



## Rapport annuel de la Cour des comptes : partie Asile<sup>1</sup>

Cette note vise à présenter et rapidement commenter la partie sur les politiques relatives à l'accueil des demandeurs d'asile du rapport annuel 2008 de la Cour des comptes rendu public le 4 février 2009.

Si la Cour des comptes s'était intéressée aux déboutés de l'asile dans sa partie consacrée à l'accueil des immigrants dans son rapport public de 2004, elle n'avait pas traité de la politique d'asile en tant que telle depuis près de huit ans.

Cette année, la Cour s'attèle donc à contrôler que certaines de ses préconisations reprises tant en 2000 qu'en 2004 ont pu être mises en œuvre et formule quelques observations sur la nouvelle organisation réglementaire et administrative mise en place depuis, sur les délais de traitement de la demande d'asile ainsi que sur le dispositif national d'accueil.

### La nouvelle organisation administrative : une meilleure prise en compte de la demande d'asile

Dans un premier temps, la Cour des comptes se félicite de la **fusion des différents services oeuvrant dans le champ de l'asile** au sein d'une administration dédiée, comme elle avait pu le préconiser par le passé. La Cour regrette toutefois, à raison, le manque de clarté au niveau des relations entre le nouveau ministère chargé de l'asile et les services déconcentrés (préfectures notamment).

Dans un second temps, la haute juridiction financière salue la **séparation de la Cour nationale du droit d'asile de l'Office français de la protection des réfugiés et des apatrides**, tout en mettant en garde contre de nouvelles dépenses de gestion qui pourraient être redondantes entre les deux instances de détermination de la protection. A l'heure actuelle où la CNDA envisage de revoir sa méthode de fonctionnement, il reste difficile de savoir comment la juridiction va travailler concrètement. En tout état de cause, le travail de la juridiction, en tant qu'instance d'appel, impliquera nécessairement la répétition de certaines dépenses tant au niveau de la formation que de la recherche ou de l'instruction.

Ensuite, s'agissant du **pilotage du dispositif national d'accueil**, la Cour approuve la création de l'ANAEM -et du futur OFII (office français de l'immigration et de

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport annuel public 2009, 4 février 2009, p. 604 à 630.



l'intégration)-, ce qui permet de simplifier le paysage institutionnel. Elle revient aussi sur la mise en place du logiciel DN@ pour mieux gérer les capacités d'hébergement.

Enfin, la Cour formule, d'une part, quelques observations sur le **premier accueil de demandeurs d'asile**. La Cour évoque alors les fermetures de plateformes associatives intervenues en 2007 et 2008 dans 37 départements à faible flux (moins de 10 arrivées mensuelles) et sur la reprise en main par l'ANAEM de certaines missions (hors domiciliation et aide à la demande d'asile). Sur ce point, le Ministre (dans sa réponse au rapport) précise qu'il demeure indispensable de prévoir un soutien administratif avant l'admission en CADA et pour ceux qui n'y auraient pas accès.

D'autre part, la Cour observe que la **régionalisation de l'admission au séjour** des demandeurs d'asile effective dans 11 régions, qui n'aurait pas pour effet de concentrer la demande d'asile sur les préfetures de région<sup>2</sup>, permet de réduire la dépense Eurodac et le coût de l'accompagnement. Sur ce point, le Ministre (dans sa réponse au rapport) évoque l'extension à de nouvelles régions.

D'une manière générale, en raison d'un manque de recul, les magistrats de la haute juridiction se contentent d'évoquer le besoin de réaliser une évaluation ultérieure. Ils appellent toutefois à analyser de manière systématique la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile dans les préfetures de région. La question se pose alors des outils mis en place pour cette analyse ?

### La réduction des délais de traitement : un impératif à atteindre

Pour la Cour des comptes, il est impératif de réduire la **longueur de la procédure** d'asile, laquelle est actuellement de 17 mois de moyenne (OFPRA et CNDA confondus). En effet, l'impact financier est évident (au niveau du coût du DNA et de l'ATA notamment) ; la Cour s'inquiète par ailleurs des conséquences que cette longue procédure a en termes, le cas échéant, de reconduite à la frontière du demandeur d'asile débouté.

La Cour estime que la **procédure prioritaire** et le concept des **pays d'origine sûrs**, mis en place depuis sa dernière évaluation, contribuent selon elle à réduire les délais. A cet égard, on relèvera que malgré tout la Cour recommande de réviser à périodicité régulière la liste des POS dans l'attente d'une liste européenne. Sur ce point, le Ministre (dans sa réponse au rapport) envisage cette révision de la liste des POS, à échéances régulières et sous le contrôle du juge.

La Cour regrette néanmoins un **taux de renvois** accordés à la CNDA trop élevé, des audiences de plus en plus lourdes et un manque de réactivité de l'OFPRA et de la CNDA aux variations de la demande d'asile ralentissent les efforts faits par ailleurs.

Finalement, pour la Cour, seule une **intervention du législateur** permettrait de diminuer du délai de traitement. Plus haut dans son rapport d'ailleurs, la Cour évoque « *les propositions parlementaires qui visaient la réduction des délais et qui n'ont pas abouti en raison d'une forte opposition des associations* ». Pour rappel, il s'agissait en

---

<sup>2</sup> En 2008, la demande d'asile étant répartie à la hausse d'une manière générale sur l'ensemble du territoire, la régionalisation, qui en 2007 avait eu un impact dans certaines régions d'expérimentation (comme la Bretagne) n'a pas eu d'impact significatif au niveau national.

2006 puis 2007 de réduire le délai de saisine de la CNDA d'un mois à 15 jours ; la Cour n'avance sur ce point aucune critique ou piste alternative comme celle de réduire le délai entre la date d'audience et la date de lecture de la décision, pratique pourtant préconisée par le sénateur Buffet en 2007 ou le conseiller Richard en 2008.

### Les capacités d'hébergement : des efforts réels mais insuffisants

Malgré l'**augmentation sensible** des capacités d'accueil, nécessaire pour se respecter au mieux la directive européenne Accueil, la Cour constate qu'en 2007 seulement 11 507 demandeurs d'asile ont été admis en CADA sur 20 410 places ; la juridiction s'inquiète d'une **détérioration de la fluidité du DNA** en cas de hausse des arrivées. Pour la Cour, à raison, l'augmentation des capacités de 500 places en 2010 puis 2011 ne suffira pas.

La haute juridiction appelle ainsi à **éviter la sous-occupation** (en s'adaptant aux configurations familiales différentes, notamment aux isolés) **ou encore l'occupation indue** par des déboutés ou des statutaires. Pour ces derniers, la Cour propose de rétablir le ratio de places de CPH par rapport aux places de CADA et salue les actions innovantes et moins coûteuses en termes de logement développés par des partenaires de l'État. Le Ministre (dans sa réponse au rapport) prend pour exemple Forum réfugiés et son programme *Accelair* ou France Terre d'Asile et son projet *Reloref*.

En conclusion, la Cour liste ensuite 14 recommandations reproduites en Annexe.

## **Annexe : Recommandations de la Cour**

Sur l'ensemble du sujet, la Cour formule les recommandations suivantes :

### **Pour le ministère, les services déconcentrés et les opérateurs**

- 1) malgré la difficulté des prévisions en matière de flux de demandeurs d'asile, s'attacher à présenter un budget sur des bases réelles : durée de séjour en CADA, délai d'instruction des dossiers par OFPRA/CNDA ;
- 2) préciser les relations du ministère avec les services déconcentrés de l'État et avec les opérateurs, notamment clarifier la répartition des rôles entre le ministère et l'ANAEM ;
- 3) définir avec précision les missions de l'ANAEM/OFII en matière d'asile, évaluer précisément les moyens qui devraient être mis au service de la mission de premier accueil et préciser le rôle de l'opérateur en matière d'aide au retour volontaire ;
- 4) analyser de manière systématique la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile dans les préfectures de région ;

### **Pour l'OFPRA et la CNDA**

- 5) poursuivre la résorption du stock de demandes et surtout permettre à l'OFPRA et à la CNDA d'avoir une grande réactivité aux variations de leur activité ;
- 6) suivre attentivement l'évolution de la durée de traitement des dossiers, en veillant également à ce que la séparation des deux organismes n'ait pas d'impact sur ce point ;
- 7) veiller à ce que la rupture du lien statutaire de la CNDA avec l'OFPRA ne se traduise pas par des charges supplémentaires ;
- 8) réviser à périodicité régulière la liste des pays d'origine sûrs dans l'attente d'une liste européenne et suivre avec attention la mise en œuvre des procédures prioritaires ;

### **Pour l'entrée, l'hébergement et la sortie des CADA**

- 9) présenter rapidement des propositions d'hébergement à tous les bénéficiaires de l'ATA, celle-ci n'étant conçue que comme une alternative à l'hébergement en CADA ;
- 10) mettre fin à la sous-occupation des CADA de quelques départements, et rechercher la meilleure adaptation possible des CADA aux configurations familiales évolutives (familles avec enfants, personnes isolées) ;
- 11) appliquer, dès les dotations globales 2009, la règle de diminution des budgets de l'année n+2 pour réduire les présences indues en CADA ; A défaut, envisager un autre mode de financement, éventuellement sur prix de journée ;
- 12) séparer davantage les deux étapes de l'accompagnement social et administratif, afin d'éviter les doubles financements au titre des plates-formes de premier accueil et des CADA, et mener à bien la coordination des visites médicales ;
- 13) rétablir l'équilibre du ratio places de CPH sur places de CADA pour éviter l'engorgement en amont des CADA ;
- 14) recourir davantage à l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration.

