais souligne le fait que cette réforme nécessiterait un effort financier supplémentaire d'environ 5 à 6 millions d'euros. Il précise également que le public réfugié est généralement moins diplômé, majoritairement masculin et qu'il bénéficie davantage d'un accompagnement social que le reste de la population immigrée signataire du CAI.

- **L'accès à l'emploi,** notamment par la mise en place d'un bilan de compétence tenant compte des spécificités de ce public et en permettant des équivalences en termes de diplômes et de validation des acquis de l'expérience professionnelle. **Pour les associations,** les réfugiés sont trop souvent orientés vers des emplois dits « sous tension » alors que leur formation ou leur expérience initiale leur permettrait d'accéder à des emplois mieux adaptés à leur profil ou plus qualifiés.

- **La scolarisation des enfants et l'aide à la parentalité,** qui sont également liées à la mise à disposition d'un logement pour les familles concernées. Globalement, la majeure partie des participants considère que la question de la scolarisation des enfants n'est pas problématique, exception faite de certaines situations qui sont davantage liées aux enfants de demandeurs d'asile, en particulier dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence en hôtel. La question de la préparation du parcours d'intégration des jeunes mineurs isolés, une fois la majorité atteinte, a aussi été abordée par les associations.

- **L'accès au droit commun** qui est difficile dans les premiers mois suivants l'obtention du statut de réfugié. Une information des bénéficiaires d'une protection sur leurs droits, sur les prestations qui leur sont offertes, ainsi que sur le fonctionnement de l'administration est essentielle à ce stade du processus d'intégration.

Pour les associations, il subsiste toutefois, malgré les dispositifs existants au sein des différentes structures spécialisées ou des CPH, des difficultés à trouver des solutions adaptées à certaines situations de vulnérabilité. Sur ce point, la question se pose de savoir si les situations de vulnérabilité des demandeurs d'asile ou des réfugiés doivent faire l'objet d'un traitement particulier ou global par les dispositifs de droit commun.

II. L'homogénéisation de l'offre d'intégration sur le territoire et la coordination des acteurs au niveau national et local :

Pour l'administration, l'articulation entre les dispositifs d'hébergement des réfugiés (CPH, dispositifs d'intermédiation locative…) et les dispositifs de droit commun est un point majeur de la réforme. En effet, les acteurs de l'intégration, notamment ceux qui sont installés dans des territoires ruraux, se trouvent souvent isolés. La question de la porosité des financements entre les programmes 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et 104 « intégration et accès à la nationalité française » doit également être éclaircie. L'administration rappelle toutefois que toutes les options envisagées devront être réfléchies dans le cadre d'un budget contraint et constant. Pour favoriser cette homogénéisation de l'offre d'intégration sur l'ensemble du territoire, il est nécessaire que l'Etat joue son rôle de pilote au niveau national et local. Afin d'équilibrer les flux de demandeurs d'asile sur le territoire, une option consiste à orienter les flux d'un territoire à un autre dès leur arrivée en France (inter-départements, inter-régions). A ce titre, les systèmes d'orientation des demandeurs d'asile mis en place en Allemagne ou en Suède ont été évoqués. Le constat est que les personnes qui obtiennent des places en CPH proviennent en majorité de CADA. Un rééquilibrage est donc à trouver sur les places accordées en CPH entre les personnes venant de CADA et celles qui logent en-dehors des dispositifs d'hébergement pour demandeurs d'asile. Dans le même temps, les services publics doivent être qualifiés sur la question des réfugiés. Il est ainsi proposé qu'un schéma territorial de l'offre d'intégration soit élaboré.

Pour les associations, il convient de trouver un nouveau redécoupage territorial de l'offre en favorisant les liens entre les associations et les services de l'Etat. Sur la question de l'orientation des flux, les associations indiquent qu'il est indispensable d'obtenir l'accord des personnes concernées au moment de leur sortie de CADA. En effet, ce public aspire généralement à s'installer durablement dans les grandes agglomérations, une fois le statut de réfugié obtenu.

Dans le cadre de cette réflexion sur une meilleure homogénéisation de l'offre sur le territoire et d'une coordination des acteurs, le rôle des CPH a fait l'objet d'un échange entre les associations et l'administration.

Pour les associations et l'administration, l'expertise des CPH sur le public des réfugiés est parfaitement reconnue. Il est néanmoins précisé que le manque de places dans ces établissements et le peu de ménages qu'ils peuvent accueillir ne leur confèrent sans doute pas les moyens nécessaires pour rayonner sur un territoire donné.

Pour certaines associations, la fonction d'un CPH est très variable d'un territoire à un autre. En Ile-de-France, les CPH disposent de conseillers d'insertion professionnelle alors que les CPH situés en zone rurale ne disposent pas des mêmes moyens. Les associations rappellent la concertation qui a eu lieu sur le rôle des CPH en 2008 et 2009 et qui a notamment débouché sur la proposition de mettre en place au moins un CPH dans chaque région. Pour les associations, les CPH devraient pouvoir répondre à des problématiques spécifiques de ce public. En tout état de cause, les associations estiment que l'évolution du rôle des CPH reste un enjeu interministériel.

Pour l'administration, une option consisterait à ce que la fonction des CPH soit circonscrite au logement des réfugiés, ainsi qu'à un rôle de référent pour ce public. S'agissant de l'accès au droit commun, l'articulation doit être renforcée entre les dispositifs d'hébergement et les services publics compétents en la matière. Il convient ainsi de tisser des liens entre l'ensemble des acteurs publics ou privés intervenant dans l'intégration des réfugiés. Elle propose que des conventions cadre soient signées entre les différentes administrations intervenant dans la prise en charge de ce public afin que des référents issus de structures spécialisées (associations, CADA, CPH, par exemple) interviennent au sein de certains organismes de droit commun (CAF, CPAM…) pour accueillir et conseiller les demandeurs d'asile ou les réfugiés. Des associations ont indiqué que certains de leurs agents intervenaient déjà dans des organismes publics (Pôle Emploi, par exemple).

Pour les associations, la refonte du maillage territorial des structures type CPH doit être également revu au regard de l'offre d'emploi sur les territoires concernés.

III. La simplification des procédures et le développement d'une information sur les droits des réfugiés et sur les dispositifs d'intégration existants :

Pour les associations, il est nécessaire d'apporter un certain nombre de simplifications aux procédures afin de permettre aux réfugiés de s'engager, le plus tôt possible, dans un parcours d'intégration. Cette simplification des procédures permettraient également de générer des économies substantielles dans le cadre d'un contexte budgétaire contraint et constant. Ainsi, il faudrait tendre à l'octroi rapide d'un droit au séjour, ainsi qu'aux différentes prestations sociales (RSA, CMU, par exemple).

Un certain nombre de simplifications et d'adaptations à la situation des réfugiés statutaires pourraient être envisagées dans les domaines suivants :

- **Le bilan de compétence professionnelle :**

Pour les associations, l'orientation des réfugiés vers les métiers dits « sous tension » remet en cause le fonctionnement du bilan de compétence tel qu'il existe actuellement. Pour les associations, le bilan de compétences doit être réalisé plus tôt dans le parcours d'intégration et tenir davantage compte de la formation et de l'expérience professionnelle antérieure des réfugiés. Une association indique que les structures spécialisées dans l'intégration et l'insertion disposent de l'expérience pour faire passer des bilans de compétence aux réfugiés. Les associations plaident également pour que des passerelles diplômantes soient mises en place pour faciliter l'insertion professionnelle. Elles ajoutent que la question de l'équivalence des diplômes pour les ressortissants de pays tiers est un chantier à ouvrir au sein de l'Union européenne.

- **La délivrance du titre de séjour :**

Pour les associations, le délai de délivrance du titre de séjour une fois le statut de réfugié obtenu doit être réduit. **Le HCR** propose une prolongation du récépissé délivré aux personnes venant d'obtenir le statut de réfugié d'une durée de 3 mois à un an. Il souligne également qu'il importe que les personnes sous protection soient rapidement mises en possession d'un titre de séjour, sans lequel les démarches d'insertion sociale et professionnelle sont rendues plus difficiles.

Pour l'OFPRA, le retard pris pour la délivrance du titre de séjour aux personnes qui ont obtenu le statut de réfugié est essentiellement dû à la non communication d'une adresse fixe par les bénéficiaires, à l'attente de la visite médicale à l'OFII, au délai de signature du CAI et aux problèmes de transmission d'information entre l'OFPRA et les préfectures.

Pour l'administration et les associations, il convient de travailler sur les moyens de faciliter la communication des documents relatifs à l'état civil des personnes réfugiées entre l'OFPRA et les préfectures.

- **L'accès aux soins et à la santé :**

Pour les associations, la disparition depuis plusieurs années de dispositifs permettant de faciliter l'accès aux soins et à la santé pour les réfugiés est inquiétante. Elles rappellent toutefois les partenariats existants entre des structures spécialisées sur ce public et les services publics (formations des agents publics aux spécificités du public réfugié par ces structures spécialisées) ainsi que la réflexion actuellement menée au sein du groupe de travail « protection sociale » mis en place dans le cadre de la refondation de la politique d'intégration et qui pourra déboucher sur des propositions dans ce domaine.

Pour l'administration, l'accès aux soins et à la santé pour les réfugiés doit faire l'objet d'une réflexion avec les ARS et des actions pourraient être financées dans le cadre des PRAPS, du financement des hôpitaux et de l'assurance maladie. Elle indique également que la coopération entre l'Etat et les collectivités locales doit se développer dans ce domaine. **L'AMF** précise que les communes ne distinguent pas les demandeurs d'asile et les réfugiés de l'ensemble des publics vulnérables dans leur politique d'accès à la santé et aux soins.

- **Le regroupement familial :**

Pour le HCR, la France a fourni des efforts importants en matière de regroupement familial mais cette procédure est encore trop longue et difficilement compréhensible pour les réfugiés.

Pour les associations, cette procédure est effectivement trop longue (délivrance du visa pouvant aller jusqu'à 8 mois) et opaque, notamment sur les raisons des refus de visas. Elles proposent que la délivrance du visa se fasse sur la base d'une déclaration faite par le réfugié sur la composition de sa famille afin de simplifier et d'accélérer la procédure. L'OFPRA n'aurait plus qu'à demander des renseignements supplémentaires aux ambassades qu'en cas de difficulté particulière.

L'administration rappelle que la procédure de regroupement familial est inscrite dans le droit national et européen. Elle indique que cette procédure se veut la plus humaine possible et qu'elle permet la délivrance d'une carte de séjour de plein droit, sans conditions de ressources et de logement, ainsi qu'un droit au travail. Tous les refus de visas sont explicites car motivés (75% des visas sont délivrés dans les 15 jours ou dans les 6 mois). Les refus sont généralement dus à l'impossibilité d'apporter les preuves des situations justifiant la demande de regroupement familial, au cas de fraudes à l'identité, ou encore de polygamie.

Les associations et l'administration ont convenu de l'importance de développer une information à destination des réfugiés sur les dispositifs d'intégration existants en France et des agents des services publics sur les droits des bénéficiaires et sur leurs spécificités.

Pour l'administration, un guide contenant l'ensemble de l'offre d'intégration pour les réfugiés devrait être mis à disposition des bénéficiaires et des agents des services publics. **L'OFPRA** rappelle qu'il a diffusé un recueil de cette offre à destination des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides mais il ajoute que France Terre d'Asile a publié un document qui pourrait être complété.

Pour les associations, la formation des agents des services publics est un chantier à ouvrir afin de faciliter l'inscription, la plus rapide possible, des réfugiés dans un projet d'intégration sociale et professionnelle.

*
* *

Cette première séance de l'atelier 4 s'est déroulée dans une ambiance cordiale et a permis aux représentants des associations et des administrations de dresser un constat partagé sur le dispositif d'intégration des réfugiés en France.

Les propositions d'actions suivantes ressortent de ces échanges :

- Anticiper les besoins des personnes, notamment en termes de formations linguistiques, dès l'entrée en CADA ;

- Mettre en place des référents spécialisés au sein des organismes publics de droit commun par le biais de conventions cadre nationales ;

- Simplifier les procédures administratives et mettre en place une information à destination des réfugiés et des agents des services publics sur le droit des bénéficiaires et les dispositifs d'intégration existants.

Par ailleurs, des besoins d'informations et de précisions sur différents thèmes ont été soulignés et des thèmes ont été identifiés pour faire l'objet d'un approfondissement au cours des deux prochaines séances :

a) <u>Des besoins d'informations et de précisions</u> : sur le travail de l'OFII sur ce public, sur le délai moyen de signature du CAI, ainsi que sur les fraudes identifiées dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

b) <u>Des sujets à approfondir</u> :

- L'élaboration d'une cartographie de l'offre d'intégration existante ;
- L'identification – suffisamment en amont – des situations de vulnérabilité ;
- L'élaboration d'une information sur les dispositifs d'intégration à destination des bénéficiaires et sur les droits des réfugiés et leurs spécificités à destination des agents des services publics ;

- La question de l'équivalence des diplômes et de la validation de l'expérience professionnelle ;
- Les problèmes de transmission des données relatives à l'état civil entre l'OFPRA et les préfectures et les délais pour l'organisation de la visite médicale à l'OFII ;
- L'élaboration de conventions cadre entre administrations concernées par la prise en charge du public réfugié pour mettre en place des référents spécialisés sur ce public dans les différents organismes de droit commun (CAF, CPAM…) ;
- La coordination des différents acteurs intervenant sur le territoire (CPH, structures spécialisées, services de droit commun), notamment à travers la mise en œuvre de la circulaire relative à la coopération entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et les plateformes d'accueil pour les demandeurs d'asile (des pratiques différentes ont été constatées selon les territoires) ;
- Le dispositif d'intégration des réfugiés installés en milieu ouvert (hors CPH, par exemple) ;
- La question des réfugiés réinstallés, sachant que l'OFII mène des programmes ayant obtenu de bons résultats avec des ressortissants originaires d'Irak, de Somalie ou d'Ethiopie.

c) Enfin, il a été proposé d'organiser l'audition d'un représentant d'une unité territoriale de l'OFII ou de le faire participer aux deux prochaines séances de cet atelier (des contacts vont être pris dans ce sens).

Atelier 4 – Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

2ème réunion – 10 octobre 2013

Animateurs de l'atelier :

- M. Djamel Cheridi, responsable produit habitat social adapté, COALLIA ;
- M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis.

CADRE GENERAL :

L'organisation de cet atelier s'inscrit dans le cadre de la concertation souhaitée sur la réforme de l'asile.

Son objectif est d'interroger les dispositifs existants en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale afin de dégager des orientations et de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de cette réforme. La réflexion porte tant sur les demandeurs d'asile, que sur les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire).

L'ensemble des acteurs de la politique d'asile participe aux travaux de cet atelier (administrations, OFII, OFPRA, HCR, associations et représentants d'élus).

Il a été indiqué aux participants qu'aucune question et qu'aucune piste d'amélioration du dispositif ne devait être écartée.

Les principaux axes de travail de cet atelier sont les suivants :

- **Réunion du 26 septembre 2013 : état des lieux du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**

- **Réunion du 10 octobre 2013 : coordination du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**

- **Réunion du 18 octobre 2013 : pilotage et évaluation du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.**

EN PROPOS PREALABLES :

Dans la continuité de la première réunion de l'atelier, **l'OFII** a souhaité apporter certaines précisions :

Les bénéficiaires d'une protection internationale ne sont pas systématiquement orientés vers les emplois dits « sous tension ». Le bilan de compétences effectué par l'OFII a pour objectif de déterminer vers quel type d'emploi la personne concernée peut être orientée. Une équivalence des diplômes est ainsi recherchée. L'OFII dispose d'agents spécialisés dans le domaine de l'emploi et capables de tenir compte des spécificités des publics rencontrés, tels que les bénéficiaires d'une protection internationale. Elle propose de développer les évaluations en milieu de travail (EMT), en lien avec Pôle Emploi.

- **Une réflexion est en cours par l'OFII afin de réduire les délais d'organisation des visites d'accueil et des visites médicales, permettant ainsi une délivrance plus rapide du titre de séjour aux bénéficiaires.** Il est actuellement étudié la possibilité d'exempter de visite médicale les bénéficiaires qui sont établis sur le territoire depuis un certain temps et déjà inscrits dans le parcours médical. L'exemple de la plateforme de l'OFII de Montrouge (Hauts-de-Seine) a été cité pour indiquer que les bénéficiaires obtenaient un rendez-vous pour leur visite d'accueil dans un délai de quinze jours suivant l'obtention du statut.

- **Les bénéficiaires d'une protection internationale doivent s'inscrire, le plus tôt possible, dans un parcours d'intégration coordonné** en bénéficiant des prestations offertes dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). L'OFII se montre favorable à l'augmentation du niveau de formation linguistique des bénéficiaires (A.1.1. ou A.1. à A.2.), sans interruption dans l'apprentissage de la langue.

Sur la question de l'insertion professionnelle, **Pôle Emploi** souhaite qu'une distinction soit faite entre les métiers dits « sous tension » et les métiers peu qualifiés. Pôle Emploi précise qu'à la différence de ces derniers, la liste des métiers dits « sous tension » est réexaminée tous les six mois.

* *

DEROULEMENT DE L'ATELIER :

Au cours de cette deuxième réunion de l'atelier, deux principaux points se sont dégagés :

1) La nécessité d'un accompagnement renforcé et adapté aux besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale afin de permettre une prise en charge, le plus tôt possible, par les dispositifs de droit commun ;

2) La mise en place d'un parcours d'intégration répondant aux besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale et coordonné entre acteurs.

Il doit y avoir une action forte (concentration de moyens) au moins dans les 6 premiers mois qui suivent l'obtention du statut.

I. UNE PRISE EN CHARGE, LE PLUS TOT POSSIBLE, PAR LE DROIT COMMUN :

Les participants ont convenu de la nécessité pour les bénéficiaires d'une protection internationale d'accéder, le plus tôt possible, aux dispositifs de droit commun. Ils ont abordé cette question à travers les thématiques suivantes : ouvertures des droits sociaux, scolarisation des enfants, situation des jeunes majeurs de 18 à 25 ans et logement.

I.1. L'ouverture des droits :

Les participants ont évoqué la question de la formation des agents publics et de l'information des bénéficiaires sur leurs droits.

France Terre d'Asile (FTDA) se montre favorable à la proposition de l'OFII de former les agents de Pôle Emploi mais indique que de fortes attentes en termes d'insertion professionnelle pèsent déjà sur cet organisme. L'association rappelle la convention qu'elle mettait en œuvre avec Pôle Emploi jusqu'en 2004 et précise que les agents de Pôle Emploi avaient également formé les travailleurs sociaux de l'asile sur les spécificités de ce public en matière d'insertion professionnelle. Pôle Emploi dispose de prestataires spécialisés pour prendre en charge des publics en situation de vulnérabilité, tels que les bénéficiaires d'une protection internationale. Pour l'association, ce n'est pas tant la formation des agents des services publics qui est importante que la capacité donnée aux acteurs spécialisés de pouvoir sortir les personnes concernées des dispositifs spécifiques pour accéder au droit commun (apprentissage de la langue, accès à la santé, compréhension du fonctionnement des institutions et des usages de la société…)

La CIMADE partage cette approche.

Pour la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) du département de Seine-Saint-Denis (93), l'accès au droit commun doit être facilité par l'information des personnes concernées sur leurs droits et la formation des agents des services publics sur les spécificités de ce public. Pour le monde éducatif, il convient ainsi de tenir compte de la spécificité des jeunes (période en classes UPE2A, par exemple) dans l'objectif final d'un accès au droit commun.

Pour l'OFII, les six premiers mois suivant l'obtention du statut constituent la phase la plus importante dans le parcours d'intégration. C'est au cours de cette période que le bénéficiaire doit avoir accès à l'ensemble des moyens lui permettant de s'intégrer socialement et professionnellement. L'OFII rappelle l'importance pour le bénéficiaire de disposer d'un niveau de langue suffisant (A.2. de préférence) pour intégrer le marché du travail.

La Caisse d'Allocation Familiale (CAF) indique que des difficultés peuvent encore être rencontrées dans l'ouverture des droits à l'ensemble des bénéficiaires. En effet, l'ouverture des droits se fait pour les bénéficiaires qui ont pu se faire connaître, notamment par le biais des associations. La CAF précise que les réfugiés ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire disposent maintenant des mêmes droits. Un travail se poursuit actuellement pour améliorer l'accès aux droits de l'ensemble des bénéficiaires.

L'OFPRA indique qu'un travail conjoint avec la CAF a été mené pour favoriser l'accès aux droits. Les agents de la CAF disposent désormais d'un tableau leur permettant de savoir si

l'OFPRA peut délivrer des documents d'état civil en fonction du statut de la personne. Des résultats positifs ont été constatés mais ce travail conjoint doit être poursuivi afin de répondre aux questions qui peuvent encore être posées par les agents de la CAF.

La DSDEN fait part d'un problème d'accès au droit commun qui se pose pour les jeunes allophones demandeurs de bourses. Le calendrier de demande de bourses n'est pas adapté à la situation de ce public : date limite de dépôt des demandes le 30 septembre alors que le flux des arrivées est continu tout au long de l'année. Ainsi, certaines personnes n'ont pas la possibilité de déposer une demande de bourse pour l'année scolaire engagée lorsqu'elles sont arrivées après la date limite. Dans le département de Seine-Saint-Denis, la date limite a été repoussée à novembre.

Pour le groupe accueil et solidarité, les demandeurs d'asile sont considérés par l'administration comme des déboutés potentiels et l'action de l'Etat est insuffisante pour préparer l'insertion des bénéficiaires d'une protection, notamment en termes de formations linguistique et professionnelle. Il serait ainsi nécessaire de prévoir un accompagnement social en marge des CPH ou des dispositifs de logement temporaire.

I.2. <u>La scolarisation des jeunes et le cas spécifique des plus de 16 ans</u> :

L'ensemble des participants a convenu que le système de scolarisation des jeunes sous statut était globalement satisfaisant, mais que des problèmes spécifiques se posaient pour les jeunes de plus de 16 ans.

La DSDEN rappelle que les jeunes élèves allophones (incluant les bénéficiaires d'une protection internationale), pour lesquels une scolarisation est sollicitée, font l'objet d'un test de langue. En fonction de leur niveau en langue, ils sont ensuite orientés soit vers des classes de cursus classique, soit vers des classes spécifiques (UPE2A). Les jeunes bénéficiaires de moins de 16 ans sont scolarisés dans leur totalité car ils font l'objet de l'obligation scolaire. En revanche, il existe une partie des jeunes de plus de 16 ans scolarisés en lycées pour laquelle une solution en termes de scolarisation ne peut pas être trouvée en raison de l'insuffisance de leur niveau scolaire et en langue française. Ces jeunes peuvent toutefois bénéficier des réseaux FOQUALE[33] « Formation Qualification Emploi » et, au terme d'un bilan de formation, retourner dans un établissement scolaire ou intégrer une formation à visée professionnelle (type CFA, dispositif d'apprentissage…)

Il a ainsi été indiqué qu'un traitement des demandes de bourses tout au long de l'année ou un allongement du délai de dépôt serait souhaitable.

Pour FTDA, la scolarisation des jeunes ne pose globalement pas de difficulté, sachant que les parents ont une réelle volonté de scolariser leurs enfants. En revanche, des mesures devraient être adoptées en faveur des jeunes hébergés dans les dispositifs d'urgence en hôtels.

[33] Voir circulaire du ministère de l'éducation nationale n°2013-035 du 29 mars 2013 sur la mise en place des réseaux « Formation Qualification Emploi ».

I.3. La prise en charge des jeunes majeurs de 18 à 25 ans :

La formation et l'orientation professionnelle des jeunes âgés de 18 à 25 ans restent problématiques.

FTDA propose que ces jeunes puissent bénéficier de l'expérimentation actuellement menée par le gouvernement pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes (« garantie jeunes »). L'association précise que ces situations précaires peuvent conduire à la délinquance et rendre difficile l'accès à un hébergement (type CPH, par exemple).

L'ensemble des participants a ainsi reconnu la situation particulièrement difficile que peuvent rencontrer les jeunes de 18 à 25 ans, sachant qu'aucun dispositif ne leur est spécialement dédié. La « garantie jeunes » pourrait ainsi constituer une solution pour ce public.

Cette situation a conduit les participants à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter l'accès à l'hébergement de ces jeunes majeurs.

La DIHAL indique que sur ce point il convient de faire le lien avec les travaux de l'atelier 3 (hébergement) de la concertation sur l'asile. Elle rappelle que la circulaire relative à la coopération entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et les plateformes d'accueil pour les demandeurs d'asile, qui connaît des applications diverses selon les territoires, vise néanmoins à une meilleure connaissance des dispositifs existants par les bénéficiaires d'une protection.

I.4. Le passage de l'hébergement provisoire au logement :

Pour la FNARS, un accompagnement social spécifique doit être mis à disposition du bénéficiaire au cours de son hébergement en CPH afin d'accéder au droit commun et donc à un logement. Le réseau des CPH devrait être développé.

La CIMADE confirme que le dispositif des CPH est réduit et ajoute que l'Etat est responsable du fait que certaines expériences locales n'aient pas été pérennisées.

La DIHAL ne partage pas cette approche. Elle considère qu'il est préférable de favoriser l'accès direct au logement pour les bénéficiaires que d'augmenter le nombre de CPH. Le placement en CPH retarde d'autant l'accès au logement.

Pour FTDA, une évaluation de l'application de la circulaire SIAO est nécessaire du fait des différentes mises en œuvre constatées selon les territoires. Sur 24 territoires où FTDA intervient, l'association s'inscrit dans le dispositif SIAO sur seulement 10 territoires. L'association se montre également favorable à l'accès au logement le plus rapide possible. Pour l'association, le travail d'insertion est engagé dès la demande d'asile. Elle fait référence à des partenariats conclus avec des acteurs du logement qui ont permis à des bénéficiaires d'une protection d'accéder à un logement dès leur sortie de CADA, ainsi qu'à un emploi. Elle précise toutefois que ces actions risquent d'être remises en cause avec le nouveau fonds européen « asile et migration », dont le lancement de l'appel à projets ne serait prévu qu'en septembre 2014. Pour l'association, le modèle des CPH, tel qu'il existe, doit faire l'objet d'une réflexion et d'autres formes de logement pourraient être envisagées. A ce stade, il convient de

réfléchir au type de dispositif à mettre en place : le fait est de savoir s'il convient de modifier le rôle du CADA et celui du CPH, de maintenir le passage de l'un à l'autre… FTDA émet aussi l'idée d'un passage en CPH le temps pour le bénéficiaire de trouver un emploi, par exemple.

Pour le Secours catholique, l'accent doit être mis sur l'accès au logement. A cette fin, un accompagnement social doit être prévu pour les bénéficiaires d'une protection.

Pour Forum Réfugiés, il s'agit davantage de savoir comment gérer le nombre de bénéficiaires d'une protection sur un territoire que d'augmenter le nombre de CPH (rappel du partenariat associations/Etat mis en place dans le département du Rhône).

Pour CASP, les moyens doivent être mis en œuvre dès l'obtention du statut pour accéder à un logement. Les financements des structures spécialisées devraient également être plus pérennes (programmes 104, 177 ou fonds européen pour les réfugiés). L'accès à l'emploi contribue également à sortir le plus rapidement possible des dispositifs d'hébergement provisoire.

Pour l'administration, il convient de s'intéresser aux « bonnes pratiques » existantes sur les territoires et à la manière par laquelle les collectivités locales, en lien avec les structures spécialisées, gèrent l'orientation des bénéficiaires d'une protection sur ces territoires. A titre d'exemple, elle précise que la ville de Nantes gère un CPH par le biais de son CCAS. Ainsi, il est important d'entretenir un dialogue avec les élus sur la question de l'hébergement des bénéficiaires d'une protection.

II. LA MISE EN PLACE D'UN PARCOURS D'INTEGRATION COORDONNE :

Les participants ont ensuite réfléchi à la définition du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection qui doit être mis en place et aux moyens de le rendre effectif. Il a ainsi été convenu que les personnes concernées devaient bénéficier d'un accompagnement renforcé dans les premiers mois suivant l'obtention de leur statut pour accéder, le plus tôt possible, au droit commun. Ce dispositif d'accompagnement pourrait être déterminé dans une convention cadre qui trouverait une déclinaison au niveau territorial.

Compte tenu de l'importance de l'existant, la mise en œuvre d'un parcours coordonné doit reposer sur les moyens déjà en place localement de manière à ne pas générer de surcoûts.

II.1. Un accompagnement renforcé et coordonné vers le droit commun :

Pour les associations, l'intégration est un processus à multiples facettes et qui s'inscrit dans la durée. Le dispositif à mettre en place doit donc répondre à l'ensemble des besoins des bénéficiaires en termes de santé, de logement, d'emploi, de langue, de représentation de soi et de la société… Il vise ainsi à rendre la personne « autonome » dans son parcours d'intégration. Sur cette base, le diagnostic social et l'accompagnement de la personne, garantis par une bonne articulation des dispositifs de droit commun, doivent commencer dès l'arrivée sur le territoire (CADA ou hôtel social…)

Pour FTDA, le travail de « pré-insertion » débute dès l'arrivée en CADA. Bon nombre de déboutés du droit d'asile se trouvent en fin de compte régularisés au bout d'un certain temps. L'association privilégie ainsi un accompagnement social de la personne dès son arrivée sur le territoire afin de le rendre autonome dans son futur parcours d'intégration. Un dispositif touchant l'ensemble des personnes vivant en centre d'hébergement ou en milieu ouvert doit prévoir un bilan approfondi des besoins dès l'arrivée sur le territoire et l'ouverture de droits, tel que le RSA, par exemple. L'association indique que les principaux acteurs de l'intégration doivent être identifiés et la communication entre ceux-ci facilitée.

Sur la question de l'hébergement des bénéficiaires d'une protection en milieu ouvert, il conviendrait de pouvoir les orienter vers d'autres régions s'ils ne trouvent pas d'emploi sur le territoire concerné. L'enjeu est moins la bonne coordination des dispositifs, que la réduction des délais pour que les bénéficiaires accèdent à leurs droits. Il conviendrait qu'une cartographie des dispositifs existants soit élaborée et mise à la disposition des bénéficiaires. FTDA rappelle, enfin, que la mise en œuvre d'un dispositif d'intégration pour les bénéficiaires d'une protection est prévue dans le CESEDA.

Pour les associations, l'installation durable d'un bénéficiaire sur un territoire dépend de ses possibilités de trouver un logement et un emploi. La notion de volumétrie est un élément important à prendre en compte dans la déclinaison territoriale des dispositifs.

Pour l'administration, il convient de distinguer le public des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire). Elle se montre favorable à la mise en place d'un dispositif d'intégration coordonné, mais à la condition que celui-ci ne concerne que les bénéficiaires d'une protection internationale. Il faut, en effet, éviter que le demandeur d'asile ne se projette trop dans son avenir sur le territoire, alors que sa demande d'asile risque d'être rejetée.

Pour Pôle Emploi, un accompagnement renforcé doit être mis en place pour les bénéficiaires qui en ont le plus besoin, sans les maintenir longtemps dans des dispositifs spécifiques. En revanche, une communication doit être faite à destination des agents des services publics sur les spécificités de ce public.

Pour l'OFII, la question de l'accompagnement renforcé du bénéficiaire d'une protection et de l'articulation des dispositifs dans la période des 6 premiers mois suivant l'octroi du statut est primordiale. L'offre d'un accompagnement renforcé pouvant notamment aboutir à l'accès au logement et à l'emploi peut être un moyen d'inciter les bénéficiaires à se maintenir sur un territoire. En réponse à la position de FTDA, l'OFII rappelle l'important coût financier qu'engendrerait un dispositif d'intégration destiné également aux déboutés du droit d'asile. Par ailleurs, le dispositif à mettre en place doit être cohérent et éviter les doublons. Pour l'OFII, les bénéficiaires doivent s'engager, le plus tôt possible, dans le parcours d'intégration sociale et professionnelle. Ainsi, dans le cas où un bilan de compétences aurait déjà été effectué par une structure spécialisée, l'OFII reconnaît qu'il est inutile de renouveler cette opération.

Pour Forum Réfugiés, la coopération avec les Conseils généraux doit se développer dans le cadre du dispositif envisagé.

II.2. <u>Une convention-cadre déclinée au niveau territorial</u> :

L'ensemble des participants a convenu que ce parcours d'intégration coordonné pourrait être déterminé dans une convention cadre entre acteurs nationaux de l'intégration, qui serait déclinée par des conventions au niveau territorial.

Pour les participants, la convention cadre serait conclue entre les principaux ministères et opérateurs intervenant dans le domaine de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale (administrations, opérateurs, collectivités territoriales, structures spécialisées…) Le niveau de déclinaison territoriale serait variable d'un territoire à un autre (régions ou départements). Un consensus s'est toutefois dégagé pour désigner le niveau régional comme le plus approprié pour mettre en œuvre le dispositif d'intégration envisagé.

Pour FTDA, les conventions conclues au niveau territorial auraient pour vocation de clarifier et de mieux articuler l'action des différents acteurs locaux (CAF, CPAM, OFPRA, préfecture, OFII, Pôle Emploi, structures spécialisées…) Des partenariats existent déjà dans certains territoires mais ils ne sont pas institutionnalisés. Ces conventions prévoiraient une évaluation des dispositifs mis en place et organiseraient des comités de pilotage annuels. Elles ne seraient pas obligatoirement conclues sur l'ensemble des territoires, dès lors que le contexte local ne l'impose pas.

* *

De cette deuxième réunion de l'atelier, il ressort les éléments suivants :

- **La nécessité d'un accompagnement renforcé et adapté aux besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale afin de permettre une prise en charge, le plus tôt possible, par les dispositifs de droit commun ;**

- **La mise en place d'un parcours d'intégration répondant aux besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale et coordonné entre acteurs au niveau national, par la signature d'une convention cadre, et local, par sa déclinaison.**

La prochaine réunion aura pour objectif d'aborder les questions de pilotage et d'évaluation du dispositif.

L'association « France Terre d'Asile » a indiqué qu'elle mettrait une note sur la question du logement à la disposition des participants.

ATTENTION : changement de lieu pour la dernière rencontre. Les informations utiles seront communiquées aux participants.

*
* *

Atelier 4 – Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

3ème réunion – 18 octobre 2013

Animateurs de l'atelier :

- M. Djamel Cheridi, responsable produit habitat social adapté, COALLIA ;
- M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis.

CADRE GENERAL :

L'organisation de cet atelier s'inscrit dans le cadre de la concertation souhaitée sur la réforme de l'asile.

Son objectif est d'interroger les dispositifs existants en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale afin de dégager des orientations et de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de cette réforme. La réflexion porte tant sur les demandeurs d'asile, que sur les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire).

L'ensemble des acteurs de la politique d'asile participe aux travaux de cet atelier (administrations, OFII, OFPRA, HCR, associations et représentants d'élus).

Il a été indiqué aux participants qu'aucune question et qu'aucune piste d'amélioration du dispositif ne devait être écartée.

Les principaux axes de travail de cet atelier sont les suivants :

- **Réunion du 26 septembre 2013 : état des lieux du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**

- **Réunion du 10 octobre 2013 : coordination du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**

- **Réunion du 18 octobre 2013 : pilotage et évaluation du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.**

EN PROPOS PREALABLES :

Dans la continuité des deux dernières réunions de l'atelier, des précisions et des compléments ont été apportés par les participants :

- Sur le compte rendu de la première réunion :

Le CASP souhaite rappeler la nécessité pour les bénéficiaires d'une protection de bénéficier d'un hébergement, notamment pour faciliter la scolarisation des enfants (problème accru en Ile-de-France).

- Sur le compte rendu de la deuxième réunion :

La **direction de l'immigration** et l'**OFPRA** souhaitent que soit indiqué que la question de la réunification familiale est en suspens jusqu'à la tenue de la réunion de travail sur ce sujet entre l'administration et les associations.

Le **service de l'asile** indique que la situation des bénéficiaires est liée à l'accueil et à l'accompagnement dont ils ont bénéficié durant la procédure d'asile. En cela, les travaux de l'atelier 3 (hébergement), portant notamment sur l'homogénéisation des structures d'hébergement, doivent être cités. L'objectif de déconcentration du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile doit aussi permettre de palier les difficultés rencontrées par les bénéficiaires hébergés dans les territoires qui connaissent une tension en matière de logement.

Sur la question des CPH (p. 6), le service de l'asile précise qu'un grand nombre de dispositifs d'accès à l'emploi et au logement des bénéficiaires d'une protection existent sur les territoires mais que leurs pratiques sont isolées. Le service de l'asile propose d'assurer un suivi plus affiné de ces dispositifs pour diffuser et harmoniser ces pratiques. Ce travail doit également être fait pour les CPH où sont appliquées des pratiques différentes.

France Terre d'asile (FTDA) précise qu'elle n'est pas en opposition avec l'OFII au sujet du point qu'elle a soulevé sur l'orientation des bénéficiaires vers les métiers dits "sous tension" (p. 3). L'association a seulement souhaité dresser un constat d'une situation qui se base sur l'observation d'une cohorte de personnes sur une année et sur des statistiques relatives aux métiers exercés par des bénéficiaires au regard de leur origine. L'association se montre favorable à l'accès le plus rapide possible aux prestations du CAI mais précise toutefois que les bénéficiaires peuvent aussi être victimes de déclassement social. L'association rappelle l'intérêt de conclure des conventions au niveau territorial afin de faciliter la coordination des acteurs et l'accès des bénéficiaires aux services de droit commun. Elle ajoute que la cartographie des dispositifs existants (p. 7) existe déjà et qu'il serait ainsi nécessaire d'en effectuer une actualisation.

Sur la question des jeunes hébergés dans les dispositifs d'urgence en hôtels (p.5), FTDA souhaite préciser qu'il s'agit des jeunes majeurs de 18 à 25 ans.

Sur la question du logement, FTDA souhaite rappeler que sa position est l'accès le plus rapide possible au logement pérenne. Elle précise également qu'il convient d'assurer une cohérence du parcours en permettant aux personnes concernées de bénéficier des prestations qui leur sont nécessaires (logement en même temps que l'accès à un emploi, par exemple). Sur la référence au passage dans un CPH le temps de trouver un emploi (p.6), l'association précise que sa proposition visait à ce que les CPH puissent jouer un rôle de "hôtes d'accueil" afin de faciliter la mobilité des bénéficiaires.

S'agissant de la situation des déboutés en France (p. 7), FTDA ne plaide pas pour le maintien de ceux-ci sur le territoire, mais souhaite simplement indiquer qu'une majorité de ce public se voit, au bout d'un certain temps, accorder un titre de séjour.

FTDA indique qu'elle mettra, en début de semaine prochaine, une note sur le logement à la disposition des participants.

Sur la question de l'orientation constatée des bénéficiaires vers les métiers dits "sous tension", **l'OFII** reconnaît cette situation mais précise que le bilan de compétences professionnelles a pour but d'effectuer un bilan le plus conforme possible au profil des personnes et, qu'en aucun cas, les bénéficiaires sont d'office orientés vers les métiers dits "sous tension".

La **DIHAL** souhaite préciser que le dispositif SIAO (p. 5) concerne tous les bénéficiaires d'une protection et pas seulement les jeunes majeurs de 18 à 25 ans. Cette articulation doit permettre de faire connaître et de mobiliser les ressources en hébergement, logement accompagné et logement pour ce public mais aussi d'anticiper, si possible, les demandes adressées au SIAO. Sur la question des CPH (p. 5), la DIHAL estime qu'il ne s'agit pas de multiplier leur nombre même s'ils peuvent constituer une réponse adéquate pour le public des bénéficiaires. Pour la DIHAL, l'accès à un logement doit être privilégié chaque fois que possible car un séjour prolongé en structure collective peut freiner l'insertion en logement ordinaire. Il conviendrait sans doute de sensibiliser les organismes HLM au statut des bénéficiaires.

Sur le passage indiquant que le séjour en CADA et en CPH peut retarder l'accès au logement (p. 5), la **FNARS** indique que cette période est incontournable car elle permet aux bénéficiaires d'être hébergés le temps d'obtenir un titre ou un emploi. Il convient ainsi de travailler sur le rôle des CPH en matière d'accompagnement spécifique de ce public.

Le CASP souhaite ajouter au passage sur l'importance de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour l'accès au logement dès l'obtention du statut (p. 6), qu'il est nécessaire que les personnes sous protection bénéficient d'un accompagnement gradué afin d'accéder, le plus tôt possible, au droit commun (travail, logement). Le CASP indique également qu'il conviendrait de répertorier les différentes solutions d'hébergement trouvées par les structures et souligne la fragilité financière des structures en raison du système d'appel à projets actuel qui ne permet pas une pérennisation des financements (demandes de financement soumises à sélection tous les ans).

SINGA fait référence à deux expériences qui permettent de faciliter l'accès au logement pour les personnes sous protection : un site internet créé en Australie qui met en relation les bénéficiaires et les particuliers (4000 offres sont disponibles et 550 bénéficiaires ont été logés cette année) et le travail engagé par le HCR pour mettre en relation les associations et les services de droit commun.

La CIMADE indique que la formation des agents des services publics est importante afin qu'ils soient en mesure de répondre aux besoins des bénéficiaires. Cette formation est d'autant plus nécessaire que tous les bénéficiaires ne font pas toujours l'objet d'un accompagnement spécifique par une structure spécialisée.

DEROULEMENT DE L'ATELIER :

Les principaux points, qui ont fait l'objet d'un accord entre tous les participants au cours des deux précédentes réunions, ont été rappelés :

- Nécessité d'une prise en charge par le droit commun des personnes sous protection internationale, le plus tôt possible, voire dès l'entrée en CADA, notamment en matière d'apprentissage linguistique ;

- Etablir un diagnostic des besoins spécifiques des bénéficiaires qui conditionnera la mise en place d'un accompagnement adapté et gradué dans le cadre d'un parcours d'intégration coordonné ;

- Stabiliser les bénéficiaires d'une protection par l'accès au logement afin de faciliter la mise en œuvre du parcours d'intégration (accès aux droits, scolarisation des enfants…) ;

- Accès au logement, apprentissage de la langue et accès à l'emploi ressortent comme des éléments essentiels de l'intégration ;

- Améliorer l'articulation des dispositifs et ainsi la prise en charge des personnes sous protection sur le territoire dans le cadre d'une convention cadre déclinée au niveau territorial afin de pouvoir mieux assurer la coordination des interventions ;

- Réduire les délais des procédures et développer la communication entre les différentes administrations concernées afin de faciliter l'accès des bénéficiaires au droit commun ;

- Faciliter la réunification familiale.

La troisième réunion de cet atelier, qui abordait les questions de pilotage et d'évaluation du dispositif, a permis d'aborder deux points principaux :

1. **Le pilotage au niveau national et régional du dispositif d'intégration des bénéficiaires ;**

2. **L'évaluation des besoins des bénéficiaires pour améliorer l'offre d'intégration sur le territoire.**

*** ***

1. UN PILOTAGE NATIONAL FORT ET UNE COORDINATION DES ACTEURS RENFORCEE AU NIVEAU TERRITORIAL :

L'offre d'intégration sur le territoire est riche et importante mais il est constaté qu'elle est insuffisamment connue des acteurs et des bénéficiaires, ce qui entraîne une dispersion des compétences et rend le dispositif global moins efficace. Il y a ainsi nécessité d'un

pilotage fort, au niveau national, afin de rendre plus visibles les dispositifs existants et d'améliorer leur coordination au niveau territorial.

Il apparait également nécessaire de réactualiser la cartographie des dispositifs existants.

1.1. Un pilotage national qui s'appuie sur une politique interministérielle :

L'ensemble des participants a convenu de la nécessité d'un signal politique fort au sujet de la politique d'intégration des bénéficiaires d'une protection. Celle-ci devrait être portée à un niveau interministériel. Il a ainsi été rappelé que l'intégration devait être perçue comme un *"investissement"* par l'Etat.

Sous réserve des décisions politiques qui seront prises au terme de la réflexion interministérielle actuellement menée sur la politique d'intégration, **l'OFII** a indiqué que le champ de compétences du ministère de l'intérieur en la matière s'orientait vers les questions d'accueil et d'accompagnement des personnes immigrées dans les premières années de leur installation en France (1 an, 2 ans…) La politique d'intégration suivant les premières années de l'accueil et de l'accompagnement vers le droit commun devrait ainsi s'inscrire dans un cadre interministériel.

Pour FTDA, l'intégration des bénéficiaires d'une protection est *"un enjeu de cohésion sociale"* et il convient de l'affirmer comme tel à l'égard des acteurs et du public. Il faut poursuivre une politique d'intégration spécifique de ce public, qui figure déjà dans le droit international (convention de Genève, notamment) et les législations européenne et nationale (directives européennes, CESEDA…) Pour l'association, l'OFII apparaît à même d'être le "chef de file" du pilotage régional de la politique d'intégration des personnes sous protection, compte tenu de ses attributions et de son implantation.

L'OFII indique disposer d'une position naturelle en matière d'accueil des bénéficiaires et il ne lui paraît pas exclu de jouer un rôle important dans le pilotage de cette politique par l'Etat. L'OFII a notamment un rôle accru en matière d'asile et se trouve impliqué dans l'élaboration des PRIPI.

La DDCS de Loire-Atlantique souligne les difficultés qui peuvent être rencontrées dans le dispositif de pilotage actuel au niveau régional, notamment à travers l'absence d'informations sur les structures qui ont été financées par les DRJSCS.

Il est indiqué, par ailleurs, que le système mis en place par la LOLF a entraîné une certaine rigidité des modalités de financement au détriment de la fongibilité qui est possible auparavant.

1.2. Une coordination renforcée des acteurs au niveau territorial :

L'ensemble des participants a convenu que l'échelon territorial le plus approprié pour le pilotage du dispositif était le niveau régional. Il a été rappelé le rôle que pourrait jouer l'OFII dans le pilotage régional du dispositif. Le besoin d'une mission d'appui sous la forme d'un observatoire des moyens des territoires a été soulevé.

La DDCS de Loire-Atlantique indique qu'elle oriente vers les CPH, après bilan effectué par l'OFII, les personnes qui ont le plus de besoins.

Pour Forum Réfugiés, l'échelon régional est le plus pertinent pour mettre en place un système de prise en charge des bénéficiaires. L'association rappelle, à ce titre, les réunions hebdomadaires organisées avec les services préfectoraux du département du Rhône pour évoquer les difficultés rencontrées avec ce public. Elle suggère la mise en place de missions d'animation au niveau territorial afin de faciliter le travail des acteurs et l'accès des bénéficiaires au droit commun. La prise en charge des bénéficiaires doit être désenclavée et permettre ainsi une orientation d'une région à une autre (dans le cas de possibilités d'emploi sur un autre territoire, par exemple).

Le CASP indique que les personnes accueillies dans ses centres d'accueil font l'objet d'un accompagnement spécifique puis sont orientées vers le dispositif SIAO à travers notamment de dispositifs d'intermédiation locative (Solibail, par exemple) Pour l'association, les structures d'accueil (type CADA, par exemple) doivent s'orienter vers l'accompagnement spécifique des bénéficiaires.

Un échange a eu lieu entre l'administration et certaines associations sur l'articulation entre les CADA et les autres plateformes d'accueil des personnes sous protection.

Pour le service de l'asile, des doublons peuvent être constatés entre ces deux types de structures.

Certaines associations ne partagent pas cette perception des choses car les plateformes interviennent en amont dès l'entrée en CADA. Ainsi, il n'y aurait de doublon que si la personne était suivie par une plateforme tout en étant hébergée en CADA.

Le service de l'asile s'interroge sur le fait que les plateformes d'accueil doivent ou pas accueillir tous les bénéficiaires pour les orienter ensuite vers les dispositifs d'accompagnement (type CHRS, par exemple). Il ajoute que les crédits consacrés à la politique d'asile sont réduits et que des choix doivent être faits concernant ces dispositifs. A ce titre, le futur fonds asile et migration (FAM), dont les procédures seront simplifiées et les financements pluriannuels, offrira des possibilités de financement pour de nouvelles formes d'accompagnement.

Pour COALLIA, les différents acteurs de l'intégration sont isolés sur les territoires. Il y a ainsi un manque avéré de pilotage au niveau régional. L'association pose la question de l'orientation des bénéficiaires. En effet, les dispositifs gérés par l'association (CPH, dispositif d'accès au logement, dispositif d'accompagnement spécifique des bénéficiaires…), principalement destinés aux bénéficiaires qui ont le plus de besoins, accueillent également un public plus large. Par ailleurs, l'association ajoute qu'un grand nombre de dispositifs d'accompagnement existe sur les territoires mais que les conditions de financement actuelles à travers des appels à projets annuels les fragilisent.

FTDA propose qu'un groupe de travail sur la question du rôle des CPH, dans la continuité des travaux engagés en 2008/2009, soit mis en place. Ce groupe de travail pourrait notamment aborder la question des réponses à apporter aux besoins spécifiques des bénéficiaires (prise en compte des problèmes psychologiques, par exemple).

Le service de l'asile se montre favorable à l'idée de mettre en place un groupe de travail sur les CPH et demande si les dispositifs moins pérennes (hors CPH, notamment) pourraient être inclus dans cette réflexion. Elle indique qu'il conviendrait de développer une communication sur l'ensemble des dispositifs existants.

Sur ce point, **la FNARS** s'étonne qu'aucune cartographie de l'ensemble des dispositifs ne soit mise à disposition des acteurs territoriaux. L'association suggère que l'on se base sur les actuels PRIPI pour créer un schéma d'intégration des bénéficiaires dans lequel serait déclinée la coordination des différents acteurs.

L'ensemble des participants a également évoqué la possibilité que les différents programmes de pilotage régionaux et/ou départementaux (PDALPD, PRS, AHI et PRIPI, notamment) prennent en compte ce public spécifique.

Pour FTDA, la question essentielle est la visibilité de ces dispositifs et l'articulation entre ceux-ci au niveau territorial. Il convient ainsi d'organiser le maillage territorial, d'améliorer la cohérence des projets menés afin d'aboutir à des dispositifs innovants. La proposition, qui ressort de cette atelier, d'élaborer une convention cadre entre les principaux acteurs de l'intégration et qui serait déclinée au niveau territorial, répond ainsi à la nécessité d'une meilleure coordination des dispositifs existants. L'association fait référence à son dispositif dit "RELOREF" (réseau pour l'emploi et le logement des réfugiés) pour expliquer ce que sous-tend, à son avis, une bonne coordination des dispositifs, à savoir : la remontée des informations, des "bonnes pratiques" utilisées dans les territoires, la mise à disposition de formations pour les agents des structures, une veille juridique, une évaluation qualitative et quantitative du dispositif, la connaissance des publics concernés… FTDA souhaiterait qu'un rapport sur la politique d'intégration contenant des données statistiques soit publié annuellement. Des espaces de débats sur cette question pourraient également être ouverts, ainsi qu'une communication entre les professionnels.

Pour le CASP, il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à proposer des formations pour les agents des structures, sachant qu'ils disposent déjà d'une expérience et d'une connaissance pratique du public. En revanche, l'association rejoint la position de FTDA sur la mise en place d'un partenariat coordonné entre acteurs.

Pour la CIMADE, le système actuel des appels à projets fragilise les structures (financement sur une année seulement ou 3 ans pour le FER). L'association se montre favorable à la mise en place de projets innovants mais dans le cadre d'un système de financement pérenne.

2. UNE EVALUATION DU PARCOURS D'INTEGRATION DES BENEFICIAIRES ET DES INDICATEURS POUR AMELIORER L'OFFRE TERRITORIALE :

L'évaluation du parcours d'intégration des bénéficiaires sur plusieurs années permettrait de vérifier l'adéquation de l'offre d'intégration avec les besoins de ce public. Sur la base d'un diagnostic du parcours d'intégration, des indicateurs sur les principaux besoins des bénéficiaires et les étapes nécessaires dans leur parcours d'intégration pourraient ainsi être déterminés afin d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'offre sur le territoire.

2.1. <u>Des outils d'évaluation et de suivi du parcours d'intégration des bénéficiaires</u> :

Le constat a été fait d'un manque d'informations sur le parcours des bénéficiaires une fois qu'ils sont sortis de CADA. Il conviendrait ainsi de disposer d'outils de suivi qui permettent de connaître l'évolution de leur parcours d'intégration dans les années qui suivent l'obtention du statut. Le lancement d'une enquête nationale, du type Elipa, mais spécifique aux bénéficiaires d'une protection a ainsi été évoqué.

Le service de l'asile indique qu'il dispose d'un outil recensant des informations sur les personnes hébergées en CADA mais qu'il est dans l'impossibilité d'établir un suivi des personnes vivant en hébergement d'urgence (hôtels…) ou en milieu ouvert. Il lui semble difficile de déterminer quel organisme pourrait gérer un outil sur l'ensemble des bénéficiaires. Il ajoute qu'un travail est en cours pour avoir une meilleure connaissance du parcours des bénéficiaires une fois sortis de CADA.

L'OFII confirme que le ministère de l'intérieur œuvre pour la mise en place d'un système d'information unifié sur le parcours des bénéficiaires. Un certain nombre d'informations sont d'ores et déjà disponibles (date d'obtention du statut, date d'entrée et de sortie de CADA, orientation à la sortie, typologie des personnes, résultats du bilan de compétences professionnelles…). Ces informations peuvent être recensées au niveau d'une région mais elles ne sont pas disponibles, à ce jour, au niveau d'une commune. Dans le cas où une enquête sur l'évolution du parcours des bénéficiaires devait être lancée, celle-ci devrait être menée au niveau national et sur une dizaine d'années. Toutefois, les moyens actuels ne permettent pas, selon l'OFII, d'engager une telle enquête. Ce projet s'inscrit ainsi dans la durée. Il manque actuellement un système de communication des données entre l'ensemble des services publics concernés.

L'OFPRA précise que les bénéficiaires ne sont pas assujettis à la communication d'une adresse, ce qui peut poser problème dans le suivi de leur parcours. Dans le cas où une personne détentrice d'une carte de séjour de 10 ans change de domiciliation durant cette période, l'adresse ne sera rectifiée qu'au terme de la durée de validité de son titre de séjour.

Pour FTDA, il conviendrait de lancer une étude spécifique sur le parcours d'intégration des personnes bénéficiaires d'une protection (notamment le suivi pendant la période des 6 mois suivant l'octroi du statut). L'association souligne la difficulté pour suivre les personnes qui sont sorties du marché de l'emploi. FTDA fait également référence à l'outil de suivi des bénéficiaires (informations sur le diagnostic des besoins des personnes, leur activité…) qu'elle a mis en place en 2002.

Pour l'OFII, l'enquête nationale qui pourrait être menée devrait être engagée au moment du changement éventuel du dispositif d'intégration des bénéficiaires afin d'obtenir des éléments de comparaison entre l'ancien et le nouveau dispositif. Cette enquête pourrait être menée par un organisme public, l'Etat ou un de ses opérateurs.

2.2. <u>Des indicateurs communs pour améliorer l'offre territoriale d'intégration</u> :

Au terme d'une phase d'évaluation du dispositif d'intégration des bénéficiaires, pour laquelle les moyens doivent être développés, **l'ensemble des participants** a convenu qu'un certains nombre d'indicateurs pourraient être déterminés afin d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'offre territoriale.

Pour le CASP, un certain nombre d'indicateurs qui pourraient être déterminés pour faciliter l'orientation des bénéficiaires seraient le taux d'accès à un accompagnement spécifique, à un logement ou à un emploi. L'association émet toutefois des réserves sur le fait de fixer des règles communes à toutes les régions pour l'orientation des bénéficiaires du fait des spécificités propres à chaque territoire.

Le service de l'asile se montre également favorable à la mise en place d'indicateurs pour améliorer le pilotage du dispositif d'intégration des bénéficiaires (taux de sorties des centres d'hébergement, nombre de renouvellement de contrats, taux d'accès au logement etc.) Il conviendrait ainsi d'appliquer ces critères à l'ensemble des dispositifs d'hébergement (CPH, CADA…). En revanche, ces indicateurs ne seraient pas identiques pour les dispositifs d'hébergement dits "moins pérennes". Pour le service de l'asile, il peut aussi être appliqué une règle visant à l'orientation des bénéficiaires vers d'autres régions lorsque les dispositifs sont insuffisants sur certains territoires.

Les participants ont convenu qu'une communication renforcée entre l'OFII, les préfectures et l'OFPRA, avec lesquels l'ensemble des bénéficiaires est en relation, permettrait aussi de faciliter leur orientation vers les dispositifs d'intégration. L'OFII précise, en effet, que près de 98,5% des bénéficiaires se rendent dans ses plateformes territoriales. Des informations peuvent ainsi y être communiquées aux bénéficiaires sur les dispositifs existants.

* *

De cette troisième réunion de l'atelier, il ressort les points suivants :

- **La nécessité d'un pilotage fort du dispositif d'intégration des bénéficiaires au niveau national et d'un renforcement de la coordination des acteurs au niveau territorial ;**

- **La nécessité d'une évaluation nationale du parcours d'intégration des bénéficiaires permettant de déterminer des indicateurs aidant à l'amélioration de l'offre territoriale.**

NB : Une synthèse des trois réunions de cet atelier sera transmise, pour avis, à l'ensemble des participants.

*
* *

Atelier 4 – Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

4ème réunion – 7 novembre 2013

Animateurs de l'atelier :

- M. Djamel Cheridi, responsable produit habitat social adapté, COALLIA ;
- M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis.

CADRE GENERAL :

L'organisation de cet atelier s'inscrit dans le cadre de la concertation souhaitée sur la réforme de l'asile.

Son objectif est d'interroger les dispositifs existants en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale afin de dégager des orientations et de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de cette réforme. La réflexion porte tant sur les demandeurs d'asile, que sur les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire).

L'ensemble des acteurs de la politique d'asile participe aux travaux de cet atelier (administrations, OFII, OFPRA, HCR, associations et représentants d'élus).

Il a été indiqué aux participants qu'aucune question et qu'aucune piste d'amélioration du dispositif ne devait être écartée.

Les principaux axes de travail de cet atelier sont les suivants :

- **Réunion du 26 septembre 2013 : état des lieux du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**
- **Réunion du 10 octobre 2013 : coordination du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**
- **Réunion du 18 octobre 2013 : pilotage et évaluation du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.**
- **Réunion du 7 novembre : expertise des différents scenarii envisagés sur la réforme de l'asile.**

Propos liminaires :

Didier Duport indique que deux points supplémentaires auraient pu être abordés dans les fiches :

- La question spécifique de la procédure de l'asile dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte ;
- La situation des déboutés restant sur le territoire pour des raisons médicales.

Didier Duport ajoute que les termes *"insuffisances du droit commun"* dans la partie 2 de la fiche 13 *"Parvenir à un meilleur pilotage des dispositifs existants"* mériteraient d'être davantage explicités. Il considère également que le terme *"insertion"* dans l'intitulé de la partie 3 *"Mener des actions d'insertion pour les demandeurs d'asile dès l'entrée en CADA"* de la fiche 14 devrait être remplacé par les termes *"préparation à l'autonomie"*.

Djamel Cheridi indique :
- que les fiches proposées n'abordent pas la question de l'accompagnement personnalisé des personnes ayant obtenu une protection, ainsi que l'accès au logement, notamment l'articulation entre les dispositifs d'hébergement dédiés et les dispositifs de droit commun. Pour Djamel Cheridi, la question de la réunification familiale doit être intégrée dans la réflexion globale sur la réforme de l'asile et faire l'objet de propositions.
- que compte tenu du temps réduit consacré à cette séance supplémentaire, elle portera essentiellement sur l'examen des différents scenarii proposés.

Pour France Terre d'Asile (FTDA), la question de la réunification familiale peut être abordée dans le cadre d'un groupe de travail spécifique. Elle doit, en effet, faire l'objet d'une réflexion approfondie. L'association considère, par ailleurs, que les constats dressés dans cet atelier sont insuffisamment mis en évidence, notamment la reconnaissance des diplômes et des acquis professionnels. Il manque également des éléments de réflexion sur la question du maintien ou pas du modèle de CADA. FTDA a insisté sur la question de la philosophie générale dans laquelle s'inscrit la réflexion. Sur la question des CADA et des dispositifs, elle indique que nulle part ne sont indiqués les avantages et les inconvénients des hypothèses présentées et qu'il n'y a aucune évaluation financière de ces propositions.

De manière générale, FTDA indique que les scenarii proposés ne reflètent pas complètement les échanges qui ont eu lieu dans les ateliers.

Sur la question de la réunification familiale, **la direction de l'immigration** (DIMM) souhaite que soit ajouté dans la synthèse des trois précédentes réunions de l'atelier 4 qu'il a également été proposé d'élargir cette procédure à d'autres catégories de personnes (parents proches du demandeur, par exemple).

* *

<u>Examen des fiches et des schémas</u> (scenario "directif" et "déconcentré") :

Le CASP souligne l'absence de mention dans les schémas des personnes bénéficiaires d'une protection internationale. Par ailleurs, il convient de poursuivre la réflexion sur les modalités d'accueil et d'accompagnement des bénéficiaires qui n'ont pas encore fait l'objet d'un consensus au sein de cet atelier. La question de l'hébergement des bénéficiaires doit restée centrale dans les réflexions, s'agissant notamment des régions moins fournies en infrastructures (notamment les difficultés liées à l'hébergement d'urgence en hôtels pour les familles). La question de la vulnérabilité est également insuffisamment abordée dans les fiches 13 et 14, la prise en compte et le suivi de la vulnérabilité ne doit pas s'arrêter au moment de l'obtention du statut. Pour l'association, il serait inadéquat de confier à l'administration l'examen de la vulnérabilité des personnes. Le CASP considère également que la prolongation

de la durée de validité du récépissé doit dépasser la période de 6 mois maximum proposée dans les fiches.

Le service de l'asile indique que la question d'un accompagnement de proximité des bénéficiaires a été traitée de manière récurrente au cours des ateliers.

Pour la FNARS, un certain nombre de propositions faites dans les ateliers ne figure pas dans les fiches. Les personnes bénéficiaires d'une protection semblent ainsi exclues de la réflexion. De même, la mise en œuvre d'un schéma spécifique d'intégration pour les bénéficiaires au niveau territorial ne figure pas dans les propositions. Pour l'association, le CPH doit être le modèle d'hébergement de référence car les dispositifs de droit commun sont saturés et il est nécessaire de prévoir un accompagnement adapté et gradué pour ce public. Les liens doivent être davantage tissés entre les dispositifs de droit commun et les CPH (mise en œuvre de la circulaire SIAO). Elle précise, en outre, qu'un élargissement éventuel des missions confiées aux CPH devra s'accompagner d'une mise à disposition de moyens financiers supplémentaires. Pour l'association, l'accueil des demandeurs d'asile ne doit pas dissocier les aspects "accompagnement" et "hébergement". Les propositions auraient pu être plus ambitieuses sur la prolongation de la durée du récépissé à 6 mois seulement. La FNARS indique, par ailleurs, que le volet santé n'est pas abordé dans les fiches. Des liens devraient être tissés avec les ARS, notamment afin de faciliter l'accès à un accompagnement spécifique dans le cas de pathologies particulières. La question de l'accès au logement des bénéficiaires est également éludée. Concernant la réunification familiale, cette question doit être pleinement intégrée dans la réflexion sur l'asile et non pas repoussée aux échanges prévus dans le cadre d'un groupe de travail spécifique sur ce sujet.

La FNARS souligne également la nécessité de maintenir le dispositif CADA ; ainsi que son rattachement au code de l'action sociale et des familles. Elle rappelle également son attachement aux principes de la loi 2002-2 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

Enfin, la FNARS indique que la double tutelle du ministère de l'intérieur et du ministère de la santé et des Affaires sociales est une demande forte du secteur associatif.

Djamel Cheridi appelle l'attention des participants sur le risque d'une orientation par le dispositif SIAO des bénéficiaires déjà hébergés dans les dispositifs de droit commun vers les CPH. En effet, compte tenu du faible nombre de CPH sur le territoire, cette orientation pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les bénéficiaires établis sur un territoire non doté de CPH.

Didier Duport précise que la question de l'hébergement en hôtels est récurrente (notamment dans le cadre des PDALPD). La question de l'hébergement des bénéficiaires s'inscrit dans le cadre de la question de l'hébergement et du logement au sens large.

Pour le CASP, la question est d'éviter le développement de la précarité de ce public qui, dans sa grande majorité, est destiné à s'intégrer facilement.

Pour FTDA, il convient de poursuivre la réflexion sur la question des CPH sur la base des travaux qui ont été menés en 2009 et 2010. Des questions ont toutefois été soulevées sur les CPH dans le cadre de cet atelier : le manque de pilotage de ces structures au niveau national ; l'opportunité ou pas d'une plus grande spécialisation de ces établissements sur le

public des bénéficiaires. FTDA ajoute que l'ensemble des associations se montre favorable à une liberté de choix des bénéficiaires sur le territoire d'installation du CPH où ils pourraient être hébergés surtout si les délais de procédure sont globalement réduits. L'orientation vers des territoires devrait, en tout état de cause, s'appuyer sur une pédagogie à l'égard des bénéficiaires.

Le service de l'asile précise que le schéma proposant une orientation dite "directive" ne vise pas uniquement une meilleure gestion des flux, mais aussi à éviter les concentrations sur certains territoires pour assurer une meilleure égalité de traitement des bénéficiaires.

Pour l'OFII, autant il peut être appliqué un schéma dit "directif" pour les demandeurs d'asile autant, la liberté de choix prime une fois qu'ils ont obtenu le statut. En revanche, il peut être envisagé de contractualiser un accompagnement renforcé avec la personne si celle-ci décide effectivement de s'installer sur un territoire moins enclavé et où des opportunités d'emplois existent.

Pôle Emploi indique qu'il intervient dans la phase de la demande d'asile pour le versement de l'ATA. Il précise qu'il n'est en contact qu'avec les bénéficiaires qui engagent une démarche de recherche d'emploi. L'accueil au sein des agences de Pôle Emploi n'est pas distinct en fonction des publics. Le public des bénéficiaires est souvent qualifié et des possibilités d'emploi peuvent lui être proposées. Sur la question de la détermination de la vulnérabilité, Pôle Emploi n'est pas en mesure de proposer un service spécifique mais s'inscrit toutefois dans une démarche d'orientation avec les autres services de droit commun.

La préfecture du département du Rhône indique sur la question du "contrat" avec les bénéficiaires que depuis une année les critères d'accès au programme ACCELAIR ont changé. Ceux-ci sont désormais les suivants : avoir une présence de minimum 1 an sur le territoire du département et avoir obtenu le statut sur ce territoire. Elle pense que le principe de l'orientation "directive" doit être retenu, et ce, pour le bien des demandeurs d'asile et leur insertion lorsque ces derniers obtiennent le statut. Elle souligne également le fait que la question des moyens financiers et humains doit se poser pour la mise en œuvre des scenarii envisagés.

Sur ce point, **l'OFII** indique qu'elle est actuellement en pleine négociation de son contrat d'objectifs. Les moyens financiers devront ainsi lui être donnés en fonction des missions qui lui seront confiées (notamment si l'OFII gère l'attribution de l'ATA).

Forum Réfugiés rappelle qu'environ 1083 places sont actuellement disponibles en CPH et que 10 000 personnes obtiennent un statut par an. Il est ainsi essentiel de mettre en place des modes de coopération efficaces entre les services de l'Etat et les structures associatives comme cela est fait en Rhône-Alpes.

Le service de l'asile apporte à la demande des intervenants des informations complémentaires sur les étapes du parcours du demandeur d'asile. Il s'appuie sur les comptes rendus des ateliers et les fiches transmises par les parlementaires aux participants des ateliers. Concernant les centres de transit temporaire qui sont mentionnés dans les schémas, il précise que cette idée a été discutée dans les ateliers 2 et 3 et a été retenue comme une option intéressante dans les schémas proposés par les parlementaires. Ces centres d'hébergement permettraient de mettre à l'abri le demandeur d'asile le temps de déterminer son statut et d'évaluer sa vulnérabilité. Ce dispositif permettrait d'adapter le mode d'hébergement, de suivi

et le cas échéant la procédure. L'orientation du demandeur d'asile vers un hébergement s'effectuerait dans la région d'arrivée ou vers une autre région si les capacités sont saturées. Le service de l'asile précise également que l'idée a été émise de prolonger la durée du récépissé, voire tout au long de la procédure de demande d'asile afin de ne plus rendre obligatoire l'indication d'une domiciliation pour les demandeurs d'asile hébergés. Par ailleurs, le choix des acteurs chargés du premier accueil des demandeurs d'asile et de leur orientation (OFII, OFPRA, préfectures) a été discuté lors des séances de travail des ateliers 1,2 et 3.

Il est rappelé que les scénarii reposent sur le travail des ateliers ainsi que sur les visites effectuées par les parlementaires et sur les différents rapports relatifs à ce sujet.

Pour la FNARS, le demandeur d'asile doit pouvoir décider ou pas d'intégrer un CADA, sans qu'il n'en soit sanctionné. Dès lors qu'il accepte d'aller dans un CADA, il n'a pas à avoir le choix du territoire. Elle ajoute que le CADA est le modèle de dispositif d'accueil qui doit être retenu. La domiciliation des demandeurs d'asile doit garder sa spécificité mais ceux-ci doivent également pouvoir accéder à la domiciliation généraliste en cas de saturation du dispositif spécialisé. Par ailleurs, la FNARS souligne l'égalité de traitement qui doit également être assurée dans les DOM.

Pour Djamel Cheridi, il y a une possibilité de concilier une orientation dit "directive", avec placement en hébergement, une allocation avec le choix d'une solution personnelle tout en évitant un report ultérieur sur un dispositif de veille sociale en considérant que dès lors qu'un demandeur sollicite un hébergement, même au niveau de la veille sociale, il est systématiquement orienté sur le DNA. Dans ce cas, tout refus de la solution d'hébergement proposé entraîne la perte de l'allocation.

FTDA souhaiterait obtenir des informations complémentaires sur l'hébergement en centres de transit temporaire qui sont proposés dans les schémas. Pour l'association, la solution belge recommandée pour la gestion des déboutés (accompagnement dans des centres ouverts ou semi-ouverts dans la perspective d'un retour dans leur pays d'origine) ne fonctionne pas. FTDA souhaiterait, par ailleurs, que l'OFPRA devienne le premier interlocuteur des bénéficiaires et non pas les préfectures. Par ailleurs, l'association s'interroge sur l'efficacité d'une proposition qui vise à dissocier l'hébergement de l'accompagnement, alors que le modèle CADA, tel qu'il existe actuellement, a toujours été prôné par les associations. En effet, il a été envisagé dans un scenario un modèle d'hébergement simple dans lequel les résidents bénéficieraient d'un accompagnement externalisé, assuré par des plateformes d'accueil. Elle s'interroge aussi sur les raisons qui ont amené à lier dans les schémas proposés les délais de procédure et les natures de prises en charge.

FTDA indique que la création des places de CADA est de plus en plus longue compte tenu des contraintes réglementaires.

Didier Duport précise que les procédures servent à apporter la garantie de la qualité de la prestation.

Le service de l'asile précise à la demande des participants, la notion de délais raccourcis indiquée dans le scénario général "directif" proposé par les parlementaires. Il indique que cette notion est liée aux obligations des directives "procédures" et "accueil" du mois de juin 2013. En effet, l'article 6 de la directive "procédures" prévoit un enregistrement de la demande d'asile dans les 3 jours suivants son dépôt devant une autorité compétente. Par

ailleurs, les articles 21 et 22 de la directive "accueil" précisent les publics et les modalités du travail d'identification de la vulnérabilité des demandeurs d'asile afin d'adapter l'accueil des demandeurs d'asile.

Il pense que les scenarii proposés par les parlementaires visent à éviter une précarisation des demandeurs d'asile en les plaçant dans des centres d'hébergement temporaire le temps de trouver, grâce à un système d'information performant, les possibilités d'hébergement sur le territoire d'arrivée ou en cas de saturation des dispositifs, sur d'autres territoires.

D'un tour de table sur les fiches et les schémas proposés, les éléments suivants peuvent être retenus :

Le GAS déplore l'absence de mention aux bénéficiaires d'une protection dans les schémas et considère qu'ils doivent y être ajoutés. En ce qui concerne la fiche 14, l'association demande qu'il soit indiqué aux parlementaires la nécessité d'y inclure la question de l'hébergement et du logement.

Le HCR souligne l'intérêt de procéder à cet échange sur les différents scenarii proposés. Il indique que la suppression de la domiciliation comme préalable à l'admission au séjour et à l'enregistrement comme demandeur d'asile est une bonne chose pour une réduction des délais d'accès à la procédure ; que la conditionnalité de l'allocation et de l'offre de logement peut être relativement réductrice, que cette conditionnalité pourrait ainsi ne pas être obligée ; que le schéma dit "déconcentré" fait référence à une pluralité de logement mais celui-ci propose peut-être une trop grande hétérogénéité de dispositifs et par conséquent un danger pour la qualité de l'accompagnement ; qu'il y a un besoin d'informations complémentaires sur les dispositifs d'hébergement des déboutés ; que la question de la réunification familiale doit rester au cœur de la réflexion actuelle ; que la durée de prolongation du récépissé devrait faire l'objet de propositions plus ambitieuses et que le volet "accompagnement personnalisé" n'est pas suffisamment approfondi dans les fiches.

Pour COALLIA, l'absence de mention aux bénéficiaires de la protection internationale dans les schémas pose véritablement problème. L'association ne comprend pas la logique poussant à remettre en cause le modèle de CADA et indique qu'il n'est en rien démontré que les CADA n'étaient pas efficaces.

Pour la FNARS, la liberté de choix du demandeur d'asile est un principe essentiel ; une personne qui ne veut pas être hébergée en CADA doit tout de même pouvoir bénéficier de l'ATA et d'une information sur la procédure. L'association est opposée à la mise en place de centres spécifiques pour les déboutés. Elle est favorable à ce que l'OFPRA devienne le premier interlocuteur des demandeurs d'asile. La FNARS soulève la nécessité d'un pilotage interministériel (ministères des Affaires sociales et de la santé et ministère de l'intérieur) et regrette que cette question n'apparaisse pas dans les scenarii et les schémas d'organisation proposés. Elle souligne l'importance des ARS dans le suivi de ce public. Pour l'association, les CADA sont destinés à l'ensemble des bénéficiaires et non pas aux personnes les plus vulnérables.

Le CASP considère qu'il convient de porter une attention particulière à l'accompagnement gradué et à l'hébergement au regard de la vulnérabilité des personnes

concernées. Il insiste sur la prise en compte du degré d'autonomie dans l'orientation vers un hébergement.

L'APSR rappelle l'importance de mettre en place des équivalences de diplômes et de développer la validation des acquis professionnels pour les bénéficiaires.

La Cimade souligne l'importance de la co-tutelle sur la question des bénéficiaires entre le ministère de l'intérieur en charge de l'intégration de ce public et le ministère des Affaires sociales et de la santé sur la question de l'insertion et de l'accompagnement spécifique des personnes. Pour l'association, le travail mené sur les CPH doit être poursuivi. Elle appelle à plus de clarté de la part de l'Etat sur ses objectifs dans le cadre de cette réforme en insistant sur le fait que les réfugiés ne doivent pas être considérés comme "le parent pauvre" de la réforme.

SINGA indique qu'il est important de développer la formation des agents des services publics sur les droits des bénéficiaires, leurs spécificités et les situations géopolitiques prévalant dans leurs pays d'origine.

Pour Pôle Emploi, la formation de ses agents est inutile. Toutefois, Pôle Emploi préconise la conclusion de conventions de partenariat qui facilitent la coopération entre les services de droit commun et les associations spécialisées afin d'améliorer la prise en charge des bénéficiaires.

Pour FTDA, l'idée de conclure des conventions de coopération au niveau territorial est la solution.

L'association indique qu'il serait nécessaire de faire le lien entre cette réflexion sur la réforme de l'asile et les travaux en cours sur la refonte de la politique d'intégration, ainsi que ceux du ministère des droits des femmes qui abordent notamment la question de l'asile.

La possibilité de prolonger la durée de validité du récépissé pose pour l'association une difficulté. En effet, une durée de validité courte pourrait permettre une délivrance plus rapide de la carte de résident et par conséquent un accès aux droits simplifié.

Pour le GAS, une prolongation de la durée de validité du récépissé est nécessaire et n'est pas incompatible avec une délivrance du titre de séjour dans des délais plus rapides.

L'OFPRA apporte des précisions sur la question de la preuve du statut à apporter aux préfectures. En effet, les préfectures sont désormais immédiatement informées de l'obtention du statut de la personne par une communication directe et une transmission par le biais du logiciel "Telem OFPRA". Cette transmission est quotidienne.

Djamel Cheridi indique que le schéma dit "directif" comporte un certain nombre de points intéressants, telle qu'une répartition équilibrée des capacités d'hébergement. Il estime qu'il faut mieux articuler les aspects dits "directifs" et la liberté de choix des personnes d'intégrer un CADA ou opter pour une solution personnelle. En outre, l'obligation d'accepter l'offre d'hébergement pour bénéficier de l'allocation devrait être discutée ; pourquoi ne pas permettre le bénéfice de la seule allocation dans le cas où le demandeur d'asile a une solution personnelle d'hébergement. La question de l'hébergement unifié est intéressante. En effet, l'hétérogénéité des dispositifs d'hébergement est due au manque de places en CADA. La

généralisation des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile est préférable. Le coût important qui serait généré par un tel dispositif par rapport à celui d'un hébergement et d'un accompagnement dissocié n'est pas démontré. Une trop grande diversité des acteurs sur un territoire peut avoir des effets négatifs sur la gestion de ce public. Le dispositif proposé pour les déboutés lui paraît également intéressant. Les centres pour déboutés doivent fonctionner sur la base du volontariat et être dédiés à des déboutés souhaitant s'inscrire dans le cadre d'un retour volontaire et pour des déboutés en voie de régularisation à un autre titre. Si ces centres devaient se limiter à un simple éloignement, le secteur associatif s'y opposerait.

Pour FTDA, une fiche spécifique aurait due être élaborée sur la question des centres pour les déboutés du droit d'asile. Le système actuel d'accompagnement dual (CADA et hébergement d'urgence) des demandeurs d'asile crée des déboutés. Le retour de la personne dans son pays d'origine doit être une réelle démarche de réintégration.

Djamel Cheridi indique qu'il conviendrait de préciser ce que l'on entend par centre de déboutés semi ouverts ou ouverts.

* *

Les participants ont posé la question des suites de la concertation et de leur rôle. Il leur a été indiqué que leurs avis sur les différents scenarii proposés seront évoqués lors du prochain comité de concertation prévu le 12 novembre prochain.

Le rapport des parlementaires devrait être remis au ministre de l'intérieur le 20 novembre prochain.

Annexe 8. Synthèse des ateliers

Synthèse de l'atelier 1
« Procédures »

A l'issue de la concertation qui s'est tenue en quatre réunions à l'automne 2013, sur les questions de procédure, je retiens les éléments suivants, en complément des comptes-rendus qui ont été validés réunion après réunion.

1. L'exercice a été apprécié du côté des partenaires associatifs qui ont mesuré l'originalité de la démarche et la disponibilité des administrations de l'Etat et de l'OFPRA. La rupture avec la période antérieure à 2012 a été notée. Les échanges ont été très riches, parfois trop rapides sur certains points sans doute, mais toujours dans un esprit de dialogue et d'écoute très agréable, dénué de tensions ou de postures.
Il n'en demeure pas moins que l'objectif exact de la concertation a continué à poser question jusqu'à la dernière réunion. La présentation par les Parlementaires de scénarios largement distincts des pistes de travail qui s'étaient dégagées de nos réunions a jeté le trouble.
Il me semble indispensable que, selon des modalités à déterminer, le gouvernement poursuive un dialogue avec les partenaires associatifs avant d'annoncer ses choix en conseil des ministres. Cela pourrait passer par une présentation aux associations du scénario privilégié par le ministère de l'intérieur, avec une écoute et une capacité d'amendement sur certains points en fonction des demandes des associations.

2. Le point essentiel que je retiens de cette séquence est qu'une réforme consensuelle paraît à la portée des parties en présence, sur la base des propositions listées en annexe du compte-rendu n°3.

Les objectifs essentiels sont en effet largement partagés :

- préserver les particularités du droit d'asile par rapport aux questions de police ;
- consolider l'intervention de l'OFPRA – envers lequel les participants ont exprimé une grande confiance - le plus en amont possible ;
- accélérer les délais de traitement et simplifier les procédures ;
- améliorer les garanties procédurales conformément à ce que prévoit le paquet de directives ;
- mettre en place une forme de planification régionale du traitement des demandes pour apporter les réponses les plus adaptées aux demandeurs.

Certes, aucun accord ne sera possible sur certains points :

- Dublin et les mesures envisagées pour les « dublinisés » sont sévèrement critiqués et ne recueilleront pas l'assentiment des associations ;
- l'intervention des préfectures dans l'orientation vers les procédures prioritaires est contestée (y compris en droit au regard de la directive) ;
- le développement du jugement par ordonnances, par la CNDA (ou par un quelconque juge), des cas les plus simples n'est pas une orientation consensuelle.

Pour rechercher l'accord le plus large, le gouvernement devrait privilégier les pistes essentielles suivantes, outre celles déjà résumées dans le compte-rendu n°3 :

- *Encadrer davantage les pratiques administratives* par la publication d'une instruction générale sur l'asile qui serait publiée ;
- *Faire intervenir l'OFPRA* le plus tôt possible, soit en engageant un mouvement de déconcentration de l'office, avec une capacité de traitement et de décision en régions, soit en mettant en place un système d'enregistrement simplifié des demandes, par voie numérique, en préfecture dès le premier rendez-vous du demandeur ;
- Continuer à *moderniser les procédures devant la CNDA*, en écartant le retour de ce contentieux au TA.

JPhT

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS CONSENSUELLES

1. Simplifier et réduire les délais d'accès à la procédure d'asile sans diminuer les garanties pour les demandeurs d'asile

- Une instruction générale sur l'asile permettant d'harmoniser les pratiques hétérogènes des préfectures ;
- Une évaluation de la régionalisation de l'APS, avec un allongement systématique de la durée de validité des récépissés à 6 mois ;
- La suppression de la domiciliation si l'administration indique au demandeur d'asile son lieu d'hébergement et/ou d'accompagnement ;
- Une expertise de l'interprétation de l'article 4 de la directive sur les procédures d'asile quant au champ de compétence de l'autorité compétente, c'est-à-dire l'OFPRA, sur les procédures prioritaires. De cette expertise dépendent la question de la territorialisation de l'OFPRA et donc la question de l'accroissement de ses moyens ;
- L'OFPRA doit être saisi plus tôt de la demande d'asile. La simplification du formulaire de demande d'asile doit être étudiée quant à son contenu (questionnaire allégé) et à son transmission à l'OFPRA (transmission électronique dans le respect de l'obligation de confidentialité).

2. L'information et l'accompagnement des demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile

- Les demandeurs d'asile doivent recevoir une information complète, personnalisée, objective et homogène sur l'ensemble du territoire, sur les garanties, les obligations et les délais d'instruction ;
- L'information doit être complétée par un accompagnement adapté des demandeurs d'asile.

3. La procédure d'instruction devant l'OFPRA : l'entretien personnel comme élément central de la procédure d'asile et la recherche de l'allocation optimale des moyens

- Un meilleur encadrement des interprètes ;
- La présence du tiers lors de l'entretien est une avancée à organiser précisément ;
- Une expertise sur l'enregistrement ou le compte-rendu d'entretien avec commentaires écrit du demandeur doit être effectuée au regard des modalités pratiques et des garanties apportées aux demandeurs d'asile.

4. Sur les procédures particulières et les personnes vulnérables

- La transposition de la directive est l'occasion de poser quelques principes de niveau législatif pour les garanties procédurales des personnes identifiées comme vulnérables ;
- La question de l'opposabilité du secret médical à l'OFPRA doit être expertisée et les conditions d'intervention de l'OFPRA sécurisées juridiquement.

Mineurs isolés

- Pour la prise en charge des mineurs isolés, continuer à améliorer le processus de décision, afin qu'elle intervienne dans des délais rapprochés et pour renforcer les garanties du mineur dans le respect des dispositions de la nouvelle directive.
- Approfondir la pratique actuelle de l'OFPRA, avec le recours à des officiers de protection spécialisés et l'intervention d'un tiers au cours de la procédure.

Asile à la frontière

- A**méliorer les modalités de traitement des demandes d'asile à la frontière** et **les garanties offertes aux demandeurs**, notamment aux mineurs isolés et personnes vulnérables ;
- Améliorer la confidentialité des données, lorsqu'elles sont transmises par fax à l'OFPRA ;
- Améliorer les conditions dans lesquelles se déroulent les entretiens, en particulier à Orly.
- Envisager un allongement des délais de recours ;
- Ne pas confier à la CNDA le contentieux des refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile
- Dans le cadre d'une future **instruction sur l'asile**, clarifier et harmoniser les pratiques divergentes (notamment en Outre-mer)

Asile en rétention

- le cadre d'une future **instruction sur l'asile**, clarifier et harmoniser les pratiques divergentes (notamment en Outre-mer)
- Exécuter l'arrêt IM c. France de la CEDH
- Approfondir les garanties qui pourraient être apportées pour l'examen des demandes d'asile en rétention et en particulier sur les visio-conférences.

Demandes de réexamen

- Maintenir à l'OFPRA la compétence pour se prononcer sur les demandes de réexamen, en mettant en place les dispositifs permettant d'évaluer le plus en amont et le plus rapidement possible les éléments nouveaux juridiquement susceptibles de justifier un réexamen de la demande d'asile.

5. Les voies de recours

- Confirmer l'existence et les compétences de la CNDA
- Revoir le mode de désignation des assesseurs
- Renforcer les liens de la CNDA et de l'OFPRA sur certains aspects techniques, dans le respect de l'indépendance de la juridiction
- Sensibiliser l'ordre des avocats pour que ceux qui sont désignés au titre de l'AJ réalise effectivement leur mission
- Généraliser le caractère suspensif du recours aux procédures accélérées

Synthèse de l'atelier 2
« Accueil, orientation et accompagnement des demandeurs d'asile »

Le présent document résume, en reprenant les quatre sujets de la fiche-repère ayant balisé les travaux de l'atelier, les pistes envisagées lors des trois premières séances (24 septembre, 7 et 16 octobre).
Certains échanges concernant trop directement les objets traités par les ateliers 1, 3 et 4 n'ont pas été repris.
Ce texte est la version finale du document, après intégration d'amendements présentés par les participants qui l'ont souhaité, ainsi qu'il en avait été convenu en séance le 5 novembre.

De manière générale, chacun s'accorde sur le fait que la réforme du système de l'asile doit se faire avec un objectif cible - 2018 a été évoqué -, par paliers progressifs.

1. La réduction des délais d'accès à la procédure d'asile

*a. Comment harmoniser, simplifier et mieux articuler les **procédures de domiciliation et** celles de l'**accès au séjour** ?*

S'agissant de l'admission au séjour, la proposition de revenir à la préfecture de département ne trouve pas de consensus. La spécialisation des préfectures de "région" (au sens de la régionalisation de l'admission au séjour) est justifiée dans un contexte de réduction des effectifs et de complexification des dispositifs juridiques. Certains participants souhaitent voir l'OFPRA devenir le premier interlocuteur (accueil, enregistrement, information) de la demande d'asile.

La réduction des délais de traitement – qui varient de 2 à 138 jours aujourd'hui selon les préfectures – ne tient pas seulement aux capacités des préfectures (espaces, effectifs) : il y faut une stratégie nationale volontariste avec des objectifs clairs et un suivi des résultats. Cette stratégie peut tirer profit d'une mutualisation des "bonnes pratiques".

Les participants s'accordent sur le progrès que représenterait la remise d'une APS sans communication d'une adresse – donc sans domiciliation. Cela suppose toutefois un accueil en préfecture dans un délai bref et une orientation rapide dans l'hébergement qui fournira l'adresse nécessaire à l'entrée dans la procédure d'asile et à l'ouverture des droits.

Le renouvellement des récépissés consomme du temps sans apporter de réelle plus-value. Solutions envisagées : renouvellement de six mois en six mois ; récépissé valable pour la durée de la procédure ; carte à puce (modèle britannique), qui pourrait contenir des informations sur le droit au séjour et les droits sociaux, sous réserve de satisfaire aux exigences légales (CNIL). Des participants se sont élevés contre cette dernière mesure, soulignant la nécessité de séparer informations administratives et sociales.

*b. Comment professionnaliser les structures de **domiciliation** et leur fournir des moyens équitables pour harmoniser les prestations dispensées par les associations de domiciliation ?*
c. Doit-on conserver le principe d'une domiciliation des demandeurs d'asile et si oui, la procédure de domiciliation les concernant doit-elle être spécifique ?

Les associations ont insisté sur le fait que la domiciliation, loin de se limiter à un simple relevé de coordonnées, est corrélée à la délivrance des informations utiles aux demandeurs d'asile et à l'ouverture des droits sociaux. Certaines associations, notamment celles qui gèrent des plates-formes d'accueil, insistent sur le caractère intégré des prestations, incluant domiciliation et gestion du courrier ; d'autres ne jugent pas utiles qu'accompagnement de proximité et domiciliation soient nécessairement corrélés.

Les participants s'accordent à dire qu'à considérer les délais actuels d'entrée dans l'hébergement il n'est pas envisageable d'attendre celui-ci pour voir ouverts les droits sociaux, ce qui suppose l'accès de tous les demandeurs d'asile qui en ont besoin à une domiciliation.

Dans le contexte présent d'adoption de la loi ALUR, deux options s'opposent cependant parmi les associations : certaines considèrent qu'il s'agit d'une activité de droit commun dont le portage doit être généralisé (CCAS, association non spécialisée, etc.) pour garantir l'accès à cette prestation ; d'autres au contraire défendent la spécificité de la domiciliation des demandeurs d'asile (spécificité du public, technicité du suivi, interprétariat, vulnérabilités) et redoutent qu'une apparente simplification produite par l'unification des agréments ne débouche sur une gestion plus complexe et sur des dysfonctionnements préjudiciables au regard des délais légaux de la procédure d'asile.

Quant aux administrations, elles constatent que la domiciliation est une spécificité propre à la France, rendue nécessaire par l'insuffisance de la capacité d'hébergement, mais à l'origine de l'allongement des délais et de coûts additionnels. Elles considèrent que l'ouverture de la domiciliation à d'autres acteurs accroît l'hétérogénéité des situations.

2. La simplification du suivi socio-administratif du demandeur d'asile

a. *Est-il possible de rationaliser les modes d'intervention des différents acteurs ?*
b. *Quelle répartition des tâches pour chacun d'entre eux ?*
c. *Un lieu de traitement unifié de la demande d'asile est-il envisageable ? Sous quelle(s) forme(s) ?*

Les participants partagent le constat que tout schéma de parcours du demandeur d'asile, pour être efficace, dépend de deux paramètres extérieurs : la maîtrise des délais procéduraux par l'OFPRA et la CNDA d'une part ; des capacités d'hébergement à la hauteur des besoins d'autre part.

Une simplification du suivi passe par la réduction du nombre d'acteurs ; à défaut d'une articulation optimale des acteurs existants, avec un outil partagé ménageant le principe de distinction entre données administratives et informations couvertes par le secret professionnel.

Le regroupement de ces acteurs en un guichet unique suppose que soient réunies des conditions matérielles (locaux préfecture et OFII – voire OFPRA dans l'hypothèse d'une déconcentration). La variété des "bonnes pratiques" montre qu'il faut se garder d'imposer à tout prix un schéma unique. Il y a cependant consensus pour que soient distingués les rôles respectifs des administrations et des associations.

Deux schémas d'accueil, d'orientation et d'accompagnement sont proposés. Ces schémas s'accordent sur le concept de centre régional d'hébergement transitoire.

1. Schéma présenté par l'OFII (Cf. schéma en annexe)

a) Présentation

Etape 1 : admission au séjour et évaluation
Le demandeur d'asile doit se présenter dans la préfecture compétente en matière d'admission au séjour, le principe de la régionalisation étant maintenu. A l'issue d'un premier entretien formel, le demandeur d'asile est enregistré, avant de passer au guichet de l'OFII où il est procédé à une analyse de sa situation (ressources, situation familiale, demande éventuelle de prise en charge).

Etape 2 : orientation et prise en charge
Le demandeur d'asile est ensuite orienté dans le cadre du dispositif national d'orientation reposant sur les plates-formes départementales, auxquels sont adossés les centres d'hébergement.
Des centres régionaux d'hébergement temporaire permettent d'héberger les DA le temps nécessaire à leur orientation (quelques semaines).

L'orientation repose sur un principe : l'administration décide du territoire où le demandeur d'asile doit être pris en charge. Pour sa mise en œuvre, il faut prioriser les demandes au regard de chaque situation. Cette orientation réunit plusieurs conditions :

- le réseau d'hébergement doit obéir à un schéma national qui fixe pour chaque région la part des flux à accueillir. Un accord préalable sur les flux et les indicateurs est recherché ;
- un système d'information associe les acteurs (préfectures, OFII, plates-formes) ;
- condition de possibilité : une offre d'hébergement plus importante, donc un parc de places supérieur.

Deux modes d'accompagnement sont envisagés :

- un accompagnement de proximité assuré par le centre d'hébergement, qui comprend notamment la gestion des entrées et des sorties et l'aide à la scolarisation ;
- un accompagnement administratif assuré par les plates-formes pour aider les demandeurs d'asile dans leurs démarches (OFPRA, CMU, etc.).

Cet accompagnement peut faire l'objet d'une externalisation et de mutualisations. Les partenariats sont encouragés, notamment avec des partenaires spécialisés.
La fonction d'accompagnement des plates-formes se trouve ainsi renforcée, tandis que le modèle d'offre d'hébergement est révisé pour offrir moins de prestations d'accompagnement, le curseur restant à fixer entre les deux dispositifs.

Mesures de simplification :

- L'allocation temporaire d'attente est versée automatiquement à l'ensemble des demandeurs d'asile, les CADA ne gérant plus l'AMS qui se trouve ainsi supprimée en tant que telle.

- Des conventions sont conclues entre les caisses d'assurance maladie et les plates-formes pour dématérialiser la transmission du dossier d'assurance maladie. Le partage de l'information serait optimisé entre les plates-formes et l'OFPRA (enregistrement, notifications, etc.).

b) Débat

Le schéma répond à l'exigence de réformer à coût constant, cherche à réduire le nombre d'acteurs et repose sur une double logique : un accompagnement gradué et une incitation à la coopération entre acteurs sur des missions en partie remodelées
Il est à noter que le rapport des inspections générales (IGF, IGA et IGAS) préconise de créer à une clé de répartition déterminée *a priori*, fixant des capacités cibles avec des objectifs retenus au niveau national et déclinés dans un schéma d'accueil régional puis une réorientation vers une plate-forme départementale – ou directement dans un département. Ce dispositif suppose de ne pas verser l'allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile qui refuseraient un hébergement (Cf. *infra*).

Les participants ne sont pas arrivés à un consensus sur la nature de l'orientation du demandeur d'asile. Si pour les administrations il faut se donner les garanties d'une orientation qui tienne compte notamment des flux et des capacités d'hébergement, pour certaines associations il est impératif de laisser un libre-choix au demandeur d'asile, ce qui n'exonère pas d'une meilleure répartition des orientations dans l'hébergement aux niveaux régional et national.

Les participants s'accordent pour juger que l'évaluation des besoins du demandeur d'asile dès son arrivée est décisive. Plus l'information est en amont, plus le dispositif est fluide. La prise en charge par l'OFII de ce rôle d'évaluation et plus spécialement de détection de la vulnérabilité fait cependant débat, un certain nombre d'associations y étant clairement opposées. Des précisions restent nécessaires en matière d'information délivrée sur la répartition des rôles entre la préfecture, l'OFII et les plates-formes.

Plusieurs participants associatifs (Coallia, Forum réfugiés-Cosi, FNARS, FTDA…) rappellent avec force leur opposition à la dissociation entre accompagnement en plate-forme et sites d'hébergement. La logique de proximité, que la localisation de la plate-forme ne garantit pas toujours, peut d'ailleurs justifier d'adosser des prestations d'accompagnement sur un site d'hébergement. En outre certaines plates-formes sont déjà sur-sollicitées.

D'autres proposent une offre graduée avec différents types d'accompagnement, notamment pour éviter une massification de l'accueil, qui peut être mal ressentie. D'autres au contraire considèrent que la prise en charge doit être unifiée et s'appliquer à tous les demandeurs d'asile indépendamment de leur statut dans la procédure (normale, prioritaire, Dublin).

L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Les débats, sur ce dossier entre autres, ont été par ailleurs nourris par l'échange avec les membres des inspections générales auditionnés, qui préconisent de ne pas verser l'allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile qui refuseraient l'offre d'hébergement.

Plusieurs participants contestent le conditionnement du versement de l'ATA à la demande d'hébergement, au nom de la liberté de choix des individus mais aussi en termes d'efficacité de la dépense publique, certaines personnes disposant de connaissances leur permettant d'être hébergés. La préservation du lien familial et/ou de relations avec des compatriotes permet d'atténuer le sentiment d'isolement, facteur de précarisation.
Un effet du libre choix et de l'accueil familial ou communautaire est cependant de contribuer à la concentration de certaines communautés, principalement en Ile de France.

La prise en compte de la composition familiale dans le calcul de l'ATA fait consensus. Quant au montant, des participants rappellent que celui-ci n'a pas fait l'objet de revalorisation depuis plusieurs années et s'interrogent sur sa conformité à la directive Accueil, laquelle prévoit un niveau de vie adéquat. Les associations membres de la Coordination française pour le droit d'asile proposent que la revalorisation atteigne au moins le niveau du RSA. De leur côté, les inspections générales, prenant en compte la composition familiale, ont fait des simulations à coûts constants avec une prestation unique (ATA-AMS) à taux réduit.
S'agissant du choix de continuer ou non de confier la gestion de l'ATA à Pôle Emploi, le constat selon lequel Pôle Emploi n'est pas organisé face aux spécificités de l'asile est partagé. La proposition de voir cette mission confiée à l'OFPRA a été émise puis écartée, l'OFII apparaissant en revanche mieux placé. Le principe de ce transfert a été plutôt bien accueilli par la majorité des participants à l'atelier, aux fins de simplifier et sécuriser l'accès à un droit, et d'éviter tant les versements d'indus que les défauts d'attribution. Les inspections générales reconnaissent par ailleurs que le délai d'un transfert de cette gestion à l'OFII avec une mise en œuvre en 2015 est assez optimiste.

Il apparaît nécessaire, au-delà de la gestion de la seule ATA, de travailler avec les intermédiaires bancaires sachant qu'il existe des pratiques intéressantes comme en Suède avec le recours à une carte bancaire. Le recours à une carte pré-payée, pratiquée dans certains Etats de l'Union européenne, est envisagé dans d'autres politiques publiques mais cela représente un coût réel.

Pour certains participants, l'accès effectif au marché du travail des demandeurs d'asile est à promouvoir, comme favorisant l'autonomie et la dignité des personnes mais aussi comme un facteur d'économie.

2. Schéma proposé par Forum Réfugiés – Cosi (Cf. schéma en annexe)

a) Présentation

Comme le précédent, ce schéma n'inclut pas la procédure d'asile et le rôle de l'OFPRA. Il s'inspire fortement de ce qui est pratiqué aujourd'hui dans le Rhône, en mettant l'accent sur la consolidation de l'échelon régional en vue d'une mutualisation des capacités d'hébergement et d'une optimisation de la répartition des entrées dans les dispositifs.
Le fonctionnement d'un « centre de transit à vocation régionale » répond en effet à l'enjeu d'une meilleure répartition des flux.

En tant qu'il est fortement articulé à la plate-forme et à une instance d'admission concertée pluri-partenariale présidée par le représentant du préfet, il répond à la nécessité de disposer d'outils de pilotage et d'aide à la décision publique. Il n'y a pas de distinction entre les demandeurs d'asile.

b) Débat

Le schéma, qui a suscité l'adhésion de plusieurs participants, doit être modifié dans sa première phase, suite au consensus relevé sur le principe d'un premier passage en préfecture plutôt qu'en plate-forme.
Plusieurs associations souhaitent cependant voir l'OFPRA devenir le premier interlocuteur des demandeurs d'asile (accueil, enregistrement, information) : Cf. *supra* 1.a), ce qui suppose la déconcentration de l'Office, soit une transformation profonde non prévue à court terme.

Certains participants considèrent que le concept de centre de transit régional – concept à préciser – est plus adapté pour assurer une mission d'évaluation que la DT OFII (Cf. schéma précédent).

D'autres rappellent qu'il est nécessaire de se rapprocher des autres acteurs de droit commun, plus largement que ceux que l'instance d'admission concertée rassemble. Les participants s'accordent pour considérer que cette instance doit être ouverte à l'ensemble des acteurs publics et associatifs concernés et disposer d'indicateurs lui permettant d'avoir une visibilité sur l'ensemble du parcours. Certains participants relèvent qu'on est tout proche des anciennes commissions locales d'admission, et rappellent l'intérêt d'y associer des bailleurs sociaux.

D'autres participants rappellent la nécessité, pour éviter une éventuelle embolie du dispositif régional, d'avoir un schéma national. Concernant le centre de transit, des participants insistent sur la durée limitée de la prise en charge, pour une orientation rapide des demandeurs d'asile.

Les inspecteurs généraux reconnaissent que l'idée de centres régionaux d'hébergement temporaires, présente dans les deux schémas, mérite un débat approfondi, mais qu'elle ne doit pas devenir à son tour de l'urgence. Il est donc nécessaire en tout état de cause de fixer des limites et de maîtriser les délais.

3. Les missions et le statut des plates-formes : garantir l'égal accès aux prestations

a. *Faut-il conserver les plates-formes telles qu'elles existent aujourd'hui ?*
b. *Quel schéma territorial envisager ? Selon quels critères : le flux, la géographie ?*
c. *Comment parvenir à une meilleure accessibilité des demandeurs aux prestations d'accompagnement ?*
d. *Comment améliorer l'accompagnement des demandeurs d'asile ?*

Le statut

Le débat n'a pas abouti sur la question d'un statut juridique propre aux plates-formes. Pour certains participants, il paraît nécessaire d'aller plus loin dans la formalisation de ce statut. Il est toutefois fait état de l'article L. 312-1 alinéa 8 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que "les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse" sont des établissements et des services

médico-sociaux dotés ou non d'une personnalité morale[34]. Pour d'autres participants, il n'est pas nécessaire de renforcer juridiquement le statut.

Le schéma territorial

Un schéma distinguant l'admission au séjour, au niveau régional, et l'accompagnement social, au niveau départemental, est partagé par une grande partie des participants, qui s'accordent pour considérer que l'accompagnement relève de la proximité. Dès lors, on peut concevoir un système régional en charge de l'identification des demandeurs d'asile, de leur admission au séjour et de leur répartition sur le territoire. La régionalisation serait maintenue pour les fonctions d'identification et de régulation des flux mais l'accompagnement serait départementalisé.

La plate-forme située dans le chef-lieu de la circonscription régionale pourrait assurer l'accompagnement départemental soit en mettant en places des antennes départementales, soit en s'associant avec des associations locales co-traitantes.

Le schéma proposé par Forum réfugiés-Cosi donne aux plates-formes régionales une mission plus large, de par leur articulation à un centre régional d'hébergement temporaire et à une instance d'admission concertée régulant les entrées au niveau de la région (Cf. *infra*).

Les missions des plates-formes et le parcours du demandeur d'asile

Au regard du référentiel en vigueur, certaines missions assurées par les plates-formes nécessitent d'être revues. Les associations ont contesté plusieurs dispositions du référentiel mis en place - deux contentieux sur le contenu du référentiel étant en cours., l'existence du cahier des charges n'étant cependant pas remis en cause. Cette révision se justifie également par les enjeux liés à la transposition des directives accueil et procédures.

Le débat s'est orienté sur le principe de l'accompagnement par les différentes structures intervenant dans le parcours du demandeur d'asile. L'absence de consensus est clairement relevée avec deux grands modèles : l'un reposant sur le schéma actuel, avec un hébergement incluant une offre d'accompagnement complète, l'autre s'appuyant sur l'idée d'un hébergement simple. Une troisième voie est avancée, sans parvenir à un consensus, celle d'une externalisation de certaines prestations par les centres d'hébergement et susceptibles d'être assurées par exemple par les plates-formes.

S'agissant de la prestation d'information, l'administration préfectorale reste compétente pour la demande d'asile. Se pose toutefois la question pour les personnes qui se présentent directement devant la plate-forme. Il existe aujourd'hui en effet deux modèles de « premier accueil », l'un reposant sur le passage préalable en PADA, l'autre en préfecture.

[34] L'article R5223-1 du code du travail énonce que l'OFII « met en œuvre les missions définies à l'article L. 5223-1 dans les conditions fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, l'OFII assure le pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé.

Le principe d'un premier passage en préfecture recueille un avis majoritaire – restant sauf pour certains participants le vœu de voir l'OFPRA remplir ce rôle –, la plate-forme conservant un rôle d'accompagnement des demandeurs d'asile qui lui seraient orientés par l'administration. Ce schéma peut être retenu à condition d'être vigilant sur son application effective et identique sur le territoire, et sur le respect impératif des délais.

S'agissant du parcours du demandeur d'asile dans ses premières étapes, l'OFII propose un guichet unique assuré par la préfecture et l'OFII assurant l'identification du demandeur d'asile et l'évaluation de la situation de ce dernier, l'accompagnement social étant assuré par les associations au niveau des plates-formes. Ce schéma vise une répartition optimale des flux sur le territoire, laquelle relève de l'Etat : voir *infra*.

La question de la suppression du récit écrit demandé dans le formulaire de l'OFPRA, donc de l'accompagnement dans la rédaction de ce récit, est évoquée puis écartée. Le recours à un récit écrit dans une langue choisie par le demandeur est également écarté, en tant qu'il constituerait un transfert de coût et augmenterait les délais de procédure. Ce débat, essentiel et ayant un impact sur le fonctionnement et le financement des plates-formes, relevant de l'atelier 1, les participants s'abstiennent de rechercher un consensus sur ce point précis.

D'autres points sont relevés comme l'aide juridictionnelle et le fait que les plates-formes viennent se substituer aux avocats dans certaines démarches – ce à quoi les associations répondent qu'elles se situent plutôt en complémentarité

Une diminution du coût des transports par le recours à la visio-conférence avec l'Office soulève un débat qui n'aboutit pas au consensus.

S'agissant de la coopération entre les différents acteurs, si la proposition de créer des plates-formes d'accueil multi services regroupant en leur sein tous les intervenants du premier accueil et de l'ouverture des droits (préfecture, OFII ? Pôle emploi, CPAM, associations) a été retenue, aux fins notamment de réduire les hétérogénéités constatées sur le territoire, la majorité des participants s'accordent pour reconnaître la nécessité de distinguer spatialement les traitements administratifs et sociaux.
Tous les participants partagent le constat d'un renchérissement de certains coûts soulevant par conséquent la question de recherche de mutualisations.

Les associations insistent sur le fait que les pratiques en matière d'interprétariat doivent tenir compte de l'évolution législative (directives européennes), à tous les stades de la procédure. C'est un enjeu financier mais également de qualité. Il convient donc de rationaliser le recours à l'interprétariat tout en veillant à la qualité des prestations.

D'autres domaines, comme les transports, pourraient faire l'objet d'innovations au profit des budgets des centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile ou les plates-formes.

La plupart des participants s'accordent pour voir dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication une solution pour réduire certains délais. Des cas de bonnes pratiques recourant à des démarches dématérialisées sont relayés. L'exemple des formulaires d'admission à la couverture médicale universelle est avancé.

Plus fondamentalement, deux schémas s'opposent sur les rôles respectifs des plates-formes et des structures d'hébergement, selon que celles-ci assument pleinement ou non un rôle

d'accompagnement. Pour les associations, la prise en charge doit rester globale, pour ne pas remettre en cause l'éthique de l'accompagnement social, mais aussi en termes de d'efficacité, une séparation des missions étant susceptible d'engendrer des coûts en termes de transport notamment. Il est rappelé que les plates-formes exercent une fonction palliative pour les personnes non hébergées et que certaines peinent à atteindre les objectifs assignés.

L'idée de parvenir à un socle commun est avancée. Dans un souci de mutualisation, les centres d'hébergement conserveraient dans cette hypothèse un socle de prestations comme par exemple la gestion des entrées et des sorties, la mise en relation des hébergés avec leur environnement. Certaines prestations d'accompagnement administratif externalisées (aide au dépôt des demandes d'asile auprès de l'OFPRA et la CNDA, ouverture des droits à la CMU par exemple) pourraient en revanche contribuer à une homogénéisation des pratiques. Si les objectifs de mutualisation et d'homogénéisation font consensus, les participants ne s'accordent pas sur la méthode et sur les rôles respectifs des plates-formes et des structures d'hébergement.

4. La détection de la vulnérabilité

a. *Comment unifier et harmoniser les critères de détection de la vulnérabilité tout en assurant les conditions d'accueil dignes et équitables pour l'ensemble des demandeurs d'asile ?*
b. *Si la plate-forme est chargée de la détecter alors qui validera cette décision ?*
c. *Comment la plate-forme pourra-t-elle alerter l'OFPRA pour que la procédure soit, le cas échéant, adaptée ?*

La Directive Accueil établit une typologie - non exhaustive – des personnes supposées vulnérables. Les formes de vulnérabilité ne sont pas décelables de la même manière et n'impliquent pas les mêmes orientations au sein de la procédure d'asile d'une part (OFPRA), dans l'accompagnement et l'hébergement d'autre part.

Certaines formes de vulnérabilité, qui sont généralement décelées plus tard, ont besoin d'une relation de confiance pour être formulées (i.e. orientation sexuelle, victimes de violences), ou du recours à un professionnel de santé (maladies chroniques, psycho traumatismes complexes etc.), ce qui implique une prise en compte possible à tous les stades de la procédure et pas uniquement au moment du premier accueil (Cf. Directive Européenne).
Si les débats ont porté essentiellement sur des questions de santé, il est rappelé que les personnes vulnérables ne se réduisent pas à cette question : femmes enceintes, mineurs, victimes de la traite des êtres humains, etc.
S'agissant des mineurs isolés, les participants décident de ne pas aborder ce sujet, compte-tenu d'une part du temps disponible et d'autre part des champs de compétence définis par la loi et par les derniers développements réglementaires dans ce domaine précis.[35]
Le consensus est acté sur le besoin d'une évaluation le plus en amont possible tout en veillant aux vulnérabilités susceptibles d'être détectées par la suite.

[35] Cf. sur ce point la contribution d'associations membres de la Concertation française pour le droit d'asile, annexée au compte-rendu de la deuxième séance de l'atelier, et qui demande la réintégration de l'accompagnement des mineurs isolés demandeurs d'asile dans les missions des plateformes.

De manière générale, il est rappelé que la mise en œuvre de prises en charge adaptées, sur la base d'une évaluation de la vulnérabilité, ne doit pas se faire aux dépens de la qualité de la prise en charge des autres demandeurs d'asile. Certains participants considèrent que tout demandeur d'asile est vulnérable parce qu'il a dû s'exiler et qu'il a été exposé, dans son parcours, à des conditions de vie pathogènes. De même, il n'est pas souhaitable de lier maîtrise des délais de procédure et détection des vulnérabilités.

Le premier entretien en plate-forme d'accueil doit permettre de détecter certaines formes de vulnérabilité (par exemple à l'aide de l'outil Protect, présenté par FTDA et qui est en cours d'expérimentation), mais il serait nécessaire que la plate-forme soit adossée à un pôle médical, qui aide à l'orientation vers le secteur sanitaire. *Protect* est un outil d'alerte sur le risque de vulnérabilité psychologique (stress post traumatique), qui vise à permettre aux travailleurs sociaux du secteur de l'asile d'orienter le demandeur d'asile vers une évaluation médicale. La présentation de cet instrument n'a pas débouché sur un consensus quant à son utilisation[36], certains participants voyant l'intérêt d'en disposer dans un cadre méthodologique précis, d'autres renvoyant aux acteurs sanitaires spécialisés, plus satisfaisants sur le plan scientifique mais peu disponibles quant à l'offre.

S'agissant de l'entité chargée de réaliser cette évaluation, les suggestions portent sur les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou sur les agences régionales de la santé (ARS). Certains acteurs sont insuffisamment associés dans l'évaluation sociale, médicale et sanitaire. Est avancée l'idée d'améliorer le travail en réseau : la vulnérabilité sociale étant appréciée par des professionnels du travail social qui s'appuieraient sur le réseau mis en place pour orienter les personnes qui le nécessitent.

Certains participants confirment les insuffisances en matière d'offre de soins de santé mentale apportés aux demandeurs d'asile. Un débat s'engage sur le maintien d'une spécificité de l'asile. En effet, certains participants font état de difficultés rencontrées pour travailler avec les structures de droit commun, d'où l'importance d'un travail en réseau (structures de droit commun et associatives), avec une implication des agences régionales de santé (ARS). Il conviendrait en outre de renforcer les capacités des équipes intervenant dans la filière de l'asile.

La plupart des participants s'accordent pour considérer que l'enjeu réside davantage dans la bonne articulation entre les acteurs de l'asile et les dispositifs de droit commun et la capacité à orienter ou à réorienter rapidement, spécialement dans le domaine de l'offre de soins.

Le transfert de l'information appropriée vers l'OFPRA ne doit pas comporter des informations relevant du secret médical, et doit se conformer aux obligations de la CNIL en termes d'informations nominatives. Plusieurs pistes devront être expertisées : mention sur le formulaire OFPRA, transmission de l'information par voie informatique... Dans l'hypothèse où le premier entretien comportant la détection de la vulnérabilité se ferait dès l'admission au séjour en préfecture, la présence sur place d'agents de l'OFPRA permettrait une prise en compte immédiate dans la procédure. Ce scénario suppose la déconcentration de moyens de l'OFPRA et l'adaptation de ses procédures internes.

[36] Auditionné, le professeur Thierry Baubet, chef de service de psychiatrie de l'hôpital Avicenne, a notamment attiré l'attention sur l'absence de détection de situations qui nécessitent un accompagnement psychologique immédiat (psycho traumatismes complexes, risques suicidaires…).

L'OFII propose que le demandeur d'asile, dès le premier accueil en préfecture, voie sa situation évaluée par l'OFII de manière à faciliter son orientation, y compris sur d'éventuels enjeux médicaux. La vulnérabilité serait également détectée lors de l'accompagnement assuré par les plates-formes départementales ou les centres d'hébergement. Il est rappelé la responsabilité du préfet en matière sanitaire. Plusieurs associations se sont opposées à cette proposition en rappelant la responsabilité du ministère de la Santé en matière de santé publique.

d. Le suivi social et médical devra-t-il évoluer ? Quelle prise en charge sanitaire mettre en œuvre pour les demandeurs d'asile ?

L'absence de représentants du ministère en charge de la santé, ou simplement de remise de la contribution demandée à la direction générale de la santé, a été regrettée.

Les participants s'accordent pour reconnaître que la spécificité du système français, dans lequel un demandeur d'asile accède à la couverture médicale universelle (CMU), est un atout du dispositif. Certains participants pensent qu'il peut être amélioré par des conventions de partenariat avec des acteurs essentiels du parcours de santé.

Si les participants s'accordent sur le fait que tous les demandeurs d'asile, quelle que soit leur vulnérabilité, devraient pouvoir bénéficier d'un accès à des services de prévention voire à un bilan de santé, un débat s'engage toutefois sur la visite médicale.
Certains participants refusent que la visite médicale soit rendue obligatoire et font valoir qu'il est préférable de s'adosser à des dispositifs de droit commun, sous forme par exemple de partenariats avec les hôpitaux. A leur sens, il faut privilégier des visites de prévention.
Pour d'autres, une visite médicale devrait être obligatoire car relevant d'une logique de santé publique, et être assurée par un médecin de l'OFII. Pour certaines associations cette dernière proposition entraîne une confusion entre médecine de soins de prévention et médecine de contrôle, en contradiction selon elles, avec les dispositions du Code de Santé Publique.

Il est rappelé par certains participants l'existence dans le droit commun d'appartements de coordination thérapeutique (ACT) qui constituent une alternative intéressante aux centres d'hébergement pour demandeurs d'asile.

D'autres participants insistent sur l'enjeu bien plus global de santé publique et de la nécessaire amélioration d'une offre de santé spécialisée de droit commun, ce qui suppose une implication du ministère de la Santé. L'atelier propose que ce sujet soit traité par un groupe de travail comprenant des représentants du ministère de la santé.

* *
*

Synthèse de l'atelier 3 sur
« l'hébergement des demandeurs d'asile »

Réflexion et propositions pour une réforme du dispositif d'hébergement

INTRODUCTION

Le ministre de l'intérieur, Manuel VALLS, a installé le lundi 15 juillet 2013 la première réunion du comité de concertation sur la réforme de l'asile. Dans le cadre de ce comité de concertation, la sénatrice Valérie LETARD et le député Jean-Louis TOURAINE ont mis en place quatre ateliers de réflexion et fixé les règles de fonctionnement qui s'y attachent. L'atelier n°3 sur l'hébergement des demandeurs d'asile est animé par Michel LALANDE, préfet de région Basse-Normandie, préfet du Calvados, et Florent GUEGUEN, directeur général de la FNARS.

De fait, la France connaît depuis 2007 une forte croissance du nombre de demandeurs d'asile (près de 73 % entre 2008 et 2012) même si le niveau atteint en 2012 (61500 demandeurs) était déjà celui observé en 1989. La congestion de l'ensemble du dispositif de l'asile, notamment marquée par un allongement excessif des délais de procédure, impacte fortement les dispositifs d'hébergement. La saturation de l'hébergement pérenne dédié aux demandeurs d'asile (seuls 30 % des demandeurs accèdent à un CADA) a entraîné une forte augmentation du recours à l'hébergement d'urgence, notamment les nuitées d'hôtel. Le recours massif au dispositif d'hébergement généraliste, ouvert aux sans-abris, tant en amont qu'en aval de la procédure d'asile, crée également des ruptures de prise en charge dans l'accompagnement des demandeurs d'asile et de nombreuses situations d'errance concentrées sur quelques régions (notamment l'Île-de-France, Rhône-Alpes, etc.). Cette situation entraîne de graves conséquences sur la stabilité du dispositif généraliste, notamment en termes budgétaires mais aussi de saturation du 115 et d'utilisation massive de l'hébergement hôtelier pour les familles.

Dans ce contexte, la réflexion menée entre les associations et représentants de l'administration au sein du comité de concertation a permis de valider une « fiche-repères » identifiant quatre sujets majeurs à traiter dans l'atelier n° 3 :

- L'harmonisation du système de prise en charge ;
- Une meilleure maîtrise de la répartition des flux ;
- La simplification du dispositif et de sa gestion ;
- Une meilleure fluidité du dispositif.

Au sein de l'atelier 3, une méthode de concertation a été unanimement adoptée reposant sur :

- La rédaction de synthèses issues de chaque séance (en annexe de la présente note) ;
- La validation, lors de la dernière séance, de l'architecture de la présente note ainsi que des axes de propositions ;
- La rédaction d'une note finale faisant apparaître un scénario principal, sans méconnaître les autres scénarios alternatifs ainsi que les positions des participants lorsqu'il y a dissensus.
- Les propositions formulées ne signifient pas qu'elles reposent sur un consensus de l'ensemble des participants de l'atelier.

Il ressort des trois séances de réflexion qu'une réforme de l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile doit s'appuyer sur deux axes : **la gouvernance et l'hébergement**. Les deux sont indissociables : la réforme

de l'un ne peut s'envisager sans la réforme de l'autre, autant par obligation de pertinence que par nécessité de cohérence du dispositif. Cette réforme d'ensemble s'appuie sur deux orientations majeures :

- Mettre en œuvre une régulation nationale de l'ensemble des places d'hébergement, s'appuyant sur un réseau territorial de l'asile.
- Généraliser les centres d'hébergement pérennes, garantissant une offre d'hébergement et d'accompagnement de qualité, adaptée au parcours du demandeur d'asile et innovante, comprenant un dispositif d'hébergement d'urgence complémentaire mais résiduel compte tenu des nécessaires ajustements de court terme. Étroitement liée à la réduction des délais de procédure et à la réforme du premier accueil, l'amélioration des conditions d'hébergement et d'accompagnement doit permettre de proposer une prise en charge adaptée à tous les demandeurs d'asile.

***

I. La gouvernance en matière d'hébergement et d'accueil

La congestion actuelle du dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, due notamment à l'accroissement des flux depuis 2007, met en lumière des dysfonctionnements majeurs qui s'expliquent notamment par un déficit de gouvernance :

- La répartition des flux de demandeurs d'asile est très inégale sur le territoire national : 67 % des flux d'asile en métropole se concentrent sur 6 régions ; par exemple, l'Île-de-France accueille 40 % des primo-demandeurs et ne comporte pourtant que 17 % des places de CADA.
    - d'une part, l'absence de régulation nationale pour l'ensemble des places d'hébergement n'offre aucun outil de pilotage et d'orientation des demandeurs d'asile vers un hébergement ;
    - d'autre part, la régionalisation du premier accueil, sans mise en œuvre systématique et structurée d'une coordination régionale de l'hébergement, a favorisé la concentration des populations dans les chefs lieux de région, parmi d'autres facteurs.
- La mise en œuvre de la politique de l'asile souffre d'incohérences au niveau territorial, avec des pratiques asymétriques, créant des disparités de traitement dans la prise en charge des demandeurs d'asile.
- L'organisation de la politique de l'asile en « tuyaux d'orgue » ne permet pas d'appréhender dans son ensemble sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Le niveau insatisfaisant, voire parfois l'absence, de dialogue et d'échange d'informations entre les acteurs de cette politique – au sein même des services de l'État – en est une conséquence.

L'enjeu d'une gouvernance rénovée, pour ne pas dire créée de toutes pièces, paraît indispensable à la mise en œuvre d'un dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile efficace, homogène et de qualité.

Pour être acceptable, une telle réforme doit s'appuyer sur trois principes fondamentaux au cœur de la politique de l'asile qui se retrouvent dans son architecture générale et sa déclinaison territoriale :

- Le droit d'asile est un legs à préserver : la politique de l'asile est fondatrice de la République. A ce titre, elle proclame et exige un traitement digne des personnes accueillies. La mise en place d'un dispositif de régulation et d'orientation national des

places d'hébergement doit s'attacher à prendre en compte le parcours et les besoins des demandeurs d'asile pour éviter, dans toute la mesure du possible, les échecs.

- Le droit d'asile est une exigence à garantir : il s'agit d'un engagement de la France au regard de son histoire, ses valeurs et des conventions internationales qu'elle a signées. Le respect du droit européen en est un préalable et, à ce titre, a été intégré dans la réflexion de l'atelier. La mise en place d'une nouvelle organisation du premier accueil doit être conforme à ces principes ainsi qu'aux nouvelles dispositions introduites à l'occasion de la transposition des directives du 26 juin 2013.
- Les demandeurs d'asile ne forment pas un public homogène ; par conséquent, les réponses à apporter, du point de vue de l'hébergement, ne doivent pas être monolithiques. Les réponses sont nécessairement plurielles et doivent s'attacher à prendre en compte la diversité des parcours individuels. La recherche d'un accueil plus homogène et de qualité plaide ainsi pour un réseau du service public de l'asile intégrant une diversité d'offres de prise en charge et d'acteurs (associatifs notamment).

La mise en place d'une gouvernance s'articule autour de deux axes :

1. Un axe stratégique national : rendre lisible la politique publique de l'asile en France.
2. Un axe territorial plus opérationnel : organiser et réussir la prise en charge territoriale des demandeurs d'asile.

***

1. Une stratégie : rendre lisible la politique publique de l'asile en France

1.1. Une stratégie nationale de l'asile

Les modalités d'application de la politique de l'asile varient entre les régions, voire les départements, et créent des disparités importantes, contraires au principe d'égalité de traitement. Ces disparités nuisent à la cohérence et à la lisibilité d'une politique publique de l'asile.

Cette situation s'explique principalement par la complexité des interventions institutionnelles, l'absence de structures de dialogue et de concertation et l'inexistence d'un cadre général de la politique de l'asile.

Les propositions visant à élaborer et déployer une stratégie nationale de l'asile ont pour objectifs de mettre en œuvre une organisation cohérente, une méthode concertée et un pilotage national, s'appuyant sur des valeurs de service public dans le cadre d'une politique assumée et transparente.

Proposition n° 1 : Un schéma national de l'asile.

L'atelier n°3 propose l'élaboration par l'État d'un schéma national qui définirait notamment, en lien avec les associations et les collectivités territoriales, le nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile en France, les critères d'orientation et la ventilation territoriale des places.

Cette proposition a fait l'objet d'un large consensus au sein de l'atelier, tant auprès des associations que des représentants de l'administration.

Proposition n° 2 : Un portage interministériel.

Un portage partenarial au niveau national de l'ensemble du dispositif d'hébergement permettrait une approche globale et une meilleure coordination entre le dispositif dédié aux demandeurs d'asile et le secteur de l'hébergement généraliste et de la veille sociale. Une majorité des membres de l'atelier souhaite affirmer une dimension interministérielle de ce portage, sans en avoir défini à ce stade les caractéristiques.

L'atelier se reconnaît dans la mise en place d'une approche interministérielle, essentiellement au niveau national dans l'élaboration d'une stratégie, puisque les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de la formation ne peuvent pas être exclus d'une réflexion et d'un pilotage de l'accompagnement des demandeurs d'asile et, *a fortiori*, de ceux qui obtiennent le statut de réfugié ou bénéficient d'une régularisation.

La majorité des associations (dont la FNARS) ont notamment souhaité que le ministère des affaires sociales exerce une tutelle conjointe avec celle du ministère de l'intérieur sur le DNA et la gestion des deux BOP 177 et 303.

Proposition n° 3 : Une évaluation de la politique de l'asile intégrant l'ensemble de cette politique.

Une évaluation de la politique de l'asile afin d'en mesurer les effets notamment du point de vue de l'entrée du dispositif, de la qualité des prestations d'hébergement et d'accompagnement proposées et de la sortie (insertion, retour au pays...).

Cette proposition s'articule nécessairement avec la proposition n°2 qui envisage un portage interministériel. Une évaluation de la réforme comme du dispositif de l'hébergement ne peut être menée uniquement dans le cadre des budgets opérationnels de programme 177 et 303. Le champ couvert par la politique de l'asile, même sur sa seule partie hébergement et accompagnement, excède de loin ces deux budgets.

1.2. Une régulation nationale des places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile

Une fois le cadre défini d'une politique de l'asile, afin de garantir une homogénéité de pratiques sur l'ensemble du territoire et un pilotage d'ensemble, il s'agit de doter la politique publique de l'asile d'outils de gestion, notamment en vue d'une meilleure répartition territoriale des demandeurs d'asile.

Proposition n°4 : Une régulation nationale des places d'hébergement.

Toutes les places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile doivent être intégrées dans le dispositif national de régulation qui est à organiser.

Deux approches différentes ont été exprimées sur les caractéristiques de cette régulation :

- Un large consensus a émergé sur un dispositif national d'orientation. De nombreux participants, dont les associations, ont souhaité, pour des raisons de bonne efficacité, que ce dispositif national respecte la liberté du demandeur d'asile de refuser la

proposition d'hébergement qui lui est faite. Les dispositifs existants qui reposent sur un tel principe connaissent des taux de refus relativement faibles. Il ressort des échanges qu'un dispositif de ce type ne fonctionne réellement qu'en favorisant l'adhésion des demandeurs d'asile à la décision d'orientation. **Le principe au cœur du dispositif doit reposer sur l'implication, la responsabilisation et l'adhésion des demandeurs d'asile.** Cette adhésion est d'autant plus facilement obtenue qu'existe un accompagnement spécifique lors du transfert du demandeur d'asile d'une région à une autre.

- Les représentants de la direction générale des étrangers en France et de l'OFII considèrent que cette directivité, facilitée par des mesures prévues par les directives communautaires, doit être crédible et efficace. Un refus d'hébergement dans une autre région doit s'accompagner de mécanismes de contrainte, tels que la fin du versement de l'allocation temporaire d'attente par exemple.
    - Ce modèle est refusé par la majorité des associations. La FNARS défend par ailleurs (cf. partie 2) de déconnecter l'ATA de la demande d'hébergement, ce qui exclurait un modèle directif fondé sur la suppression de l'ATA en cas de refus d'une proposition d'hébergement.

Les associations ont défendu l'option d'une réintégration des demandeurs d'asile en cours de procédure et qui auraient refusé initialement une proposition d'hébergement. Cette proposition vise à limiter les transferts de demandeurs d'asile vers les dispositifs d'hébergement généraliste.

Le temps qu'il faut pour la mise en œuvre d'un tel dispositif sera également à prendre en considération : les exemples de mise en place de régulation dans les domaines de la santé ou des secours montrent qu'une approche pluriannuelle est indispensable.

1.3. Une coordination régionale de la politique de l'asile

La régulation nationale s'articulerait autour d'un réseau territorial piloté au niveau régional, afin de garantir une homogénéité de pratiques. En effet, l'échelon régional, qui a été renforcé avec la réforme de la régionalisation, nécessite une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des services de l'État, des collectivités territoriales et des associations (gestionnaires ou bénévoles qui interviennent dans le domaine de l'asile).

Proposition n°5 : Un schéma régional de l'accueil et de l'orientation. Ce schéma régional de l'accueil et de l'orientation viserait à décliner le schéma national. Il nécessiterait d'être défini au sein d'une conférence régionale réunissant l'ensemble des acteurs concernés.

La régulation nationale impose en effet de réfléchir à la gouvernance territoriale. La région peut être l'échelon pertinent pour une déclinaison territoriale de l'entrée du demandeur d'asile en France, dans la continuité de la réforme de la régionalisation.

Cette déclinaison territoriale, animée par le préfet de région, s'inscrirait dans un cadre partenarial entre les associations, les élus et l'État. Il définirait une ventilation par département, en fonction des objectifs nationaux, des besoins et des capacités. Cette programmation des capacités d'accueil devra fortement s'articuler avec les diagnostics territoriaux à 360° engagés par les services de l'État (Secrétariat Général à la Modernisation de

l'action publique) en 2013 et qui visent à mesurer l'ensemble des situations de mal logement sur les départements ainsi que l'offre d'hébergement et de logement disponible.

Ce réseau régional, animé par le préfet de région, s'organiserait autour d'une plate-forme régionale ou départementale dédiée aux demandeurs d'asile lors de leur arrivée (voir proposition n°7).

1.4. Un suivi opérationnel départemental

Associations, gestionnaires et représentants de l'État s'accordent sur la pertinence de l'échelon local en matière de suivi et de gestion.

Proposition n°6 : Le préfet de département est compétent au niveau local et préside un comité de pilotage départemental associant tous les acteurs de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Le suivi de l'hébergement est assuré au niveau départemental, notamment la gestion des centres d'hébergement, leur mise en conformité aux normes, etc.

Le suivi opérationnel serait une compétence du préfet de département. Un comité de pilotage départemental associerait tous les acteurs, avec une restitution au préfet de région. Il apparaît que les instances de concertation formelles sur l'asile sont absentes à cet échelon.

Cette organisation territoriale doit poursuivre l'objectif d'un dispositif de l'asile capable de répondre à la prise en charge des demandeurs d'asile. L'atelier n°3 fait sien l'impératif affirmé par JRS France (voir contribution en annexe) : « La rue n'est pas un lieu d'asile », ce qui suppose une très forte coordination au niveau local entre les services de l'asile et les acteurs de l'hébergement et de la veille sociale (115, SIAO, accueil de jour, maraudes, centres d'hébergement généraliste).

Une réflexion devrait être menée pour que l'ensemble des acteurs s'accorde sur un niveau convenable de prestations socles exigible de façon homogène sur l'ensemble du territoire.

Le secteur associatif indique que l'échelon départemental est crucial mais qu'il n'offre actuellement aucune instance de concertation entre les différents opérateurs. Les « veilles sociales », animées par les DDCS, doivent intégrer la politique de l'asile. Une autre solution consisterait à créer une instance identique en charge de cette question. Ce lieu de concertation, différent du pilotage, associerait les acteurs du secteur de l'asile et de l'urgence sociale.

***

2. Une déclinaison opérationnelle : organiser et réussir la prise en charge territoriale des DA

Il s'agit d'organiser la prise en charge du demandeur d'asile lorsqu'il arrive sur le territoire. L'objectif principal est d'accélérer la prise en charge le plus en amont possible et de faciliter l'accélération des délais administratifs de traitement.

2.1. Des plates-formes régionales au cœur de la gouvernance

La complexité des démarches administratives, l'allongement des délais de procédure en amont (domiciliation, prise de rendez-vous, etc.), l'augmentation du nombre de personnes hébergées indûment, pèsent sur le dispositif d'hébergement, autant généraliste que dédié aux demandeurs d'asile. Il s'agit de fluidifier la prise en charge des primo-demandeurs essentiellement, en amont de la procédure.

Proposition n°7 : Mise en place de plates-formes d'accueil régionales départementales. Elles seraient le point d'entrée privilégié des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil. Elles peuvent être régionales ou départementales en fonction du poids et de la taille de la région.

Cette proposition s'inspire du modèle mis en place par Forum Réfugiés-Cosi (voir contribution en annexe) dans le Rhône.

Ces plates-formes seraient le premier point d'entrée des demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement et devront tendre vers une égalité de traitement du premier accueil des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire. Celles-ci doivent être des lieux pluridisciplinaires desquels les demandeurs d'asile doivent sortir avec une orientation (parcours identifié, bilan de santé), dans le cadre de la régulation.

Les places d'hébergement seraient attribuées, à travers la régulation nationale, par la plate-forme régionale. Ce dispositif permettrait un suivi en temps réel des places disponibles au niveau national.

Cette proposition est cohérente avec une approche globale de l'asile. L'échelon régional est pertinent dès lors que le préfet de région a vocation à être l'acteur clé dans la gestion des programmes budgétaires.

Un tel dispositif permettrait de prendre en compte la « trilogie »[37] débattue lors de la séance 2 de l'atelier. L'innovation sociale est une dimension à promouvoir, notamment sur ce sujet. En fonction de ce cahier des charges, la plate-forme oriente vers une prise en charge, régulée au niveau national. Ce schéma repose également sur une proposition de La Cimade d'un accompagnement gradué : la constitution d'un premier dossier en plate-forme permettra d'entreprendre un travail sur le parcours du demandeur d'asile. Accompagnement gradué ne doit pas signifier une différence de qualité.

L'atelier n°3 s'est interrogé, bien que le sujet soit traité dans un autre atelier, sur l'intérêt qu'il y aurait pour l'OFPRA à « territorialiser » ses missions afin de renforcer la réactivité des plates-formes notamment. En outre, des associations ont tenu à exprimer le souhait que l'OFPRA soit territorialisé.

Le pilotage de ces plates-formes n'a pas été défini mais il n'est pas souhaitable que soient confondues les compétences relatives à la détermination de la qualité des réfugiés -

37 Cette « trilogie » comprend trois profils : les demandeurs d'asile dont la demande, compte tenu de leur parcours, ne fait aucun doute sur l'obtention du statut de réfugié au terme de la procédure ; les demandeurs d'asile dont la demande sera rejetée étant donné les pièces fournies au dossier ; les demandeurs d'asile dont la situation réclame un examen approfondi.

prérogatives de l'OFPRA – et celles concernant l'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile. Comme actuellement, les plates-formes devraient être animées par des professionnels du secteur associatif et des administrations.

Proposition n° 8 : Adosser aux plates-formes d'accueil des centres d'hébergement temporaires.

Les plates-formes régionales n'auraient vocation qu'à prendre en charge les personnes déposant une demande d'asile que pendant quelques jours, le temps de les identifier et de déposer un dossier. Le principe d'inconditionnalité de l'hébergement serait respecté avec la mise en œuvre de centres d'hébergement temporaires dans l'attente d'une orientation rapide vers une structure stable.

Les centres d'hébergement temporaires permettraient de prendre en charge, sur un plan immobilier, les demandeurs d'asile en attendant leur orientation après l'ouverture ou non d'une procédure. Ce dispositif éviterait les transferts massifs, en amont de la procédure, vers le dispositif d'hébergement d'urgence.

La création d'un hébergement temporaire adossé à la plate-forme d'accueil fait consensus dans l'atelier, sous réserve que le plus rapidement possible le demandeur d'asile puisse être orienté vers une structure stable.

2.2. Un hébergement adapté au niveau local

La déclinaison territoriale organise un hébergement adapté au niveau local : cet hébergement pourrait s'intégrer dans le cadre d'une meilleure coordination entre l'hébergement social généraliste et l'hébergement dédié aux DA.

Proposition n° 9 : Une prise en charge et un accompagnement « sur mesure ».

Une prise en charge graduée et individualisée serait instaurée visant à répondre aux besoins des demandeurs d'asile.

Cette prise en charge graduée et individualisée viserait à répondre aux besoins des demandeurs d'asile autour :

- d'un socle de prestations : aide juridique et administrative, suivi personnel médico-psycho-social...
- d'une aide complémentaire, intervenant à la fin de l'instruction, permettant de préparer l'intégration ou le retour vers le pays, sur la base d'une solution sociale.

II. L'hébergement des demandeurs d'asile : garantir à tous les demandeurs d'asile une prise en charge digne et un accompagnement tout au long de la procédure

Le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile connaît aujourd'hui un nombre important de difficultés face à l'augmentation continue depuis 2008 du nombre de demandes d'asile. Ces difficultés sont autant de nature conjoncturelle que structurelle puisqu'elles mettent en cause l'inadaptation et le manque de souplesse du modèle d'hébergement ainsi que les disparités de traitement qui portent atteintes aux droits garantis à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Les réponses de court terme apportées à la forte croissance des demandes d'asile en France ont favorisé une congestion de l'ensemble du dispositif d'hébergement :

- Le sous-dimensionnement du parc des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et, plus largement de l'hébergement pérenne offrant un accompagnement de qualité, crée des situations de tension sur les territoires. Aujourd'hui, le parc CADA représente 24 000 places et accueille seulement 30 % des demandeurs d'asile.
- En parallèle, un développement important des capacités d'hébergement d'urgence, sans accompagnement systématique, a entraîné des ruptures de prise en charge dommageables pour le modèle de l'asile et le suivi des demandeurs d'asile. Les nuitées hôtelières ne devraient être qu'une variable d'ajustement à la marge. L'atelier n°3 a considéré que les nuitées hôtelières ne peuvent constituer une offre d'hébergement durable et générale.

Plusieurs conséquences importantes s'attachent à ce dispositif aujourd'hui déséquilibré, avec le développement d'un hébergement d'urgence sans régulation :

- L'insuffisante articulation entre l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et l'hébergement généraliste ainsi qu'une prise en charge trop lente des demandeurs d'asile en amont de la procédure d'examen, dans un contexte de forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile, ont entraîné une embolisation du dispositif national d'accueil et du dispositif d'hébergement généraliste en amont comme en aval de la procédure d'examen.
- Un nombre important de demandeurs d'asile sont soit sans solution soit pris en charge dans le dispositif d'hébergement généraliste, sans aide juridique, créant ainsi des disparités de traitement entre les demandeurs.
- Ce système contribue à produire, parmi d'autres facteurs, près de 80 % de personnes déboutées chaque année, souvent sans solution ou renvoyées vers le 115 et du dispositif d'hébergement généraliste qui doit les accueillir au titre du principe d'accueil inconditionnel reconnu par le code de l'action sociale et des familles. Cette situation est notamment aggravée par les délais de procédure.

Cette situation pose un enjeu crucial pour la réforme de l'hébergement qui doit **garantir une qualité d'hébergement et d'accompagnement à tous les demandeurs d'asile**. En ce sens, plusieurs principes ont été posés :

- Tout demandeur d'asile doit avoir droit à un accompagnement administratif et social tout au long de la procédure, quels que soient son mode d'hébergement.
- Il y a nécessité de garantir l'accompagnement médical, médico-psychologique et l'accès aux soins tout au long de la procédure.
- L'État garantit les droits des demandeurs d'asile à des conditions de vie dignes grâce à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement.
- Il faut réfléchir à des dispositifs innovants qui facilitent le plus en amont possible l'intégration ou la sortie du DNA en fonction du statut.

1. Unifier et harmoniser le modèle d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile

Plusieurs principes posent les bases d'une harmonisation du modèle d'hébergement :

- Le modèle d'hébergement et d'accompagnement en CADA a recueilli d'autant plus de consensus que l'atelier a considéré que ce modèle ne peut être unique. C'est ainsi que le CADA pourrait être le modèle pivot du DNA, autour duquel une offre d'hébergement complémentaire et alternative devrait être élaborée. Les représentants de la direction générale des étrangers en France ont rappelé leur souhait d'un dispositif d'hébergement qui dissocierait l'accompagnement de l'hébergement.
- Une demande forte des associations est de bien différencier la politique migratoire du droit d'asile, en garantissant que les CADA relèvent du code de l'action sociale et des familles (CASF) et sont des établissements sociaux soumis à la loi du 2 janvier 2002.
- Consensus large sur la nécessité d'un pilotage interministériel de l'offre d'hébergement, compte tenu des missions d'accompagnement social des établissements dans le DNA, des dimensions de santé et de formation indispensables au suivi du demandeur d'asile, tant au niveau national que sur les territoires.

1.1. Tendre vers la généralisation du modèle CADA dans le cadre du CASF et intégrer dans un réseau public de l'asile une offre d'hébergement complémentaire

Proposition n° 10 : Faire des CADA le modèle pivot du DNA L'harmonisation du dispositif d'hébergement doit en partie s'appuyer sur un accroissement du nombre de places CADA pour accueillir, héberger et accompagner, par une prise en charge globale et contractualisée, les demandeurs d'asile lors de leur procédure d'examen.

Il apparaît que le modèle CADA peut constituer un modèle pivot, autour duquel une offre diverse d'hébergement peut exister, dans le cadre d'un réseau de service public de l'asile. En effet, le CADA est un modèle pivot, sans être la réponse unique pour répondre aux défis territoriaux qui se posent, l'atelier ayant repris l'analyse des inspections générales dans leur rapport[38] qui établit des coûts comparables, voire inférieurs, des CADA à ceux constatés pour l'hébergement d'urgence (qui intègre le versement de l'ATA).

Le cadre protecteur du code de l'action sociale et des familles (CASF) doit continuer de s'appliquer aux CADA. Un travail de réflexion peut être mené afin de renforcer la flexibilité des CADA et répondre à des besoins qui changent en fonction de la demande.

Les prestations sociales en matière d'hébergement et d'accompagnement pourraient faire l'objet de définitions plus précises dans un cahier des charges partagé entre l'État et le secteur associatif (associations gestionnaires et associations bénévoles intervenant dans le domaine de l'asile).

38 « Le coût global de la prise en charge en hébergement d'urgence, cumulable avec l'ATA, est au moins équivalent sinon supérieur à celui de la prise en charge en CADA », page 8, partie 1.2.2. du rapport des inspections générales.

Plus globalement, les associations sont très majoritairement opposées à la dissociation des missions d'hébergement et d'accompagnement qui remettrait en cause les missions d'accompagnement social des CADA.

Il reste que le développement du modèle CADA doit s'accompagner d'un travail de rationalisation et de transparence sur les coûts d'hébergement et d'accompagnement (compte tenu des disparités observées) au regard de la qualité des prestations et du suivi proposés aux personnes.

Les associations ont tenu à indiquer que le prix de journée moyen actuel en CADA (24€/jour), en baisse depuis plusieurs années, ne peut être diminué sans dégrader la prestation d'accompagnement. Elles appellent également à une stabilisation des ratios d'encadrement en CADA.

Les prestations délivrées aux demandeurs d'asile pourraient également intégrer des dispositifs innovants. A cet effet, la synthèse de la séance 3 de l'atelier, en annexe de cette note, renvoie à des dispositifs innovants mis en œuvre dans des États membres.

De même, il est préconisé de mener une réflexion sur l'accès des demandeurs d'asile à des formations. La valorisation des pratiques des demandeurs d'asile est un sujet fort d'innovation pour améliorer la sortie des centres une fois la décision notifiée. La question du droit au travail des demandeurs d'asile n'a pas en temps que tel été traité dans l'atelier : cependant plusieurs associations défendent l'accès au droit commun des demandeurs d'asile au plus tôt dans la procédure (6 mois), pour favoriser leur autonomisation et limiter leur prise en charge par l'aide sociale, en particulier pour que leur soit autorisé l'accès à la formation professionnelle.

Proposition n° 11 : La pluri-annualité des politiques de l'asile Une réforme de l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile devrait s'inscrire dans une loi de programmation pluriannuelle, visant à transformer une partie du parc HUDA en CADA.

Cette transformation programmée sur plusieurs années d'une partie du parc s'appuierait sur les « diagnostics territoriaux à 360° » engagés par l'État sur les territoires pour définir les schémas régionaux d'accueil et d'accompagnement.

Il s'agit-là d'une proposition également formulée par les inspections générales dans leur rapport sur l'hébergement : la proposition de créer un parc de places en CADA contenant 35000 places au total (avec un volant de 10 000 places d'hébergement), par redéploiement des places HUDA, est jugée intéressante.

Proposition n° 12 : Un accompagnement gradué Un accompagnement gradué serait mis en place en fonction du degré d'autonomie du bénéficiaire.

L'accompagnement gradué vise à responsabiliser et rendre autonome le demandeur d'asile, autant que possible. Cette démarche participe de la préparation en amont de l'intégration ou de la valorisation du parcours, incluant les situations de retour vers le pays.

Par ailleurs, il semble que l'accompagnement gradué serait facilité avec la création de places en diffus. Ce mode d'hébergement a été évoqué au sein de l'atelier.

Proposition n° 13 : Le modèle AT-SA, une alternative crédible à l'hôtel Le modèle AT-SA, présenté par Adoma, peut être une des alternatives à l'hébergement hôtelier qui peut être développée sur les territoires tendus notamment. L'IGAS a considéré que ce modèle pouvait être une alternative aux CADA.

L'un des objectifs poursuivis est la résorption du nombre de nuitées hôtelières car elles n'offrent aucun accompagnement et fragilisent le demandeur d'asile dans son parcours. Assurer le plus en amont possible un suivi de qualité favorise une intégration rapide ou un accompagnement vers le retour en aval.

Ce modèle d'offre complémentaire pourrait s'appuyer sur le développement d'une offre plurielle d'hébergement alternative à l'hébergement hôtelier, notamment dans les zones tendues (CADA, AT-SA, utilisation du parc social ou privé vacant, logement d'insertion, intermédiation locative). Le modèle AT-SA est considéré comme l'un des modèles les plus solides à généraliser dans cette perspective.

D'autres scénarios ont été évoqués mais n'ont pas été retenus, faute de consensus, notamment des formules qui dissocient l'hébergement de l'accompagnement.

1.2. Des schémas régionaux d'hébergement et d'accompagnement

Proposition n° 14 : Des plates-formes régionales dans le cadre d'une régulation nationale de l'orientation

Une régulation nationale de l'orientation des demandeurs d'asile vers l'hébergement est nécessaire, en s'appuyant sur des schémas régionaux qui définissent la ventilation des places au niveau territorial afin d'éviter la concentration sur les chefs lieux régionaux**.**

Cette proposition s'articule avec une organisation plus territorialisée pour remédier à la concentration de l'accueil sur les capitales régionales.

Ce dispositif, dans certaines situations résiduelles, doit permettre de mieux planifier et coordonner l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et le dispositif généraliste, afin de réduire les situations d'errance et d'éviter les ruptures de prise en charge. Ainsi, les schémas régionaux d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile doivent être fortement articulés avec les outils de planification du logement et de l'hébergement généraliste.

Par ailleurs, cette coordination territoriale doit intégrer une coopération étroite entre les SIAO et les plates-formes régionales ou départementales pour prendre en compte le parcours des personnes, éviter les ruptures de prise en charge et les situations d'errance et favoriser à terme leur accès au logement. L'atelier n°3 souhaite un travail sur la capacité d'articuler de façon optimale les BOP 303 et 177.

2. Réformer l'ATA pour améliorer les conditions de vie des demandeurs d'asile

Proposition n° 15 : Une gestion différente de l'ATA

La gestion de l'ATA doit être repensée : d'une part, la gestion de l'ATA par Pôle Emploi doit pouvoir être discutée, notamment pour envisager un transfert vers un autre acteur intervenant dans le champ de l'asile ; d'autre part, une meilleure gestion doit permettre de réduire les versements indus.

Le rapport des inspections fait, par exemple, de l'ATA l'un des principaux leviers d'économie dans le dispositif de l'asile. Des économies substantielles peuvent être réalisées en limitant les fraudes ou erreurs de versement de l'ATA par une meilleure gestion.

De manière plus générale, la réduction du coût de l'ATA implique nécessairement une réduction des délais de procédure, sujet qui ne dépendait pas de cet atelier.

Proposition n° 16 : Une nouvelle architecture de l'ATA

Les critères d'obtention de l'ATA doivent pouvoir être élargies, afin d'engager une homogénéisation du traitement des demandeurs d'asile.

Les associations considèrent que les conditions juridiques du versement de l'ATA doivent évoluer vers l'homogénéisation du traitement entre les demandeurs d'asile. Cela nécessite notamment de « familialiser » l'ATA. L'ATA est actuellement versée sans tenir compte du nombre d'enfants à charge, situation qui pénalise fortement les familles.

La réforme de l'ATA repose donc sur la « familialisation » de son montant et sa déconnexion de la demande d'hébergement afin d'ouvrir le versement de l'ATA aux personnes qui ne sollicitent pas un hébergement.

Il est à noter que la déconnexion de l'ATA de l'hébergement n'a pas fait l'objet de consensus au sein de l'atelier, une partie des membres de l'atelier, notamment chez les représentants de l'administration, considérant que cette proposition s'articule difficilement avec un dispositif de régulation national.

3. Accompagner les personnes déboutées vers la sortie des dispositifs dédiés aux demandeurs d'asile

La question des déboutés a été abordé dans l'atelier compte tenu du nombre important de personnes qui sortent du DNA en situation de grande précarité, sans protection ni accompagnement.

Proposition n° 17 : Réduire les présences indues en CADA

La réduction des présences indues en CADA nécessite une orientation rapide et une prise en charge efficace préparant l'intégration des demandeurs qui obtiennent un titre (réfugié ou droit commun) ou l'accompagnement vers un retour.

La réduction des présences indues en CADA, et plus globalement dans le DNA, doit permettre d'améliorer les taux de rotation. Cette démarche doit s'appuyer sur un accompagnement vers la sortie à préparer le plus en amont possible. Par principe, il est rappelé que le principe d'accueil inconditionnel et continu en hébergement généraliste, avec un accompagnement social, prévaut pour tous les individus en situation de détresse sociale quel que soit leur statut administratif.

Par ailleurs, le secteur associatif s'est montré très réticent à l'idée de créer des centres dédiés aux personnes déboutées de leurs demandes d'asile.

Pour la direction générale des étrangers en France et ADOMA, l'accompagnement des personnes déboutées de leurs demandes d'asile relève également de la volonté de rendre plus lisible le dispositif de l'asile. Ces personnes doivent relever d'un traitement différencié des personnes ayant obtenu un statut de réfugié ou de protection.

L'atelier propose qu'une réflexion soit menée, dans un cadre approprié, afin d'apporter des solutions précises et concrètes à la question de l'accompagnement des déboutés.

***

> En résumé sur l'hébergement :
- L'objectif est de conserver un nombre résiduel de nuitées hôtelières, sans doute indispensable pour des raisons liées aux ajustements de court terme.
- L'orientation doit reposer sur le respect, autant que possible, du parcours et des besoins du DA et doit rechercher, comme c'est le cas aujourd'hui dans tous les dispositifs qui connaissent ces orientations, le consentement du demandeur d'asile.
- La nécessité de faire correspondre les structures d'hébergement à un public non homogène exclut la proposition d'un modèle unique en France, tout en cherchant à unifier les modalités d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile avec une exigence d'égalité de traitement. A côté des CADA, qui sont un modèle pivot à développer par le biais d'une loi de programmation, d'autres modalités d'hébergement et d'accompagnement son possibles dès lors qu'elles garantissent un niveau de protection et de prestations conforme aux dispositions communautaires. L'innovation doit être recherchée à travers notamment des appels à projets afin de faire évoluer positivement le parc d'hébergement en fonction des territoires et des flux.
- La problématique spécifique des déboutés renvoie à l'organisation d'une réflexion particulière dans un cadre approprié.

- L’élaboration, à travers un schéma national décliné régionalement, d’une carte dans laquelle figurent :
    - les plates-formes d’accueil pluridisciplinaires au niveau régional, voire infra-régional, en fonction des données démographiques (le Limousin n’est pas l’Ile-de-France), auxquelles sont associées des places d’hébergement provisoire en attendant l’orientation ;
    - les centres d’hébergement des demandeurs d’asile répartis sur l’ensemble du territoire.

CONCERTATION SUR L'ASILE

Atelier 4 – Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

SYNTHESE

Animateurs de l'atelier :

- M. Djamel Cheridi, responsable produit habitat social adapté, COALLIA ;
- M. Didier Duport, directeur départemental de la cohésion sociale du département de Seine-Saint-Denis (DDCS).

Pièces jointes à la synthèse (5) :

- Compte rendus des trois réunions de l'atelier ;
- Etude du HCR sur l'intégration des réfugiés en France ;
- Note commune de l'ACAT, du GAS et de la Ligue des droits de l'Homme sur la procédure de réunification familiale ;
- Note de propositions du CASP sur l'insertion des personnes sous protection internationale ;
- Note de Forum Réfugiés-Cosi sur le dispositif Accelair.

CADRE GENERAL :

L'organisation de cet atelier s'inscrit dans le cadre de la concertation souhaitée sur la réforme de l'asile.

Son objectif est d'interroger les dispositifs existants en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale afin de dégager des orientations et de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de cette réforme. La réflexion porte tant sur les demandeurs d'asile, que sur les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire).

L'ensemble des acteurs de la politique d'asile participe aux travaux de cet atelier (administrations, OFII, OFPRA, HCR, associations et représentants d'élus).

Il a été indiqué aux participants qu'aucune question et qu'aucune piste d'amélioration du dispositif ne devaient être écartées.

Les principaux axes de travail de cet atelier sont les suivants :

- **Réunion du 26 septembre 2013 : état des lieux du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**
- **Réunion du 10 octobre 2013 : coordination du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale ;**
- **Réunion du 18 octobre 2013 : pilotage et évaluation du dispositif d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.**

Cet atelier s'est tenu dans une ambiance particulièrement cordiale et constructive. Il a permis de dégager, sur la base d'un état des lieux partagé de la situation, un certain nombre de pistes d'amélioration relatives au pilotage du dispositif d'intégration des personnes bénéficiaires d'une protection internationale et aux moyens qui leur sont donnés pour mieux engager leur parcours d'intégration. Ainsi, les mesures suivantes pourraient être proposées pour améliorer le dispositif concerné :

Mesures proposées :

- Le renforcement du pilotage, au niveau national, par la mise en œuvre d'une politique interministérielle en faveur de l'intégration des bénéficiaires et, au niveau territorial, par une meilleure coordination des dispositifs existants :

Un signal politique fort doit être donné sur cette question à destination des acteurs de l'intégration (administrations, collectivités territoriales, associations, organismes publics et privés…) et des bénéficiaires. Il a été indiqué que cette politique devrait être portée à un niveau interministériel. Cela devrait s'accompagner par une communication positive sur ce public.

Le principe acté par les participants est de ne pas remettre en cause l'existant, mais d'assurer une meilleure coordination entre les dispositifs et les acteurs.

En effet, un grand nombre de dispositifs d'accompagnement spécifiques dédiés aux personnes sous protection existe (CPH, solutions d'intermédiation locative, accompagnement à l'accès à l'emploi etc.) mais ceux-ci se trouvent souvent isolés et manquent de visibilité, notamment en milieu rural. Il convient de favoriser l'articulation entre ces dispositifs, ainsi que l'échange des "bonnes pratiques" mises en œuvre dans les territoires.

De plus, la question de l'orientation des bénéficiaires vers les différents dispositifs existants se pose. Si un consensus se dessine autour de la nécessité d'assurer, au niveau national, l'intégralité des orientations vers les CPH (l'OFII pourrait en avoir la charge) afin de rééquilibrer l'offre par rapport aux besoins, une question demeure sur la possibilité d'orienter, également au niveau national, les bénéficiaires vers les dispositifs à dimension locale et fonctionnant sur des financements ponctuels.

Il s'agit également d'évaluer le besoin de prise en charge d'une personne et le dispositif adapté (hébergement, logement-relais, intermédiation locative etc.). La question d'un renforcement ou d'un meilleur outillage des plateformes OFII, qui pourraient assurer ce rôle, reste en suspens.

Il a également été évoqué la nécessité de renforcer la coordination entre les différents dispositifs d'hébergement dédiés, d'une part, et les dispositifs d'hébergement de droit commun, d'autre part, notamment à travers l'application de la circulaire relative à la coopération entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Les modalités d'application de cette circulaire devraient être réexaminées du fait des différentes mises en œuvre observées sur les territoires. Le rôle de l'OFII comme "chef de file" du pilotage régional a été proposé, ses attributions restant néanmoins à définir.

- Une prise en charge des demandeurs d'asile, le plus tôt possible, voire dès l'entrée en CADA, par le droit commun :

De manière générale, le mode de prise en charge dont a pu bénéficier un demandeur d'asile au cours de sa procédure est reconnu comme ayant un impact fort sur l'accès à l'intégration des bénéficiaires d'une protection. En cela, l'atelier 4 doit être fortement relié à l'atelier 3 (hébergement des demandeurs d'asile), notamment concernant les objectifs de déconcentration des flux vers des régions moins tendues en termes d'accès au logement et d'homogénéisation de l'offre d'accompagnement pendant la procédure d'asile.

L'objectif est également d'identifier, suffisamment en amont, les situations de vulnérabilité et d'y apporter les solutions adéquates de prise en charge.

S'il y a consensus sur la nécessité d'une prise en charge dès la phase de procédure d'asile en matières de santé (prise en charge de pathologies psychologiques, par exemple), d'hébergement et de scolarisation, l'administration considère que l'apprentissage de la langue et l'accès au marché du travail dès l'entrée dans la procédure ne peuvent intervenir, à ce stade, au vu du caractère temporaire du séjour en France pour un grand nombre de demandeurs d'asile.

- La mise en place d'un accompagnement des bénéficiaires adapté et gradué vers les dispositifs de droit commun :

Il a été souligné l'importance de la mise en œuvre d'un accompagnement dans une période d'environ 6 mois suivant l'obtention du statut. Cet accompagnement s'appuierait notamment sur un diagnostic relatif aux besoins spécifiques des personnes. En effet, ces besoins sont très hétérogènes du fait des niveaux variables d'autonomie et de ressources des bénéficiaires. Des solutions d'accompagnement adaptées aux différentes situations rencontrées doivent donc pouvoir se dessiner.

La question du logement est considérée comme prioritaire. En effet, l'accès au logement peut être entravé au cours des premiers mois suivants l'obtention du statut par le fait que les bénéficiaires ne disposent que d'un récépissé de trois mois. Il a également été souligné la situation de précarité des personnes ou des familles hébergées dans les dispositifs d'urgence (type hôtels), chez des tiers ou dans des dispositifs d'hébergement qui ne proposent pas d'accompagnement adapté à ce public. L'accès au logement est ainsi un **élément de stabilité** facilitant notamment l'accès aux documents d'état civil, aux prestations de santé, à la scolarité et à l'emploi.

- La simplification et l'accélération des démarches d'accès aux droits et le développement d'une information sur les droits des bénéficiaires et sur les dispositifs d'intégration existants.

Les points de difficulté identifiés par les participants concernent les procédures suivantes :

- l'organisation du bilan de compétences professionnelles (en évitant les doublons si celui-ci a déjà été réalisé par une structure spécialisée) ;
- la mise en place d'équivalences de diplômes ou de passerelles diplômantes ;

- la délivrance du titre de séjour pour les bénéficiaires (en supprimant les freins à cette délivrance rapide : attente de rendez-vous pour la signature du CAI, pour la visite médicale, la non communication d'une adresse par le bénéficiaire, problèmes de transmission de données entre l'OFPRA et les préfectures…) ;
- l'accès à la santé ;
- la procédure de réunification familiale etc.

A titre d'exemple, le travail entrepris entre l'OFPRA et les préfectures pour la délivrance des titres de séjour et entre l'OFPRA et la CAF pour la délivrance des documents d'état civil se poursuit.

S'agissant de l'accès au CAI, l'objectif annoncé par l'OFII est de prioriser le public sous protection pour la convocation à la signature du contrat, ainsi que pour l'accès rapide aux cours de langue. Une réflexion est également en cours sur la possibilité de supprimer l'obligation de visite médicale pour les sortants de CADA afin d'accélérer la délivrance du titre de séjour. Enfin, l'OFII pourrait faciliter l'accès à des parcours de langue renforcés pour certains bénéficiaires, si cela s'avère nécessaire. Il a été souligné le coût important qu'engendrerait l'augmentation du niveau de langue requis pour l'ensemble des bénéficiaires du CAI.

Plutôt qu'une "formation" des agents des services publics sur les droits des bénéficiaires, un consensus se dessine autour de la nécessité d'établir une meilleure communication à destination des organismes concernés (Pôle Emploi, CAF, CPAM etc.), notamment pour leur permettre de mieux prendre en compte la spécificité de ce public.

- Des programmations pluriannuelles pour le financement des dispositifs :

Un certain nombre de dispositifs sont financés sur la base d'appels à projets annuels ou biennaux, notamment sur des crédits du fonds européen pour les réfugiés (FER) dont les règles d'éligibilité des dépenses sont contraignantes pour les associations.

Si une pérennisation du financement de ces dispositifs n'est pas réalisable, voire souhaitable pour certains projets innovants et/ou ponctuels (ce qui leur permet néanmoins d'être éligibles au FER), des programmations pluriannuelles (sur trois ans, par exemple) sont envisageables, notamment grâce au nouveau fonds asile et migration (FAM), dont les règles d'éligibilité des dépenses doivent également être assouplies.

- L'élaboration d'une convention cadre entre les principaux acteurs de l'intégration, qui serait déclinée au niveau territorial :

Les participants ont convenu que cette proposition répondait aux dispositions du CESEDA (article L. 711-2) sur les modalités d'organisation du contrat d'accueil et d'intégration signé par la personne bénéficiaire d'une protection.

L'article L. 711-2 du CESEDA mentionne que : *"L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du présent livre VII et a signé le contrat d'accueil et d'intégration prévu par l'article L. 311-9 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. A cet effet, l'autorité administrative conclut avec les*

collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci."

Cette convention cadre permettrait de renforcer le pilotage national et local du dispositif. Elle déterminerait les compétences des différents acteurs, ainsi que l'articulation entre chacun d'eux. Elle serait déclinée au niveau territorial (de préférence au niveau de la région).

- L'actualisation de la cartographie élaborée en 2009 sur les dispositifs existants en matière d'intégration pour les bénéficiaires :

Il s'agirait d'actualiser la cartographie déjà existante (CPH et autres dispositifs d'accès à l'emploi et au logement dédiés à ce public), dans le cadre d'un guide sur l'offre d'intégration destiné aux bénéficiaires d'une protection. Ce guide serait diffusé auprès des services accueillant les bénéficiaires dans le cadre de leur mission d'intégration (OFII, OFPRA, Pôle Emploi, CPAM, CAF etc.). Il permettrait de donner une meilleure visibilité à ces dispositifs d'intégration des bénéficiaires. Leur position de "référents" pourrait ainsi être affirmée sur un territoire, notamment pour participer à des instances de concertation et de coordination avec les autres acteurs de l'intégration.

- ***Le raccourcissement des délais et la simplification de la procédure de réunification familiale :***

Les associations ont de fortes attentes à ce sujet, s'agissant notamment des délais de délivrance des visas pour les proches du bénéficiaire, de la compréhension par les bénéficiaires de la procédure qui est perçue comme "opaque" et de l'explication sur les raisons des refus. Il a été décidé, dans le cadre de l'atelier, d'organiser une réunion prochaine entre l'administration et les associations sur cette procédure.

- Le développement d'outils de suivi et d'évaluation du parcours d'intégration des bénéficiaires sur plusieurs années :

Les dispositifs d'intégration sont nombreux et variés. Le constat est ainsi dressé d'un manque de visibilité sur l'ensemble de l'offre existante.

Une évaluation du parcours d'intégration des bénéficiaires permettrait de vérifier l'adéquation entre l'offre actuelle d'intégration et les besoins des bénéficiaires. Sur cette base, des indicateurs pourraient être déterminés afin d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'offre sur le territoire. Le lancement d'une enquête nationale portant spécifiquement sur les bénéficiaires a été évoqué.

* * *

Annexe 9. Liste des contributions et déclarations reçues durant la concertation

Associations et organismes gestionnaires :

- Déclaration commune des associations participantes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, Association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), France Terre d'Asile (FTDA) et autres, 2 octobre 2013 ;
- Déclaration commune des associations participantes du 6 novembre ;
- Contribution de la FNARS au titre de la concertation nationale sur la réforme de l'asile;
- ACAT, Groupe accueil et solidarité (GAS), Ligue des Droits de l'Homme (LDH), « Pour une nécessaire réforme de la procédure de réunification familiale, facteur d'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale », 8 octobre 2013 ;
- Action et droits des femmes exilées et migrantes, Femmes et droit d'asile (ADFEM), pour une meilleure reconnaissance du droit d'asile aux femmes persécutées pour des motifs liés au genre – pour un meilleur accueil des femmes demandeuses d'asile, juillet 2013 ;
- ADFEM, Droit d'asile et femmes : quelle situation en France aujourd'hui ?, janvier 2012;
- Adoma, Réflexions pour un nouveau modèle d'accueil des demandeurs d'asile (9 octobre 2013) ;
- Propositions d'Adoma dans le cadre de la réforme de l'asile, Adoma, 25 juillet 2013 ;
- Adoma, Le dispositif Accueil temporaire Service de l'Asile (AT-SA) (octobre 2013) ;
- Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS), Note de synthèse sur la notion de vulnérabilité, 17 octobre 2013 ;
- Centre d'action sociale protestant (CASP), Fiches thématiques de contribution à la réforme de l'asile (« Système informatique de domiciliation », « Domiciliation », « Aide à la procédure d'asile », « Evaluer les vulnérabilités », « Accompagnement social gradué », « CADA », « Schéma d'organisation territoriale », « Coopérations », « Subsistance et ATA », « L'insertion des réfugiés ») ;
- Centre Primo Levi, Le principe même de l'identification des personnes dites "vulnérables" en question (2009) et le Livre blanc « Soigner les victimes de torture exilées en France » ;
- Cimade, Contribution de la Cimade pour l'atelier hébergement ;
- Cimade, Propositions de la Cimade pour une réforme du droit d'asile en France ;
- Coallia, « Les centres d'accueil pour DA ne sont pas le problème, ils sont la solution » ;
- Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), Droit d'asile en France : conditions d'accueil - état des lieux 2012, février 2013 ;
- CFDA, Courrier écrit aux ministres sur la réforme de la domiciliation, 30 septembre 2013 ;
- Forum Réfugiés, L'asile en France et en Europe - Etat des lieux 1982-2012 : 30 ans d'action pour les réfugiés, 2012 ;

- Forum Réfugiés, L'asile en France et en Europe - Etat des lieux 1982-2012 : 30 ans d'action pour les réfugiés, 2012 ;
- FTDA, Donner de l'ambition à la réforme de l'asile, les constats, réflexions et propositions de France Terre d'Asile, juillet 2013 ;
- FTDA, La question de la prise en charge sanitaire des demandeurs d'asile, septembre 2013 ;
- FTDA, Présentation, livret et rapport du projet PROTECT (Processus de reconnaissance et d'orientation des victimes de torture dans les pays européens afin de faciliter l'accompagnement et l'accès aux soins) ;
- FTDA, Pourquoi identifier les demandeurs d'asile vulnérables ?, septembre 2013 ;
- FTDA, Tableaux comparatifs des coûts et procédures de l'asile en Europe, 7 octobre 2013 ;
- Forum Réfugiés - Cosi, Simplifier l'accueil des demandeurs d'asile et accroître la fluidité des dispositifs (exemple de schéma de pilotage régional Accueil Hébergement), 8 octobre 2013 ;
- Forum Réfugiés - Cosi, Note sur le programme Accelair ;
- IRCT (*International rehabilitation council for torture victims*), Identification précoce des demandeurs d'asile victimes de torture, 18 octobre 2013 ;
- Service jésuite des réfugiés (JRS), « La rue n'est pas un lieu d'asile. Dix recommandations sur l'hébergement des demandeurs d'asile » ;
- Médecins du Monde, Comede et Centre Primo Levi, Recommandations autour des questions de vulnérabilités, de santé et de l'asile, 18 octobre 2013 ;
- Médecins du Monde, Note de recommandation pour la concertation sur la réforme de l'asile;

Opérateurs et services de l'Etat :

- Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), Note sur le mécanisme de mutualisation nationale des places CADA ;
- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Les actions de l'OFPRA en faveur des personnes vulnérables, 31 juillet 2013 ;
- Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), Rapport d'activité 2012 ;
- Haut-conseil à l'égalité (HCE), contribution à la concertation sur la réforme de l'asile ;
- Contribution de la préfecture de la région Picardie sur le pilotage et l'organisation en région de la demande d'asile ;
- Contribution de la préfecture de Seine-Saint-Denis sur une réforme du droit d'asile ;
- Contribution de la préfecture de la région Centre, préfecture du Loiret, relative à la présentation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile en région Centre ;
- Contribution de la préfecture d'Île-de-France, Rapprocher l'accompagnement des personnes demandeuses d'asile du lieu où elles sont hébergées : une expérimentation en Ile de France.

Collectivités territoriales :

- Association des Maires de France, Contribution pour la concertation sur la réforme de l'asile ;
- Commune de Rennes, Présentation du dispositif COORUS ;
- Centre Communal d'Action Sociale de Besançon, La ville de Besançon et les demandeurs d'asile.

Autres rapports :

- Rapport des trois inspections (IGA, IGAS et IGF), L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013 ;
- Etude du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) sur l'intégration des réfugiés en France.
- Rapport du HCR, La demande d'asile dans les pays industrialisés, 2012 ;
- Cour nationale du droit d'asile (CNDA), Rapport d'activité 2012 ;
- Rapport d'information de MM. Jean-Yves LECONTE et Christophe-André FRASSA, fait au nom de la commission des lois Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits ;
- Conseil national des barreaux, contribution pour la réforme de l'asile ;
- CNDA, contribution pour la réforme de l'asile ;
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France, décembre 2011.

Annexe 10. Fiches présentant les différents scenarii diffusées pendant la concertation

Fiche n°1

Premier accueil et accès à la procédure d'asile

La réforme du système d'asile doit tendre à simplifier le parcours du demandeur d'asile et lui permettre d'accéder le plus rapidement possible à la procédure. A cette fin, l'option d'un guichet unique de premier accueil doit être explorée.

Pour la mise en œuvre d'un tel guichet unique, quelques préalables sont nécessaires:

- un système d'information permettant de suivre le parcours du demandeur d'asile dès son arrivée sur le territoire jusqu'à la sortie du dispositif (bénéficiaire d'une protection ou débouté) ;
- l'enregistrement de la demande d'asile dans un délai compatible avec les obligations européennes ;
- une méthode unique d'évaluation de la vulnérabilité ;
- un système qui permet d'héberger tous les demandeurs d'asile ;
- l'hébergement dans des centres d'hébergement temporaires régionaux ne doit pas dépasser 15 jours ;
- les centres régionaux ne doivent pas exéder une certaine capacité de demandeurs d'asile pour permettre l'acceptation sur la commune d'implantation.

- Scénario 1 - Premier accueil en préfecture

Maintien du rôle des préfectures pour la première information, l'admission au séjour et la détermination de l'Etat membre compétent, et maintien du rôle de l'OFPRA se concentrant sur l'examen au fond des demandes d'asile.

Sous scénario 1.1- Passage préalable par la préfecture de région

Ce schéma maintient l'organisation actuelle à savoir le passage préalable vers les préfectures de région pour la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlement Eurodac et Règlement Dublin) et l'admission automatique au séjour, puis la saisine de l'OFPRA une fois que la compétence de la France a été déterminée. La préfecture transmet par ailleurs sous forme dématérialisée les informations sur la situation du demandeur à l'OFII, vers lequel le demandeur d'asile s'adresse pour l'orientation vers l'hébergement et la détermination de la vulnérabilité.

Sous scénario 1.2- Passage préalable par la préfecture de département

Ce schéma reviendrait à l'organisation antérieure à la régionalisation de l'admission au séjour à savoir : le passage préalable vers les préfectures de département pour, la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlement Eurodac et Règlement Dublin) et l'admission automatique au séjour, puis la saisine de l'OFPRA une fois que la compétence de la France a été déterminée.

- Scénario 2 - OFII guichet unique de premier accueil

Présentation de la demande auprès des DT OFII qui assurent un rôle pour la première information, l'enregistrement et l'admission au séjour ; la mise en place de la procédure Dublin resterait de la compétence de la préfecture, et maintien du rôle de l'OFPRA pour l'examen au fond des demandes d'asile.

Ce schéma propose que la DT OFII soit le premier interlocuteur des demandeurs d'asile. La DT OFII serait compétente pour recevoir des demandes d'asile, pour les enregistrer et délivrer le premier titre de séjour et prendre les empreintes pour la transmission EURODAC. Elle assurerait une première information du demandeur, une évaluation sociale, et surtout une répartition vers un hébergement. Le demandeur pourrait être immédiatement orienté, en cas de saturation de l'hébergement dans la région concernée, vers une région moins tendue.

Si la prise des empreintes sur EURODAC démontre que la France n'est pas responsable de l'examen de la demande, alors le demandeur d'asile serait orienté vers la préfecture du lieu d'hébergement pour de mise en oeuvre de la procédure de transfert du règlement Dublin (entretien Dublin et procédure de transfert).

Si l'examen de la demande relève de la France, le demandeur d'asile devra envoyer son formulaire à l'OFPRA pour introduire sa demande auprès de l'office dans un délai de 21 jours (schéma où les procédures prioritaires sont déterminées par l'OFPRA).

- Scénario 3 - Premier accueil à l'OFII sans enregistrement à ce stade

Présentation de la demande auprès des DT OFII qui assurent un rôle pour la première information, puis renvoi vers les préfectures pour la détermination de l'Etat membre compétent et l'admission au séjour, et maintien du rôle de l'OFPRA pour l'examen au fond des demandes d'asile.

Ce schéma propose que la DT OFII soit le premier interlocuteur des demandeurs d'asile. La DT OFII serait compétente pour recevoir des demandes d'asile mais non pour les enregistrer. Elle assurerait une première information du demandeur, une évaluation sociale, et surtout une répartition vers un hébergement. En fonction de la zone géographique de l'hébergement, la personne serait ensuite orientée vers la préfecture de région de cet hébergement. La préfecture jouerait son rôle actuel de détermination de l'état membre responsable et d'admission au séjour. Le formulaire d'admission au séjour serait enregistré informatiquement par la préfecture et transmis immédiatement à l'OFPRA pour introduction de la demande, si la compétence de la France est avérée. Pour que son dossier soit enregistré, la personne devra se présenter à la préfecture qui lui a été désignée.

- Scénario 4 – Un guichet unique constitué de la préfecture et de la direction territoriale de l'OFII sur un même site

Cette option compatible avec les scénarii 1, 2 et 3, en termes de premier accueil prévoit un regroupement physique sur un même site des services de la préfecture et de la DT OFII. Il éviterait les déplacements des demandeurs d'asile sur différents sites géographiques.

- Scénario 5 - Une plateforme de services unique

Ce schéma prévoirait de regrouper toutes les fonctions de premier accueil, administratives ou sociales, qui seraient assurées par une plateforme regroupant physiquement sur un seul site l'ensemble des services de l'Etat, des organismes publics et des associations.

- Scénario 6 - Guichet territorial unique associant l'OFPRA

Déconcentration de l'OFPRA permettant de positionner l'office en première ligne pour l'enregistrement de toutes les demandes d'asile et la première information, puis renvoi vers les préfectures pour l'admission au séjour / et la mise en œuvre du règlement Dublin

Dans ce schéma, l'OFPRA serait partie prenante d'un guichet unique territorial et serait la première autorité à laquelle tous les demandeurs d'asile s'adresseraient dans un premier temps pour obtenir l'enregistrement de leur demande. Suite à l'enregistrement de la demande, l'OFPRA renverrait vers la préfecture de région pour la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlement Eurodac et règlement Dublin) et l'admission au séjour. En tant que premier point de contact du demandeur d'asile, il incomberait à l'OFPRA de procéder à l'information du demandeur d'asile en lui transmettant le guide du demandeur d'asile (rôle aujourd'hui joué par la préfecture). Les demandeurs d'asile seraient renvoyés vers les agents de l'OFII pour leur évaluation sociale et l'orientation. Ce scénario n'est pas envisageable à court terme. Il y aurait donc nécessité de passer par des schémas intermédiaires, voire surtout par des expérimentations dans quelques régions.

- Scénario 7- Création d'une agence unique de l'asile (compétente pour les aspects de séjour, les aspects sociaux, la mise en œuvre règlement Dublin et l'examen au fond des demandes)

Dans ce schéma, une agence territorialisée deviendrait la seule autorité responsable en matière d'asile, tant pour l'examen au fond de la demande d'asile, que la détermination de la compétence de la France pour l'examen de la demande d'asile (Règlements Eurodac et Dublin) que pour l'admission au séjour et les aspects sociaux. Ce scénario ne serait envisageable qu'à long terme. Il y aurait donc nécessité de passer par des schémas intermédiaires et des phases d'expérimentation.

Fiche n°2

Admission au séjour des demandeurs d'asile et délivrance des documents de séjour

1. ADMISSION AU SEJOUR

- Scénario 1-1- Fin de la distinction admission au séjour/non admission au séjour et seulement droit au maintien sur le territoire pour tous

Dans ce schéma, les demandeurs d'asile ne se voient plus délivrer un titre de séjour mais seulement un document attestant de leur statut de demandeur d'asile et de leur droit au maintien sur le territoire le temps de l'examen de leur demande. En effet, la directive européenne relative aux procédures mentionne uniquement un droit au maintien sur le territoire et non un droit à délivrance de titre de séjour pendant l'examen de la demande d'asile.

- Scénario 1-2- Fin de la distinction admission au séjour/non admission au séjour et admission au séjour pour tous

Dans ce schéma, tous les demandeurs d'asile se voient délivrer quel que soit le mode d'examen de leur demande d'asile une autorisation provisoire au séjour. Il en est de même pour les demandeurs placés sous procédure Dublin qui se verraient attribuer une APS le temps que leur transfert vers l'autre pays de l'Union Européenne soit effectué.

- Scénario 1-3- Fin de la distinction admission au séjour/non admission au séjour pour toutes les personnes dont l'examen de la demande relève de la France, et seulement droit au maintien sur le territoire pour les personnes dont l'examen relève d'un autre pays (Dublin)

Dans ce schéma, tous les demandeurs d'asile dont l'examen relève de la France se voient délivrer, quel que soit le mode d'examen de leur demande d'asile (normale ou prioritaire), une autorisation provisoire au séjour. Par contre, les demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin continueraient à se voir refuser l'admission provisoire au séjour, compte tenu qu'ils n'ont pas vocation à rester sur le territoire. Ils garderaient juste, comme à présent, un droit au maintien sur le territoire le temps que leur transfert vers l'autre pays de l'Union Européenne soit effectué, formalisé par la remise d'un document attestant de leur statut de demandeur d'asile.

2. MODALITES DE DELIVRANCE DES DOCUMENTS DE SEJOUR

Option A : sans domiciliation préalable

- Scénario 2-1- Délivrance d'une APS (sans adresse), puis d'un récépissé valable six mois avec adresse quand le dossier est déposé

Sans avoir à passer par une étape préalable de domiciliation, le demandeur se présenterait en préfecture et obtiendrait son admission provisoire au séjour sur la base de sa seule identité. Il disposerait alors d'un délai de 15 ou 21 jours (selon la procédure) pour disposer d'une adresse,

celle-ci étant indispensable pour le dépôt du dossier à l'OFPRA (les notifications OFPRA se faisant par voie postale). Suite à la réception de la preuve de dépôt devant l'OFPRA, l'intéressé retournerait en préfecture pour obtenir son récépissé sur lequel serait cette fois ci mentionnée l'adresse. Le récépissé et leurs renouvellements seraient valables six mois dés lors que le demandeur d'aile est placé en procédure normale

- *Scénario 2-2- Document unique sans date et sans adresse*

Sans avoir à passer par une étape préalable de domiciliation, le demandeur se présenterait en préfecture pour obtenir une autorisation provisoire au séjour (ou un document autorisant maintien sur le territoire) qui n'indiquerait ni date de validité ni adresse. Ce dispositif, qui créerait une exception au schéma traditionnel en matière de titres de séjour, puisqu'il serait le seul document de séjour sans date de fin de validité, nécessite une analyse complémentaire de faisabilité.

Option B : Maintien de l'obligation d'adresse pour la délivrance du document

- *Scénario 2-3- Document unique sans date mais avec adresse*

Le demandeur, après avoir obtenu une domiciliation, se présenterait en préfecture pour obtenir une autorisation provisoire au séjour (ou un document autorisant le maintien sur le territoire) qui n'indiquerait pas de date de validité. Comme pour le scénario 2, ce dispositif nécessite une analyse complémentaire.

- *Scénario 2-4- Document avec date et adresse, dont le renouvellement se fait par courrier si les délais d'examen impliquent une prolongation (envoi de récépissés ou de pastilles prolongeant la validité des récépissés)*

Ce schéma prévoit la délivrance par la préfecture d'une autorisation provisoire de séjour (ou document de maintien sur le territoire) unique avec adresse. Le but est d'éviter les passages réguliers en préfecture. La durée mentionnée sur le document est conditionnée par le type de procédure mise en œuvre. Si les délais prévus sont dépassés, alors le nouveau document avec une date ultérieure est transmis par courrier, pour éviter que les demandeurs ne doivent à nouveau venir au guichet de la préfecture.

Si l'admission au séjour est actée pour les procédures prioritaires, alors le placement en procédure prioritaire influence les durées inscrites sur le récépissé.

De même, si un recours est prévu, une information automatique de la préfecture est réalisée par la CNDA/OFPRA et un nouveau récépissé (ou d'une pastille prolongeant la validité des récépissés) est édité et adressé par courrier ; leur durée varie selon la procédure. Si un recours est formé dans le cadre d'une procédure prioritaire, le récépissé est de 1 mois. Si le recours s'inscrit dans une procédure normale, le récépissé, d'une durée de 6 mois, est édité par la préfecture et envoyé par courrier.

Par contre en cas de réexamen, la personne sera tenue de refaire toutes les étapes de la procédure et d'obtenir une nouvelle APS en se rendant au guichet de la préfecture.

- *Scenario 2-5 – Carte à puce actualisée à distance*

En tout état de cause, la mise en place de cette solution innovante prendrait un certain temps et n'est donc pas une solution pour le très court terme.

Sous-scénario 5-1- Carte dédiée aux problématiques de séjour

Lors de l'admission au séjour, une carte à puce ou flashcode est remise à l'intéressé avec son identification. L'actualisation serait réalisée : pour les cartes à puce, à distance selon des modalités similaires à celles utilisées pour les cartes vitales (bornes par exemple disposée dans les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile) ; uniquement sur base de données pour les cartes avec flashcode. Dans les deux cas, il serait nécessaire de doter les services de contrôle de matériels de lecture.

Une expertise sur les coûts induits par la délivrance de ce type de carte sera nécessaire.

Sous-scénario 5-2- Carte unique multifonctionnelle : informations relatives au séjour et aux droits sociaux

Sur le modèle d'autres Etats de l'Union européenne, au premier rang desquels figurent les Pays-Bas, il peut être envisagé de créer une carte à puce rassemblant les informations sur la situation du demandeur. Délivrée par la direction territoriale de l'OFII lors du premier accueil, cette carte intègrerait également les informations relatives au titre de séjour. Enfin, elle permettrait aussi au demandeur de bénéficier des droits sociaux, après un chargement effectué au niveau du département. Le versement de l'allocation, par exemple, se ferait ainsi sans perte de temps.

Il s'agirait de garantir un niveau élevé de protection des données, en séparant les catégories d'informations (séjour/procédure/droits sociaux) pour en ouvrir uniquement l'accès aux autorités strictement compétentes (préfecture/OFPRA-CNDA/organismes sociaux).

Fiche n°3

Un nouveau dispositif d'orientation des demandeurs d'asile reposant sur plus de solidarité et d'efficacité

- **Le principe d'un schéma d'orientation recentré**

Les dispositifs en vigueur n'empêchent pas un engorgement marqué du dispositif avec des conséquences lourdes sur les conditions de prise en charge des demandeurs. La nécessité d'un mode d'orientation qui permette un équilibre des flux et une péréquation nationale de la prise en charge des demandeurs d'asile est partagée par tous les participants de la concertation.

Ce mode d'orientation, fondé sur la solidarité nationale, doit reposer sur une connaissance des flux entrants, une évaluation des besoins réels en matière d'hébergement, des capacités des nouveaux territoires à recevoir ces flux et une possibilité de réorientation rapide de publics hétérogènes. Ce schéma doit assurer une répartition territoriale plus homogène des places d'hébergement des demandeurs d'asile.

Le pilotage national doit être renforcé sensiblement avec un schéma qui arrêterait les capacités prévisionnelles d'hébergement en région et en département en veillant à garantir des conditions d'accueil identiques sur l'ensemble du territoire.

Ce schéma reposerait sur un objectif de répartition des flux entrants en tenant compte de la population de chaque région et en prenant en considération d'autres indicateurs comme le potentiel financier. Cela renforce la nécessité de réfléchir, sur la base du modèle allemand par exemple, à des indicateurs pour déterminer les régions d'accueil et les modalités d'association, à tous les niveaux, national, régional et départemental, des élus et des associations.

- Scénario 1-1 - Un schéma d'orientation directif

Il s'agit d'élaborer au niveau national un schéma de répartition fixe des flux entre régions, avec une déconcentration des lieux d'hébergement vers des territoires moins tendus, voire ruraux. Ainsi, lorsqu'une région aura atteint un seuil prédéfini, le système de régulation devra permettre une réorientation du demandeur vers d'autres régions.

Les demandeurs qui ne s'inscriraient pas dans le modèle de réorientation géographique se verraient privés du bénéfice des conditions de prise en charge matérielle.

Ce schéma serait justifié par des motifs de bonne organisation de la prise en charge permettant d'orienter les demandeurs d'asile vers telle ou telle structure.

C'est un schéma développé dans un grand nombre de pays européens.

- Scénario 1-2 - Un schéma d'orientation prenant en compte la possibilité de refuser un hébergement

La liberté du demandeur d'asile de choisir son lieu d'hébergement est davantage prise en compte dans ce schéma, sans sanction prévue en cas de refus. Le risque est de rendre inopérant l'objectif de meilleure répartition des demandeurs sur le territoire.

- **Le mécanisme d'orientation**

A l'heure actuelle, le dispositif de mutualisation qui prévoit que 30% des places vacantes du dispositif national doivent être mises à la disposition de l'administration centrale pour apporter un appui aux régions fortement sollicités ne fonctionne pas de façon satisfaisante.

Un nouveau mécanisme d'orientation est proposé. Il doit garantir l'optimisation de l'occupation des places et permettre de procéder à une répartition géographique sur des bases nouvelles, en se fondant sur des critères objectifs permettant de déterminer la part de chaque zone d'accueil.

- Scénario 2-1 – Un dispositif national et régional

Il s'agit d'un système d'orientation à deux acteurs, national et régional. Ce système permettra de mettre en œuvre un schéma d'orientation à la fois quantitatif et qualitatif (fondé notamment sur les besoins spécifiques des ménages et des personnes et le moyen d'y répondre à l'aide des équipements présents sur les différents territoires, ainsi que sur des considérations de nationalités et de filières).

Les structures régionales procédant à l'orientation peuvent intègrer tous les acteurs ou se limiter à la préfecture de région et/ou à la direction territoriale de l'OFII.

Cette organisation n'écarte pas le recours à un suivi opérationnel départemental notamment pour s'assurer de la gestion des centres d'hébergement.

- Scénario 2-2 – Un dispositif exclusivement national

Dans ce schéma, l'orientation est assurée de façon centralisée par l'OFII. La réorientation serait opérée et notifiée aux demandeurs d'asile par les préfectures ou les directions territoriales de l'OFII, selon le schéma d'accueil, sur la base des informations accessibles via une application unique.

De tels schémas nécessitent des capacités d'hébergements adaptées et une maîtrise des flux aussi bien en amont qu'en aval.

- **Le recours à des centres temporaires avant une orientation vers un centre de longue durée**

Le principe de centres de très court séjour permettant de remplacer les nuitées hôtelières dans l'attente d'une orientation vers un centre de plus long séjour hors du département ou de la région a été avancé. Cette solution, s'inspirant de deux centres de transit déjà existants,

suppose un séjour effectivement de courte durée, donc d'un schéma d'orientation efficace et de capacités d'hébergement renforcées. C'est le dispositif développé par l'Allemagne.

La création de tels centres pourrait le cas échéant être limitée aux principales régions confrontées à des flux importants.

- **Les parcours de fin de procédure**

- *Scénario 4-1 – L'accès au dispositif de droit commun*

Cette solution repose sur la nécessité de prendre en charge les personnes déboutées de leurs demandes d'asile et de sécuriser leur accès au dispositif de droit commun, notamment grâce à une articulation accrue entre les dispositifs de droit commun et ceux de l'asile.

- *Scénario 4-2 – La création de structures de retour*

Par ailleurs, un accompagnement pourrait être développé dans des structures semi-ouvertes ou ouvertes pour des étrangers déboutés de leur demande dans le cadre d'une perspective de retour dans leur pays d'origine, à l'image des centres développés par la Belgique ou les Pays-Bas. Ils pourraient notamment continuer à percevoir une allocation jusqu'à leur départ et voir leur dossier d'aide au retour finalisé. Ce dispositif contribuerait notamment à désengorger les dispositifs d'hébergement de droit commun. Ces structures seraient susceptibles d'accueillir également des personnes placées sous procédure Dublin.

Fiche n°4

Evolution de la procédure devant l'OFPRA

La procédure devant l'OFPRA va être profondément impactée par les nouvelles normes découlant de la directive « procédures ». Ces nouvelles dispositions vont s'articuler avec les mesures prises par l'OFPRA dans le cadre de son plan d'action mis en place par son directeur général.

Ce plan comporte trois axes : le premier est lié la réorganisation interne et vise à relever le niveau de protection, réduire les délais et améliorer la qualité du travail des agents (harmonisation de la mise en œuvre du droit au sein de l'Office, meilleure prise en compte de certaines situations comme les victimes de la traite des êtres humains, les mineurs et les personnes vulnérables, renforcement du contrôle de qualité en lien avec le HCR, traitement adapté des demandes, renforcement et mutualisation des capacités d'expertise et d'instruction, renforcement du management et de la formation d'officiers de protection). Le deuxième axe découle de l'obligation de transposer les directives, le troisième consistant à permettre à l'Office de mieux s'insérer dans son environnement (liens avec les préfectures, avec les plates-formes, avec la CNDA).

Concernant la procédure devant l'OFPRA, deux aspects méritent une attention particulière :

1- La question du récit écrit :

- *Scénario 1-1 : suppression du récit écrit.*

Cette option pourrait être un facteur d'égalité entre les personnes, assurerait davantage la sincérité du récit et éviterait de "rigidifier" l'entretien ultérieur avec l'officier de protection. Elle rend sans doute indispensable, soit un double entretien (un premier entretien, intervenant très en amont de la procédure pour recueillir les éléments essentiels du récit puis un entretien approfondi sur le fond), soit un allongement de l'entretien existant, car l'officier de protection n'aura pas eu la possibilité de préparer celui-ci sur la base du récit écrit.

- *Scénario 1-2 : maintien du récit écrit.*

La pratique actuelle permet à l'officier de protection de préparer son entretien et de "cristalliser" la demande.

- *Scénario 1-3 : prévoir un récit écrit simplifié (encadré par certaines rubriques).*

Cette formule serait à mi chemin entre la pratique actuelle et la suppression du récit. Ce récit serait encadré par un formulaire plus directif et se limiterait aux aspects essentiels du parcours et des motifs invoqués. Cette option pourrait permettre de conjuguer les avantages de chacune des deux autres options : donner une base pour l'entretien, faire en sorte que celui-ci reste suffisamment ouvert. Simultanément, elle pourrait prévenir des récits trop détaillés et « fabriqués ».

2- Les modalités de l'entretien devant l'OFPRA :

L'entretien constitue une phase essentielle de la procédure d'asile et la directive « procédures » renforce à cet égard les garanties.

La généralisation prévue par la directive de l'entretien (sauf cas de demandes ultérieures), correspond à une pratique déjà suivie par l'OFPRA. Il est admis qu'une latitude doit être laissée à l'officier de protection pour conduire l'entretien et une normalisation de ces entretiens, au-delà des dispositions du plan d'action de l'OFPRA, pourrait être contre-productive. Comme le prévoit la directive, **dans toute la mesure du possible et si cela est justifié par la nature de la demande, l'entretien (et l'interprétariat) se réalisera avec une personne de même sexe** (ce qui est déjà largement pratiqué). Des marges de progrès peuvent exister pour améliorer la qualité de l'entretien (à rapprocher du plan d'action OFPRA et de l'accord conclu avec le HCR) et l'interprétariat (labellisation, charte déontologique…).

2-1 - La présence d'un tiers à l'entretien :

Elle est obligatoire en vertu de la nouvelle directive « procédures ». Elle constitue une pratique déjà largement suivie par les autres pays européens. Si cette novation constitue une garantie importante, participe d'un souci de transparence et renforce la confiance dans le processus de décision, elle introduit nécessairement un facteur d'allongement de la durée de l'entretien induisant une baisse de productivité à moyens constants. Il est, dans ce contexte important de ne pas complexifier excessivement la procédure ni de la transformer en procédure quasi juridictionnelle.

Il n'existe pas à cet égard plusieurs scénarii, mais la nécessité, communément admise, d'approfondir la question des modalités d'intervention du tiers (comme cela est autorisé par la directive) **et la question des modalités de désignation de ce tiers** (entre un régime de liberté pour le demandeur d'asile et un encadrement).

2-2- Enregistrement de l'entretien ou possibilité de faire des commentaires sur le rapport ou la transcription :

En application de la nouvelle directive « procédures » (art.17), il existe deux options :

-scénario 1 : le demandeur a la possibilité de faire des commentaires ou d'apporter des précisions sur le rapport d'entretien ou sa transcription avant la prise de décision.

-scénario 2 : Les États membres peuvent se dispenser de cette formalité dans le cas où il existe à la fois un enregistrement (lequel est recevable dans les procédures de recours) et une transcription.

Ces deux options doivent faire l'objet d'expertises complémentaires notamment en termes de moyens à mobiliser et de conséquences sur les délais de traitement, dans une perspective globale prenant en considération la procédure devant l'office et devant la CNDA.

A ce stade, la mise en place de l'enregistrement est évalué par **L'OFPRA** comme impliquant 5 à 10 mn de plus par entretien. En revanche, la mise en place d'une procédure de recueil de commentaires (réalisé immédiatement après l'entretien) est évaluée comme nécessitant entre

15 mn et 1h 45 de temps supplémentaire par entretien. Cela aurait donc pour effet d'allonger significativement la durée de l'entretien et d'affecter sérieusement les objectifs de réduction des délais.

En regard, l'enregistrement de l'entretien (recevable à titre de preuve dans la procédure de recours) peut impliquer des coûts importants pour permettre la transmission dématérialisée entre l'OFPRA et la Cour (près de 40 000 heures d'enregistrement/an). Ce dispositif pourrait avoir des conséquences sur le temps de travail des rapporteurs (écoute de l'enregistrement) et sur le déroulement des audiences (écoute de l'enregistrement). Sur le plan contentieux, il y a un risque de déplacement d'un contentieux du fond de la demande vers un contentieux de la régularité formelle de l'enregistrement.

Si l'option recueil de commentaires devait, à l'issue de ces expertises, être retenue, il apparait que la modalité la plus appropriée serait la relecture immédiatement après l'entretien.

Fiche n° 5

Voies de recours contentieuses

En application des articles L.731-1 et suivants du CESEDA, et depuis 1952, une juridiction administrative spécialisée, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) relevant du Conseil d'Etat[39], statue sur les recours contre les décisions de l'OFPRA. Lorsqu'elle statue en formation collégiale (majorité des cas), elle comporte un président, juge professionnel, un assesseur représentant du CA de l'OFPRA nommé par le vice-président du conseil d'Etat et un assesseur représentant du HCR. Le recours contre une décision de rejet de l'OFPRA a un caractère suspensif, sauf dans le cas des demandes d'asile examinées en procédure prioritaire.

1- Sur la juridiction compétente en matière d'asile :

- Scénario 1 : expérimentation du transfert du contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun

Dans cette expérimentation, qui pourrait être menée dans une ou deux régions à forte demande d'asile, les recours contre les décisions de l'OFPRA ne relèveraient plus de la compétence de la CNDA mais de la juridiction administrative de droit commun, à savoir les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel. Ce schéma existe dans plusieurs pays. Le juge administratif devrait statuer en plein contentieux sur ces recours. Il est en partie familier de ces problématiques puisqu'il statue sur les recours en matière d'éloignement, invoquant des risques en cas de retour sur le fondement de l'article 3 CEDH. Pour préserver le rôle du HCR, la possibilité d'une tierce intervention du HCR à l'instance, dans les cas où il l'estime approprié, serait introduite.

- Scénario 2 : maintien d'une juridiction spécialisée en matière d'asile, pouvant statuer à juge unique ou en formation collégiale.

Ce scénario réforme profondément l'architecture de la CNDA en considérant qu'elle peut statuer à juge unique ou en formation collégiale.

Sous-scénario 1 a) : la formation à juge unique peut statuer dans tous types d'affaires, en audience publique avec la possibilité soit d'annuler, soit de confirmer la décision de l'OFPRA, soit de renvoyer l'affaire en formation collégiale.

Sous-scénario 1 b) : seules les demandes d'asile relevant de la procédure prioritaire ou accélérée seraient jugées à juge unique, avec possibilité de renvoi à une formation collégiale ; les autres affaires relèveraient de la procédure collégiale.

- Scénario 3 : maintien de la CNDA dans son architecture actuelle

39 Son rattachement au Conseil d'Etat depuis 2007, et non plus à l'OFPRA, a constitué une étape importante du renforcement de l'indépendance de la juridiction et de sa professionnalisation.

2- Sur le caractère suspensif du recours devant la CNDA :

- Scénario 1 : généralisation du recours suspensif devant la CNDA

Dans ce dispositif, tous les recours introduits devant la CNDA contre des décisions de rejet de l'OFPRA, y compris ceux pris au terme d'une procédure prioritaire, pourraient être suspensifs d'une mesure d'éloignement.

Sous-scénario 1a) : tout recours devant le juge est par principe suspensif ;

Sous-scénario 1 b) : le juge unique statue selon une procédure conservatoire : il décide par une première décision sur le caractère suspensif du recours, avant de statuer au fond par une seconde décision.

- Scénario 2 : maintien du régime actuel

Les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et dont la demande a été rejetée par l'OFPRA ne disposent pas d'un recours suspensif devant la CNDA. Par conséquent, dès lors qu'une décision négative de l'OFPRA leur est notifiée, ces demandeurs sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ils ont la possibilité de faire un recours pleinement suspensif contre la mesure consécutive d'OQTF.

Il pourrait être envisagé, lorsque la CNDA a rejeté la demande d'asile et en cas de recours ultérieur devant le TA contre un OQTF et la fixation du pays de renvoi, de rendre inopérante devant ce tribunal la contestation de cette dernière décision au regard des risques encourus en cas de retour dans le pays d'origine (article 3 CEDH) : cette proposition présenterait l'avantage de la cohérence et de la simplification. Toutefois, le requérant pourrait toujours se prévaloir d'un changement de circonstances survenu dans le pays postérieurement à la décision de la CNDA.

Fiche n° 6

Procédure d'examen prioritaire ou accéléré de certaines demandes

Etat du droit : en application du CESEDA, certaines demandes d'asile, définies par la loi, peuvent, à l'initiative des préfectures être examinées par l'OFPRA dans des délais plus rapides (15 jours ou 96 h). La directive « procédures » de 2013 maintient la possibilité de procédures « accélérées ».

OPTION 1- Suppression des procédures prioritaires:

Cette option garantirait une stricte égalité entre tous les demandeurs, sans considération des circonstances de la demande ou du caractère présumé infondé de la demande. Elle peut cependant conduire, par son effet attractif, à une hausse de la demande d'asile qui pèsera sur l'OFPRA, la CNDA et l'ensemble du dispositif ainsi qu'à un allongement des délais globaux.

OPTION 2- Procédure prioritaire confiée à l'OFPRA :

L'orientation vers la procédure normale ou vers la procédure prioritaire serait confiée à l'OFPRA, et non plus aux préfectures. Elle permettrait de tenir comptes des mérites intrinsèques de la demande. Elle suppose une identification très précoce par l'OFPRA.

OPTION 3 - Mise en œuvre de la procédure prioritaire partagée entre la préfecture et l'OFPRA :

La préfecture garderait compétence pour orienter la demande d'asile en procédure prioritaire pour des motifs d'ordre régalien (ordre public, demande reposant sur une fraude ou présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement). L'OFPRA aurait compétence pour placer en procédure prioritaire dans d'autres cas, soit très objectifs (POS), soit nécessitant une appréciation du contenu intrinsèque de la demande - notamment ceux prévus par l'article 31-8 de la directive « procédures » (demandes dénuées de pertinence, incohérentes et contradictoires…).

OPTION 4 - Maintien du statu quo : compétence des préfectures pour le placement en procédure prioritaire :

La préfecture garde compétence pour orienter la demande d'asile en procédure prioritaire sur base des critères prévus par le CESEDA (ordre public, POS, demande reposant sur une fraude ou présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement). Il n'y a pas d'autres cas de mise en œuvre de la procédure prioritaire.

Fiche n°7

Procédure d'examen prioritaire applicable à des étrangers originaires de pays d'origine sûrs (POS)

Etat du droit : en application du CESEDA, les demandes d'asile présentées par des étrangers originaires de pays considérés comme des pays d'origine sûrs*, (s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales"),* et figurant sur une liste établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, peuvent se voir appliquer la procédure prioritaire (voir fiche n° 6). Cette procédure est autorisée par la nouvelle directive.

- Scénario 1- Suppression de la liste des POS

Cette option garantirait qu'une demande d'asile est examinée exclusivement en raison de ses mérites intrinsèques personnels qui ne sont pas nécessairement proportionnels à la situation générale d'un pays**.** Elle pourrait être soutenable si en contrepartie existe un dispositif appliquant la PP à des demandes manifestement infondées en raison de l'absence totale de mérites intrinsèques (cf.directive). Elle est cependant susceptible de conduire à une hausse de la demande d'asile en provenance de pays qui, de manière générale, ne génèrent pas de demandeurs d'asile en besoin réel de protection.

- Scénario 2 - Supprimer la liste nationale des POS et mettre en place un système de liste commune aux Etats membres

Cette option garantirait une plus grande impartialité dans l'établissement de la liste et renforcerait sa légitimité. Mis cette possibilité, qui figurait dans la directive procédure initiale, n'est plus prévue par la nouvelle directive.

– Scénario 3 - Maintenir une liste des pays d'origine sûrs dans un cadre juridique rénové

- en adoptant une liste resserrée, strictement conforme aux critères de la directive,

- en revoyant les conditions de désignation des POS : élargissement des personnalités statuant sur la liste, information mise à disposition préalablement…

- en mettant en place des mécanismes d'urgence, permettant la suspension ou la radiation de certains pays en urgence.

Fiche n°8

Les procédures spécifiques

1. Les mineurs isolés

La question des mineurs isolés, en particulier demandeurs d'asile, mérite une attention particulière. Les directives comportent plusieurs dispositions à cet égard.

Il conviendrait de clarifier la législation à cet égard et de :

- assurer la représentation juridique du mineur (administrateur *ad hoc*) dans les meilleures conditions, le plus en amont possible et par des personnes qualifiées ; les modalités de détermination de l'âge doivent être clarifiées et homogénéisées ;

- prévoir des garanties procédurales particulières pour l'examen des demandes d'asile présentées par ces mineurs ;

- aménager un dispositif d'examen spécifique des demandes d'asile présentées à la frontière en tenant également compte de la directive "accueil".

2. L'asile à la frontière

L'examen des demandes d'asile à la frontière obéit à un régime spécifique (décision du ministre de l'intérieur après avis de l'OFPRA et recours devant la juridiction administrative), lié à sa double nature (demande d'entrée sur le territoire et demande de protection) qui peut être maintenu en application de la nouvelle directive. Pour autant, il est nécessaire de clarifier le dispositif et il convient de réfléchir aux garanties entourant cette procédure. Plusieurs points doivent être pris en considération :

- les motifs pour lesquels une demande d'asile peut être considérée comme « manifestement infondée » ;

- les moyens donnés à l'étranger pour préparer l'examen de sa demande (délais, assistance juridique…) ;

- le droit de recours ;

- le processus d'examen par l'OFPRA, sur l'ensemble du territoire ;

- les dispositions particulières pour ce qui concerne les personnes vulnérables et les mineurs.

3. L'asile en rétention

Le régime de l'asile en rétention doit être revu au regard de la jurisprudence de la CEDH (IM c/France) et de la CJUE (Arslan) ainsi que des directives « procédures » et « accueil ».

4. Les demandes de réexamen

Les demandes de réexamen (entre 10 et 20% de la demande) doivent faire l'objet d'un traitement spécifique qui garantisse à la fois la prise en considération d'éléments nouveaux et la dissuasion de demandes dilatoires. La directive prévoit un régime spécifique à cet égard. En particulier, en l'absence de faits nouveaux et lorsque cette nouvelle demande n'a été introduite que pour faire échec à une mesure d'éloignement, la possibilité d'une mesure d'éloignement sans recours suspensif en cas de demande de réexamen recevable, la possibilité d'appliquer une procédure prioritaire ; le refus de droit au séjour en cas de seconde demande de réexamen.

5. Les autres procédures spécifiques

Ces procédures n'existent pas en droit interne mais elles sont prévues par la directive. Elles sont prévues dans certains Etat membres (Allemagne).

- La procédure de retrait ou de renonciation implicites (art 28 DP) permettant de clôturer un dossier :

Ces dispositions pourraient être utilisées à l'égard de personnes ne donnant pas suite à des demandes d'informations essentielles pour le traitement de la demande d'asile (notamment la non transmission du récit écrit et le refus de fournir des empreintes lisibles).

- La procédure d'irrecevabilité (art 33 et suivants DP) :

Cette procédure permet de se dispenser d'un examen au fond, en particulier, lorsque le demandeur bénéficie d'une protection dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers sûr. Cela implique toutefois la mise en place d'un entretien de recevabilité. Cette option est à évaluer en lien avec nos obligations constitutionnelles.

Fiche n°9

La prise en charge des personnes vulnérables dans l'accueil et les procédures

1. Les modalités de détection en amont

La nécessité d'assurer l'évaluation de la vulnérabilité le plus en amont possible doit être prise en compte dans le parcours du demandeur d'asile. La vulnérabilité sociale (parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, femmes enceintes, personnes âgées, personnes handicapées, etc.) peut être facilement détectée dès le premier accueil et prise en compte dès ce stade dans l'adaptation des conditions d'accueil. Les vulnérabilités médicales ou liées aux traumatismes psychologiques supposent une évaluation plus approfondie de la vulnérabilité lors d'un examen réalisé par des professionnels spécialisés.

- *Scénario 1-1 : le recours à un outil d'évaluation*

Une première détection de ces vulnérabilités psychologiques pourrait être faite dès la phase de premier accueil, grâce à un outil standardisé d'évaluation ne nécessitant pas l'intervention d'un professionnel de santé. Cet outil devrait être le même sur le territoire pour garantir l'égalité de traitement entre les demandeurs d'asile.

Cet outil devrait être homologué par des professionnels de la santé.

- *Scénario 1-2 : le non recours à un outil d'évaluation*

Dans ce scénario, le principe d'un outil standardisé n'est pas retenu.

2. Les acteurs de la détection en amont

Deux scénarios sont possibles pour la détection en amont de la vulnérabilité :

- *Scénario 2-1 : la direction territoriale de l'OFII assure cette détection*

Un premier scénario propose que la direction territoriale de l'OFII effectue ce premier niveau d'évaluation, dès le premier accueil, dans la mesure où il permet d'adapter les conditions d'accueil du demandeur d'asile et notamment d'orienter vers un territoire en mesure d'accueillir une personne très vulnérable par exemple.

- *Scénario 2-2 : le recours à une association conventionnée*

Un autre scénario, s'appuyant sur une interprétation extensive du point 2 de l'article 22 de la directive accueil (qui n'est pas la seule possible), considère que l'examen de la vulnérabilité ne peut pas être mené par une administration. Aussi, une autre option pourrait être envisagée : une association, pourrait conventionner avec l'OFII pour intervenir dans les locaux de la direction territoriale et se charger de cette évaluation lors du premier accueil du demandeur d'asile.

3. L'examen médical

Deux hypothèses, dont le coût n'a pas encore été évalué, sont retenues à ce stade : soit il est décidé une visite médicale systématique de prévention et de détection des vulnérabilités à l'OFII (traitement égal de tous les demandeurs d'asile), soit une visite médicale en fonction du degré de vulnérabilité apparent ou déclaré du demandeur d'asile.

4. La détection de la vulnérabilité à toutes les étapes de l'examen de la procédure

La vulnérabilité peut être identifiée à toutes les étapes de la procédure. Ceci est tout particulièrement important pour les vulnérabilités plus difficiles à identifier comme les victimes de la traite par exemple. Toutefois, si une pluralité d'acteurs peut jouer un rôle dans le signalement de la vulnérabilité, il est nécessaire de centraliser et systématiser la transmission d'information sur les vulnérabilités.

5. La vulnérabilité de la procédure

Il est du ressort de l'OFPRA d'apprécier si les vulnérabilités constatées nécessitent des garanties procédurales spéciales.

En effet, toutes les vulnérabilités nécessitant des aménagements en termes d'accueil n'induisent pas systématiquement des aménagements procéduraux. En conséquence, il faut s'assurer d'une bonne transmission de l'information vers l'office, tout en respectant le secret médical pour les cas où la vulnérabilité relèverait de l'ordre médical.

Aujourd'hui cette transmission d'information est faite de manière informelle par les travailleurs sociaux des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile ou les plates-formes d'accompagnement des demandeurs d'asile. Les nouvelles dispositions européennes imposent d'établir un cadre plus formalisé et de s'assurer d'une mise en œuvre identique sur le territoire.

Il est possible d'envisager que cela apparaisse sur le formulaire sous réserve que cela se limite à une « auto-évaluation » réalisée par le demandeur.

La détection par l'OFII ou par une association puis la transmission de l'information à la direction territoriale de l'OFII de vulnérabilités non identifiées dès le premier accueil, permettrait d'assurer une prise en compte globale des vulnérabilités et d'alerter l'OFPRA. Une transmission électronique de l'information, dans le respect du secret médical et des contraintes fixées par la CNIL, serait le dispositif le plus efficace et le plus rapide. Toutefois, des règles de sécurité particulières devraient être édictées quant à l'informatisation de ces données.

Fiche n°10

Les différents modèles d'hébergement envisageables

- **Un constat partagé unanimement : la nécessité de réduire le nombre de nuitées hôtelières et d'unifier le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile**

La mission d'inspection et l'ensemble des participants aux ateliers s'accordent sur la nécessité de trouver des solutions alternatives aux nuitées hôtelières, qui ne sont pas adaptées à des séjours de longue durée. Il s'agit de permettre à tous les demandeurs d'asile de bénéficier d'un hébergement adapté à leur situation via un modèle d'hébergement unique.

Un certain nombre d'autres solutions pourraient également être envisagées pour remplacer les nuitées hôtelières. Certains avancent la possibilité de solliciter du parc social vacant, notamment avec l'aide des collectivités territoriales, qui devraient s'investir sur la question. Cette solution est susceptible de démultiplier le type de structures, avec une visibilité complexifiée pour les instances d'orientation, et fait courir le risque d'inégalités entre territoires.

- **Le choix d'un modèle de centre d'hébergement : au moins cinq scénarios**

- Scénario 2-1 : La généralisation du CADA

Cette approche revient à généraliser le modèle CADA sous sa forme actuelle avec un parc atteignant 35 000 places en 2018, à un prix de journée de 24 €/nuitée qui devra rester fixe. Pour les tenants de cette hypothèse, le CADA répondrait au mieux aux besoins des demandeurs d'asile par une prise en charge globale et de proximité, mieux adaptée à la situation particulière de ce public et qui permet une cohérence des acteurs et de la prise en charge.

Une solution de compromis reviendrait à sanctuariser les structures CADA déjà existantes, soit 25 410 places (chiffres après les créations de 2014), et de concentrer les efforts sur la recherche de solutions alternatives aux nuitées hôtelières, notamment l'AT-SA.

- Scénario 2-2 : Le modèle de type AT-SA

La généralisation du modèle de l'accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA), dispositif mis en place en 2000 et géré par la SEM Adoma pour le compte de l'Etat, constitue une autre hypothèse. Il s'agit d'un hébergement accompagné (1 ETP pour 15 à 20 résidents), où les prestations sont recentrées sur la demande d'asile et l'accompagnement social de base (santé, scolarité, mise en relation avec l'environnement), et qui a le même statut juridique que l'hébergement d'urgence et fonctionne par conventionnement direct avec le ministère.

Dans l'hypothèse où la contrainte budgétaire ne permettrait pas de généraliser le modèle des CADA, la généralisation du modèle plus économique qu'est l'AT-SA pourrait constituer une alternative.

- *Scénario 2-3 : Un hébergement dissocié de l'accompagnement*

Afin d'harmoniser l'offre d'hébergement et d'accompagnement tout en respectant l'impératif budgétaire, on peut envisager un modèle d'hébergement simple dans lequel les résidents bénéficieraient d'un accompagnement externalisé, assuré par des structures assimilées à des plateformes d'accueil fonctionnant sur la base de prise de rendez-vous. L'augmentation du nombre de dossiers suivis par chaque employé serait compensée par la simplification du nombre de procédures, qui prennent aujourd'hui un temps considérable au personnel des CADA. Ce modèle se retrouve dans plusieurs pays de l'Union européenne.

- *Scénario 2-4 : Un centre délivrant des prestations d'hébergement et de premier accompagnement social, adossé à une logique de mutualisation*

Dans ce modèle les prestations d'accompagnement administratif et juridique actuellement assurées par les CADA sont externalisées, pour une plus grande mutualisation des compétences et des moyens. Un accompagnement social relevant de l'environnement local est assuré au sein même des centres par l'opérateur en charge de l'hébergement (accueil sur le site, partenariats et mise en relation avec les services et infrastructures locales relatives à la santé, la scolarité et les activités de loisirs ou de formation, maintenance et sécurité, accompagnement à la sortie des centres). Il conviendrait de définir précisément la nature et le niveau d'accompagnement qui continueraient à être assurés au niveau local par l'opérateur en charge de l'hébergement.

- *Scénario 2-5 : Un dispositif redimensionné et restructuré reposant sur des centres d'hébergement de « type CADA »*

Dans ce modèle, un dispositif d'hébergement unifié, estimé par les inspections générales à 35 000 places à l'horizon 2018, s'accompagne du maintien d'un certain nombre de places d'hébergement d'urgence, estimé à 10.000.

- **Le cadre juridique des centres d'hébergement**

Pour les associations, le maintien au sein du CASF des dispositions relatives aux CADA est un point important. Pour l'administration, ce point ne pose pas problème, seules comptant les règles de fond applicables aux structures d'hébergement. Selon les scénarios précités, la question d'une évolution du cadre juridique pourrait se poser.

- *Scénario 3-1 : Une réforme en profondeur du cadre juridique*

Dans l'hypothèse d'un changement de statut complet des CADA, notamment si la dissociation Hébergement-Accompagnement était retenue, les dispositions actuelles du CASF devraient être revues.

- *Scénario 3-2 : Des aménagements du cadre juridique*

Dans l'hypothèse où le dispositif des CADA serait maintenu, certaines dispositions du CASF qui complexifient la création de nouvelles places de CADA devraient être modifiées. La procédure de création de 2 000 places de CADA en 2013 a duré près d'un an avant l'ouverture effective

des places au 1er juillet. Une adaptation de certaines dispositions du CASF pour le cas spécifique des CADA pourrait être menée. Il s'agit notamment des dispositions concernant la planification territoriale des centres, qui devrait désormais être établie au niveau national, ainsi que les procédures d'appels à projets pour la création de places. Pour l'administration, il est impératif d'assouplir rapidement ces règles et/ou d'introduire des exceptions pour les CADA dans le cadre d'un schéma d'orientation national.

- **Un hébergement différencié en fonction des procédures**

- *Scénario 4-1 : Des structures d'hébergement identiques*

Dans cette hypothèse, tous les centres recevraient des personnes sous différentes procédures.

- *Scénario 4-2 : Des structures d'hébergement distinctes*

Les durées et la nature des procédures n'appellent pas le même type de prise en charge. Des étrangers placés sous procédure Dublin ne sont pas appelés à déposer leur demande d'asile en France et n'ont donc pas vocation à bénéficier d'une aide à la constitution du dossier de l'OFPRA. L'accompagnement dont ils bénéficieront sera essentiellement à caractère social.

Par ailleurs, un accompagnement pourrait être développé dans des centres semi-ouverts ou ouverts pour des étrangers déboutés de leur demande dans le cadre d'une perspective de retour dans leur pays d'origine, à l'image des centres développés par la Belgique ou les Pays-Bas. Ils pourraient notamment continuer à percevoir une allocation jusqu'à leur départ et voir leur dossier d'aide au retour finalisé. Ce dispositif contribuerait notamment à désengorger les dispositifs d'hébergement de droit commun

Fiche n°11

Les modalités d'accompagnement des demandeurs d'asile

L'accompagnement des demandeurs d'asile regroupe des missions de suivi administratif de la demande d'asile et de suivi social (ouverture des droits sociaux, scolarisation des enfants, etc.). Aux 11 missions assurées par les plates-formes actuellement mises en œuvre dans le cadre d'un référentiel, contesté par certaines associations, s'ajoutent les missions propres aux centres d'hébergement. Dans ce dernier cas, les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) constituent le centre d'hébergement offrant le plus grand nombre de prestations d'accompagnement des demandeurs d'asile.

- **Un premier accompagnement socio-administratif au niveau régional**

- *Scénario 1-1 : La direction territoriale de l'OFII*

Avant ou après être passé éventuellement par la préfecture pour définir son statut, le demandeur d'asile se rend à la direction territoriale de l'OFII, qui effectue une première évaluation sociale du demandeur, détecte le niveau de vulnérabilité (soit directement, soit par convention avec une association), oriente éventuellement vers une visite médicale (OFII ou médecin de ville), inscrit et oriente le demandeur d'asile dans le dispositif national d'accueil (passage éventuel par un centre régional d'hébergement temporaire) soit dans la région d'arrivée, soit dans une autre région si les capacités d'hébergement ne sont pas suffisantes.

Dans l'hypothèse du transfert de la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA) de Pôle Emploi vers l'OFII, la direction territoriale pourrait délivrer une carte à puce pour bénéficier de l'allocation ou à tout le moins, procéder à l'ouverture des droits du demandeur d'asile.

- *Scénario 1-2 : La plate-forme régionale*

Le demandeur d'asile est accueilli par une plate-forme régionale d'accueil sur le modèle existant aujourd'hui qui assure l'hébergement provisoire en centre de transit, diagnostique la vulnérabilité, oriente éventuellement ou obligatoirement vers une visite médicale, inscrit le demandeur d'asile dans le dispositif national d'accueil, prend rendez-vous avec la préfecture de destination en cas de réorientation.

- **Un accompagnement social des demandeurs d'asile de proximité**

Si le besoin de privilégier un accompagnement de proximité a été reconnu, le mode d'accompagnement dépend largement du choix de modèle d'hébergement.

- *Scénario 2-1 : La non-dissociation de l'accompagnement et de l'hébergement*

Selon les associations, l'accompagnement ne peut être assuré que par des centres d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA) car le lien social tissé dans ces établissements permet d'être au plus proche des besoins des demandeurs d'asile. Ce modèle suppose de ne financer que des places de CADA ou de "type CADA" selon les termes employés par le rapport des inspections générales.

- *Scénario 2-2 : Des modes d'hébergement hétérogènes*

Le double modèle d'hébergement perdurerait (CADA+HU) : cela supposerait de faire coexister des plates-formes régionales d'accueil et des plates-formes départementales d'accompagnement en plus du dispositif des CADA. Dans ce modèle,, pour des raisons de coûts et de lisibilité (éviter une redondance entre les acteurs), les structures d'hébergement se consacrent uniquement à l'hébergement et à une information du demandeur sur son environnement (associations, écoles, etc.) et les plates-formes départementales se chargent du suivi social. Un socle commun de prestations serait redéfini et certaines prestations d'accompagnement seraient externalisées auprès d'associations. Les CADA pourraient par exemple ne plus gérer l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Des conventions seraient conclues avec les caisses d'assurance maladies pour la gestion de la CMU. Cette solution permettrait d'obtenir une mutualisation et une homogénéisation des prestations.

Fiche n°12

Les allocations ouvertes aux demandeurs d'asile

Le constat est partagé, tant par la mission des inspections générales que par les participants aux ateliers d'une gestion insatisfaisante de l'ATA et de la nécessité de revoir ce mode de gestion, voire l'opérateur qui en a la charge. Plusieurs participants considèrent que l'OFII pourrait être cet opérateur. L'objectif de pouvoir ouvrir et fermer rapidement les droits, et d'éviter les phénomènes d'indus est partagé.

Les différents scénarios envisagés sont :

- **Aboutir à une allocation unique indexée sur la composition familiale**

Les participants des ateliers ont fait le constat partagé de l'inégalité de traitement des demandeurs d'asile au regard de l'ATA, allocation qui n'est versée qu'aux adultes. Dans la poursuite d'une logique d'unification et d'harmonisation des conditions de prise en charge des demandeurs d'asile, il s'agit par ailleurs de réduire l'écart qui existe entre les bénéficiaires de l'AMS et de l'ATA, par la fusion en une allocation unique indexée sur la composition familiale.

Le montant de cette nouvelle allocation dépend toutefois des marges de manœuvre possibles en termes d'organisation de l'hébergement, puisque la "familialisation" de l'ATA, et l'alignement de l'AMS sur cette nouvelle allocation, est de nature à avoir un impact important sur le budget global. Une alternative consiste à fixer le montant de cette allocation unique nouvelle, en redistribuant le montant actuel des coûts de l'ATA et de l'AMS entre publics bénéficiaires, à enveloppe constante, en minorant par exemple le montant versé aux demandeurs d'asile isolés.

Certaines associations ont émis le souhait de voir le montant de l'allocation réévalué à l'occasion de sa réforme.

- **Le versement d'une aide financière conditionnée à l'acceptation d'une offre d'hébergement**

Ce scénario est fondé sur l'objectif d'assurer une répartition équilibrée des flux sur le territoire, et d'éviter un phénomène de report sur le dispositif de droit commun des personnes ne souhaitant pas quitter l'Ile-de-France et les grandes agglomérations. Il se veut une incitation pour les demandeurs à rejoindre le système d'hébergement qui leur est réservé plutôt que de faire le choix d'être hébergés par des tiers ou par leurs propres moyens dans des régions de forte concentration.

Ce scénario permettrait d'agir à grande échelle sur la répartition des flux, sans fragiliser le dispositif d'hébergement de droit commun.

- **Disjoindre le versement d'une aide financière de l'acceptation d'une offre d'hébergement**

Les associations invoquent l'injustice provoquée par la perte du droit à l'allocation pour les personnes hébergées chez des tiers, qui n'ont aucune ressource par ailleurs. La distinction entre l'offre d'allocation et l'offre d'hébergement offrirait également une meilleure visibilité des besoins réels en matière d'hébergement, ce qui n'est pas le cas à ce jour. En effet, un grand nombre de demandeurs d'asile qui jouissent de solutions individuelles d'hébergement s'inscrivent aujourd'hui sur une liste d'attente pour accéder aux CADA uniquement pour pouvoir bénéficier de l'ATA, ce qui fausse les chiffres.

Les débats au cours des ateliers n'ont pas permis de régler la question d'un risque de report sur les structures de droit commun là où les demandeurs d'asile ne souhaiteront pas être orientés vers d'autres départements ou régions. En effet, le principe de l'inconditionnalité de l'accueil ne permettrait pas d'instaurer de régime particulier pour les demandeurs d'asile qui auront refusé une place d'hébergement au titre de l'asile. Le problème risque de se poser principalement sur les régions d'Ile-de-France et de Rhône-Alpes qui concentrent le plus grand nombre de places d'hôtel pour demandeurs d'asile.

- **Prévoir les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'ATA pourrait être limité ou retiré**

L'article 20 de la directive 2013/33/UE permet de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil que sont principalement l'hébergement et l'allocation de subsistance (ATA) lorsque le demandeur ne coopère pas avec les autorités nationales en vue de l'examen de sa demande d'asile.

Ces mesures pourraient intervenir :

- lorsqu'un demandeur d'asile, sans motif légitime, ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure de demande d'asile, c'est-à-dire lorsqu'il est déclaré en fuite au sens du règlement Dublin ;
- si le demandeur d'asile a quitté sans autorisation, alors que cette dernière était requise, son lieu de résidence déterminé ;
-s'il a sollicité un second réexamen de sa demande d'asile (prévu par les articles 9-2 et 41 de la directive procédures de 2013) ;
- quand le demandeur, sans motif légitime, n'a pas sollicité l'asile dès qu'il était en mesure de le faire après son entrée en France. Il sera toutefois difficile de vérifier la date exacte d'arrivée en France du demandeur.

Le rétablissement éventuel du bénéfice des conditions matérielles d'accueil est possible lorsque le demandeur d'asile est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes.

La directive encadre strictement les cas de retrait du bénéfice de conditions d'accueil. Le retrait ne peut en effet intervenir que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés (alinéa 1) et les décisions portant retrait ou de limitation de ces conditions « sont prises au cas par cas, impartialement et objectivement, et sont motivées ». Le Etats membres doivent garantir un niveau de vie digne au demandeur (alinéa 5 de l'article 20).

Fiche n°13

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

- **Un constat partagé sur la nécessité d'une répartition territoriale plus équilibrée**

La nécessité d'une répartition territoriale équilibrée des publics est partagée. Il s'agit notamment de soulager la région Ile-de-France, mais aussi de prendre en compte l'hétérogénéité de ces publics en recherchant des solutions plurielles.

- **Parvenir à un meilleur pilotage des dispositifs existants**

S'agissant des dispositifs dédiés existants (CPH et dispositifs alternatifs), la nécessité d'assurer un meilleur pilotage des structures afin d'en harmoniser les pratiques et d'apporter un appui aux dispositifs est partagée.

Ce pilotage doit passer par une définition précise des indicateurs observés et des prestations à assurer, notamment par l'actualisation des textes encadrant ces dispositifs. En effet, de fortes disparités entre les centres sont observées, notamment en matière de critères d'orientation, de délais de séjour ou encore de prestations.

Sans solliciter une extension du parc d'hébergement dédié, il s'agit également de capitaliser sur l'expérience acquise par les CPH (et autres dispositifs alternatifs), notamment en conférant une meilleure visibilité de ces structures sur un territoire, ce qui les positionnerait comme référent en matière de droits des réfugiés.

Une première étape serait la réalisation d'un recensement de ces actions, en vue d'élaborer un guide des dispositifs dédiés à l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés existants sur chaque territoire. Ce guide serait diffusé aux institutions qui reçoivent directement ce public (OFII, OFPRA, Pôle-Emploi, CAF etc.).

Un certain nombre d'indicateurs pourrait améliorer le pilotage du dispositif d'intégration.

Le fait d'ériger les CPH en plateformes d'accompagnement accessibles à l'ensemble du public réfugié a été soulevé mais ne fait pas consensus. Il s'agirait de palier les insuffisances des services de droit commun. Les CPH assureraient alors des bilans de compétence à la place de l'OFII et du Pôle Emploi, et faciliteraient les démarches pour l'ouverture des droits. Or, s'il est reconnu que les organismes publics s'attachent peu à la particularité des personnes sous protection, un consensus se dessine tout de même autour de la nécessité de s'y référer en priorité.

- **Rééquilibrer l'offre par rapport aux besoins en améliorant la coordination des acteurs au niveau territorial**

Les participants font le constat partagé de fortes disparités entre les territoires en matière d'offre de prise en charge et d'accompagnement des publics sous protection. Il s'agit d'assurer

un équilibre de l'offre de prise en charge par des orientations assurées au niveau national sur les différents dispositifs existants.

Pour l'ensemble des participants, il revient à l'OFII d'assurer l'intégralité des orientations vers les CPH au niveau national, afin de rééquilibrer l'offre par rapport aux besoins. Il s'agit également d'évaluer le besoin de prise en charge d'une personne et le dispositif adapté (hébergement, logement-relais, intermédiation locative etc.). La question d'un renforcement ou d'un meilleur outillage des plateformes OFII sur ce point reste en suspens.

Une question demeure sur la possibilité d'orienter au niveau national sur les dispositifs à dimension locale et fonctionnant sur des financements ponctuels.

Fiche n°14

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale
Faciliter l'accès aux droits

- **Simplifier et accélérer l'accès aux droits**

Les bénéficiaires d'une protection internationale sont confrontés à un certain nombre de difficultés après l'obtention de leur statut : ils ne disposent souvent que d'un récépissé de trois mois avant la délivrance du titre de séjour, ne bénéficient pas toujours d'une adresse fixe, et doivent entamer des démarches complexes qui ne sont pas toujours à leur portée.

La protection accordée par la France devrait permettre à ces publics d'accéder rapidement aux droits auxquels ils peuvent prétendre : documents d'état-civil, revenu de solidarité active, prestations du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), réunification familiale, bilan et orientation professionnels, couverture maladie etc.

En matière d'ouverture des droits, une solution qui fait consensus est le conventionnement au niveau régional entre l'OFII et/ou le ministère de l'intérieur d'une part, et les acteurs publics de l'insertion d'autre part (CAF, Pôle-Emploi, CPAM etc.) afin d'assurer un meilleur échange d'information, de faciliter et d'accélérer l'ouverture des droits, et de mieux définir les rôles de chacun. Une convention cadre pourrait être signée au niveau national avec Pôle emploi, la CNAF et la CNAM pour faciliter ce processus de conventionnement.

La durée de validité des récépissés pour les personnes s'étant vu reconnaître le statut de réfugié ou accorder la protection subsidiaire pourrait être portée de trois à six mois. Les passages répétés effectués en préfecture comportent en effet pour ces publics une faible valeur ajoutée. Cette évolution peut être mise en œuvre rapidement par la voie réglementaire.

Le recours à moyen terme, comme pour les demandeurs d'asile, à une carte à puce actualisée à distance ou une carte unique multifonctionnelle pourrait également être envisagé.

- **Engager le parcours d'intégration dès la signature du CAI**

L'OFII s'est également engagé à prioriser le public sous protection pour les convocations à la signature du CAI ainsi que pour les cours de langues. Une formation renforcée en langue pourra être sollicitée pour certains, lorsque cela s'avère nécessaire. Une réflexion est également en cours sur la possibilité de supprimer l'obligation d'une visite médicale des personnes sortants de CADA. Cette démarche, qui fait consensus, permettrait d'accélérer la délivrance de documents d'état-civil.

Enfin, l'ensemble des participants s'accordent sur la nécessité de développer des outils de suivi et d'évaluation des parcours, notamment pour évaluer l'offre d'accompagnement et ses incidences par rapport aux besoins des publics.

- **Mener des actions d'insertion pour les demandeurs d'asile dès l'entrée en CADA**

Si les participants s'accordent sur l'impact fort des modalités de prise en charge durant la procédure d'asile sur les modes d'intégration après l'obtention du statut (notamment pour les publics hébergés à l'hôtel sans accompagnement), la question d'une insertion dès l'entrée en CADA est source de divergences.

Ce point est défendu par toutes les associations gestionnaires au motif que ces actions (cours de langue, formations professionnelles, etc.) facilitent l'intégration des personnes qui obtiendront une protection. Il doit toutefois être souligné que la proportion des demandeurs obtenant une protection représente actuellement moins du quart des demandeurs et que ces actions sont de nature à développer un sentiment d'ancrage sur le territoire français pour des personnes qui n'obtiendront pas le statut.

- **Former certains agents des services de droit commun aux droits des réfugiés**

Cette solution part du constat que les services de droit commun ne sont pas toujours adaptés aux bénéficiaires d'une protection, ou que la situation de ce public complexifie leur accès aux droits (CAF, Pôle Emploi, CPAM etc.). L'objectif donc de former ou de sensibiliser certains agents, voire de désigner des référents identifiés "réfugiés" au sein de ces organismes.

Cette solution induit une mobilisation de moyens importante au regard de la taille réduite du public (10 000 réfugiés par an en moyenne). Une autre alternative consiste à développer une meilleure information sur ce public, par le biais d'internet, des formations ou des documents internes à ces organismes…) et sur les dispositifs dédiés existants

- **La réunification familiale**

Le constat des associations, ainsi que du haut commissariat aux réfugiés (HCR), est que les délais de procédures en matière de réunification familiale retardent et entravent considérablement le parcours d'intégration.

Si la simplification et l'accélération de la procédure répond à une forte attente des associations, les participants ont jugé que la problématique devait être approfondie dans le cadre d'un groupe de travail entre le ministère de l'intérieur et les associations.

Annexe 11. Evaluation des délais avant et après la réforme

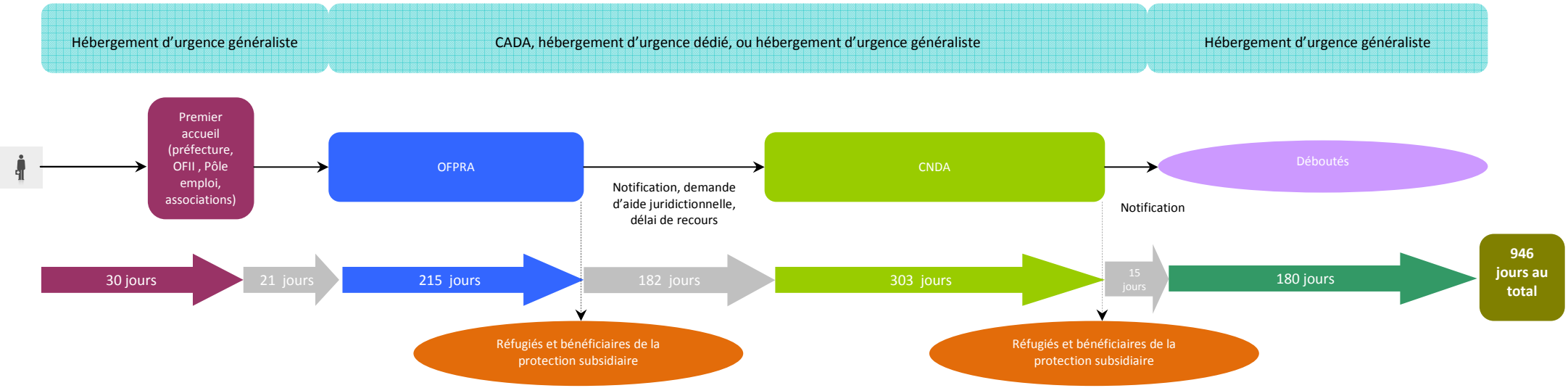
Délais indicatifs de la procédure de demande d'asile, dans le cas le plus fréquent (traitement de la demande en procédure normale, rejet par l'OFPRA, puis recours devant la CNDA après demande d'une aide juridictionnelle, puis rejet par la CNDA).

La situation avant la réforme correspond à celle constatée en 2012. Les données relatives aux délais, qui sont issues du rapport des inspections générales, publié en avril 2013 et disponible en ligne, correspondent à des valeurs moyennes ; la durée de séjour des déboutés dans l'hébergement d'urgence mentionnée dans le schéma est strictement indicative, aucun suivi spécifique de cette population n'étant aujourd'hui assuré.

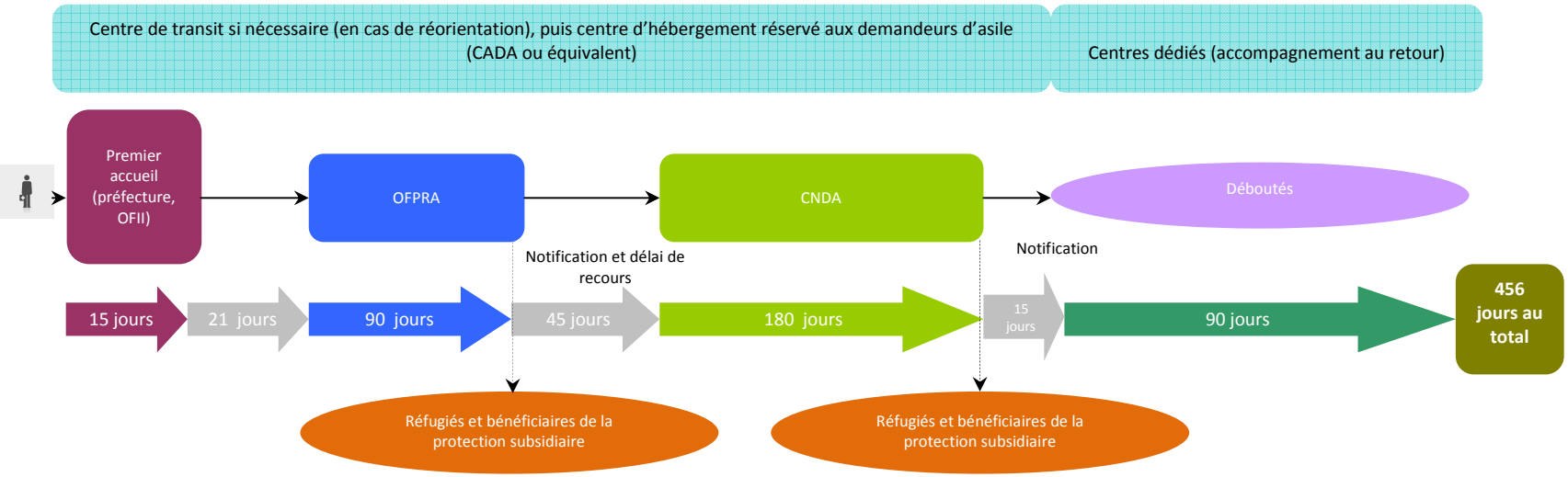
La situation après réforme correspond à l'objectif 2015, en se plaçant dans la trajectoire d'évolution proposée par le rapport, et en partant du principe que les objectifs de réduction des délais d'instruction des demandes (cible fixée à 3 mois pour l'OFPRA et 6 mois pour la CNDA seront atteints) et d'éloignement des déboutés seront atteints. La projection ne prend pas en compte les effets de diminution de la productivité de l'OFPRA et de la CNDA associés à l'entrée en vigueur des garanties procédurales complémentaires prévues par la nouvelle version de la directive « procédures », qui pourraient toutefois être compensés par l'octroi de moyens supplémentaires à l'Office et à la Cour. S'agissant de la diminution du délai séparant la notification de la décision de l'OFPRA et la saisine de la CNDA, l'option retenue est celle d'une concomitance entre la formation du recours et le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle, couplée à une réduction des délais d'examen de cette demande.

Ces schémas ne sauraient correspondre à une présentation exhaustive des effets de la réforme, ne détaillant par exemple pas les parcours des demandeurs accédant à un statut protecteur après instruction de leur demande par l'OFPRA ou la CNDA. Ils sont simplement destinés à fournir une vision synthétique de ses conséquences les plus visibles.

Avant la réforme (situation 2012)



Après la réforme (objectif 2015)



Annexe 12. Inventaire des abréviations

ACAT : Association des chrétiens pour l'abolition de la torture
ADFEM : Action et droits des femmes exilées et migrantes
ALT : Aide au logement temporaire
AMS : Allocation mensuelle de subsistance
ARDHIS : Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour
ATA : Allocation temporaire d'attente
AT-SA : Accueil temporaire – Service de l'asile
CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF : Caisse d'allocations familiales
CFDA : Coordination française du droit d'asile
CAI : Contrat d'accueil et d'intégration
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CASP : Centre d'action sociale protestant
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMU-C : Couverture maladie universelle - complémentaire
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDA : Cour nationale du droit d'asile
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CPH : Centre provisoire d'hébergement
DDCS/DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations).
ETP : Equivalent tems-plein
FAM : Fonds Asile Migration
FER : Fonds européen pour les réfugiés
FLE : Français langue étrangère
FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
FTDA : France Terre d'asile
GAS : Groupe accueil et solidarité
HCR : Haut commissariat aux réfugiés
HCE : Haut conseil à l'égalité
HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
IGA : Inspection générale de l'administration
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
IGF : Inspection générale des finances
JRS : Service jésuite des réfugiés
LDH : Ligue des droits de l'homme
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF : Obligation de quitter le territoire français
PADA : Plates-formes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile
PLF : Projet de loi de finance

POS : Pays d'origine sûrs
RAEC : Régime d'asile européen commun
REM : Réseau européen des migrations
SIAO : Services intégrés d'accueil et d'orientation