
SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE : UNE PRESTATION SOUS PRESSION	
I. UNE ALLOCATION SUBSIDIAIRE POUR LES DEMANDEURS D'ASILE.....	11
II. UN COÛT EXPONENTIEL LIÉ À UNE EVOLUTION PARALLÈLE DE TOUS SES PARAMÈTRES	13
A. LES DÉTERMINANTS À LA HAUSSE DU COÛT DE L'ATA.....	13
1. <i>Le nombre de bénéficiaires</i>	13
2. <i>La durée d'indemnisation liée aux délais d'examens des demandes</i>	16
3. <i>Le taux journalier</i>	17
B. UNE PRESTATION TRADITIONNELLEMENT SOUS-BUDGÉTÉE.....	18
III. UNE GESTION DÉLICATE DE L'ALLOCATION PAR PÔLE EMPLOI.....	20
A. UN MONTANT ANORMAL D'INDUS.....	20
B. DES FRAIS DE GESTION IMPORTANTS.....	22
C. UNE TRÉSORERIE SOLLICITÉE.....	23
 DEUXIÈME PARTIE : LE SYMPTÔME D'UN SYSTÈME D'ASILE À BOUT DE SOUFFLE	
I. UNE AIDE À RATIONNALISER.....	25
A. CONFIER SA GESTION À UN OPÉRATEUR AU CŒUR DE LA PROCÉDURE D'ASILE.....	25
B. MIEUX TENIR COMPTE DE LA SITUATION DU DEMANDEUR.....	27
1. <i>Familialiser l'ATA</i>	27
2. <i>Exclure le versement de l'ATA en cas de réexamen d'une demande</i>	28

II. UNE PROCÉDURE DE DEMANDE D'ASILE À SIMPLIFIER	29
A. MULTIPLICITÉ DES ACTEURS ET INEFFICIENCE DES DÉMARCHES.....	30
B. ASSURER UN PREMIER EXAMEN DE RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE	34
C. MIEUX RÉPARTIR LA CHARGE DE L'ASILE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....	35
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41

SYNTHÈSE

L'allocation temporaire d'attente (ATA) est une aide financière, d'un **montant mensuel de 336 euros**, versée aux demandeurs d'asile à qui aucune place en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) n'a pu être proposée, pendant toute la durée d'instruction de leur demande.

Sous l'effet de la hausse du nombre de demandeurs d'asile (+ 30 % entre 2009 et 2012), de l'allongement des délais d'instruction des demandes auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), et du nombre limité de places en CADA, **le coût global de l'ATA a connu une augmentation exponentielle** ces dernières années, passant de 47,5 millions d'euros en 2008 à 149,8 millions d'euros en 2012.

Du fait d'une sous-estimation systématique des besoins et des flux de demandeurs d'asile, **les dotations prévues en loi de finances ont toujours été insuffisantes pour couvrir ces dépenses**, bien qu'un effort de sincérité budgétaire ait été opéré pour les exercices 2012 et 2013.

Au-delà de la sous-estimation de la dynamique de la dépense, l'ATA souffre également de **dysfonctionnements internes**, liés notamment à ses modalités de gestion : des **disparités territoriales dans l'accès aux prestations** en raison d'un flou juridique entretenu par le Gouvernement, des **échanges d'informations déficients** entraînant un niveau d'indu autour de 20 % de la dépense globale, un **barème inadapté**, attractif pour les adultes isolés et peu protecteur pour les familles.

Face à ces difficultés, le présent rapport formule plusieurs propositions d'amélioration (mise en place d'un système d'informations partagé, familialisation du barème, etc.), dont la principale consiste à **confier la gestion de l'ATA, aujourd'hui assurée par Pôle emploi, à un organisme au cœur de la politique de l'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**.

En tout état de cause, les difficultés rencontrées par l'ATA ne sont que le **symptôme d'un système global d'asile à bout de souffle**, devenu filière d'immigration économique alternative, pour la réforme duquel le présent rapport fournit certaines pistes : **création d'un opérateur unique de l'immigration et de l'asile, effort accru sur les délais de traitement** des demandes, **répartition interrégionale des demandeurs d'asile**, voire **examen préliminaire**, par l'autorité en charge de l'instruction, de toutes les demandes pour permettre une décision rapide sur les demandes manifestement infondées ou, au contraire, particulièrement justifiées.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : accentuer l'effort de réduction des délais d'examen en poursuivant l'augmentation des moyens de l'OFPRA et en fixant un objectif d'examen en trois mois des demandes par l'OFPRA et de six mois par la CNDA.

Proposition n° 2 : mettre en place un système d'informations partagé entre l'OFPRA, la CNDA, l'OFII et Pôle emploi afin d'assurer un suivi permanent de la situation des bénéficiaires au regard de la procédure d'asile.

Proposition n° 3 : établir un nouveau mode de calcul des frais de gestion, pour les faire varier en fonction du montant total d'ATA versé.

Proposition n° 4 : à court terme, confier la gestion de l'ATA à l'OFII.

Proposition n° 5 : à moyen terme, fusionner l'OFII et l'OFPRA au sein d'un grand opérateur de l'asile et de l'immigration.

Proposition n° 6 : réformer le barème de l'ATA en diminuant son montant pour les demandeurs isolés et en prenant en compte la situation familiale des bénéficiaires.

Proposition n° 7 : exclure l'ATA en cas de réexamen d'une demande d'asile.

Proposition n° 8 : exclure le versement de l'ATA pour les demandes d'asile déposées au-delà d'un certain délai, par exemple de trois mois, après l'entrée sur le territoire national.

Proposition n° 9 : simplifier la procédure de demande d'asile en fusionnant et en confiant à l'OFII les étapes de domiciliation, d'enregistrement du demandeur et d'enregistrement de la demande.

Proposition n° 10 : poursuivre l'effort de création de places en CADA.

Proposition n° 11 : assurer une répartition régionale systématique des demandeurs d'asile, dès le dépôt de la demande, en fonction des places d'hébergement disponibles.

Mesdames, Messieurs,

L'allocation temporaire d'attente (ATA), versée aux demandeurs d'asile majeurs lorsqu'aucune solution d'hébergement en centre d'accueil (CADA) n'a pu leur être faite, représente une **dépense exponentielle et régulièrement sous-budgétée** au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ». En 2012, l'ATA a coûté près de 150 millions d'euros – soit plus de 20 % du total des dépenses de la mission.

Conçue, avec l'hébergement d'urgence qu'elle accompagne, comme un dispositif dérivatif et subsidiaire par rapport à l'accueil en CADA, l'ATA est progressivement devenue la solution la plus couramment mise en œuvre, dans un contexte d'augmentation des flux de demandeurs d'asile et de places limitées en CADA. Aujourd'hui, l'ATA est le symptôme ou le thermomètre d'un **système à bout de souffle** dont l'entrée, au regard de l'explosion des flux, et la sortie, au regard des difficultés pour mettre en œuvre des reconduites effectives à la frontière, ne sont pas maîtrisées.

A ces défauts structurels se sont ajoutés des **problèmes de gestion, liés notamment à la complexité de la procédure d'asile, à la multiplicité des acteurs concernés, et au choix d'un gestionnaire, Pôle emploi, peu familier des questions d'asile**. En raison de la faiblesse des échanges d'informations entre administrations, mais aussi du peu de mobilisation des Gouvernements qui ont laissé le contentieux fleurir plutôt que d'adapter les règles nationales d'attribution de l'ATA, cette allocation présente une grande disparité dans la date et les conditions d'ouverture des droits, qui se traduit notamment par un montant très élevé d'indus.

Afin d'améliorer la gestion de l'ATA, votre rapporteur spécial présente plusieurs propositions, dont la première consiste à **confier la gestion de l'ATA à un organisme qui, contrairement à Pôle emploi, est au cœur de la procédure d'asile : l'OFII**.

Toutefois, ces perspectives d'évolution de l'ATA (gestionnaire, barème, échange d'informations, etc.) ne peuvent se traduire par une maîtrise durable de la dépense que si elles s'intègrent dans une **réforme plus globale du système d'asile**. Le 15 juillet 2013, M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a installé le comité de concertation sur la réforme de l'asile, qui rassemble tous les grands acteurs (État, élus, associations) pour formuler des pistes qui fourniront la base de travail du Gouvernement en vue de la réforme de l'asile, attendue pour le premier semestre 2014. Cette réforme, rendue nécessaire par la révision des directives européennes en 2013, l'est également par les insuffisances majeures du système actuel qui, en raison de

l'afflux de personnes utilisant l'asile comme une voie détournée d'immigration économique, n'est plus en mesure d'aider ceux qui en ont véritablement besoin.

Alors que l'évolution de l'ATA dépend clairement de l'évolution générale de l'asile, votre rapporteur spécial a donc souhaité saisir cette occasion pour formuler ses propositions, d'ordre général, sur le système de gestion de l'asile. Il prône une **procédure plus intégrée**, résolument **plus rapide**, **redonnant aux autorités publiques un rôle majeur** dans l'accueil et l'orientation des demandeurs d'asile et assurant une **meilleure répartition de ces derniers sur l'ensemble du territoire**.

PREMIÈRE PARTIE : UNE PRESTATION SOUS PRESSION

I. UNE ALLOCATION SUBSIDIAIRE POUR LES DEMANDEURS D'ASILE

L'allocation temporaire d'attente (ATA) a été créée par l'**article 154 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006** et codifiée aux articles L. 5423-8 à L. 5423-14 du code du travail. L'ATA a ainsi remplacé l'**allocation d'insertion**, créée en 1984 avec un public plus large comprenant notamment certains demandeurs d'emploi qui s'était progressivement réduit aux seuls demandeurs d'asile, d'autres allocations créées dans les années 1980 et 1990 ayant pris son relais pour d'autres publics précaires¹.

La création de l'ATA s'est inscrite, en 2006, dans le cadre de la transposition de la direction n° 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. Cette directive a été récemment refondue par la **directive n° 2013/33/UE du 26 juin 2013**, qui précise les conditions minimales d'accueil que les États membres doivent offrir aux demandeurs d'asile, qu'il s'agisse des conditions matérielles, de l'accès aux soins ou des démarches administratives. L'article 18 de la directive révisée précise plus spécifiquement que les États membres doivent fournir une **solution d'hébergement** aux demandeurs; à titre exceptionnel, lorsque les possibilités d'hébergement sont épuisées, ils peuvent fixer des modalités différentes d'accueil, à savoir une **allocation financière qui doit couvrir, en tout état de cause, les « besoins fondamentaux » des demandeurs d'asile**.²

Aux termes de l'article L. 5423-8, l'ATA est versée aux **demandeurs d'asile, sous conditions d'âge et de ressources**. Elle est également versée, plus marginalement, aux apatrides, aux étrangers bénéficiant de la protection temporaire ou subsidiaire, ainsi qu'à des personnes en attente de réinsertion (anciens détenus et salariés expatriés).

¹ Lors de la création de l'ATA, 41 258 personnes sur les 49 000 bénéficiaires de l'AI étaient des demandeurs d'asile (86 %).

² La directive de 2003 était plus large en ce qu'elle précisait explicitement la possibilité d'allocation financière ou de bons et qu'elle indiquait que, dans ce cas, les allocations devaient permettre de « garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs ».

Extraits du code du travail relatifs à l'allocation temporaire d'attente

Article L. 5423-8

Sous réserve des dispositions de l'article L. 5423-9, peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente :

1° Les ressortissants étrangers dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources ;

2° Les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire, dans les conditions prévues au titre I^{er} du livre VIII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

3° Les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire, pendant une durée déterminée ;

4° Les ressortissants étrangers auxquels une carte de séjour temporaire a été délivrée en application de l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pendant une durée déterminée ;

5° Les apatrides, pendant une durée déterminée ;

6° Certaines catégories de personnes en attente de réinsertion, pendant une durée déterminée.

Article L. 5423-9

Ne peuvent bénéficier de l'allocation temporaire d'attente :

1° Les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, présentent une demande de réexamen à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les conditions prévues par voie réglementaire ;

2° Les personnes mentionnées à l'article L. 5423-8 dont le séjour dans un centre d'hébergement est pris en charge au titre de l'aide sociale ;

3° Les personnes mentionnées à l'article L. 5423-8 qui refusent une offre de prise en charge répondant aux conditions fixées au 1° de ce même article. Si ce refus est manifesté après que l'allocation a été préalablement accordée, le bénéfice de l'allocation est perdu au terme du mois qui suit l'expression de ce refus.

Article L. 5423-11

L'allocation temporaire d'attente est versée mensuellement, à terme échu, aux personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive.

Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande.

Les décrets d'application, en particulier les décrets n° 2006-1380 et n° 2008-244, ont précisé les conditions d'application de l'ATA :

- Seuls les demandeurs d'asile **majeurs** peuvent en bénéficier.
- Les bénéficiaires doivent justifier de **ressources inférieures au montant « socle » du revenu de solidarité active**, soit 483 euros pour un adulte seul. En pratique, les demandeurs d'asile n'ayant pas l'autorisation de travailler, cette condition, vérifiée sur base déclarative lors de l'instruction des dossiers d'ATA, ne restreint que très marginalement l'accès à l'ATA.
- Les demandeurs d'asile ont droit à l'allocation temporaire d'attente **pendant toute la durée de leur demande, jusqu'à ce que la décision d'acceptation et de rejet de leur demande soit rendue définitive.**

II. UN COÛT EXPONENTIEL LIÉ À UNE EVOLUTION PARALLÈLE DE TOUS SES PARAMÈTRES

A. LES DÉTERMINANTS À LA HAUSSE DU COÛT DE L'ATA

1. Le nombre de bénéficiaires

Même si l'ATA est versée aux demandeurs d'asile, aux personnes bénéficiant, à titres divers, de la protection internationale ainsi que les personnes en situation de réinsertion (anciens détenus et salariés expatriés), **le programme 303 « Immigration et asile » ne porte les crédits de l'ATA que pour les demandeurs d'asile** ; le présent rapport s'intéresse donc exclusivement à cette catégorie de bénéficiaires, qui en représentent la part la plus importante et, surtout, la portion la plus dynamique. Ainsi, **le nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ATA est passé d'environ 14 000 en 2007 à plus de 36 000 en 2012**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution du nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ATA

Année	Nombre de bénéficiaires	Progression annuelle
2007	13 944	-
2008	13 110	- 6 %
2009	18 863	+ 44 %
2010	27 806	+ 47 %
2011	35 150	+ 26 %
2012	36 450	+ 6 %

Source : ministère de l'intérieur

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'ATA est le résultat de **plusieurs évolutions parallèles** : l'augmentation générale de la demande d'asile, l'engorgement des autorités chargées d'instruire cette demande, l'insuffisance du nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile et, enfin, les modifications du régime juridique de l'ATA.

La demande d'asile a ainsi progressé de près de 30 % en seulement trois ans, passant de 47 686 demandes en 2009 à 61 468 demandes en 2012.

Évolution de la demande d'asile depuis 2009

Année	Nombre de demandes d'asile
2009	47 686
2010	52 762
2011	57 337
2012	61 468
2013	64 000 (1)

(1) Estimation sur la base du premier semestre 2013 (32 357)

Source : ministère de l'intérieur

Or, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) n'a pas été en mesure de s'adapter à cette évolution de la demande et a donc vu ses délais d'examen croître considérablement : le

délai moyen d'examen d'une demande d'asile y est passé de 100 jours en 2008 à **204 jours au premier semestre 2013**. Pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), instance d'appel, le délai moyen est encore plus long même s'il connaît une évolution favorable, puisqu'il a été ramené de 303 jours en 2008 à 247 jours en 2012 après avoir culminé à 450 jours (15 mois) en 2009-2010.

Par ailleurs, dans ce contexte de croissance, en flux et en stock, des demandeurs d'asile, **le nombre de places en CADA, dispositif « de droit commun » censé accueillir tous les demandeurs d'asile, n'a pas augmenté dans les mêmes proportions**, passant de 19 410 en 2007 à 21 410 en 2012 (+10 % sur cinq ans). De ce fait, dans la mesure où un demandeur d'asile non accueilli en CADA bénéficie normalement de l'ATA, « *chaque demandeur d'asile supplémentaire est quasiment sûr de remplir les conditions pour bénéficier de l'allocation temporaire d'attente* », selon le rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile remis en avril 2013 par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales.

Enfin, un dernier facteur joue sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ATA : **les décisions de justice qui ont ouvert le droit à l'ATA à des populations qui en étaient jusqu'alors exclues**. Il s'agit plus précisément de deux décisions du Conseil d'État : la **décision n° 300636 du 16 juin 2008** rendant éligibles à l'ATA les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et les demandes de réexamen ; la **décision n° 335924 du 7 avril 2011 et du 17 avril 2013** après réponse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à une question préjudicielle, qui ouvre le droit à l'ATA aux demandeurs d'asile en France dont l'admission temporaire au séjour a été refusée (fraude ou menace à l'ordre public) ou dont la demande d'asile relève d'un autre État membre de l'Union européenne en application du règlement CE 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (dit règlement « Dublin »). Ces deux décisions ont ainsi eu pour conséquence d'**ouvrir le droit à l'ATA pour respectivement environ 4 800 et 5 000 personnes par an**, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial. En tout état de cause, ces décisions témoignent de l'important contentieux dont l'ATA fait l'objet, alimenté par les associations qui suivent les demandeurs d'asile.

À cet égard, votre rapporteur spécial a pu constater les **délais très longs nécessaires à l'administration pour traduire dans la réglementation et les circulaires administratives ces décisions de justice à la portée pourtant certaine**. Ainsi, la circulaire interministérielle du 3 novembre 2009, fixant les règles d'attribution de l'ATA, n'a jamais été actualisée. De plus, les représentants de Pôle emploi ont indiqué à votre rapporteur spécial, lors de leur audition, qu'aucune instruction de la part du ministère de l'intérieur n'avait suivi la décision de 2011, dans l'attente que l'ensemble de la requête soit close. Même après la réponse de la CJUE à la question préjudicielle en

septembre 2012, le ministère a attendu l'arrêt du Conseil d'État qui en tirait les conséquences, en avril 2013, pour adresser ses instructions au directeur général de Pôle emploi. Il est donc revenu à la direction centrale de Pôle emploi, voire à ses antennes régionales, de tirer les conséquences de ces décisions de justice.

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement lui-même indique que « *l'évolution jurisprudentielle qui a ouvert graduellement le droit à l'ATA à de nouvelles catégories de demandeurs d'asile n'ayant pas été suivie par étapes successives de textes législatifs et réglementaires, les notes internes de Pôle emploi pouvaient laisser une marge d'incompréhension ou d'interprétation* » conduisant à des disparités locales. Cela crée un **risque important de contentieux, que le Gouvernement, qui en est conscient, semble préférer à une ouverture générale immédiate des droits** puisqu'il souligne, dans cette même réponse, qu'en attendant les instructions données à Pôle emploi « *les demandeurs d'asile remplissant les conditions d'âge et de ressources qui ont introduit un recours contre le refus d'octroi de cette allocation ont obtenu satisfaction devant le juge administratif* ». Votre rapporteur spécial ne peut que **désapprouver cette méthode consistant à renvoyer au contentieux administratif, avec un risque d'engorgement des tribunaux, le soin de faire appliquer des règles déjà connues de tous.**

2. La durée d'indemnisation liée aux délais d'examen des demandes

À l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ATA s'ajoute la **hausse de la durée moyenne d'indemnisation**. En effet, cette dernière est passée d'environ 202 jours en 2008 à 344 jours en 2012, comme le montre le tableau suivant.

Évolution de la durée moyenne d'indemnisation des bénéficiaires de l'ATA depuis 2008

Année	Durée moyenne d'indemnisation
2008	201,9
2009	270,9
2010	304,2
2011	349,2
2012	344,25

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette évolution est, comme pour le nombre de bénéficiaires de l'ATA, le **résultat d'une embolie globale du système, l'OFPRA et la CNDA n'étant pas en mesure de traiter dans des délais raisonnables une demande toujours croissante**, ce qui pèse directement sur la durée pendant laquelle le demandeur d'asile reste demandeur d'asile et donc bénéficiaire de l'ATA.

Ainsi, indirectement, les délais nécessaires à l'OFPRA pour traiter les demandes se traduisent doublement sur la consommation de crédits de l'ATA, par l'augmentation du nombre de bénéficiaires et par l'augmentation de la durée de leur indemnisation. Cela rend d'autant plus nécessaire la réduction de ces délais en **poursuivant et en accélérant l'effort mis, ces dernières années, sur les moyens consacrés à l'OFPRA et à la CNDA** et en fixant dans la loi un délai maximal de trois mois pour l'OFPRA et de six mois pour la CNDA.

Proposition n° 1 : accentuer l'effort de réduction des délais d'examen en poursuivant l'augmentation des moyens de l'OFPRA et en fixant un objectif d'examen en trois mois des demandes par l'OFPRA et de six mois par la CNDA.

3. Le taux journalier

Enfin, le troisième déterminant de la hausse du coût global de l'ATA est **l'augmentation de son taux journalier**. Cette augmentation a été **modérée** et a suivi celle de l'ensemble des minimas sociaux, passant de 10,22 euros par jour en 2007 à 11,20 euros au 1^{er} janvier 2013.

Ainsi, l'ATA équivaut à une **allocation mensuelle de 336 euros** pour un mois de trente jours. Ce niveau est inférieur au montant du revenu de solidarité active « socle » pour un adulte seul (483,24 euros), mais il est **significativement supérieur au montant jusqu'alors perçu par les demandeurs d'asile en Allemagne (224 euros)**, où il devrait être rapproché du montant du revenu minimum pour atteindre le même niveau qu'en France, soit 336 euros, suite à une décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe estimant que le niveau actuel contrevenait au principe de dignité humaine.

Remarquons que, sous l'effet de l'augmentation du taux journalier et de la durée moyenne d'indemnisation, **le montant moyen d'ATA versé aux bénéficiaires est donc passé de 2 093,7 euros en 2008 à 3 788,5 euros en 2012 (+ 81 %)**.

Montant de l'ATA : comparaisons européennes

Dans la plupart des pays partenaires de l'Union européenne, l'allocation versée aux demandeurs d'asile est **familialisée**. En contrepartie de cette prise en compte de la situation familiale, **le montant par adulte seul est plus faible**, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Aides financières versées aux demandeurs d'asile dans certains pays partenaires (par mois)

	Allemagne	Belgique	Royaume-Uni	Suède
Adulte seul	224 €	240 à 276 €	172 à 211 €	210 à 245 €
Autre adulte du ménage	173 à 195 €	176 à 196 €	178 €	210 €
Enfant	130 à 193 €	68 à 129 €	192 à 212 €	127 à 172 €

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Ce n'est cependant pas le cas en Italie où, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, les demandeurs d'asile non hébergés dans des centres d'accueil reçoivent une allocation limitée à 35 jours, d'un montant mensuel d'environ 500 euros par personne.

B. UNE PRESTATION TRADITIONNELLEMENT SOUS-BUDGÉTÉE

Portée par le programme n° 303 de la mission « Immigration, asile et intégration », la dépense globale annuelle d'allocation temporaire d'attente, de même que celle d'hébergement d'urgence déterminée par les mêmes paramètres, a été **systématiquement sous-budgétée lors des derniers exercices**, comme l'illustre le tableau ci-dessous. L'écart le plus important entre la dotation initiale et l'exécution, soit 103,8 millions d'euros, a été constaté en 2011. Ces écarts ont nécessité des **mouvements de crédits**, en particulier lors des lois de finances rectificatives de fin d'année ; ainsi, lors du collectif budgétaire de fin d'année 2012, une ouverture de crédits de 89 millions d'euros en autorisations d'engagements et 83 millions d'euros en crédits de paiement a été effectuée, justifiée notamment par les besoins constatés sur l'ATA.

Dotations initiales et consommation de l'ATA depuis 2008

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Loi de finances initiale	28,0	30,0	53,0	54,0	89,7
Consommation	47,5	68,4	105,0	157,8	149,8
Écart constaté	19,5	38,4	52,0	103,8	60,1

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette situation s'explique d'abord par le fort **dynamisme de la dépense**, la consommation étant passée de 47,5 millions d'euros en 2008 à 149,8 millions d'euros en 2012. Or, **ce dynamisme est en partie imprévisible, le niveau de dépense dépendant essentiellement des flux de demandeurs d'asile**, comme il a été exposé précédemment.

Toutefois, **ces raisons ne suffisent pas à justifier la sous-budgétisation de l'enveloppe** : en effet, les dotations initiales ont été systématiquement moins importantes que la consommation constatée pour l'année précédente. Or, **l'inertie de la dépense, du fait des délais nécessaires à l'examen des demandes d'asile, aurait dû conduire à prévoir des dotations au moins aussi importantes que la consommation de l'année précédente**, même à flux constants de demandeurs d'asile. Là encore, la loi de finances pour 2011 est la plus symptomatique, puisque la dotation initiale s'est établie à 54 millions d'euros, soit un million d'euros de plus qu'en 2010, alors même que l'exercice budgétaire 2010, déjà largement connu au moment du vote de la loi de finances pour 2011, faisait apparaître une consommation de 105 millions d'euros.

Au total, **la sous-budgétisation récurrente de l'enveloppe d'ATA est également le résultat d'une volonté de minimiser la dépense liée à l'asile, pour des raisons politiques mais aussi, sans doute, par crainte de créer un « appel d'air »** laissant entendre que la France serait disposée à accueillir davantage de demandeurs d'asile potentiels.

En tout état de cause, **un effort de « rebasage » a été effectué ces deux dernières années** afin d'amener la dotation initiale à un niveau proche de la consommation constatée : dans la loi de finances pour 2012, la dotation a ainsi progressé de plus de 35 millions d'euros et, en 2013, elle a encore augmenté de plus de 50 millions d'euros pour atteindre **140 millions d'euros**. Ce niveau est revu en légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2014, à 135 millions d'euros, pour tenir compte de l'augmentation du nombre de places en CADA.

Même si l'insincérité budgétaire est donc désormais révolue, **il reste très probable, au vu de l'augmentation continue des flux de demandeurs**

d'asile et de la difficile réduction des délais de traitement par l'OFPPRA, que la dépense d'ATA en 2013 et en 2014 nécessite à nouveau des abondements en cours de gestion.

III. UNE GESTION DÉLICATE DE L'ALLOCATION PAR PÔLE EMPLOI

L'allocation temporaire d'attente est versée aux bénéficiaires par Pôle emploi. Cette **gestion par Pôle emploi est moins un choix délibéré qu'un héritage historique**. En effet, l'allocation temporaire d'attente a succédé, en 2006, à l'allocation d'insertion (AI), créée en 1984 qui, visant à l'origine à assurer un revenu à des personnes sans accès au marché du travail, était naturellement gérée et versée par les ASSEDIC. La gestion de l'ATA a donc été conservée par les ASSEDIC puis par Pôle emploi à partir de 2009, bien que les bénéficiaires, essentiellement demandeurs d'asile, soient un public d'autant moins naturel pour ses agents que ces demandeurs n'ont pas l'autorisation de travailler. Or, cette spécificité de l'ATA par rapport aux autres aides versées par Pôle emploi explique les **difficultés de gestion majeures** qu'elle occasionne.

A. UN MONTANT ANORMAL D'INDUS

L'ensemble des démarches à effectuer par le demandeur d'asile lors de son arrivée sur le territoire sont relativement **complexes** : domiciliation, obtention d'une autorisation provisoire de séjour à la préfecture, dépôt de la demande d'asile à l'OFPPRA, dépôt d'un dossier de demande d'allocation temporaire d'attente auprès de Pôle emploi (si aucune place en CADA n'est disponible).

Pour la réalisation de ces démarches et pour leur domiciliation postale, les demandeurs d'asile sont **orientés par la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile**, au nombre de **trente-huit** sur l'ensemble du territoire national, qui sont les premiers points d'arrivée des demandeurs. La plupart d'entre elles ont une vocation régionale, sauf dans certaines régions soumises à d'importants flux de demandeurs d'asile (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Rhône-Alpes).

Quatorze d'entre elles sont gérées directement par la direction territoriale de l'OFII. Treize d'entre elles sont co-gérées par un opérateur extérieur (association par délégation de gestion) **et par l'OFII** qui intervient pour certaines prestations. Enfin, **dans treize autres, l'intégralité des prestations sont déléguées aux opérateurs extérieurs**.

En raison de ces différences d'organisation, héritage de l'histoire des associations gestionnaires, des **disparités importantes existent dans les modalités de prise en charge**, ce qui se traduit en particulier sur les modalités et les délais de traitement au regard de la demande d'ATA :

- **Dans 3 plateformes, il existe une prise en charge directe par Pôle emploi**, qui détache un conseiller dans la structure sur des plages déterminées, afin de centraliser l'instruction des demandes ;

- **15 plateformes ont signé un partenariat avec Pôle emploi qui a notamment pour objet de mettre en place un planning partagé** afin de faciliter la prise de rendez-vous des demandeurs d'asile auprès des agences de Pôle emploi. Ainsi, lorsque les flux de demandeurs d'asile sont importants dans la région, les agences de Pôle emploi peuvent rassembler les demandeurs d'asile sur une même plage horaire, étant donné la spécificité de ce public. En tout état de cause, les plateformes aident les demandeurs d'asile, le plus souvent non francophones, à prendre contact avec Pôle emploi et à remplir le formulaire de demande d'ATA ;

- **Enfin, dans le reste des plateformes, il n'existe aucun partenariat avec Pôle emploi**, ce qui entraîne les retards dans les démarches et des disparités territoriales quant à la date de prise en charge des demandeurs d'asile.

Des disparités de même nature interviennent s'agissant de la sortie des demandeurs du dispositif ATA. À cet égard, l'échange d'informations entre Pôle emploi d'une part et l'OFPPRA, la CNDA et l'OFII d'autre part est essentiel pour garantir à tout moment que le bénéficiaire de l'ATA remplit bien les conditions pour en bénéficier, plusieurs événements pouvant entraîner une sortie du dispositif ATA (l'acceptation ou le refus de la demande d'asile mais aussi l'entrée en CADA, ou encore le refus suite à une proposition de place en CADA formulée par l'administration). Dès lors, à côté de la convention de gestion avec l'État, en date du 15 septembre 2009, Pôle emploi a également signé une **convention de gestion avec l'OFII et l'OFPPRA, en date du 7 octobre 2009, afin de prévoir les modalités de transmissions d'informations.**

Or, il apparaît que cet échange d'informations présente d'importants **dysfonctionnements**, ce qui se traduit par d'importants versements indus.

Parmi les dysfonctionnements figurent tout d'abord les **transmissions d'informations tardives** : à titre d'exemple, les représentants de Pôle emploi ont indiqué à votre rapporteur spécial que les entrées en CADA n'étaient signalées à Pôle emploi, au mieux, que le 5 du mois suivant le mois d'entrée en CADA, ce qui génère un délai incompressible de versement d'ATA d'un à deux mois indus.

De plus, le rapport d'inspection précité, qui devait précisément se pencher sur cette analyse des dysfonctionnements dans le partage d'informations, a souligné que « *les lenteurs de transmission ne sont à l'origine que d'une faible proportion de ces indus* », les causes étant plutôt à rechercher dans les **insuffisances de saisie des informations transmises à Pôle emploi** par les services de l'asile, l'OFII et l'OFPPRA, dans **l'absence d'homogénéité des données saisies**, rendant les croisements d'informations impossibles, et

dans les **dysfonctionnements de la gestion de l'ATA par Pôle emploi**, dont les agents ne sont pas formés au suivi des procédures d'asile parfois complexes.

Le rapport d'inspection précité estime ainsi, sur la base d'un échantillon de 753 bénéficiaires sur lequel des croisements de fichiers ont été opérés, un **taux d'indu probable de 21 %**. Ces indus sont liés, pour moitié, à la non prise en compte d'un refus de l'offre d'hébergement ou d'une entrée en CADA. Au total, le rapport estime ainsi que **le montant global d'indu est compris entre 25 et 30 millions d'euros par an**.

A minima, il est donc urgent de redéfinir entièrement le système d'échanges d'informations entre les institutions compétentes pour homogénéiser les données saisies et garantir leur prise en compte immédiate du point de vue des droits à l'ATA. La mise en place d'un **outil informatique partagé**, reposant sur les mêmes catégories statistiques, semble à cet égard inévitable.

Proposition n° 2 : mettre en place un système d'informations partagé entre l'OFPPRA, la CNDA, l'OFII et Pôle emploi afin d'assurer un suivi permanent de la situation des bénéficiaires au regard de la procédure d'asile.

B. DES FRAIS DE GESTION IMPORTANTS

La convention du 15 septembre 2009 entre l'État et Pôle emploi prévoit que la gestion de l'ATA donne lieu au paiement de **frais de gestion à raison de 31,1 euros par dossier et de 8,5 euros par titre de paiement**, c'est-à-dire par mois. Ces montants, déjà élevés en eux-mêmes puisque représentant une dépense d'environ **3,8 millions d'euros en 2012**, se doublent d'une **surfacturation que le rapport d'inspection précité estime à environ 2 millions d'euros par an**. Ainsi, l'État rembourse à Pôle emploi environ **5,8 millions d'euros en frais de gestion pour l'État, soit près de 4 % de la dépense globale d'ATA**.

Votre rapporteur spécial estime donc qu'il convient de **revoir les modalités de calcul des frais de gestion** – qui peuvent être modifiés par simple avenant à la convention de gestion –, **afin de les baser sur le montant total d'aide versé et non sur chaque dossier d'ATA**. Cela devrait en effet permettre de mieux prévoir la dépense et de faciliter son contrôle par l'État, pour éviter les surfacturations constatées ces dernières années.

Proposition n° 3 : établir un nouveau mode de calcul des frais de gestion, pour les faire varier en fonction du montant total d'ATA versé.

C. UNE TRÉSORERIE SOLLICITÉE

Lors de leur audition par votre rapporteur spécial, les représentants de Pôle emploi ont souligné le fait que **la trésorerie de l'opérateur était doublement sollicitée par l'État pour la gestion de l'ATA.**

Elle l'est d'abord, de façon récurrente, en cours d'exercice. En effet, **les versements de l'État vers Pôle emploi ne sont pas effectués mensuellement, comme le prévoit pourtant la convention de gestion, mais sont « cumulés » et « compensés » en fin de gestion,** après le collectif budgétaire de fin d'année. Bien que cette situation se soit améliorée, les représentants de Pôle emploi ont indiqué à votre rapporteur spécial, lors de leur audition au mois de juin, que l'État devait encore 45 millions d'euros à Pôle emploi au titre de l'ATA.

Plus grave encore, **la trésorerie de Pôle emploi est également sollicitée d'un exercice sur l'autre :** ainsi, en 2012, **14,6 millions d'euros** dus au titre de l'ATA 2012 n'ont pas été transférés à Pôle emploi et ont donc été inscrits en **report de charges** sur l'année 2013. **Votre rapporteur spécial ne peut que déplorer une telle pratique, qui ajoute une forme d'insincérité comptable à la sous-budgétisation récurrente des dotations.**

De plus, les problèmes de gestion s'entretiennent mutuellement : ces retards de versement à Pôle emploi réduisent, de l'aveu même du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, les marges de négociation de l'État avec Pôle emploi s'agissant des frais de gestion.

DEUXIÈME PARTIE : LE SYMPTÔME D'UN SYSTÈME D'ASILE À BOUT DE SOUFFLE

Au regard des caractéristiques essentielles de la dépense d'ATA et de ses modalités de gestion exposées ci-dessus, **l'amélioration durable du dispositif ne pourra résulter que d'une évolution plus globale de l'architecture de cette allocation mais aussi, de façon générale, du système de gestion de l'asile.**

I. UNE AIDE À RATIONNALISER

A. CONFIER SA GESTION À UN OPÉRATEUR AU CŒUR DE LA PROCÉDURE D'ASILE

Au cours des auditions réalisées par votre rapporteur spécial, il est apparu que le choix de Pôle emploi comme gestionnaire de l'ATA, héritage historique, était non seulement inefficace, au regard des indus et des frais de gestion occasionnés, mais nuisait de façon générale au système d'asile et à la protection qu'il doit accorder aux demandeurs.

Au-delà des améliorations techniques préconisées par votre rapporteur, qui ont vocation à s'appliquer quel que soit le gestionnaire, **c'est bien le choix même de l'opérateur qui est responsable de certains dysfonctionnements structurels de l'allocation.**

En effet, le rapport d'inspection précité a montré qu'à côté de l'absence de croisement des fichiers, le problème résidait dans le **manque de qualification des agents de Pôle emploi pour suivre et tirer les conséquences nécessaires des procédures d'asile** complexes et atypiques du point de vue de leurs missions classiques. Les représentants de Pôle emploi ont eux-mêmes souligné, lors de leur audition, que *« la complexité du dispositif de l'ATA réside dans l'interaction entre de nombreuses institutions compétentes pour déterminer si une personne doit ou non bénéficier de l'ATA »* ; cela se traduit dans le délai d'instruction d'une demande, qui est en moyenne de trois semaines mais peut être plus long, en particulier pour les publics « à la marge » du dispositif, aux profils plus compliqués. Or, hormis le site de Pôle emploi consacré aux demandeurs d'asile en Ile-de-France, il n'existe pas de référents de Pôle emploi spécialisés sur ce domaine dans le reste du territoire.

De plus, l'élargissement du bénéfice de l'ATA aux demandeurs d'asile en procédure dite « Dublin » pose des problèmes de gestion qu'un partage systématique d'informations avec l'OFPRA et la CNDA ne saurait suffire à régler, dans la mesure où, par construction, les demandes d'asile en question ne sont pas traitées par les autorités françaises. Pour traiter ce type

de situation, particulièrement complexe, il semble inévitable que le gestionnaire de l'ATA soit un acteur au cœur de la procédure d'asile.

Les représentants de Pôle emploi ont, lors de leur audition, indiqué dans une litote que « *Pôle emploi ne s'opposerait pas à la perte de la gestion de l'ATA* », d'autant plus que « *la plus-value de Pôle emploi est faible, les dossiers étant préparés par les plateformes et l'OFII* ».

Votre rapporteur spécial propose donc que la gestion de l'ATA soit rapidement confiée à un opérateur au cœur de la procédure d'asile. Deux opérateurs pourraient, dans ce cadre, être envisagés : l'OFPRA, qui traite les demandes d'asile, et l'OFII, qui assure le suivi des plateformes d'accueil et du dispositif national d'accueil (hébergement). L'OFPRA, si elle est plus pertinente juridiquement dans la mesure où la majorité des ouvertures et des fermetures des droits sont liées aux décisions qu'elle rend, ne semble pas en mesure, fonctionnellement, d'assurer une tâche opérationnelle de versement d'allocation à des bénéficiaires aussi différente de ses missions actuelles.

L'OFII semble donc plus indiqué, en raison de son expérience en matière de gestion opérationnelle de l'asile, bien qu'il ne réalise actuellement aucune prestation de versement d'allocation. Si cette mission représente actuellement entre 60 et 70 équivalents temps plein (ETP), à l'échelle nationale, pour Pôle emploi, l'OFII estime quant à lui que 40 ETP supplémentaires lui seraient nécessaires pour réaliser cette mission, l'office pouvant davantage centraliser cette fonction et mutualiser certaines opérations (recoupement des informations, instruction des dossiers, etc.).

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial est favorable, à terme, à la fusion de l'OFII et de l'OFPRA au sein d'un grand opérateur de l'asile et de l'immigration**, sur le modèle de l'office fédéral allemand (*cf. infra*). Aujourd'hui, **le système d'asile et d'immigration souffre d'un trop grand cloisonnement des informations échangées, des objectifs affichés et des stratégies mises en œuvre.**

Il s'agit, à travers cette fusion, de tirer les conséquences de l'utilisation croissante de la demande d'asile comme une filière *bis* d'immigration économique. Ainsi, la fusion préconisée permettrait non seulement de réaliser des **économies s'agissant des fonctions « support »**, mais surtout de **développer une approche globale plus cohérente en matière de politique de l'asile et de l'immigration**. Elle favoriserait en particulier la **simplification et, partant, la rapidité des démarches** de demandes d'asile en rapprochant, dans la mesure du possible, les étapes d'enregistrement des demandeurs, d'orientation géographique et de dépôts des demandes d'asile. Elle permettrait, enfin, **d'améliorer la fluidité des échanges d'informations et le meilleur suivi des décisions d'asile**, notamment des décisions de rejet, pour orienter les déboutés vers le retour.

Proposition n° 4 : à court terme, confier la gestion de l'ATA à l'OFII.

Proposition n° 5 : à moyen terme, fusionner l'OFII et l'OFPRA au sein d'un grand opérateur de l'asile et de l'immigration.

B. MIEUX TENIR COMPTE DE LA SITUATION DU DEMANDEUR

1. Familialiser l'ATA

Aujourd'hui, l'ATA bénéficie aux personnes majeures ayant déposé une demande d'asile. Ainsi, **la composition familiale et, notamment, la présence ou non d'enfants, n'a aucun impact sur le montant de l'ATA.** Cette situation est injuste pour les familles, notamment les familles monoparentales, alors que l'ATA a bien pour objectif, conformément à la directive « accueil » révisée en 2013, de couvrir les besoins fondamentaux des demandeurs.

Dans ce contexte, la plupart des personnes entendues par votre rapporteur spécial ont souligné qu'**une familialisation du montant de l'ATA était nécessaire, sinon inéluctable**, plusieurs contentieux sur ce sujet étant en cours.

Comme il a été exposé précédemment, la France est l'un des seuls pays à ne pas intégrer de composante familiale dans le montant de cette allocation. Dans le même temps, la France est l'un des pays dont le montant individuel est le plus généreux. Il convient donc de baisser le montant de l'ATA pour les demandeurs isolés, ce qui est inévitable pour contenir le coût global de l'allocation en cas de familialisation. A défaut de parvenir à une harmonisation des niveaux d'allocation aux demandeurs d'asile en Europe, votre rapporteur spécial préconise donc une **réforme du montant de l'ATA, avec une diminution pour les demandeurs isolés, accompagnée d'une prise en compte de la composition familiale.**

Cette évolution du barème de l'ATA devra cependant s'accompagner d'un **strict contrôle de la réalité de la structure familiale présentée par les demandeurs.**

Proposition n° 6 : réformer le barème de l'ATA en diminuant son montant pour les demandeurs isolés et en prenant en compte la situation familiale des bénéficiaires.

2. Exclure le versement de l'ATA en cas de réexamen d'une demande

Lorsqu'un demandeur d'asile a été débouté définitivement de sa demande par l'OFPRA et par la CNDA, il peut demander un **réexamen** de sa demande et solliciter une nouvelle autorisation provisoire de séjour auprès de la préfecture. Pour être recevable, cette demande de réexamen doit être fondée, selon le ministère de l'intérieur, sur la présentation d'« *éléments nouveaux de nature à justifier ses craintes en cas de retour dans son pays* ». Dans ce cas, depuis la décision précitée du Conseil d'État du 16 juin 2008, les demandeurs bénéficient à nouveau de l'ATA. L'ATA constitue ainsi une forme d'incitation aux demandes de réexamens et, partant, au prolongement des procédures. Le rapport d'inspection de 2013 fait ainsi état de cas de **demandes multiples manifestement abusives** au sein de l'échantillon étudié, dont « *un cas extrême de cinq réexamens pour un même dossier* ».

Or, la décision de 2008 précitée reposait **non pas sur une non-conformité avec le droit européen, mais sur une incompatibilité du décret avec le texte législatif**, codifié à l'article L. 5423-8 du code du travail. La directive européenne « accueil », y compris dans sa version révisée en 2013, **n'oblige pas, en effet, à accorder l'allocation financière aux demandeurs déboutés** ; au contraire, son article 20, 1. c) prévoit que « *les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (...) lorsqu'un demandeur (...) a introduit une demande ultérieure* » définie comme une demande de réexamen dans la directive « procédure ».

Pourtant, l'article L. 5423-9 du code du travail, entré en vigueur postérieurement à la décision du Conseil d'État de 2008, prévoit que les demandeurs d'asile qui présentent une demande de réexamen ne peuvent bénéficier de l'ATA, sauf cas humanitaires. Cette disposition n'a cependant jamais été appliquée car elle réclamait un texte réglementaire qui n'a jamais été pris, ce qui s'explique, d'après le rapport d'inspection de 2013, par « *la crainte d'une éventuelle non-conformité avec les textes européens* ».

La conformité étant désormais certaine au regard de la directive « accueil » révisée, **votre rapporteur spécial préconise que le versement de l'ATA soit refusé, sauf exception, aux personnes sollicitant un réexamen de leur demande**. A l'instar du rapport d'inspection, votre rapporteur spécial souhaite également que soit considérée comme un réexamen ne justifiant pas le versement de l'ATA la nouvelle demande introduite par un même demandeur après avoir quitté puis rejoint à nouveau le territoire français.

Au total, d'après le rapport d'inspection précité, **environ 3,4 % des bénéficiaires actuels de l'ATA seraient concernés par cette évolution**.

Proposition n° 7 : exclure l'ATA en cas de réexamen d'une demande d'asile.

En outre, votre rapporteur spécial fait sienne la proposition du rapport d'inspection consistant à fixer un délai limite pour le dépôt d'une demande d'asile après l'entrée sur le territoire au-delà duquel le versement de l'ATA sera, sauf exception, refusé. En effet, il apparaît que certaines demandes d'asile sont déposées plusieurs semaines, voire plusieurs mois après l'arrivée sur le territoire national. Or, si de tels délais peuvent exceptionnellement s'expliquer par des évolutions dans le pays d'origine, ils peuvent cependant, dans certains cas, signaler une demande abusive, potentiellement utilisée comme un dernier recours pour obtenir un titre de séjour.

Or, la possibilité de limiter le versement de l'allocation est également permise par le même article 20 de la directive « accueil » révisée, qui prévoit que « les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre ». Au Royaume-Uni, un délai de 21 jours après l'arrivée sur le territoire britannique est fixé pour le dépôt lui-même de la demande d'asile.

D'après le rapport d'inspection, environ 26 % des demandeurs seraient exclus du bénéfice de l'ATA si un délai de 90 jours était fixé. Bien que cette statistique ne tienne pas compte des modifications de comportement qui suivront nécessairement l'adoption d'une telle mesure, cette limitation du versement de l'ATA, justifiée pour éviter les abus, pourrait donc entraîner une baisse significative du coût global de l'ATA.

Proposition n° 8 : exclure le versement de l'ATA pour les demandes d'asile déposées au-delà d'un certain délai, par exemple de trois mois, après l'entrée sur le territoire national.

II. UNE PROCÉDURE DE DEMANDE D'ASILE À SIMPLIFIER

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a dressé un bilan sévère du système de l'asile en France aujourd'hui : la distinction historique entre les CADA pour les « véritables » demandeurs d'asile et l'hébergement d'urgence et l'ATA pour les demandeurs d'asile dont les dossiers, prioritaires, avaient de grandes chances d'être rejetés, ne fonctionne plus ; ainsi, hébergement

d'urgence et ATA sont devenus des voies de dérivation attractives, si bien que la majeure partie de la demande d'asile est en réalité une immigration économique déguisée, dans un contexte où seuls 20 % en moyenne des 60 000 demandeurs d'asile annuels recevront la qualité de réfugiés. Au total, la France, qui était jusqu'en 2012 le principal pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, présente un **systeme à la fois coûteux, complexe, peu protecteur des véritables demandeurs d'asile et, en dépit de cela, manifestement attractif.**

En conséquence et dans la perspective de la réforme de l'asile qui devrait être débattue au premier semestre 2014, votre rapporteur spécial souhaite ainsi avancer ses propres propositions d'évolution, sur la base des constats effectués à l'occasion du travail de contrôle budgétaire de l'ATA.

A. MULTIPLICITE DES ACTEURS ET INEFFICIENCE DES DEMARCHES

Les démarches nécessaires au versement de l'ATA, liées à celles nécessaires au dépôt et à l'enregistrement de la demande d'asile, sont aujourd'hui **complexes, nombreuses, et cloisonnées entre différents acteurs.** Cette complexité n'est profitable ni aux demandeurs d'asile, ni aux pouvoirs publics qui fournissent ainsi des occasions supplémentaires de délais qui ne découragent en rien les demandeurs abusifs mais qui retardent le traitement des demandes et allongent le temps de présence des demandeurs sur le sol français, rendant plus délicat leur retour aux frontières.

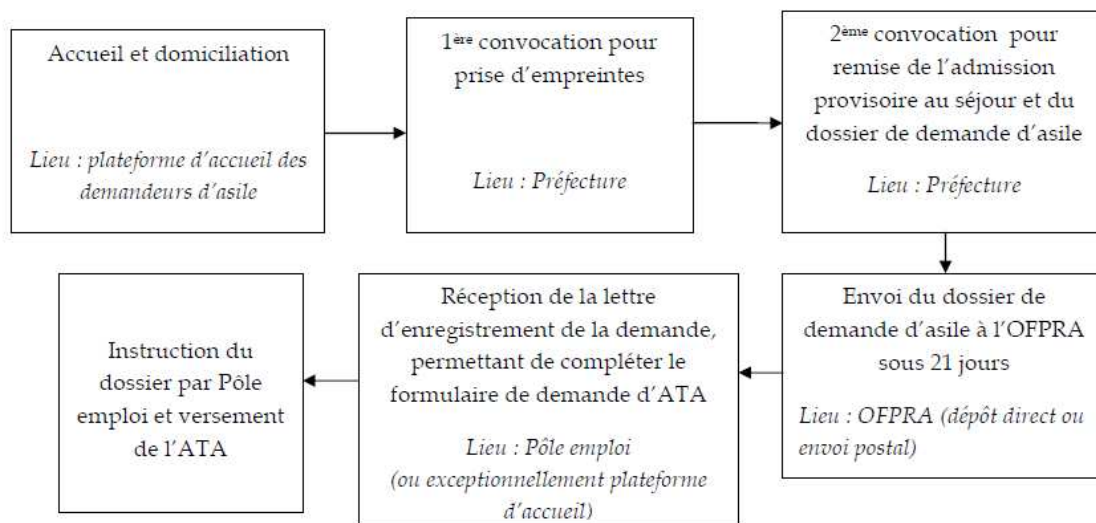
En principe, les demandeurs d'asile « apparaissent » d'abord auprès des plateformes d'accueil. L'une des deux plateformes d'accueil de Paris, située dans le vingtième arrondissement, à laquelle s'est rendu votre rapporteur spécial, a indiqué que **la plateforme était très bien identifiée par les communautés et les réseaux** ; les « passeurs » déposent ainsi les demandeurs d'asile devant leur porte pour qu'ils puissent entamer leurs démarches¹. Comme il a déjà été indiqué précédemment, les plateformes d'accueil sont gérées soit par des associations (56 % des demandeurs d'asile sont accueillis dans ces conditions), soit par l'OFII (26 % des demandeurs), soit cogérées par l'OFII et une association (18 % des demandeurs).

Une fois leurs dossiers instruits par la plateforme d'accueil (qui vérifie notamment qu'ils remplissent bien les critères de la demande d'asile), les demandeurs d'asile obtiennent une **domiciliation auprès d'une association agréée** - l'association gestionnaire de la plateforme sauf lorsque l'OFII est gestionnaire. La liste des demandeurs d'asile nouvellement inscrits est envoyée chaque semaine à la préfecture, qui renvoie une **première**

¹ Toutefois, dans quelques départements, les préfectures souhaitent être le premier point d'accueil des demandeurs d'asile. C'est notamment le cas dans les Alpes-Maritimes et dans le Rhône. Les demandeurs d'asile ne sont ainsi orientés vers la plateforme d'accueil qu'après enregistrement de leur présence à la préfecture.

convocation sous deux mois pour que les demandeurs d'asile soient enregistrés administrativement (prise d'empreintes, afin notamment de s'assurer qu'ils n'ont pas déposé de demande dans un autre État membre de l'Union européenne). Dans un délai qui peut aller d'un à deux mois, les demandeurs d'asile reçoivent une **seconde convocation** pour un rendez-vous en préfecture où il leur est remis leur **admission provisoire au séjour** (APS) ainsi que le **dossier de demande d'asile** à remplir et à envoyer à l'OFPRA. Lorsqu'ils ont complété en français et envoyé ce dossier à l'OFPRA, ce dernier leur envoie une **lettre d'enregistrement de la demande**. Ce n'est que munis de cette lettre d'enregistrement que les demandeurs peuvent ensuite compléter leur **dossier de demande d'ATA**, généralement avec l'aide de la plateforme d'accueil, puis le déposer auprès de Pôle emploi sur rendez-vous. Ce schéma général, retracé dans le graphique ci-dessous, correspond aux démarches d'asile et d'obtention de l'ATA ; ces dernières peuvent se doubler d'autres démarches, auprès d'autres acteurs, en particulier pour obtenir un logement.

Schéma des démarches préalables au versement de l'ATA



Source : commission des finances

Votre rapporteur spécial a pu constater qu'il faut parfois **quatre à cinq mois pour un demandeur d'asile, pour faire seulement enregistrer sa demande** : au délai de domiciliation s'ajoute le délai du premier puis du second rendez-vous à la préfecture. Or, s'ils ne sont pas directement coûteux pour l'État dans la mesure où les demandeurs ne bénéficient ni de l'ATA, ni de l'hébergement, **ces délais présentent un coût indirect au sens où les demandeurs d'asile restent suivis par les plateformes d'accueil et où chaque semaine supplémentaire passée sur le sol français rend plus difficile et moins probable le retour aux frontières en cas de rejet de la demande**.

En conséquence, votre rapporteur spécial propose que la réforme de l'asile comprenne un volet de simplification des démarches qui, dans l'objectif général de réduire les délais, vise notamment à :

- **Mettre en place un premier contact d'orientation et d'information aux demandeurs, assuré par une autorité publique telle que l'OFII.** Aujourd'hui, le premier contact des demandeurs d'asile avec la procédure d'asile est, pour la majorité d'entre eux, le secteur associatif *via* les plateformes d'accueil. Sans remettre en cause le rôle majeur des associations dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, dont certains sont en situation de grande fragilité, votre rapporteur spécial estime que **le premier contact des demandeurs d'asile avec la procédure devrait être de nature régalienn**e ou, à tout le moins, **publique**. L'OFII serait ainsi chargé de l'accueil des demandeurs, de leur enregistrement et pourra les orienter, le cas échéant, vers le secteur associatif s'ils présentent des fragilités particulières ;

- **Réduire le nombre d'étapes de la procédure d'asile.** En lien avec la proposition précédente, votre rapporteur spécial estime que **la plupart des étapes du schéma actuel pourraient être fusionnées**. En particulier, dans l'hypothèse où l'OFII assurerait directement un premier accueil, un agent ou plusieurs agents de l'État, mis à disposition par la préfecture, pourraient assurer rapidement, lors d'un même rendez-vous au sein de la plateforme, l'enregistrement du demandeur et la délivrance de l'APS. Dans la mesure où l'OFII deviendrait également gestionnaire de l'ATA, c'est également au sein de cette plateforme que le demandeur pourra déposer et faire instruire sa demande d'ATA.

La simplification serait plus grande encore si, conformément à une proposition de votre rapporteur spécial, l'OFII et l'OFPRA étaient fusionnés et le dépôt de la demande d'asile ainsi facilité.

En tout état de cause, ce système plus rassemblé serait en partie inspiré du **système allemand fondé sur des « structures de premier accueil »**, gérées par les Länder et qui rassemble la plupart des démarches nécessaires au début de la procédure d'asile – y compris le logement obligatoire pendant plusieurs semaines.

<p>Proposition n° 9 : simplifier la procédure de demande d'asile en fusionnant et en confiant à l'OFII les étapes de domiciliation, d'enregistrement du demandeur et d'enregistrement de la demande.</p>

Le système allemand de gestion de l'asile

Les demandeurs d'asile sont accueillis dans une **structure de premier accueil** (*Erstaufnahmeeinrichtung*), structures financées et gérées par les Länder. Lorsque la structure dans laquelle se présente un demandeur d'asile est déjà à pleine capacité, le demandeur d'asile est renvoyé vers une autre structure d'un autre Land, où il devra également déposer sa demande, selon une **clé de répartition nationale**.

Les demandeurs d'asile ont tous **l'obligation d'habiter, pendant un délai de 6 semaines à 3 mois maximum, dans la structure de premier accueil**. Lors d'un rendez-vous organisé en lien avec la structure de premier accueil, ils **déposent parallèlement leur demande d'asile auprès de l'office fédéral pour les migrations et les réfugiés** (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF), qui rassemble les compétences dévolues en France à l'OFII et à l'OFPRA. Lors du dépôt de leur demande, les demandeurs d'asile sont informés par le BAMF sur la procédure d'asile et reçoivent, à l'occasion du dépôt de leur demande, une autorisation temporaire de séjour, limitée au territoire du Land auquel ils ont été assignés.

Le BAMF doit informer rapidement la structure d'accueil si la demande est jugée irrecevable ou manifestement infondée (fraude et de motivations manifestement économiques). Dans ce cas, bien qu'un recours soit possible, le refus d'accorder le statut de réfugié s'accompagne de la fin de la prise en charge par la structure d'accueil et d'une obligation de quitter le territoire allemand.

Le BAMF informe également la structure d'accueil lorsque l'instruction de la demande nécessite plus de temps. Dans ce cas, l'obligation d'habitation au sein de la structure de premier accueil cesse et cette dernière oriente le demandeur vers une autre solution d'hébergement (centre collectif d'hébergement ou autorisation de se loger par ses propres moyens), de manière à assurer le « turn-over » au sein de la structure et de maintenir sa capacité d'accueil.

Par rapport au système français, la principale différence réside donc dans **l'existence d'une forme de primo-procédure de quelques semaines où la demande d'asile est jugée ou non recevable par le BAMF** pendant que le demandeur d'asile a **obligation de loger dans la structure de premier accueil**. Cela facilite son suivi en début de procédure et, éventuellement, son renvoi aux frontières lorsque la demande a été jugée irrecevable.

Par ailleurs, **le rôle du BAMF est plus important que celui de l'OFPRA dans la mesure où il a également pour mission d'informer les demandeurs sur la procédure d'asile** - mission aujourd'hui assurée par les associations dans les plateformes d'accueil - et où il **délivre les autorisations de séjour**.

Source : commission des finances, d'après « Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

B. ASSURER UN PREMIER EXAMEN DE RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE

Aux termes de l'article 31 de la directive « Procédure » refondue en 2013, il est possible de prévoir **une procédure prioritaire ou accélérée d'examen de la demande d'asile** dans plusieurs cas, en particulier lorsque la demande est manifestement infondée ou incohérente, que le demandeur vient d'un pays d'origine sûr, qu'il s'est rendu coupable de fraude (notamment fausse identité) ou qu'il présente une menace à l'ordre public.

Cette possibilité, qui figurait déjà dans l'ancienne directive, est mise en œuvre par l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. En pratique, c'est la **préfecture** qui classe les demandes en prioritaire ou non, lors du second rendez-vous. **Les demandeurs classés en procédure prioritaire ne reçoivent pas d'autorisation provisoire de séjour.** En théorie, l'OFPPRA a quinze jours seulement pour statuer sur leur cas. En pratique cependant, ce délai est régulièrement dépassé – ce qui peut justifier le versement de l'ATA, même pour quelques semaines, avant la décision de l'OFPPRA.

Au total, en 2012, **31,3 % des demandes d'asile ont été traitées selon la procédure prioritaire**, sous l'effet notamment des demandeurs originaires de pays considérés comme sûrs. Or, si cette procédure prioritaire permet, en elle-même, d'accélérer le traitement des demandes, elle a pour conséquence de **laisser de côté les demandes en procédure normale, expliquant l'augmentation globale des délais.** En d'autres termes, **les personnes dont la demande est a priori la plus justifiée ne sont pas prioritaires et sont laissées durablement dans une situation censée être transitoire.** En effet, même lors des procédures prioritaires, l'officier de protection doit organiser un entretien personnel avec le demandeur ; **la révision de la directive européenne en 2013 a même prévu que le demandeur pourra être accompagné d'un tiers ayant un rôle de conseil.**

Au regard des exigences européennes définies dans la nouvelle directive « procédure », toutes les instructions de demandes d'asile par les autorités nationales doivent comprendre un **entretien personnel** avec le demandeur, même les dossiers classés « prioritaires » ; il ne peut donc pas être envisagé de filtrer les demandes d'asile pour écarter, dès leur dépôt et sans entretien personnel, celles qui sont manifestement injustifiées.

En conséquence, votre rapporteur souhaiterait que soit expérimentée une refonte de la procédure prioritaire actuelle. Ainsi, il propose que **tous les dossiers de demande d'asile soient soumis, non pas à un tri par la préfecture, mais à un premier examen directement par l'OFPPRA** qui déterminerait, au vu des caractéristiques générales, dont la nationalité mais aussi les fraudes (usurpation d'identité, etc.) ou l'objectif manifestement économique de l'immigration, qu'une **demande n'est pas recevable** ou, au contraire, **manifestement justifiée.** Dans ces deux cas, la décision devrait être rendue sous quinze à trente jours.

Par rapport à la procédure prioritaire actuelle, ce schéma présenterait trois principaux avantages. Tout d'abord, **un seul et même acteur, l'OFPRA, réellement compétent pour l'examen des dossiers d'asile, déciderait du classement prioritaire et pourrait ainsi le faire sur la base d'éléments plus larges que la préfecture.** De plus, **l'ensemble des dossiers serait soumis au même pré-traitement,** et non seulement ceux « sélectionnés » par la préfecture. Enfin, cette procédure permettrait **d'identifier également les dossiers les plus justifiés,** pour les traiter eux aussi de façon prioritaire : de cette manière, les personnes qui présentent le plus grand besoin de protection pourraient se voir reconnaître rapidement le statut de réfugié.

Cette expérimentation, en partie inspirée de la procédure allemande, devrait naturellement s'accompagner de **l'augmentation des moyens de l'OFPRA et de la CNDA pour réduire drastiquement les durées d'instruction.**

C. MIEUX RÉPARTIR LA CHARGE DE L'ASILE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

L'article 7 de la directive relative aux conditions minimales d'accueil, dans sa version initiale comme dans sa version révisée, permet à un État membre de définir le lieu de résidence du demandeur d'asile : *« les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur d'asile pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande de protection internationale ».*

Ainsi, les autorités ne sont pas liées par le lieu auquel se présentent les demandeurs d'asile mais peuvent les réorienter vers d'autres régions, à la fois pour leur proposer une offre (logement, accompagnement) plus adaptée et pour mieux répartir la charge sur le territoire. Ainsi, en Allemagne, la répartition des demandeurs d'asile répond à une « clé de répartition » entre les Länder : lorsqu'un Land a déjà atteint son « plafond », les demandeurs qui s'y présentent sont ainsi automatiquement réorientés vers un autre Land.

En France, **le dispositif national d'asile (DNA), géré par l'OFIL, permet déjà, dans une certaine mesure, une « répartition » des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire :** en théorie, 30 % des places en CADA sont « réservées » au dispositif national qui les alloue à des demandeurs issus de régions d'afflux importants (Ile-de-France et, secondairement, Rhône-Alpes). **D'après le rapport d'activité 2012 de l'OFIL, les admissions en CADA sur la base du dispositif national ne constitue cependant qu'environ 17 % du total des admissions.** De plus, cette mutualisation nationale ne concerne que les places devenant disponibles dans le seul parc de CADA, dont le taux de rotation reste faible¹.

¹ Le séjour moyen d'un demandeur d'asile dans un CADA est de 576 jours en 2012.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile du vingtième arrondissement de Paris, **cette orientation régionale, lorsqu'elle a lieu, est généralement bien acceptée par les demandeurs** dès lors que leurs réticences, liées parfois à la crainte d'un suivi sanitaire moins performant en province, peuvent être rapidement dissipées. A l'inverse, certains refusent car ils ont, en réalité, une solution de repli (auprès de la communauté) dans la région d'arrivée ; dans ce cas, le demandeur perd le bénéfice de l'ATA, soit une diminution du coût pour l'État.

Alors que l'Ile-de-France continue de représenter, en 2012 et au premier semestre 2013, plus de 36 % du total des demandes d'asile présentées sur le territoire national, votre rapporteur spécial estime donc qu'il est absolument nécessaire d'**assurer une meilleure répartition de cette charge sur l'ensemble du territoire**. Le système actuel souffre de subir le lieu d'arrivée du demandeur. **L'orientation géographique des demandeurs devrait être faite le plus rapidement possible après le premier accueil**, et devrait correspondre à une répartition interrégionale non seulement des places en CADA, dont le nombre doit augmenter en 2013 et 2014, mais de l'ensemble des places d'hébergement (hébergement d'urgence compris) potentiellement disponibles, selon une clé de répartition interrégionale. Il convient, pour ce faire, de **donner à l'OFII les moyens de suivre l'évolution des enregistrements de demandeurs et le remplissage de toutes les places d'hébergement existantes** (ou la consommation des enveloppes budgétaires prévues à cet effet) **en temps réel**, et de répartir sur cette base les nouvelles demandes issues des zones les plus saturées.

Cette évolution doit aller de pair avec la **poursuite de l'effort engagé sur la création de places en CADA** (+ 4 000 en 2013 et 2014), en implantant les nouvelles places dans les endroits aujourd'hui les moins bien dotés en la matière.

Proposition n° 11 : poursuivre l'effort de création de places en CADA

Proposition n° 12 : assurer une répartition régionale systématique des demandeurs d'asile, dès le dépôt de la demande, en fonction des places d'hébergement disponibles.

CONCLUSION

L'allocation temporaire d'attente traduit, par son coût tout autant que par ses dysfonctionnements, les **insuffisances du système actuel de gestion de l'asile**.

L'ATA souffre d'abord de **difficultés internes** : barème inadapté, trop attractif pour les demandeurs isolés et peu protecteur pour les familles ; gestionnaire inadéquat, sans lien avec la procédure d'asile ; versement aux demandeurs abusifs (demandes de réexamen, dépôts de la demande plusieurs mois après l'entrée sur le territoire national).

Elle souffre, surtout, des **problèmes structurels de la gestion de l'asile sur le territoire national** : transformation de la demande d'asile en filière d'immigration économique alternative, délais globaux de traitement des demandes supérieurs à un ou deux ans, concentration des flux dans certaines régions, notamment l'Ile-de-France, insuffisance de l'offre d'hébergement en CADA, complexité des démarches et multiplicité des acteurs impliqués dans la procédure.

Le présent rapport, conçu comme une feuille de route pour l'évolution de l'ATA et comme une contribution à la réforme de l'asile, propose ainsi un système plus intégré, plus rapide et qui donne à la fois plus de place aux autorités publiques et davantage de protection aux personnes ayant subi d'authentiques persécutions dans leur pays.

EXAMEN EN COMMISSION

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII)

M. Luc Derepas, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration
Mme Brigitte Frenais-Chamaillard, chef du service de l'asile

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Yannick Imbert, Directeur général de l'OFII
M. Ahmed Chtaibat, Directeur de l'asile

Pôle Emploi

M. Alain Cazeuneuve, Direction des opérations
Mme Laure de Guerny, Direction de la stratégie et des relations extérieures
Mme Nassima Stiti, Direction de la réglementation

Associations

M. Gérard Sadik, responsable de la commission de l'asile, CIMADE
M. Pierre Nicolas, Jesuit Refugee Service France

Déplacement auprès de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile CAFDA (Coordination de l'accueil des familles de demandeurs d'asile) du 20^e arrondissement de Paris

M. Henri Belin, Directeur général du Centre d'action sociale protestant (gestionnaire de la CAFDA)
Mme Marie Paindorge, Directrice du pôle « asile », CASP-CAFDA
Mme Emmanuelle Rivoire, directrice adjointe de l'asile, OFII