



© European Union ECHO Pierre Prakash

Actes du colloque

LE DROIT D'ASILE À LA CROISÉE DES CHEMINS

La France et l'Europe au défi des nouveaux enjeux de protection

Jeudi 13 avril 2023





Forum réfugiés a fêté son 40ème anniversaire en 2022 à travers plusieurs temps forts, dont la publication d'une édition spéciale de son Rapport annuel sur l'asile en France et en Europe et l'organisation, avec Handicap International, d'un grand concert de solidarité au théâtre romain de Fourvière en juillet 2022, qui a réuni 1 200 personnes.

Pour conclure cette séquence anniversaire, dans un contexte européen et français qui voit la question des réfugiés revenir au premier plan, Forum réfugiés a organisé un colloque exceptionnel autour du droit d'asile réunissant notamment des intervenants d'institutions internationales, européennes et nationales, des représentants d'organisations de la société civile et des universitaires.

Ce document propose de retranscrire l'ensemble des interventions de cette journée, qui s'est tenue le 13 avril 2023 dans les locaux de Sciences Po à Lyon.

La publication de ces actes a été rendue possible grâce aux contributions et prises de notes de Leïla Bonnet, Alexi Feroul, Elise Martin Gomez, Liza Tessier, Anouck Tregan, Elena Wolf, ainsi qu'à la relecture d'Elen Avetisian.

1 - MOTS D'ACCUEIL	P.4
Marc Noailly, président de Forum réfugiés Sylvie Tomic, adjointe au maire de Lyon Sonia Backes, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer	
2 - INTRODUCTION DE LA JOURNÉE	P.7
Jean-François Ploquin, directeur général de Forum réfugiés	
3 - 1982-2022 : 40 ans de mise en œuvre du droit d'asile	P.10
Catherine Teitgen-Colly, professeure émérite de droit public à l'Université Paris 1	
4 - TABLE RONDE 1	P.13
L'UE est-elle à la hauteur des défis internationaux de protection ?	
Animateur : Francis Brochet, Journaliste groupe Ebra Intervenants : Paolo Artini, représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France et à Monaco, Pauline Chaigne, chargée de mission à l'Agence européenne de l'asile (EUAA), Catherine Woollard, secrétaire générale du Conseil européen, pour les réfugiés et les exilés (ECRE), Yves Pascouau, consultant en politiques migratoires, fondateur du site EUMYLAW	
5 - TABLE RONDE 2	P.20
Le système d'asile français répond-il efficacement aux besoins de protection ?	
Animateur : Matthieu Tardis, co-directeur de Synergies Migrations Intervenants : Gabriel Morin, adjoint à la directrice de l'asile, direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur, Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPA), Mathieu Herondart, président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), Claire Brice-Delajoux, maître de conférences à l'Université d'Évry (Paris-Saclay)	
6 - ATELIER 1	P.28
Parcours migratoire : les routes de l'exil, du pays d'origine à l'arrivée en France	
Animateur : Olivier Peyroux, sociologue Intervenants : Léonie Miège, carte ONG, Laurence Bondard, SOS Méditerranée, Romain Reille, Solidarité Mayotte, Phuy Phuy, exilée Birmane Rapporteur : Franck Quiquandon	
7 - ATELIER 2	P.30
Accueil : évolution de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés	
Animatrice : Fleur Guy, responsable Formation supérieure et Recherche à Ocellia Intervenants : Nicolas Jeune, directeur de l'hébergement accompagné à Forum réfugiés, Alexis Hadzopoulos, chef de projet/formateur à la direction hébergement d'Adoma, Marie-Noëlle Fréry, avocate Rapporteur : Gino Balocco	
8 - ATELIER 3	P.31
Vulnérabilité : des enjeux majeurs de santé mentale chez les demandeurs d'asile et réfugiés accueillis en France	
Animatrice : Dominique Coulot, psychiatre et membre du Conseil d'administration de Forum réfugiés Intervenants : Marielle Schmitt, responsable du Pôle santé publique Rhône de l'Agence régionale de santé (ARS) Auvergne Rhône-Alpes, Alain Sebillé, médecin coordonnateur pour la psychiatrie à l'OFII ; Séverine Masson, psychologue au centre de santé Essor de Forum réfugiés Rapporteur : Nadine Camp	
9 - ATELIER 4	P.33
Associations : gestionnaires et/ou acteurs de plaidoyer, le rôle du secteur associatif dans la mise en œuvre du droit d'asile	
Animatrice : Nathalie Birchem, journaliste à La Croix Intervenants : Delphine Rouilleault, directrice générale de France terre d'asile, Fanélie Carrey-conté, secrétaire générale de La Cimade, Marc Noailly, président de Forum réfugiés, Louiza Daci, directrice nationale asile et intégration du Groupe SOS Solidarités Rapporteur : Véronique Planes (HCR)	
10 - TABLE RONDE 3	P.34
Où va le droit d'asile ?	
Animateur : Jean-François Ploquin, directeur général de Forum réfugiés Intervenants : Pascal Brice, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), Géraldine Giraudeau, professeure à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines (Paris Saclay), Damien Carême, député européen, Jackie Keegan, directrice adjointe du service de la réinstallation et des voies complémentaires du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)	
11 - PROPOS DE CLÔTURE	P.39
Jean-François Ploquin / Renault Payre, vice-président de la métropole de Lyon	

MOTS D'ACCUEIL

MARC NOAILLY, PRÉSIDENT DE FORUM RÉFUGIÉS

équipes de Forum réfugiés. Je suis heureux de vous accueillir pour cette journée. On remercie l'Institut d'études politiques de Lyon de nous accueillir dans cette belle salle bien remplie, on s'en réjouit ! Merci à vous tous qui êtes venus : élus, collectivités territoriales, associations, acteurs de l'asile, acteurs de la solidarité, Mme Sylvie Tomic qui représente le maire de Lyon et qui suit nos activités.

Quand on voit les images de l'actualité concernant l'asile et les questions migratoires, on veut tous agir. On a besoin, et on a le sentiment, qu'il faut être efficace. Mais il faut aussi se poser, de temps en temps, pour s'informer, pour discerner. C'est le sens de cette journée. Il nous faut travailler ensemble, on le sait, plus, mieux. Mais pour travailler ensemble, il faut se comprendre, il faut partager des valeurs, il faut partager des analyses, et c'est le sens de cette journée aussi.

Nous avons tous aussi la conviction qu'il faut dire notre engagement, qu'il faut dire nos convictions concernant l'asile, ce besoin d'asile dans un monde tragique, et le droit des demandeurs d'asile dans un monde souvent très administré.

Bonjour à tous. Je dirai quelques mots, simplement au nom du Conseil d'administration de Forum réfugiés, et des

C'est le sens de cette journée également. Cette journée s'inscrit dans le cycle des 40 ans de l'association Forum réfugiés : on a eu l'occasion de se croiser, de se rencontrer depuis un an, dans des moments festifs, et aujourd'hui c'est un moment plutôt de réflexion, un moment d'échange, un moment de dialogue. Alors merci au travail de tous ceux qui ont préparé cette journée, et vous tous qui vous êtes préparés à cette journée. Je suis sûr que vous avez des tas de choses à vouloir partager, et l'organisation nous permettra à la fois d'avoir des moments d'écoute, des moments d'échanges, des moments de partage, puis des moments conviviaux, qui nous permettront d'échanger. Alors ce que je nous souhaite à tous, c'est simplement un bon dialogue.

SYLVIE TOMIC, ADJOINTE AU MAIRE DE LYON

l'hospitalité et au tourisme. Tout d'abord, je voulais vous souhaiter la bienvenue à Lyon, pour cette journée d'échange, je pense qui va être très riche, et je voudrais vraiment saluer et féliciter Forum réfugiés pour l'organisation, parce que vraiment, j'ai été impressionnée en lisant le programme, je pense que ça va être très riche et très complet pour faire le tour d'horizon de cette question de l'asile. Donc bravo à Forum réfugiés et merci beaucoup à tous les intervenants et intervenantes qui ont bien voulu participer, et à vous d'être présents.

Je souhaitais en profiter quand même pour dire quelques mots effectivement sur le droit d'asile. Une collectivité locale est impactée bien sûr par cette question des demandeurs d'asile, et plus largement par la question de toutes les personnes qui arrivent sur nos territoires, dans un contexte de migration. La question des conditions d'accueil, c'est pour nous primordial. Alors on agit à notre niveau, même si bien évidemment l'asile n'est pas de la compétence d'une Ville, mais on agit à notre niveau pour accompagner les personnes les plus vulnérables, que ce soit par exemple via le Centre communal d'action sociale, via la scolarisation des enfants aussi, qui est un volet important, ou par exemple les bibliothèques à Lyon qui jouent un rôle important pour l'apprentissage de la langue, la rencontre aussi d'autres personnes. Et puis pour accompagner bien sûr tout le tissu associatif largement mobilisé. Au niveau de la Ville de Lyon, nous avons voté tout récemment un plan d'action, qui s'appelle « Lyon ville hospitalière », et qui vise à mettre en œuvre tout un panel d'actions pour mieux accueillir les personnes qui arrivent, leur garantir une effectivité de l'accès à leurs droits - et je pense que c'est un sujet qu'on va beaucoup aborder aujourd'hui - et puis aussi une inclusion facilitée dans la société d'accueil. Notre rôle aussi c'est d'aller à l'encontre, je pense, de ces stéréotypes, ces images négatives, de rejet, de l'étranger qui arrive. En tant que collectivité, on se doit vraiment de porter un autre discours.

Bonjour à toutes et à tous. Je suis Sylvie Tomic, je suis effectivement adjointe au maire de Lyon, déléguée à l'accueil et à

Sur la question de l'accueil des demandeurs d'asile j'aimerais bien pointer deux trois points, puis après je laisserai des personnes beaucoup plus expertes que moi débattre. Mais je voulais quand même exprimer quelques inquiétudes.

La première c'est sur l'hébergement. On sait que le nombre de places dans le dispositif national d'asile est très insuffisant. Alors il y a eu d'énormes avancées, il y a eu depuis dix ans beaucoup de créations de places par l'État, il faut vraiment le reconnaître et le saluer. Mais ça reste largement insuffisant, puisqu'à Lyon par exemple seul un demandeur d'asile sur deux se voit proposer une place d'hébergement. Évidemment ça conduit à des situations absolument dramatiques, avec des personnes à la rue, en squat, en campement, etc., y compris des femmes, des enfants, des personnes particulièrement vulnérables. C'est vraiment le sujet le plus préoccupant pour nous.

Un autre point sur lequel j'aimerais insister, c'est aussi l'accompagnement des personnes. Avec des difficultés aussi sur le temps administratif, le temps des procédures, qui n'est pas forcément le même temps que les personnes elles-mêmes qui doivent travailler sur elles pour produire un récit de vie etc, avec des traumatismes qui peuvent être plus ou moins forts. Je sais que cet après-midi on va parler notamment de la question de l'accompagnement en santé mentale, et c'est quelque chose aussi qui me paraît parfois un peu compliqué à

bien articuler. Ces différentes temporalités sont une question assez délicate.

Et puis un troisième point que je trouve très inquiétant aussi - alors ce matin on a un panel d'intervenants sur la question européenne - c'est la question des personnes sous procédure Dublin. On entend dire depuis des années que cette procédure n'est pas adaptée, mais en même temps l'Union européenne n'arrive pas à se mettre d'accord pour procéder autrement, malheureusement. Ça met les personnes concernées dans des situations de précarité très forte, avec un moindre droit à l'hébergement, un moindre droit aux conditions matérielles d'accueil, donc ça précarise très fortement ces personnes. On voit dans nos villes des gens qui n'accèdent pas à l'hébergement, qui n'accèdent pas à tout un tas de droits, et c'est vraiment très problématique. Je trouve qu'on place vraiment les personnes dans une situation de fragilisation très forte.

Je voudrais terminer sur le projet de loi immigration. Alors je ne sais plus trop comment l'appeler maintenant, puisque ça n'est plus un projet de loi, mais on nous a dit qu'il y aurait certaines mesures qui se retrouveraient dans certains textes, etc. On ne sait pas trop comment ça va se décliner, mais je voulais insister sur deux points.

Tout d'abord le droit au travail. Vous savez déjà qu'actuellement, demander une autorisation de travail n'est ouvert qu'après

six mois de procédure à l'OFPPRA. Le projet de loi prévoyait d'autoriser les demandeurs d'asile à travailler tout de suite, seulement pour certaines catégories, ceux dont la nationalité suppose qu'a priori ils auraient une forte probabilité d'être reconnus demandeurs d'asile. Je ne suis pas très favorable à ce système-là puisque ça semble vraiment un système à deux vitesses, et en plus qui se base sur la nationalité, alors que le droit d'asile c'est quand même attaché à la personne. Je serai vraiment favorable à la reconnaissance du droit au travail dès le début de l'enregistrement de la demande, ce qui permettrait vraiment aux personnes de pouvoir avoir une autonomie financière. C'est ce qui a été fait notamment pour l'accueil des déplacés d'Ukraine, dans le cadre de la protection temporaire, où ils avaient un droit au travail immédiat. Et dernière petite inquiétude de ma part, c'est sur la Cour nationale du droit d'asile, où il est prévu également dans le projet de loi que la formation à juge unique devienne vraiment la norme, avec quelques exceptions où ce serait une formation collégiale. La formation collégiale me paraît être quand même une bonne méthode et une bonne garantie d'avoir des points de vue différents qui se croisent pour bien analyser la situation de la personne et rendre une décision la plus juste possible. Je pense que ce principe-là serait vraiment à conserver.

Voilà les quelques réflexions que je souhaitais vous livrer, et je vais bien évidemment être très attentive aux échanges d'aujourd'hui. Je vous souhaite une très bonne journée, et très riche de dialogues, comme l'a dit Marc Noailly. Merci.

SONIA BACKES, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER (message vidéo)

Mesdames, Messieurs, je voudrais tout d'abord vous dire ma tristesse de ne pouvoir être présente aujourd'hui à Lyon. En accord avec votre président Marc Noailly, et votre directeur général, Jean-François Ploquin, j'ai tenu à vous adresser ce message.

Je m'associe ainsi à votre séminaire de travail qui clôture les événements marquant le 40e anniversaire de Forum réfugiés. Depuis 1982, l'association Forum réfugiés est un partenaire incontournable et essentiel de l'État pour l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. En 40 ans, nous avons pu voir ensemble l'évolution de la demande d'asile tant dans son nombre que dans sa forme. La France s'honore depuis longtemps de pouvoir accueillir sur son sol, celles et ceux qui souhaitent y trouver refuge et qui, une fois sur le territoire national, choisissent d'adhérer à nos valeurs républicaines et à notre mode de vie.

Aujourd'hui, la France et l'Europe font face à des flux migratoires très importants. Regarder cette réalité en face est la condition nécessaire pour préparer notre pays aux défis qui l'attendent. Vous le savez, le gouvernement mobilise des moyens sans précédent pour notre politique migratoire. Nous avons déjà beaucoup fait pour traiter mieux et plus rapidement la demande d'asile en réduisant les délais d'instructions, en augmentant de façon significative le parc d'hébergement, ce qui permet d'héberger plus de 70% des demandeurs d'asile éligibles à l'orientation régionale. En cela, nous nous inscrivons pleinement dans l'objectif défini par le président de la République pour une politique d'accueil plus efficace et plus humaine. Nous assumons pleinement de vouloir accueillir moins, pour pouvoir accueillir mieux. C'est la raison pour laquelle Gérald Darmanin souhaite engager une réforme structurelle de notre système national d'asile, pour

réduire encore les délais de traitement des demandes qui pèsent sur tout notre système, au détriment des bénéficiaires eux-mêmes, et pour mettre en place une logique « d'aller vers » plus efficace.

Ces travaux, vous le savez, s'inscrivent dans le cadre de ceux conduits par la France avec ses partenaires européens à l'échelle de l'Union pour renforcer la solidarité entre États et améliorer le contrôle des frontières extérieures de l'Europe. La lutte contre les filières de l'immigration clandestine et les réseaux de passeurs qui instrumentalisent la misère humaine doivent rester notre priorité. Nous ne pouvons plus tolérer ces drames humains en Méditerranée ou dans la Manche. Nous entendons également renforcer les exigences d'intégration, par la maîtrise du français, par le travail et par le respect des principes et valeurs de la République. C'est d'autant plus important s'agissant des réfugiés que nous devons accompagner rapidement vers l'autonomie. En cela, le programme AGIR, auquel vous prenez une part active, montre déjà ses premiers résultats et je m'en félicite. Enfin, nous devons mieux prendre en compte les vulnérabilités qui sont, je le sais, au cœur de l'engagement de Forum réfugiés. L'accès aux soins et la santé mentale sont des enjeux majeurs. Le plan vulnérabilité porté par le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer a déjà permis des avancées significatives avec notamment les rendez-vous santé, pilotés par l'OFIL, et les places spécialisées pour les plus vulnérables. L'investissement de Forum réfugiés dans les travaux conduits par la DGEF dans ce domaine est fondamental, je vous en remercie très sincèrement.

Le partenariat entre les États et les acteurs associatifs est fondamental pour la réussite de notre politique de l'asile en France. Je vous souhaite de continuer à travailler ensemble encore longtemps. L'investissement associatif est une grande force de notre République. Vous pouvez chacune et chacun être fier.e de votre engagement. Je souhaite à toutes et à tous de bons travaux, et encore une fois, un bel anniversaire.

MOTS

Marc NOAILLY président de Forum
Sylvie TOMIC adjointe au maire de
Sonia BACKES secrétaire d'État cha

Co-financé par
l'État et les collectivités

AMPHITHEATRE
Monsieur FACULT
D'ASSISTANCE
SOCIALE ET DE
DROIT DE 1960 à 1980



2 INTRODUCTION DE LA JOURNÉE

JEAN-FRANÇOIS PLOQUIN,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
FORUM RÉFUGIÉS

qu'une grande partie de ce qu'elle dit s'adresse non seulement à Forum réfugiés mais à l'ensemble des associations représentées, non-représentées, en tant qu'elles conduisent, elles portent au quotidien l'accompagnement des demandeurs d'asile, des réfugiés. Dans cette espèce d'intervention de cadrage, il y a des éléments que nous reprendrons, il y a matière à débat, certainement, je crois, j'en suis sûr, pour les échanges à venir.

Madame l'adjointe au maire de Lyon, chère Sylvie, monsieur le représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, cher Paolo, monsieur le président de la Cour nationale du droit d'asile, cher Mathieu Herondart, monsieur le directeur territorial de l'OFII, cher Sami, madame la représentante de l'Agence européenne de l'asile, madame la secrétaire générale D'ECRE, et puis beaucoup d'autres personnes que je ne citerai pas individuellement, mesdames et messieurs les intervenants, chers collègues.

« Le droit d'asile à la croisée des chemins », la formule a déjà beaucoup servi. Peut-être dit-elle cependant quelque chose de ces parcours d'exil, fais de nombreuses croisées de chemins, toujours malaisés, souvent périlleux, parfois mortels. Certaines voies conduisent à des impasses, à de précaires entre-deux, d'autres à des réussites exemplaires. Beaucoup illustrent la capacité des êtres humains à traverser les périls, à surmonter les épreuves, à construire et reconstruire sans relâche sa destinée. Pourquoi consacrer un colloque au droit d'asile alors que 70 ans après sa fondation, comme cela a été rappelé l'an passé à l'occasion du 70ème anniversaire de la Cour et de l'OFPRA, le système de l'asile semble désormais profondément enraciné dans nos institutions, trouvant ses fondements dans le Préambule de notre Constitution, et plus loin - on peut remonter jusqu'à la Constitution du 24 juin 1793, dans les grands textes internationaux de l'Après-guerre, avec notamment l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme - je cite : « devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile, et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays ». Et bien sûr la Convention de Genève, le protocole additionnel de 1967 et les directives et règlements qui constituent le régime d'asile européen commun, qui sont intégrés dans notre droit interne. Les piliers du temple qui abritent ce droit sacré qu'est le droit d'asile ne sont-ils pas bâtis, sinon pour l'éternité du moins pour longtemps ?

En réalité, le moment que nous vivons peut être caractérisé par au moins trois enjeux qui sont autant de défis à relever, qui tiennent au contexte européen, au contexte français - notamment au contexte politique, et aux conditions concrètes que connaissent les personnes en demande d'asile et celles qui les accompagnent.

L'Union européenne d'abord a vécu comme une crise de l'asile - et on a beaucoup dit que c'était surtout une crise de gestion de l'asile : l'arrivée sur son sol de plus d'un million de demandeurs d'asile en 2015, puis en 2016. Il est vrai qu'un tel afflux de personnes fuyant la guerre et ses conséquences n'était pas survenu depuis la Seconde Guerre mondiale. Trente ans après les conflits meurtriers qui ont accompagné la désintégration de l'ex-Yougoslavie, la guerre en Ukraine est venue rappeler aux Européens, jusque dans leurs villes et villages, l'ampleur des déplacements forcés qu'engendre un conflit armé. Jusque-là ces arrivées massives n'étaient

Bonjour à toutes et à tous. Mme Sonia Backes ne pouvait pas être à Lyon aujourd'hui pour des raisons d'agenda, et donc elle a souhaité dire ce mot d'ouverture, dans lequel elle souhaite une bonne journée. Je pense

connues que de pays d'Afrique, d'Asie, ou d'Amérique latine, au point que d'ailleurs lorsque les afflux sont importants, les réfugiés sont reconnus *prima facie*, c'est-à-dire que ce sont des foules que l'on accueille comme réfugiés.

Après la limitation des déplacements internationaux imposée par la crise sanitaire déclenchée par la pandémie de Covid-19, l'année 2022 a vu de nouveau près d'un million de personnes, 881 000 d'après Eurostat, déposer une demande d'asile dans les États membres de l'Union. La pression exercée aux frontières extérieures, orientales et méridionales de l'Union européenne, la multiplication des sauvetages en mer, mais aussi des naufrages, alimentent l'élaboration d'une politique européenne qui voudrait maintenir aux frontières les ressortissants de pays tiers, tentant de rentrer de manière irrégulière sur le territoire européen, et filtrer dans d'immenses hotspots ceux qui relèvent d'un besoin de protection, et qui, on le rappelle, en vertu des articles 31 et 33 de la Convention de Genève ne peuvent ni se voir opposer l'irrégularité de leur arrivée, ni être refoulés sur les frontières des territoires, où leur vie, où leur liberté seraient menacées. Ce qui est annoncé donc, avec le Pacte sur la migration et l'asile, c'est la mise en place d'un filtrage entre ces personnes et puis les autres dont il s'agit d'organiser le retour contraint dans le pays d'origine. Dans la course engagée par les institutions européennes pour finaliser les textes avant la fin de cette année, et avant les élections du printemps prochain, nos organisations devront veiller à ce que les droits fondamentaux et la dignité des personnes soient pleinement respectés si un tel dispositif devait voir le jour. La **première table ronde** a précisément pour objet d'examiner si l'Union Européenne est à la hauteur des défis internationaux de protection, dans un contexte migratoire qui voit s'opposer, parfois sur la simple déclamation de slogans, les contempteurs d'une Europe passoire, alors que l'Europe n'accueille qu'une faible proportion des réfugiés dans le monde, et qui voudraient prévenir toute expression d'une demande de protection internationale sur le sol européen. L'idéal finalement serait pour ces personnes qu'on puisse demander l'asile dans le pays où l'on est persécuté ou on est en guerre, mais surtout de ne pas le faire sur le territoire européen. Et puis de l'autre côté ceux qui dénoncent une Europe forteresse, alors que tout de même 900 000 personnes ont demandé l'asile auxquelles s'ajoutent 4 millions de réfugiés, qui déplorent à juste titre les obstacles mis à l'entrée sur le territoire de l'Union européenne. Les analyses combinées de Paolo Artini, de Pauline Chaigne, de Catherine Woollard et d'Yves Pascouau, sous la houlette de Francis Brochet, viendront nourrir cette réflexion.

En France, nous vivons à l'heure de la mise en suspens d'une énième révision du droit d'asile, cela vient d'être rappelé, au sein d'un projet de loi à la visée plus large, en attendant donc de nouveaux projets, propositions de lois, si toutefois ils arrivent jusqu'à l'inscription à l'agenda parlementaire. Malgré la prudence qui s'impose dans un contexte

institutionnel chahuté, la **deuxième table ronde** permettra aux représentants des acteurs majeurs que sont la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur, l'OFPPA, la CNDA, de nous éclairer sur ce qui était et reste sans doute envisagé pour ce qui concerne en premier lieu la création d'espaces France-asile, associant au service actuel des guichets uniques des agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'OFPPA ; et en second lieu la génération du juge unique, ça vient d'être rappelé également, et Mathieu Herondart nous éclairera dans un instant, alors que le modèle actuel est la formation de jugement, qui associe au président deux assesseurs, dont l'un est nommé par le HCR. Et puis il y a également le projet de création de chambres territoriales de la Cour. L'approche universitaire de Claire Brice-Delajoux, l'animation de Matthieu Tardis permettront de considérer le sujet avec un regard critique, qui pourra également porter sur d'autres enjeux, comme celui de l'accès à la procédure ou des conditions d'accueil. Ce colloque se tient dans un département, ça vient d'être rappelé, où un demandeur d'asile sur deux, sur trois, ne sera pas orienté dans une place d'hébergement. Ou encore, l'amorce du procès d'intégration. Car si la décision d'octroi d'une protection est l'aboutissement d'un processus, le processus de la demande d'asile, et bien cet octroi est dans le même moment le commencement d'un autre, plus complexe encore.

Nous avons souhaité nous donner des temps d'échanges en ateliers, à la fois pour accroître le nombre de sujets traités, et pour que la parole circule davantage parmi les nombreux praticiens de l'asile que nous sommes, à un titre ou à un autre, plus facilement que dans ce cadre très vertical d'un amphithéâtre.

L'**atelier 1** est consacré aux parcours migratoires. S'il n'a jamais été aisé de quitter son pays pour trouver refuge à des centaines ou à des milliers de kilomètres de chez soi, la mise en œuvre d'une forme de dialectique de la cuirasse et de l'épée, revient à rendre toujours plus long, plus difficile, plus périlleux et plus coûteux le parcours qui d'étapes en étapes conduira dans le lieu sûr espéré. Ainsi par exemple en Guyane plus du tiers des demandeurs d'asile sont Syriens ou Afghans. Quand on veut arriver en France, quels sont les trajets, partant de Kaboul, partant de Damas, qui vont vous amener en Guyane ? Les expériences de Carte ONG, de SOS Méditerranée, de Solidarité Mayotte, mais aussi d'une personne réfugiée viendront alimenter les échanges.

L'**atelier 2** a pour objet d'appréhender l'évolution de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés au cours des dernières années. D'une part en raison de l'évolution quantitative, relevée il y a un instant : il n'y a jamais eu autant de demandeurs d'asile en France, et par suite il n'y a jamais eu autant de personnes faisant l'objet d'une mesure de protection internationale, de même qu'il n'y a jamais eu autant de personnes déboutées de leur demande d'asile. Or il arrive un moment où l'évolution quantitative génère des déplacements qualitatifs, qui conduit les pratiques professionnelles à s'adapter. D'autre part, parce que l'allongement des parcours d'exil a des effets durables sur la santé physique et psychique des personnes, ce qui conduit les structures, les équipes accompagnantes, à faire évoluer les conditions d'accueil et les conditions d'accompagnement. Les témoignages de représentants d'Adoma, de Forum réfugiés, mais aussi d'une avocate spécialisée dans la défense des demandeurs d'asile devant la Cour amorceront les débats.

L'**atelier 3** traite des enjeux rencontrés en matière de santé mentale des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cela englobe entre autres la question de l'identification des personnes en souffrance psychique, des parcours de soin, ou encore de l'articulation avec l'instruction de la demande d'asile, au regard des enjeux de protection, et les conditions d'accueil d'autre part. Les interventions de responsables et de praticiennes et praticiens de l'ARS, de l'OFII, de l'Orspere-Samdarra, du centre ESSOR, nourriront la réflexion.

L'**atelier 4** se saisit de la tension que vivent à des degrés divers les associations actives dans le domaine de l'asile. Entre leur activité de gestionnaire de structures, qui les conduit souvent à être considérées comme des opérateurs, voire comme des sous-traitants des pouvoirs publics, maintenant de plus en plus dans le cadre de marchés publics, et leur activité de plaidoyer. Plaidoyer depuis un simple tête à tête avec un décideur jusqu'à la prise de position dans le débat public. Des représentantes et représentants de La Cimade, de France terre d'asile, du groupe SOS Solidarités, et de Forum réfugiés échangeront leurs pratiques en la matière.

Enfin, la **troisième table ronde** cet après-midi aura pour objet d'esquisser des perspectives sur l'avenir à court et moyen terme du droit d'asile en France et en Europe, grâce aux contributions de Damien Carême, député européen et ancien maire de Grande-Synthe, de Pascal Brice, de Géraldine Giraudeau, de Jackie Keegan, venant du HCR à Genève. Ce sera l'occasion d'élargir les perspectives à la question chaque année plus prégnante des déplacés environnementaux comme à la nécessité de développer les voies légales et sûres à des pays de refuge, qu'il s'agisse de la réinstallation, ou du déploiement de voies complémentaires. Et ce dans la perspective du Forum mondial pour les réfugiés qui se tiendra à Genève en décembre prochain avec une co-présidence française.

Avant de céder la parole à Catherine Teitgen-Colly, que je tiens à remercier vivement d'être parmi nous, je tiens à remercier également tous les intervenantes et intervenants des tables rondes et ateliers, les animatrices, animateurs, les rapporteurs, rapporteuses, qui ont persévéré malgré un contexte logistique parfois un peu compliqué dans leur volonté de se rendre présent, pour que l'on soit tous ensemble aujourd'hui. Merci également à Hélène Surrel, directrice de Sciences Po Lyon, pour son accueil immédiat et chaleureux, et dont l'agenda malheureusement ne lui permettait pas d'être avec nous ce matin. Je voudrais aussi prendre le temps de remercier très vivement les membres de l'équipe d'organisation de ce colloque, animé par Laurent Delbos, avec Capucine Brochier, Sarah Chaboud, Leïla Bonnet, Liza, Edouard, Alexi, Elena, Anouck, Mali, ainsi que Jean-Paul Freydon du conseil d'administration. Vous rencontrerez aux stands de Forum réfugiés Anne et Sonia, du centre de documentation, au sein de l'équipe animée par Séverine Berthon qui inclut notre service formation. Ça me ferait très plaisir que vous applaudissiez parce qu'ils se sont vraiment très fortement mobilisés. Merci beaucoup. Il vaut mieux remercier au début, comme ça on ne sait pas ce qu'il peut se passer dans la journée, mais c'est fait.

Dans l'immédiat, j'ai l'honneur et le plaisir de donner la parole à Catherine Teitgen-Colly, professeure émérite de droit public de l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Vous avez été professeure bien sûr, mais aussi vice-présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, vous avez été juge de l'asile, pendant 17 ans je crois, comme assesseur représentant le HCR d'abord à la Commission de recours des réfugiés, pour ceux qui s'en rappellent, la CRR, puis la Cour nationale du droit d'asile. Vous êtes notamment l'auteurice, parmi de très nombreuses publications, du Traité du droit de l'asile, en collaboration avec Denis Alland, dont les 700 pages ont été publiées en 2002 aux Presses universitaires de France. Et puis plus récemment, du Droit d'asile, dans la collection Que sais-je, plus accessible, dans la collection bien connue, publié en 2019. Vous êtes donc idéalement placée pour relever ce défi qui consiste à dresser en quelques minutes un panorama des principales évolutions qu'a connu la mise en œuvre du droit d'asile depuis 40 ans. Cette périodisation est imposée de façon tout à fait arbitraire comme étant une coquetterie de l'organisateur, puisque comme vous l'avez compris nous avons fêté les 40 ans de notre création, ce qui range Forum réfugiés parmi les cadets de la grande famille de l'asile, qui compte aussi quelques aînés. Voilà, je vous remercie et je vous cède la parole.



CATHERINE TEITGEN-COLLY,
PROFESSEURE ÉMÉRITE
DE DROIT PUBLIC À
L'UNIVERSITÉ PARIS 1

publications de Forum réfugiés sont toujours particulièrement précieuses, actualisées, riches d'informations. J'ai trouvé là matière tout au long de cette quinzaine d'années passées à la Commission de recours des réfugiés (CRR) - mais pas à la CNDA puisqu'elle ne va exister qu'en 2008. C'est d'abord ce que je veux dire, féliciter l'équipe qu'on vient d'applaudir mais aussi tous ceux qui participent à cette action.

La question que je me suis posée c'est de savoir comment traiter ces quarante ans. J'ai le privilège de l'âge et de l'ancienneté, donc un regard historique et je peux en effet parcourir ces quarante années en me demandant ce qui a changé. En définitive, je crois que les premiers articles que j'ai écrit, c'était déjà la crise de l'asile, c'était déjà le dévoiement du droit d'asile et je ne partagerais pas tout à fait le point de vue de la représentante de l'État quant au résultat qu'a pu donner cette politique d'asile qui a été menée, mais je crois que c'est l'objet même de cette réunion d'aujourd'hui que d'en débattre.

Quarante ans, ça nous place en 1982. Que se passe-t-il cette année-là pour que Forum réfugiés soit créé ? Je crois que l'on a un point de repère, c'est d'abord l'année 1975 en matière de migration avec la fin de la migration de travail. Cela va avoir une conséquence en créant un lien entre immigration et asile : je ne suis pas forcément convaincue car quand on regarde la carte de l'asile, elle correspond toujours à des situations politiques très difficiles. Toujours est-il qu'en 1975, les migrations du travail ne sont plus possibles, et peut-être que ceux qui auraient pu demander d'entrer en tant que migrants ne le demandent plus, et vont solliciter plutôt l'asile. Quelques chiffres simplement : en 1975 il y avait environ 2 000 demandes par an, et 1981 on est passé à 20 000. On va décupler le nombre de demandeurs d'asile dans un temps très bref. On a ensuite deux pics, 1989 avec 61 422 demandes et 2016 avec 63 000 demandes. On est à peu près dans la même jauge, autour des 60 000 demandeurs, ce qui n'a rien à voir avec le chiffre actuel puisque nous sommes en 2022 à 130 000 demandeurs d'asile environ.

On est là face à un événement majeur, c'est l'essor de la demande d'asile, très précipitée, même si on la voit venir dès les années 1980, et c'est sans doute ce qui explique la mobilisation d'associations et notamment de Forum réfugiés. Cette arrivée massive soulève des tas de problèmes. À partir de cette date-là, on voit se mettre en place des politiques d'asile qui vont en définitive, rompre avec la tradition d'asile que nous avons en France. La France terre d'asile (qui a donc donné son nom à une association) ça ne vient pas de nulle part, vous l'avez dit, d'abord la Constitution montagnarde 1793, on inscrit dans la Constitution non pas le droit mais le devoir d'asile. Puis on va accueillir des demandeurs d'asile au moment de l'éveil des nationalités au milieu du XIXe siècle. Pendant la monarchie de Juillet, la loi de 1832 accorde des subsides aux réfugiés. La catégorie juridique des réfugiés apparaît, et elle est distinguée des étrangers. Nous allons avoir ensuite le préambule de la Constitution de 1946 déjà cité, dans son alinéa 4 : on passe du devoir de l'État de la Constitution montagnarde, à un droit subjectif à l'asile, le texte indiquant que « tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République ». Le droit d'asile sera neutralisé par les juridictions ensuite, mais l'essentiel est dit.

Merci de m'avoir invitée, et pour ces mots très aimables. Je suis vraiment très heureuse d'être là, d'abord pour saluer l'action de Forum réfugiés, que vous connaissez mieux que moi, sur le terrain, mais aussi pour la praticienne que j'ai été un petit moment, les

Ce que je veux souligner dans cette introduction, c'est qu'à travers ces textes, on voit s'inscrire une continuité de l'asile. La République est extrêmement attachée à ce droit, constitutionnel depuis une décision de 1993. On n'a pas pour autant ignoré, dans l'Histoire de France, les limites de l'asile. Vous observerez qu'aussi bien dans la Constitution Montagnarde, que dans le préambule de 1946, l'asile n'est pas prévu comme un droit humanitaire ou un devoir d'humanité, c'est ceux qui sont proscrits pour leurs combats en faveur de la liberté. C'est très important et cela va entraîner des mesures notamment pendant la monarchie de Juillet. La loi de 1832 va prévoir une dispersion de ceux qui arrivent sur le territoire français, on va les voir être expulsés le cas échéant, être sanctionnés. Tout n'est pas simple non plus dans cette reconnaissance de l'asile.

Internationalement, c'est intéressant. On a parlé, d'abord de l'entre-deux-guerres, des tentatives de la Société des Nations de mettre en place des conventions. La déclaration universelle de 1948, a quand même cette formule extraordinaire, vous l'avez citée : « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher l'asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays ». N'importe qui lisant ce texte comprend qu'on a un droit à l'asile, mais pas du tout ! Les travaux préparatoires sont formels, il n'est pas question de reconnaître un droit à l'asile. La Convention de Genève arrive un petit peu plus tard, en 1951, et n'est pas non plus une convention humanitaire. C'est une convention qui correspond à la philosophie libérale de l'Europe et du monde, la philosophie occidentale. C'est une Convention très ouvertes, avec cinq motifs de craintes de persécutions, dont deux se rattachent à la notion de liberté (d'opinion politique et de conviction religieuse), puis trois à l'égalité (la race, la nationalité et l'appartenance à un groupe social). On voit bien la finalité de cette Convention de Genève. Pour autant, elle n'est pas une convention sur l'asile. Elle prévoit un statut très long, mais elle ne reconnaît pas de droit au séjour. Elle prévoit une immunité pénale pour ceux qui arrivent (article 31) et un principe de non-refoulement mais ne donne pas droit au séjour, éventuellement un droit au séjour provisoire, ce qui sera reconnu plus tard. Ce qui est intéressant à noter, c'est que cette convention est limitée au départ, puis elle va être étendue avec le protocole de New-York ou de Bellagio en 1967. Le protocole va être largement ratifié mais par exemple la Turquie n'y souscrit pas ce qui explique qu'elle continue d'appliquer la Convention de Genève aux événements survenus avant 1951 en Europe. Depuis, nous avons en France, la loi de 1952 relative à l'OFPPA mais qui maintenant s'appelle loi relative à l'asile, qui nous a permis de mettre en place notre dispositif de l'asile avec l'OFPPA et la CRR (devenue CNDA). Le changement qui se passe dans les années 1980 est la première crise de l'asile, qui va entraîner un encadrement de l'asile. Un deuxième temps, qui correspond, à mon sens, à la crise syrienne de 2015, va permettre de concrétiser ce qui s'est

mis en place comme cadre avec un asile qui est désormais un asile altéré, entravé et un droit d'asile lui-même dévoyé.

Ce que je voudrais souligner, c'est que l'asile va, dans ces années-là, suivre les constructions communautaires. Les préoccupations de la communauté européenne vont s'inscrire dans le façonnage, l'organisation de ce droit d'asile. On va voir alors se mettre en place deux logiques qui sont contradictoires ; une logique de protection et une logique de maîtrise des flux migratoires. Il ne faut pas oublier cette logique de protection qui est très importante. La Convention de Genève l'avait donné, mais au-delà, en droit interne on va avoir deux dispositions qui sont intéressantes et parfois mal comprises : fin du non-droit aux frontières de l'Europe, notamment le centre d'Arcenc à Marseille, un garage dans lequel on enfermait ceux qui arrivaient, cette zone de non-droit est fermée. On met en place une zone internationale devenue zone d'attente, avec un contentieux constitutionnel et la loi Quilès de 1992.

Le deuxième point en droit interne qui est intéressant à noter, c'est la reconnaissance du demandeur d'asile en temps de paix, c'est la figure du demandeur d'asile qui est consacrée par la circulaire Fabius de 1985. On reconnaît que les arrivées sont si nombreuses que leurs demandes ne peuvent pas être traitées immédiatement. On va donc leur reconnaître un droit au séjour provisoire et un droit au travail. C'est très important, mais c'est du côté communautaire que la protection va se développer. Dans un sens d'abord essentiellement favorable au droit d'asile, notamment avec Schengen et Dublin, afin d'éviter les mouvements secondaires, « l'asylum shopping », l'impossibilité de trouver un pays d'asile ou au contraire le renvoi d'un pays à l'autre. À certains égards, cela peut paraître positif. Puis, on va avoir une communautarisation du droit d'asile, question de droit commun avec le traité de Maastricht en 1992, elle devient compétence communautaire avec le traité d'Amsterdam de 1999. Ce qui est intéressant c'est l'esprit de Tampere, qui rend bien compte de l'espace de sécurité, de liberté, de justice que l'on veut instituer en Europe à cette époque. Avec Tampere, c'est la solidarité qui est mise en avant, c'est le fonds européen pour les réfugiés qui est créé. Il y a vraiment une foi en l'asile. Cela va se traduire par la reconnaissance dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, par l'article 18 qui consacre le droit d'asile comme droit fondamental de l'UE. C'est important, même si la Charte attendra le Traité de Lisbonne en 2008 pour prendre valeur juridique. Puis, va se mettre en place une phase d'harmonisation, et on ne peut pas négliger l'apport des quatre directives qui vont se succéder. La première en 2001, la directive protection temporaire. On essaie de tirer des leçons de la guerre dans l'Ex-Yougoslavie, mais elle ne sera jamais employée sauf l'année dernière avec l'Ukraine. C'est donc important puisque c'est une réponse à l'afflux massif, un peu à l'image des conventions régionales d'asile en Afrique ou en Amérique.

En 2003, la directive Accueil est adoptée. Ce que l'on veut c'est garantir un niveau de vie décent aux demandeurs d'asile avec notamment un accès aux soins physiques, psychologiques, la scolarisation des mineurs et des droits pour famille. En 2004, la très importante directive Qualification qui introduit la fameuse protection subsidiaire. À l'époque, elle n'est pas très favorable car le statut du protégé subsidiaire est très inférieur en termes d'emploi et en droit du séjour. Cette directive qualification introduit la protection subsidiaire, et surtout elle reconnaît un statut qui est beaucoup plus intéressant, car celui qui bénéficie de la protection internationale, a un droit au séjour, qui varie dans le temps selon s'il est réfugié ou autre. C'est vraiment quelque chose de positif. Enfin, la plus difficile à adopter, en 2005, la directive Procédure. Intéressante, car ce que l'on veut c'est éviter les disparités entre les États. On va donc poser l'obligation d'entretien avec le demandeur dans une langue qu'il comprend. On a toute une série de dispositions qui sont importantes, un droit à l'information, faire connaître ses observations une notion de vulnérabilité également. Voilà pour les aspects positifs. Ces directives vont être révisées dans un sens qui va parfois favoriser la protection. Par exemple, la

protection subsidiaire sera révisée dix ans après son adoption et le protégé a désormais un statut très proche du réfugié. Le problème c'est que cette logique de protection entre en contradiction avec la logique de maîtrise des flux migratoires, ce que Serge Slama appelle la « policierisation de l'asile ».

En droit interne par exemple, on a parlé des zones d'attentes. Cela veut dire que l'on enferme les demandeurs d'asile pendant un certain temps, qui n'a cessé d'ailleurs de s'allonger même si on l'a assorti de garantie. Toujours sur le plan du droit interne, une fois que l'on est sur le territoire, la loi Pasqua de 1993 organise un filtrage et conditionne le droit au séjour provisoire à un certain nombre de choses, notamment ne pas menacer gravement l'ordre public. On voit déjà le droit interne réagir, puis surtout le droit communautaire. Avec Schengen et Dublin, on perd le choix du pays d'asile. Avec les résolutions de Londres de décembre 92, peu connues mais qui sont essentielles, ce sont les ministres de l'Intérieur qui forgent les concepts essentiels du droit d'asile actuel : demandes manifestement infondées, pays d'origine sûr, pays tiers sûr. On va retrouver cela dans les directives ultérieures. La directive Procédure reprend ces notions-là, la directive Accueil introduit la notion de rétention administrative ou d'assignation à résidence. La directive Qualification reprend et développe la notion d'asile interne. Puis elle introduit une possibilité nouvelle puisqu'on peut exclure de la protection subsidiaire, quelqu'un qui menace gravement l'ordre public. On voit comment s'infiltrer les préoccupations sécuritaires. Enfin, on met en place des sanctions à l'égard des transporteurs, un délit d'aide à l'entrée et au séjour, on voit donc toute une panoplie de mesures coercitives et qui manifestent une dérive du droit d'asile. La réduction des taux d'asile est significative : entre 81 et 91, on a 11 000 décisions d'octroi et 230 000 déboutés.

Dans un deuxième temps, une fois que l'on a fixé ce cadre, on va voir l'asile entravé, et le droit d'asile dévoyé. Il ne s'agit pas de dire qu'on n'accorde pas l'asile en France, puisqu'on l'accorde ; 41% des décisions ont accordé une protection en 2022, OFPRA et CNDA confondues. De même, en Europe, c'est un peu plus, on a 51% de taux d'octroi de la protection mais avec de très fortes disparités selon les pays. Le dévoiement se manifeste de deux manières. D'abord en amont, c'est la dissuasion du droit de demander asile. Deux problèmes : l'accès au territoire et l'accès aux procédures entravé. On ne doit pas être refoulé, on doit pouvoir entrer avec une immunité pénale donc de façon irrégulière nous dit la Convention de Genève. Tout cela va être battu en brèche puisqu'alors qu'en principe on a pas besoin de visa, des pays en instaurent, on voit l'apparition de visa de transit aéroportuaire imposés par l'UE. À cela s'ajoute des contrôles aux frontières de plus en plus dématérialisés, avec les morts : depuis janvier 400 morts en Méditerranée alors que nous sommes à la mi-avril. Certaines années, comme en 2016, c'était 5 000 morts en Méditerranée. On est face à des contrôles qui rendent impossibles le franchissement des frontières, d'autant qu'on les trouve aux frontières extérieures mais aussi aux frontières intérieures puisqu'il est possible de les mettre en œuvre lorsqu'il y a, à nouveau, une menace pour l'ordre public.

Ensuite, un accès aux procédures d'asile de plus en plus difficile. D'abord, le règlement Dublin n'est pas pertinent, il est inefficace, tout le monde le dit, tout le monde le sait mais on le maintient. On renvoie autant qu'on reçoit et finalement on aboutit au moment de la crise syrienne, au principe de la relocalisation car la Grèce et l'Italie n'en peuvent plus, avec une opposition des pays de l'est. Le groupe de Visegrád est montré du doigt certes mais il ne faut pas oublier que la Hongrie était un des pays qui était le plus accueillant à l'égard de la demande d'asile. On a également l'accélération des procédures avec des cas de plus en plus fréquents, de recours au juge unique, pas d'ordonnances et des délais raccourcis, plus de recours suspensif devant la CNDA. Bref, le dispositif fait disparaître des garanties essentielles du droit d'asile. En matière d'accueil, la rétention administrative ne cesse de s'accroître dans la durée, il y a l'assignation à résidence, les problèmes des mineurs isolés étrangers... Puis bien-sûr, l'ordre public est partout, on rattache

l'OFPPRA, on le met sous tutelle du ministre de l'Intérieur. Sans mettre en doute l'indépendance de l'OFPPRA, il n'empêche que la tutelle pose la question de pourquoi lier à ce point l'asile et l'immigration, alors que ce sont deux problématiques fondamentalement différentes.

Le dernier point que je voudrais aborder sur le dévoiement du droit d'asile, au-delà de la dissuasion qui s'exerce sur les demandeurs d'asile, c'est l'éclatement de la protection au titre de l'asile.

En premier, le basculement de la protection internationale de la Convention de Genève, article 14 de la directive qualification. La Convention de Genève prévoit des clauses d'exclusion strictes, qui ne rendent pas compte de l'ordre public mais à des conditions relatives à l'indignité nationale, autrement plus ferme. Avec cet article 14, la Cour de justice de l'UE ne sais pas comment s'y prendre puisque la Convention de Genève interdit d'ajouter une nouvelle clause d'exclusion. Pourtant, on aimerait refuser l'asile à des personnes qui pourraient menacer l'ordre public, alors on décide par un raisonnement invraisemblable, de dissocier le statut de réfugié, de la qualité de réfugié. Donc, vous êtes réfugiés mais vous n'avez pas le statut. A noter que l'on n'a pas ce problème pour la protection subsidiaire, puisqu'il est prévu de pouvoir la retirer en cas de menaces grave à l'ordre public. On voit que l'ordre public pénètre même le système de Genève, et c'est appliqué par l'OFPPRA et la CNDA.

Enfin, on voit une diversification de la protection, donc un bouleversement de la protection de la Convention de Genève d'une part, puis une fragmentation de la protection. On avait déjà la protection de Genève, à laquelle s'est ajoutée la protection subsidiaire et la protection temporaire qui fonctionne bien. Se pose maintenant la question de savoir pourquoi on l'a mise en route pour les Ukrainiens, et pas pour les Syriens. Soi-disant, on n'a pas eu d'afflux massif ni d'urgence, or on a recouru à l'article 78 du traité de l'Union qui prévoit une situation analogue. On voit bien les deux poids deux mesures, et on voit bien à propos de la place faites aux Ukrainiens, qui subissent évidemment l'invasion la plus terrible qui soit. On observe que les fameux pays de Visegrád font la fine bouche, et que l'on distingue parmi ceux qui sont accueillis les Ukrainiens de tous ceux qui, étrangers, Africains notamment, étaient venus faire étude en Ukraine se sont d'abord fait refouler à la

frontière. Donc, la solidarité européenne pour quelles valeurs ? Parmi la diversification des protections, c'est l'externalisation avec la réinstallation qui va être l'objet d'un débat. Ce n'est pas de la protection, d'abord cela concerne un nombre dérisoire de personnes et c'est discrétionnaire, on prend en considération les liens culturels et linguistique, mais par rapport aux besoins de protection, qu'est-ce qui détermine ce choix ? Puis, on voit se développer les fameux permis de séjour humanitaire, l'Italie l'avait largement utilisé au point que c'était devenu la première forme d'asile, mais Salvini a abrogé ces dispositions. L'Allemagne a fait de même avec le permis humanitaire, mais en jouant sur la clause de souveraineté de Dublin.

Je ne sais pas très bien où l'on va, mais l'asile va vraiment très mal. On voit les tendances xénophobes, racistes, qui permettent aujourd'hui de dire tout haut ce que certains pensaient tout bas, c'est particulièrement inquiétant. L'asile n'a, sans doute, pas de très beaux jours devant lui si l'on en juge aussi bien l'incapacité des États européens à se mettre d'accord depuis maintenant 5 ou 6 ans, avec ce Pacte européen sur l'asile qui est tout sauf un pacte, puisqu'en définitive il s'agit de se mettre d'accord pour fermer d'avantage les frontières de façon à réduire le problème de la solidarité, car si l'on a moins de personnes, on a moins de problème de solidarité. Or, la solidarité, le groupe de Visegrad et plus largement maintenant de plus en plus de pays européens, n'y tiennent pas. Du côté français, nous aurons l'occasion de débattre de ce projet de loi qui n'en est plus un, et qui va passer par de multiples décrets, avec des contentieux devant le conseil d'État sans doute après. Pour finir et défendre le HCR, la collégialité s'en va et la présence du HCR disparaît, puisque si c'est à juge unique, ce ne sont pas les assesseurs qui vont rester. La présence du HCR est un compromis historique au moment où l'on fait la loi de 1952, on hésite et on trouve ceux qui sont partisans d'un système interne, ce qui va donner naissance à l'OFPPRA, et au niveau du recours, une juridiction spéciale avec présence du HCR. L'enjeu est historique, car pourquoi certains veulent une protection internationale et d'autres une protection nationale ? Sous Vichy, le bureau des apatrides a renvoyé en Allemagne des juifs allemands qui étaient venus chercher refuge en France. Il y a de grands débats à la chambre des députés pour savoir si l'ont fait prévaloir la protection internationale ou si l'on fait prévaloir une protection interne. On coupe la poire en deux : OFPPRA pour la protection nationale et recours devant une juridiction avec trois personnes dont une représentant le HCR.



4

TABLE RONDE 1 : L'UE EST-ELLE À LA HAUTEUR
DES DÉFIS INTERNATIONAUX DE PROTECTION ?

Animateur : Francis BROCHET, Journaliste groupe Ebra

Intervenants : Paolo ARTINI, représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France et à Monaco, Pauline CHAIGNE, chargée de mission à l'Agence européenne de l'asile (ECAA), Catherine WOOLLARD, secrétaire générale du Conseil européen, pour les réfugiés et les exilés (ECRE), Yves PASCOUAT, consultant en politiques migratoires, fondateur du site EUMYLAW

Francis BROCHET | Je suis journaliste au groupe EBRA, groupe de presse régionale, je travaille au bureau parisien de ce groupe, en particulier sur questions européennes ce qui explique ma présence dans ce panel. Je vais tout d'abord donner la parole à Paolo Artini qui va revenir sur le contexte international et peut-être le rôle que peut jouer l'Europe qui est en première ligne, on vient de le rappeler, avec le Proche et Moyen-Orient, avec l'Afrique et depuis peu, avec l'Ukraine.

Paolo ARTINI | Bonjour et félicitations pour les 40 ans ! Le HCR fait partie des aînés qui ont dépassé les 70 ans, avec la CNDA et l'OFPRA. Merci pour l'invitation je suis ravi d'être ici et effectivement la situation est complexe, surtout au regard du niveau de déplacement forcé au niveau international. À mi-2022, on comptait déjà plus de 103 millions de déplacés de force dans le monde. Dans quelques semaines, il y aura la publication des tendances mondiale pour la fin de 2022, et c'est sûr que le chiffre va augmenter. On est dans une dynamique d'augmentation du nombre de déplacés qui dépend du fait que les crises internationales majeures perdurent et du fait qu'il y a une quantité de nouvelles crises qui arrivent. Jamais le HCR n'a déclaré autant de crises humanitaires avec des déploiements du staff. Il y a même des crises dans les crises, comme on l'a vu par exemple en Syrie avec le tremblement de terre, donc une crise humanitaire et un tremblement de terre qui arrive en Turquie et en Syrie, et l'impact du changement climatique de plus en plus important, qui s'imbriquent avec d'autres facteurs ; on l'a vu dans le Sahel, on l'a vu en Somalie, on l'a vu au Mozambique, avec beaucoup de personnes qui vont fuir à cause de cette multiplicité de facteurs.

Donc à la question « est-ce que l'Union est à la hauteur des crises ? », il faut dire qu'elle doit être à la hauteur car on sait que la majorité des déplacés de force sont accueillis dans des pays en développement tout près des situations de crises, donc la priorité devrait être de considérer ces pays pas seulement comme des pays de transit, d'origine pour la gestion de la migration, mais comme des pays partenaires qui accueillent beaucoup de réfugiés et qui doivent être soutenus. Vous évoquez l'Afrique : l'Afrique subsaharienne par exemple a besoin de beaucoup d'aide au niveau des financements des crises, comme en Afghanistan ou en Syrie. Il faut soutenir les pays qui accueillent ces réfugiés et l'UE a un rôle important à jouer.

Il y a une crise plus proche en Méditerranée. Le nombre de morts et de personnes disparues en mer a été cité cette année, c'est énorme. On l'a vu récemment aussi avec des naufrages au large de la Tunisie, et là, la priorité est de sauver des vies, on le dit, on le répète il faudrait augmenter la capacité des secours en mer car elle n'est pas suffisante, il ne faudrait pas criminaliser les ONG qui aident cette situation, il ne faut pas avoir des discussions interminables sur qui est le pays qui est responsable pour chaque bateau, d'ailleurs on a publié des observations juridique sur la responsabilité des pays côtiers, des pays de pavillon. On a vu et salué la déclaration

de solidarité qui a été approuvée à la fin de la présidence française mais l'enjeu est de vraiment traduire les déclarations dans quelque chose de pratique, dans l'action, et trouver ce fameux équilibre entre responsabilité et solidarité, et pas au détriment des garanties des demandeurs d'asile.

Il y a une dynamique d'augmentation de la demande d'asile, on le sait. Je lisais le rapport de mes collègues en Italie : au 11 avril, il y avait déjà compté plus de 31 000 arrivées par mer, ce qui représente une augmentation de 295% par rapport à la même période l'année dernière donc il faut se préparer, il faut donner l'accès aux territoires aux personnes qui ont besoin de protection et c'est possible de gérer les frontières et en même temps respecter les droits de l'homme et le droit d'asile, ce ne sont pas des objectifs incompatibles. Il faut éviter naturellement d'externaliser les responsabilités de l'asile, comme certains pays sont tentés de faire, avec un transfert des demandeurs d'asile dans les pays où il n'y pas les standards. Nous, on ne considère pas les voies légales sûres comme une forme d'externalisation mais comme une forme de solidarité et de ciblage des plus vulnérables parmi les réfugiés. Le développement des voies légales comme la réinstallation, ma collègue Jackie Keegan va en parler au niveau général cet après-midi, est très important aussi pour aider quelques personnes à éviter ces tragédies en mer, en traversant les montagnes ou les déserts, mais ça ne devrait pas être une alternative c'est à dire remplacer l'accès spontané des demandeurs d'asile qui doivent continuer d'avoir cet accès. La migration du travail peut aussi être quelque chose d'important. L'agence de l'emploi de l'Allemagne discute par exemple du besoin chaque année de 400 000 demandeurs d'asile qui travaillent. La migration du travail peut aider l'asile car ça représente une alternative à l'asile et évite que les personnes soient obligées de choisir la protection de l'asile s'ils n'ont pas de besoins de protection.

Rapidement sur la crise ukrainienne, car je pense que cela montre que l'UE peut être l'auteur d'une situation d'urgence. On a vu en quelques semaines, des millions de personnes arriver et cela a été géré avec l'activation de la protection temporaire, avec la liberté de circulation au sein de l'Union européenne qui a beaucoup aidé, la mise en valeur des associations d'Ukrainiens est aussi un élément très important. Il y a beaucoup de bonnes pratiques mises en place en France, aussi avec les guichets uniques réunissant une multiplicité d'acteurs, on a vu l'élan de solidarité avec l'hébergement citoyen, on est en train de faire une étude sur l'hébergement accompagné car on a vu qu'il pourrait être utilisé dans d'autres situations. Sur la prévention contre la traite des êtres humains, il s'agit d'une population à 90% de femmes et d'enfants, donc il y a beaucoup de bonnes pratiques. Il faut se préparer au futur, pour ce qui concerne aussi la protection des Ukrainiens une fois que la protection temporaire sera terminée, il faut réfléchir à une protection qui soit plus protectrice avec un accès durable aux droits.

Il est clair que les pays ont répondu de façon différente pour les Ukrainiens, si on compare à ce qui est fait pour les réfugiés

et demandeurs d'asile des autres pays. Aussi, quelles sont les leçons à tirer pour essayer d'améliorer de façon systémique le système d'asile sur la base de bonnes pratiques qui ont été piloté pendant la crise ukrainienne ? C'est ce qui pourrait être très important pour les mois à venir. Après, on pourrait parler plus spécifiquement des opportunités qui sont là pour améliorer l'asile au niveau de l'Europe avec ce fameux Pacte européen sur l'asile et la migration qui n'est pas parfait mais qui contient quand même des éléments qui pourraient éviter les pratiques de push-back ou d'externalisation, et au niveau global comme Jean-François Ploquin le rappelait, lié au Forum mondial sur les réfugiés qui est à la fin de l'année et où on attend beaucoup d'engagement des États et de l'Europe, et de tout le monde (y compris des réfugiés qui participeront pour renforcer cette solidarité qui manque en ces temps).

Francis BROCHET | Merci de ce point positif. Ce que je comprends, c'est que quand l'Europe veut, elle peut. À vous Pauline Chaigne, de l'Agence européenne pour l'asile (EUAA), pour parler peut-être en particulier de ce Pacte sur la migration et l'asile, qui date je crois de septembre 2020.

Pauline CHAIGNE | Merci beaucoup de votre invitation et je me joins aux souhaits pour les 40 ans de Forum réfugiés. Nous sommes peut-être la petite sœur dans le domaine de l'asile, avec le premier mandat de l'agence adopté en 2010 et le mandat révisé en janvier 2022. Ça nous permet aussi de nous distinguer un peu de la Commission européenne et des législateurs européens qui travaillent sur le Pacte puisque le mandat de l'agence est d'assister les États membres dans la mise en œuvre des politiques qui sont décidées par les institutions. Dans ce sens-là, car je vois les débats sur Dublin pointer son nez, je souhaite me distinguer un peu de ce côté-là.

Si vous me le permettez, je voudrais commencer, comme l'avait fait la professeure, en parlant très brièvement de chiffres, puisque suite à une baisse relative des demandes d'asile pendant la période de Covid, nous avons vu de nouveau les demandes d'asile dans l'Union européenne augmenter fin 2021, et on atteint fin 2022 un niveau qui n'avait pas été vu depuis la crise syrienne de 2015/2016 (966 000 demandes enregistrées à la fin de 2022 dans l'Union européenne). Cette tendance continue en début d'année 2023, avec donc une forte augmentation de la demande d'asile.

En parallèle de cette demande d'asile, la situation ukrainienne qui n'est donc pas comptabilisée dans celle-ci, puisque c'est une protection différente juridiquement. Environ 4 millions de personnes, en plus de ces chiffres de la demande d'asile, sont arrivées dans l'Union européenne, dont plus de 3 millions dans la première moitié de 2022.

Donc avec ces chiffres qui donnent le contexte, quelle est la réponse de l'Union Européenne ? Vous me permettrez d'utiliser l'exemple de mon Agence et de la réponse que nous avons donnée dans cette situation pour montrer une certaine solidarité européenne.

D'abord, pour résumer, notre travail s'appréhende autour de trois types de soutien : une assistance opérationnelle, une assistance à la formation et au développement professionnel du droit d'asile des agences nationales, et le partage des bonnes pratiques au sujet de la mise en œuvre du droit d'asile européen pour permettre une meilleure mise en œuvre et une meilleure harmonisation. Maintenant, notre agence, avec la pression actuelle, est présente opérationnellement dans 13 États membres, alors que début 2022 nous étions dans 8 États membres et avant seulement dans les 4 États membres méditerranéens, donc une forte augmentation qui illustre également la pression. Neuf de ces États membres sont assistés en particulier sur la mise en œuvre de la protection temporaire dans le cadre de l'arrivée des Ukrainiens. Dans le cadre des Ukrainiens en particulier, nous assistons les

États membres par exemple dans l'information donnée aux demandeurs d'asile y compris par des hotline, nous assistons à l'enregistrement des demandes de protection temporaires, à l'évaluation des critères d'éligibilité, et je pense que c'est important de rappeler, puisque vous en avez parlé Madame la Professeure, que l'invocation de la protection temporaire est élargie non seulement aux Ukrainiens mais également aux personnes non-ukrainiennes qui étaient résidentes légalement en Ukraine, les critères d'éligibilité les comprends. Nous appuyons aussi la délivrance de cartes de protection, l'assistance au système d'accueil, l'aide à l'interprétation. Dans d'autres domaines, nous avons dû renforcer la formation puisque nous avons dû, j'utilise souvent cette citation venant d'une autre conférence qui disait que « nous avons dû soudainement ressortir la directive du tiroir » car elle a été adoptée en 2001 et n'avait jamais mise en œuvre auparavant donc beaucoup de formation sur « qu'est-ce que la protection temporaire, ce qu'elle apporte, que sont les droits ».

Notre agence a été créée en 2010, son mandat révisé en 2022, et si vous me le permettez je dirais quelques mots sur notre mandat puisque ça faisait partie à l'origine de ce paquet législatif précédent le Pacte. Ce nouveau mandat sorti du paquet, pour être adopté séparément et j'espère pour permettre une meilleure harmonisation, une meilleure pratique au niveau de l'Union européenne, est entré en vigueur en janvier 2022. Pour souligner quelques aspects de ce nouveaux mandat qui sont intéressants, en particulier la création d'une réserve d'asile de 500 experts des États membres pour un déploiement opérationnel plus rapide, d'un programme de formation renforcer notamment dans le domaine de l'accueil, plus d'outils opérationnels y compris des notes d'analyse sur les pays d'origines et des notes d'orientation pour aider les États membres à évaluer les demandes de protection internationale, et enfin le mécanisme de surveillance qui entrera en vigueur à la fin de l'année 2023, où l'Agence évaluera la situation les différents pays de l'Union européenne.

Ce qui m'amène au Pacte ! L'Agence faisait à la base partie des différentes propositions de révision du droit européen en matière d'asile. Je vais juste dire quelques mots puisque comme je l'ai dit en introduction, l'Agence ne prend pas part aux discussions législatives.

En 2016, première proposition de pacte, y compris l'Agence qui a été coincée, nouvelle proposition de la Commission européenne en 2020 sur un pacte qui s'appelle maintenant Pacte sur l'asile et la migration, donc on va au-delà de l'esprit de Tampere, et le pacte amende deux législations existantes ; les procédures communes d'asile et Eurodac. Et propose 3 nouvelles législations: la malnommée directive sur le filtrage, un règlement sur la gestion de l'asile et de la migration, qui devrait être une refonte en partie du règlement Dublin et un règlement pour faire face aux situations de crises. Le processus est encore très lent, vous avez parlé de l'accord des acteurs législatifs sur le paquet d'ici les prochaines élections de 2024, on va voir ce qui est possible. Une avancée dans ce sens avec l'adoption récente il y a quelques semaines, par le Parlement européen, de sa position sur un certain nombre de propositions notamment sur le filtrage et sur la gestion de crise. Je vais quand même souligner qu'au sein du paquet, il y a déjà accord provisoire sur la révision du règlement Qualification, le programme européen de réinstallation et la directive Accueil, qui sont en attente de l'adoption ou de progrès suffisants sur le reste du paquet asile pour pouvoir également être adoptés donc essayer de trouver cette balance entre textes plus restrictif et textes sur les droits.

Les changements principaux du Pacte, dont on pourra discuter peut-être, sont la question du filtrage préalable à l'entrée sur le territoire, les procédures aux frontières, l'avenir du système de Dublin et la solidarité interne (obligatoire ou non) au sein de l'Union européenne, et le type de participation des États membres à la solidarité que ce soit en termes de relocalisation ou de participation financière et bien sûr l'avenir

de la protection temporaire qui, certes, est distinguée du reste des protections mais qui a montré son efficacité. Juste pour rappel, avant 2022, la directive sur les crises proposait de retirer ce principe de la protection temporaire, et avec sa dernière communication sur les 1 an de la mise en œuvre de la directive protection temporaire, la Commission est revenue dessus en disant qu'il faudrait trouver un système où la protection temporaire continue à garder sa place, c'est peut-être le point positif de cette situation-là.

Pour conclure avec quelques remarques, la situation malheureusement, risque d'être inchangée avec un nombre grandissant de crises comme le soulignait Paolo et d'autres facteurs qui vont contribuer aux déplacements forcés comme les insécurités alimentaires. Les questions que je souhaiterais poser pour la discussion sont les suivantes :

1. Le pacte va-t-il être adopté et sous quelle forme ?
2. Quelle transition pour la protection temporaire ? Puisqu'elle est limitée dans le temps, elle a permis certes d'éviter certaines pressions sur les systèmes d'asile bien qu'elle n'ait pas évité la pression sur les systèmes d'accueil, mais une fois que ces personnes arrivent en fin de protection temporaire, quelle transition vers un autre type de statut et quel statut ? Quelles sont les leçons à tirer de la protection temporaire ?

Francis BROCHET | Merci beaucoup, on va poursuivre j'imagine sur le pacte sur l'asile et la migration avec Catherine Woolard du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) qui représente je crois à peu près plus de 100 ONG venues de 40 pays.

Catherine WOOLARD | Merci et comme toujours c'est un plaisir d'assister au colloque de Forum réfugiés, je crois que j'étais au premier de cette série qui fête vos anniversaires.

Dans mon intervention, j'essaierais de répondre à la question que les organisateurs nous ont posé sur l'Union européenne, mais je le ferai de manière assez ambivalente et contradictoire car l'UE est pleine de contradictions dans ce domaine.

Il y a deux ans, j'aurais dit simplement non, l'UE n'est pas à la hauteur des défis dont les intervenants précédents ont parlé. Pourtant, après la réponse à la guerre en Ukraine, il faut dire que oui, l'UE est capable, apparemment, de répondre à une crise de déplacement. Donc j'aborderais ces deux côtés. D'abord, je parlerais du pacte et des réformes et après de l'Ukraine et ce que montre la réponse en termes de capacité de l'Union européenne.

En termes de réforme, y compris le pacte, je présenterai l'analyse d'ECRE, en tant qu'alliance d'ONG. On a un point de vue assez critique, on analyse les réformes de la protection internationale.

Cette série de réforme était la réponse de l'UE au contexte international, le contexte que les intervenants ont présenté, et c'était la réponse surtout aux crises politiques et internes provoquées par les arrivées des réfugiés en 2015. Maintenant, il y a bien 13 propositions législatives qui restent à conclure en matière d'asile et de migration, et dans des domaines liés. Notre prévision est que certaines seront adoptées dans une réforme partielle, on est un peu dans la spéculation, mais on attend cette réforme partielle. Ce n'est pas possible que toutes les propositions soient adoptées, il n'y a qu'un an avant que les mandats de la Commission et du Parlement soient terminés. Maintenant, ce que l'on voit à Bruxelles, c'est que les 2 colégislateurs avancent. Le Parlement européen vient de publier ses positions sur 4 des propositions législatives et le Conseil ainsi que les États membres continuent à discuter sur la base de l'accord facilité de la présidence française du Conseil. Ce qu'on attend comme propositions qui vont passer : le règlement sur la base de données EURODAC, sur la réception, sur la qualification, le règlement - mal nommé comme Pauline

vient de dire - établissant un système de filtrage aux frontières, et certains des éléments du règlement gestion de l'asile et migration - règlement qui remplace Dublin, plus ou moins - et certains éléments du règlement sur les procédures. En termes de contenu, les versions finales adoptées ne seront pas loin des textes originaux de la Commission. Le Parlement de son côté propose des amendements qui, en général, améliorent la situation en termes de protection. En revanche, le Conseil propose des amendements qui sont toujours plus restrictifs, même plus restrictifs que les propositions originelles de la Commission. Donc, après les négociations c'est probable que l'on arrive au milieu, c'est à dire plus ou moins sur la version originale.

Ma deuxième remarque sera sur les conséquences de cette réforme, réforme probable, ce n'est pas certain mais c'est probable. Malheureusement, ces changements vont créer un régime qui est plus restrictif, même cruel, mais sans résoudre le problème primordial qui est le problème de Dublin dont les représentants ont parlé ce matin avec tous les effets négatifs de Dublin. D'abord, il y aura une concentration du régime des responsabilités aux frontières externes de l'Union avec ce mécanisme de filtrage et avec l'utilisation renforcée des procédures d'asile à la frontière dans un contexte de privation de liberté avec l'application de la fiction que les personnes ne soient pas entrées sur les territoires des États membres. La réforme prévue encourage principalement l'utilisation de procédures de seconde classe, des procédures accélérées aux frontières et d'inadmissibilité en utilisant le concept du pays tiers sûr. Souvent la réforme est basée sur une réduction des garanties individuelles avec les recours et une approche parfois punitive pour ce qui concerne les mouvements secondaires.

On trouve un côté positif en ce qui concerne la responsabilité et la solidarité, avec un nouveau mécanisme qui priorise la relocalisation des demandeurs d'asile, mais attention, ce mécanisme est correctif dans le sens où le but sera de corriger les effets du système de Dublin. Les règles de base ne changeront pas, Dublin n'est pas mort. Les règles après la réforme potentielle sont en grande partie les dispositifs actuels de Dublin, avec tous ses problèmes. La réforme ne va pas sauver la protection en Europe mais ce n'était pas ça le but. L'objectif de cette réforme était d'empêcher les arrivées des gens, c'était la réponse aux crises politiques à la suite des arrivées de 2015. Mais les gens continueront à arriver en Europe à cause de la situation dramatique globale, mais seront maltraités. J'aimerais aussi souligner la complexité de ces propositions, au point d'être vraiment impraticables. Cela pose la question de la mise en œuvre par les États membres et le respect de cette réforme.

Après avoir parlé de tous ces éléments difficiles, je veux brièvement mentionner le côté positif. Dans un moment historique, l'UE s'est montrée à la hauteur des défis : c'est la réponse aux déplacements de l'Ukraine. Lorsque les négociations se déroulaient sur toutes ces réformes, la guerre s'est déclenchée et 8 millions de réfugiés ont dû fuir l'Ukraine. Malgré la crise humanitaire et la situation très précaire qui persiste dans beaucoup d'États membres de l'UE, la réponse a été très positive, contraire à celle que l'on connaît habituellement, grâce à l'activation de la directive de protection temporaire. L'accès aux frontières était garanti plutôt que l'expulsion qui est la réponse habituelle, l'accès à la protection était automatique, plutôt que des difficultés de l'attente des décisions pendant des mois ou des années, la liberté de circulation n'était pas seulement acceptée, elle était facilitée et encouragée, tout comme la réunification familiale ou encore les droits sociaux et économiques pour les réfugiés ukrainiens. Malgré l'échelle de la crise et la panique, la paralysie politique qui la caractérisent en générale, la réponse ne s'est pas faite de manière éclatée. Pour une fois, l'UE était à la hauteur. Pourquoi cette différence ? On sait qu'il y a un certain racisme, une certaine islamophobie parmi les explications, mais la principale résulte de la proximité et des risques sécuritaires. Pour une fois, la réponse était collective, et c'est ça qui est important.

En guise de conclusion, quelques remarques. Le pacte et les réformes ne vont pas changer grand-chose. Le vrai défi est toujours la mise en œuvre des dispositions actuelles du régime d'asile européen. La priorité aurait dû être le respect du droit d'asile, ainsi que le combat de l'impunité face aux violations flagrantes. Même si la réforme échoue, le régime existe, comme nous l'a dit la Professeure, cette histoire est là et est longue. Pour ECRE, la réforme n'est pas adaptée aux problèmes, surtout qu'elle n'aborde pas la question de Dublin qui constitue vraiment le dysfonctionnement du système. Mais il faut quand même que l'on sorte de cette réforme donc une conclusion serait la bienvenue. La réponse à la guerre de l'Ukraine montre que l'UE a les outils nécessaires et est à la hauteur quand elle veut. Les alternatives restent importantes. Les priorités devraient être les investissements dans les systèmes d'asile, les voies sûres et légales, le soutien à l'intégration et notamment les ressources pour le droit au travail et une politique externe qui se penche sur les causes profondes des déplacements.

Francis BROCHET | Merci beaucoup. Yves Pascouau, je retiens un terme de l'intervention de Catherine Woolard, c'est «responsabilité et solidarité», mais ce ne sont pas toujours les mêmes pays qui sont concernés, pour les uns on parlerait de responsabilité, les autres de solidarité ?

Yves PASCOUAU | Merci pour l'invitation à participer à cette table ronde et joyeux anniversaire à Forum réfugiés. Je répondrai à votre question plus tard. Avant, je vais faire comme Catherine et essayer de répondre à la question posée : l'Union européenne est-elle à la hauteur des défis internationaux de protection ?

Je vais faire deux remarques préalables. La première est que les propos que je vais tenir ici n'engagent que moi et n'engagent pas les différentes organisations et institutions avec lesquelles je travaille. La deuxième est que j'arrive directement de Nantes et vous savez que Nantes n'est pas administrativement en Bretagne, donc je ne ferais pas une réponse de breton mais je ferais une réponse de normand, donc est-ce que l'UE est à la hauteur ? oui et non. Oui elle est à la hauteur, ça a été dit je ne vais pas m'étendre là-dessus, évidemment que le déclenchement de la protection temporaire démontre que dans cette situation-là l'UE est à la hauteur, ses États membres le sont pour accueillir et accompagner un ensemble de personnes qui reçoivent le statut de la protection temporaire.

Il suffit de relire les conclusions de Tampere de 1999, c'est à dire le moment où les États membres de l'UE disent vouloir attribuer une compétence en matière d'asile à l'UE. Puis, en octobre 1999, les chefs d'États et de gouvernements se sont réunis en Finlande pour poser ce que l'on va appeler les « jalons Tampere », grosso modo les orientations de ce à quoi devrait ressembler la politique européenne d'asile et d'immigration. En ce qui concerne l'asile, les chefs d'États et de gouvernements, en octobre 1999, précisaient que « le Conseil réaffirme l'importance que l'Union et ses États membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile. Il est convenu de travailler à la mise en place d'un régime européen d'asile commun fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et d'assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque de nouveau d'être persécuté, c'est à dire de maintenir le principe de non-refoulement ».

On est là véritablement sur un socle qui me semble répondre aux enjeux de protection, et je pense que les années qui ont suivi, c'est dire l'activité législative qui avait pris cours au sein de l'UE entre 1999 et disons 2013, a démontré que les États membres et les institutions de l'UE, ont cherché par l'harmonisation de leurs droit par l'intermédiaire dans un premier temps des normes minimales et ensuite des différentes directives applicables à la matière de l'asile, à harmoniser leur droit et à hausser la protection commun sur l'espace européen, tant et si bien qu'on pouvait dire il y a

encore quelques années sans rougir, que probablement les États membres de l'UE ont créé l'espace le plus protecteur de la planète. À partir du moment où le candidat réfugié posait le pied sur l'espace européen, il avait, en droit, un ensemble de garanties procédurales et juridiques qui lui permettaient de voir sa demande examinée, une décision apportée à sa demande et un statut relatif à celle-ci.

Il est vrai que ce système de protection a été construit en parallèle d'un renforcement toujours plus important de l'accès au territoire européen, si bien que poser le pied sur l'espace européen était toujours plus compliqué, mais on voit bien que les règles qui ont été adoptées par les institutions européennes ont démontré une volonté de mettre en œuvre les jalons de Tampere et de garantir la création un espace de protection.

On est cependant passé d'un espace de protection à un espace protégé, et ça c'est un peu la bascule de 2015 et c'est la deuxième partie. Non, je ne pense pas que l'UE soit aujourd'hui à la hauteur des enjeux internationaux, et si je voulais faire un mauvais mot ou comme on dit maintenant, du buzz, je pourrais dire que l'on va essayer de faire une radiographie d'une faillite collective, faillite étant évidemment un terme beaucoup trop important. Reste que si l'on prend chaque acteur européen individuellement, on voit que chacun a failli à sa mission. Les États membres évidemment, qui à partir de 2015 et donc à l'arrivée d'un nombre important de ressortissants de pays tiers notamment Syriens sur le territoire européen, n'ont pas déclenché la directive protection temporaire mais en plus ont logé la question migratoire et de l'asile au cœur même des activités du Conseil européen, la plus haute institution politique de l'UE, allant jusqu'à modifier les règles du jeu puisque l'on en est arrivé à essayer d'obtenir un consensus pour adopter des règles et donc à un blocage complet qui a abouti à des divisions entre les États qui continuent encore aujourd'hui à exister. Donc au niveau des États membres, on est sur une situation où, politiquement, les désaccords et les divisions font qu'il n'est pas possible aujourd'hui de traiter de la question, et je pense que Catherine l'a démontré avec suffisamment de clarté, pour répondre à ces enjeux-là.

La Commission européenne, je pense, a souffert de deux travers. Premier travers, qui est lié à la sensibilité de cette politique qui est que, pendant toutes ces années, la Commission n'a jamais utilisé, que ce soit en matière d'asile ou d'immigration, son pouvoir de manquement et son pouvoir de faire reconnaître par la Cour de justice notamment, que les États membres ne mettaient pas en œuvre correctement les règles adoptées en matière d'asile. Or je reste convaincu que si on appliquait correctement ce que l'on a aujourd'hui, tout le monde irait mieux : les États, les citoyens et surtout les candidats réfugiés. Mais la Commission européenne s'est bien gardée dans ces domaines-là, d'activer son pouvoir de contrôle et de gardienne des traités. Si bien que les États, voyant qu'ils avaient un blanc-seing et que le contrôle n'était pas exercé, ont eux-mêmes appliqué les règles comme ils l'entendaient c'est à dire de manière assez différente en fonction de leur positionnement géographique.

Deuxième travers à mon avis de la Commission européenne, mais c'est un travers des institutions, en 2016, elle a souhaité répondre à la crise de 2015, donc elle a présenté quelques propositions législatives qui n'étaient pas fondamentalement très bonnes, et puis elle a repris ces propositions législatives là dans le pacte parce qu'évidemment une nouvelle Commission va faire bien mieux que la précédente. En réalité, la nouvelle Commission européenne dans son rôle d'initiative législative, a présenté un paquet asile qui n'avait pas besoin d'être présenté (ça c'est ma position) parce qu'elle n'avait pas fait d'évaluation de l'application des règles précédentes adoptées en 2013 et que le seul élément fondamental de dysfonctionnement était le système Dublin. Donc elle aurait dû, à mon avis, s'attaquer à Dublin et ensuite voir après une évaluation ce qui pouvait être amendé, amélioré dans le cadre législatif. Mais plutôt que de faire cela, la Commission européenne a présenté un

paquet qui va aboutir sur certains textes, je pense à la directive Procédures, à un «Frankenstein juridique».

La Commission n'a pas nécessairement fait preuve, à mon avis, d'une capacité à prendre la mesure des choses, évaluer ce qui existait déjà et améliorer ce qui devait être amélioré, donc on est parti sur une logique de paquet. Ce faisant elle a embarqué avec elle le Parlement européen puisque le rôle du Parlement c'est précisément d'adopter du droit et donc quand on jette dans la machine à produire du droit une proposition législative, il est normal que les institutions dont le job premier est de faire du droit, fassent du droit. Le Parlement européen aujourd'hui est en train de négocier pas à pas un pacte qui, il me semble, n'était pas dans sa totalité nécessaire.

Aujourd'hui, je pense que l'on est dans une double impasse :

- **Une impasse politique** : le Parlement européen et la Commission européenne sont aujourd'hui sous la pression du résultat pour deux raisons simples. La première c'est que s'ils n'adoptent pas les textes avant la fin de cette législature, ça voudra dire que : 1) ils ne se sont pas mis d'accords et que 2) tous les europhobes se jetteront sur la question en disant « Regardez, l'Union européenne est incapable de produire du droit donc ça ne sert à rien d'avoir des politiques européennes, il vaut mieux nationaliser ». Le deuxième élément, c'est que si on n'adopte pas le paquet aujourd'hui, on ne connaît pas la couleur politique du futur Parlement européen et compte-tenu de ce qu'il se passe dans les États membres de l'Union européenne, de la montée progressive de l'extrême droite au sein de ceux-ci et du système à la proportionnelle de l'élection du Parlement européen, je doute qu'on puisse avoir des compromis sur ce qu'avancait Catherine, c'est à dire la capacité du Parlement européen à maintenir un seuil suffisant de garantie.

- **Une impasse juridique** : Catherine l'a très bien expliqué, et je suis en grande partie d'accord avec ce qui a été présenté : on est sur des logiques de réduction de droit. Cependant, le problème qu'on rencontre aujourd'hui est que le droit de l'Union européenne - cela fait 20, presque 25 ans que je travaille dessus - je trouve cela formidable mais dans les administrations, dans les tribunaux et dans les cabinets d'avocat, ce n'est pas un droit qui suscite un intérêt aussi important que pour des personnes comme moi. La réalité est que demain, un règlement Procédures inapplicable, impraticable, va faire que ceux qui sont chargés de l'application de la règle vont s'en désintéresser. Donc, on aura un droit qui ne sera pas appliqué et on aura aussi des garanties et des procédures de garanties qui ne seront pas accordées à leurs bénéficiaires. Je crois que ça, les institutions européennes, et ce n'est pas une critique de fond, dans tous les cas c'est un constat, n'ont pas à l'esprit que la production d'une règle à l'échelle de 27 États membres, doit trouver un lieu d'atterrissage. Ce lieu d'atterrissage de la règle, est dans un premier temps, dans une préfecture. Or, il faut reconnaître ne serait-ce que le règlement Dublin, qui est quand même normalement connu, les préfectures l'appliquent généralement mal. Cela fini devant le juge et dans les cabinets d'avocat. La plupart du temps, y compris le juge, n'est pas nécessairement un grand féru de droit de l'Union européenne. Cette vision-là de l'application du droit me semble être souvent absente des institutions européennes alors que c'est la garantie principale et première du respect des droits qu'on accorde aux individus. De ce point de vue-là, j'ai peut-être un propos un petit peu négatif, reste que l'emballement dans lequel on s'est retrouvé, a aujourd'hui pour conséquence d'avoir toute une série de répercussions assez négatives.

Pour conclure, il faut soit qu'il y ait un sursaut, c'est-à-dire que l'on peut aussi mettre le pied sur la pédale de frein et revenir aux fondamentaux, ce n'est peut-être pas nécessairement mauvais. Soit on continue dans cette glissade en attendant un effet de génération, et peut-être que dans une génération cela irait un petit peu mieux.

Francis BROCHET | Merci beaucoup. J'ai envie de vous demander, j'ai retenu le mot d'impasse, mais alors comment peut-on en sortir ? Car, on a eu le côté positif, l'Europe peut, quand elle est face à la crise ukrainienne, mais si on est dans une impasse, est-ce qu'elle peut encore ?

Paolo ARTINI | Je pense qu'il faudrait prendre la liste des acteurs de la faillite qui a été décrite par Yves Pascouau et en faire des acteurs de changement pour plus de solidarité, au niveau de l'Europe mais cela veut dire aussi au niveau de chaque pays membre. Donc tirer les conséquences que la majorité des demandeurs d'asile et des réfugiés ne sont pas en Europe, sauf les Ukrainiens qui constituaient une exception, bien gérée. Garder la qualité de la procédure d'asile et la maintenir juste et efficace. Travailler tous ensemble sur l'inclusion socio-économique des réfugiés, il y a beaucoup d'acteurs (associations, État mais aussi le secteur privé) qui travaillent. Faire participer les réfugiés aux décisions qui les concernent, renforcer les voies légales... Il y a beaucoup de choses à faire au niveau des États membres qui peuvent influencer d'autres États. Mais l'accent a été mis sur Dublin...

Francis BROCHET | Oui Dublin n'est pas mort, on l'a entendu.

Paolo ARTINI | Il n'est pas mort, le HCR a souvent répété la souffrance que génère Dublin et les incertitudes pour beaucoup de demandeurs d'asile qui attendent des solutions. Mais je voudrais mettre l'accent sur l'importance de l'application des instruments, pas seulement des réformes. Car même Dublin pourrait être appliqué de façon un peu humanitaire, un peu discrétionnaire dans le sens de donner l'importance à l'unité de la famille, reconnaître qu'il y a des liens familiaux, reconnaître qu'il y a des communautés d'accueil qui étaient là pour les Ukrainiens, ils sont là aussi pour les Afghans et pour les Syriens...

Francis BROCHET | Et comme l'a dit Monsieur Pascouau, parfois au niveau des préfectures, on ne connaît pas vraiment Dublin et donc comment l'appliquer.

Paolo ARTINI | Oui, donc en tenant compte des menaces pour le système d'asile, par exemple l'absence d'application du système Dublin dans le contexte du Brexit. Dublin ne s'applique pas entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, ça ne va pas mieux. Il y a même des propositions maintenant qui menacent la fin de l'asile : l'externalisation de l'asile. Il n'y a pas de base de collaboration. Ce que je voudrais dire, c'est qu'il ne faut pas seulement travailler pour des règles qui renforcent la solidarité mais aussi les appliquer avec une vraie volonté d'une approche humanitaire, et d'une collaboration entre les États, il n'y a pas d'alternative.

Francis BROCHET | Madame Woolard, justement comment sortir de l'impasse dans le contexte politique qu'a rappelé Monsieur Pascouau ?

Catherine WOOLARD | D'abord, je dirais qu'il faut éviter les réformes législatives. Il aurait fallu les éviter et rester dans la pratique. On voit qu'il y a des conflits entre les États membres qui sont irréconciliables, ce n'est pas à travers la législation que l'on va dépasser ces conflits. En revanche, si on regarde la pratique, ils trouvent parfois le moyen de travailler ensemble. C'est un peu analogue avec la Convention des réfugiés : c'est très risqué de se lancer dans une procédure de réforme dans un contexte d'hostilité, un contexte où la politique est vraiment hostile au droit des réfugiés. Cela risque d'apporter cette réduction de protection. Je dirais aussi qu'il faut regarder le rôle de la Commission européenne et son attitude à l'égard de Dublin. La Commission n'est pas neutre ici, la Commission ne joue pas le rôle d'un interlocuteur ou d'un facilitateur neutre

entre les États membres. Les propositions montrent, à mon avis, que la Commission a absorbé les priorités de certains États membres, c'est à dire de retenir Dublin et prioriser le combat aux soi-disant mouvements secondaires.

Francis BROCHET

Quels États ? Vous pouvez les citer ?

Catherine WOOLARD

Oui, ce sont les pays du nord. Les paquets de réformes de 2016 et le pacte de 2020 renforcent le système de répartition des responsabilités avec la responsabilité démesurée des pays à la frontière externe de l'Union européenne. Je rajouterais à la critique de la Commission, que Yves a déjà posé, que la Commission ne se concentre pas sur la mise en œuvre du cadre légal, qui devrait être son rôle principal. En plus, ce que la Commission propose n'est pas à la hauteur pour sortir de ce problème de Dublin puisqu'elle présente des propositions un peu biaisées. Pour terminer, je reviendrais sur mon premier point qui est qu'il faut éviter les réformes, ça ne va pas apporter de bonnes choses.

Francis BROCHET

Pauline Chaigne, une question qui nous vient de la salle et qui est dans la continuité de ce que nous disions, vous avez tous eu des mots assez critiques sur Dublin, mais pourquoi on ne s'attaque pas à Dublin ?

Pauline CHAIGNE

C'est une question un peu difficile. Pour rejoindre votre première question qui est la question de l'impasse, le pacte de 2020 a été une tentative bien maladroite de briser l'impasse de 2016. Le pacte de 2016 était coincé et il y a eu cette tentative avec le pacte de 2020 de trouver une solution, on y a ajouté certains autres aspects. Pourquoi ne pas s'attaquer à Dublin ? c'est une question éminemment politique. Comme l'a dit à l'instant Catherine, certains États sont encore très attachés à Dublin et comme vous le disiez malheureusement Dublin n'est pas mort, et encore très vivant. Je me permets de revenir sur votre question précédente : comment sortir de l'impasse, pour moi c'est vraiment tirer les leçons de la protection temporaire. Catherine l'a dit, la protection temporaire a montré le meilleur côté de l'Union européenne. On a déjà peut-être une première leçon avec cette communication récente de la Commission européenne, qui nous dit que, contrairement à la proposition dans le pacte de 2020, nous allons garder un système de protection temporaire en plus du pacte. Il va falloir voir comment ils envisagent cela. Maintenant, essayons de trouver cette solution par le haut, de tirer ces leçons-là, j'espère des leçons plus positives de cette situation où l'Europe s'est montrée à la hauteur. Et même si le pacte n'est pas adopté, la législation est existante, concentrons-nous sur sa mise en œuvre. Pour revenir sur le rôle de l'agence, nous avons, sur Dublin notamment, des réseaux, nous produisons des rapports, des guides pour la meilleure mise en œuvre de Dublin, de façon à mettre en œuvre la législation existante. Il faudrait cependant qu'elle soit mise en œuvre d'une manière moins douloureuse peut-être pour les demandeurs d'asile et que tous les critères de Dublin soient effectivement bien appliqués, y compris la réunification familiale et autres, et plus seulement le critère de première entrée.

Francis BROCHET

Une autre question de la salle que j'ai envie de vous adresser, Yves Pascouau, c'est pourquoi se mettre dans cette obligation supplémentaire de consensus ? Je la cite telle qu'elle est posée, est-ce que c'est juste pour des raisons politiques ?

Yves PASCOUAU

Je me permettrais de répondre à celle-là, et aux deux précédentes. La question du consensus est éminemment politique puisqu'on est au niveau du Conseil européen donc l'institution qui réunit les chefs d'États et de gouvernements, et le président ou la présidente de la

Commission européenne. Les divisions étaient à ce point importantes que la décision a été prise, y compris inscrite dans les conclusions du Conseil, qu'on ne pouvait avancer qu'au consensus parce qu'il fallait fondamentalement que l'on arrive à une décision qui soit acceptée par tous. En fait, en posant cet élément très politique dans les conclusions, on a complètement verrouillé tout le reste.

À propos de Dublin, je vais tenter une interprétation, elle vaut ce qu'elle vaut, dans tous les cas elle n'engage que moi. Dublin il faut garder à l'esprit que ce n'est pas un instrument de l'asile. Dublin a été mis en œuvre en 1990 pour la première fois, en parallèle de la Convention d'application des accords de Schengen. En réalité, Dublin est un instrument de Schengen. Quand Dublin a été adopté, l'idée était de dire que ce sont les États qui sont situés à la périphérie donc à l'entrée qui sont responsables de l'examen de la demande d'asile parce que si les personnes sont rentrées et qu'elles ont pu se rendre dans un autre État membre, c'est qu'à l'entrée ils n'ont pas fait leur job. C'est donc un instrument de frontière, et l'attachement qu'ont aujourd'hui les États membres à focaliser sur la question de la frontière et de son contrôle, font que l'on ne veut pas se départir de cet instrument-là. On revient sur votre question responsabilité et solidarité, la réalité c'est que la responsabilité pèse sur celui qui n'a pas fait son travail. Aujourd'hui dans les négociations, on a ces deux volets responsabilités/solidarité avec deux positions différentes. La première est celle des États du sud ou de première entrée, en disant « on sera responsables si vous êtes solidaires », et en Europe centrale et orientale notamment, on leur dit « on sera solidaires si vous êtes responsables ». Donc, on n'arrive pas à s'entendre.

Dernier point et troisième question, comment sortir de l'impasse ? Je fais une proposition qui ne sera, à mon avis, jamais à l'ordre du jour, reste que je pense qu'il y a deux ou trois éléments à prendre en considération. La question de l'asile n'est pas une question de sécurité intérieure. La question de l'asile et des migrations de manière générale, sont logées sous le parapluie de la sécurité intérieure, ce qui a pour effet de rendre le ministre de l'Intérieur, et les secrétaires d'États qui tournent autour de lui, responsables de cette question. Le fait est que tant que l'on considérera que la question de la protection internationale est une question de sécurité intérieure et qu'on laissera les ministres de l'Intérieur s'attacher à gérer et mettre en place ces politiques-là, alors on aura toujours une vision de ministère de l'Intérieur.

Enfin dernier élément, c'est une proposition que j'emprunte à François Crépeau, qui est un Canadien professeur de droit et l'ancien rapporteur spécial des Nations unies sur le droit des migrants, et qui donne, de mon point de vue la définition qui serait importante voire vitale de mettre en place sur la question de la migration. François Crépeau dit quelque chose de très simple : « la migration c'est un voyage à la recherche de la dignité ». Si on posait la question de la migration sous cette définition-là, je crois que ça nous permettrait aussi d'avoir un regard différent sur les politiques qu'on pourrait mettre en œuvre en matière d'asile ou d'immigration.

Francis BROCHET

Je vous remercie beaucoup, et nous laissons la place à la table ronde suivante.

EST-ELLE À LA HAUTEUR DES DÉFIS INTERNATIONAUX DE PROTECTION ?

Paolo ARTINI représentant du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en France et Monaco
Pauline CHAIGNE chargée de mission à l'Agence européenne de l'asile (EAAA)
Catherine WOOLLARD secrétaire générale de l'Agence européenne, pour les réfugiés et les exilés (EASO)
Yves PASCOUAT consultant en politique internationale et fondateur du site EUMYLAW

Co-financé par l'Union européenne



5

TABLE RONDE 2 : LE SYSTÈME D'ASILE FRANÇAIS RÉPOND-IL

EFFICACEMENT AUX BESOINS DE PROTECTION ?

Animateur : Matthieu TARDIS, co-directeur de Synergies Migrations

Intervenants : Gabriel MORIN, adjoint à la directrice de l'asile, direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur, Julien BOUCHER, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Mathieu HERONDART, président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), Claire BRICE-DELAJOUX, maître de conférences à l'Université d'Évry (Paris-Saclay)

Matthieu TARDIS | Nous resserrons les discussions sur la France. Bien que les discussions sur la France ne soient pas totalement déconnectées des discussions sur l'Europe, puisque la France prend part aux politiques de l'UE. De plus, l'accès au territoire européen, et donc français, a un lien avec l'efficacité en termes de protection.

Pour ma part, je ne suis pas suffisamment âgé pour avoir observé le système d'asile français depuis 40 ans, mais je l'étudie depuis presque 20 ans. J'ai observé de grands changements en ce qui concerne la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Nous allons nous poser les questions suivantes :

Est-ce-que ces changements ont permis d'améliorer le système d'asile français avec notamment un changement des politiques européennes, du secteur associatif, qui a fortement évolué depuis 20 ans, et une modification des profils (pays d'origine, motifs de départ, fragilités) et du nombre de demandeurs d'asile ?

Est-ce-que nos institutions, qui datent de l'après-guerre, répondent encore aux besoins aujourd'hui ? Arrive-t-on encore à protéger ceux qui en ont besoin ?

Les discours politiques se centrent sur la rapidité. Dès 2002, Jacques Chirac l'avait annoncé comme objectif, et les présidents qui lui ont succédé ont rappelé cet objectif. Comment, donc, articuler cet objectif de rapidité, souhaité par tous, et en premier lieu par un grand nombre de demandeurs d'asile, avec la qualité du système français, avec l'assurance que personne ne passe au travers du filet de protection ?

Pour répondre à ces questions, nous avons quatre intervenants au cœur de la machine française de l'asile, à la fois d'institutions, d'observatoires et du terrain. Ils vont parler des différentes étapes de la procédure.

Gabriel MORIN | Je remercie Forum réfugiés pour l'invitation et salue la qualité des interventions précédentes, qui ont été stimulantes.

Nous aurons l'occasion, avec les acteurs qui sont dans la machine, comme vous le disiez, d'expliquer comment on essaie de répondre aux différentes exigences.

Pour se poser la question de l'efficacité de notre système, il faut se poser la question de la charge qu'il doit assumer. La charge, comme il a été dit, augmente de manière constante et forte. Le nombre de demandeurs d'asile en France a été multiplié par 2,5 en 10 ans. Nous avons atteint, cela a été dit, 138 000 premières demandes l'année dernière. Nous avons atteint un pic historique au dernier trimestre 2022. De plus, tout indique que, dans l'année qui vient, et compte tenu des flux que l'on constate dans les autres États membres de l'UE, nous aurons de nouveau affaire à une évolution très forte.

Cette évolution du nombre de demandeurs d'asile change la nature de la politique publique. Elle change son ampleur et sa charge. Tout change d'échelle lorsque l'on multiplie un volume de bénéficiaires par 2,5. Il faut l'imaginer pour le système de retraite, scolaire, de santé, etc. A-t-on changé d'échelle pour faire face à cette charge ? C'est une première réponse qu'il faut apporter pour savoir si l'on est en mesure d'y répondre. Les demandeurs d'asile deviennent, pour 40% d'entre eux, des réfugiés, ce qui n'est pas négligeable. Ici aussi on change d'échelle. 56 000 réfugiés l'année dernière et 33 000 en 2020. On change d'échelle, et il faut à chaque fois ajuster les politiques. Puis, cette année, on a accueilli un public particulier juridiquement, bien que d'un point de vue de la gestion opérationnelle il ne soit pas très différent. Il s'agit des déplacés d'Ukraine, bénéficiaires de la protection temporaire, qui ont représenté une charge d'hébergement, une charge d'allocations pour demandeurs d'asile, et une charge pour notre système d'accueil, ne serait-ce que pour la délivrance des cartes de séjour, charge qui a pesé sur les préfetures. C'est là que la question de l'efficacité se pose de manière tout à fait aiguë aujourd'hui puisque, sans une efficacité remarquable, il n'est pas possible de gérer une augmentation constante de bénéficiaires sans dégrader la qualité du service public rendu. Tout cela ne doit pas mettre en péril la qualité de l'accueil que l'on réserve à chacun.

Le deuxième point important est que notre système français est une petite partie d'un système européen. Il ne faut pas le penser isolément. Une partie des contraintes et limites viennent du fait que nous sommes dans un espace de solidarité européen, avec des règles communes et une circulation fluide entre les États membres. A cet égard, nous sommes très dépendants les uns des autres. La France, l'Allemagne et l'Espagne accueillent 55% de demandeurs d'asile qui arrivent dans le vaste espace de l'UE et des quelques États qui s'y ajoutent sur ce sujet. Il faut mesurer la charge que cela représente pour ces trois pays de faire face à cet afflux. A cet égard, ce qui a été dit sur la solidarité doit aussi prendre en compte ce premier fait.

Pour être efficace dans un tel contexte, je crois qu'il faut se demander si nous avons une stratégie, si elle est claire, si elle est bien comprise, si elle est partagée, si nos procédures sont efficaces, pragmatiques, opérationnelles. Est-ce que les moyens sont dimensionnés aux besoins et sont-ils utilisés avec suffisamment d'exigence et de performance ?

Le premier constat que nous pouvons poser est que, dans une période de demandes extrêmement élevées, notre système résiste, il est relativement robuste. Il a été considérablement redimensionné depuis les arrivées importantes dans l'UE dès 2010. Il repose sur une stratégie qui est assez constante, qui est discutée, concertée et aussi contestée, mais comprise, ce qui a bien été retranscrit dans les discussions d'avant. Celle-ci repose sur le fait de maîtriser autant que possible le délai de la procédure pour faire face aux flux. Chaque mois de procédure est une charge pour le système d'accueil,

qui limite la capacité de prendre en charge de nouveaux arrivants. C'est ça le fondement de la maîtrise du délai, c'est une condition de l'efficacité de l'ensemble du système y compris dans son volet purement social. C'est pour protéger plus vite ceux qui relèvent d'un besoin de protection, c'est aussi pour éviter que la procédure d'asile ne soit fragilisée par les flux migratoires, qui sont indépendants de la question de la protection. Il faut rapidement distinguer les personnes qui relèvent de la protection internationale, et qui ont des besoins d'accompagnement particuliers, de ceux qui n'en relèvent pas.

Le deuxième objectif central de cette politique, qui je crois est bien partagé et bien compris, est le fait d'assurer une gestion pragmatique de la charge que cela représente. Il n'y a aucun jugement de valeur sur le fait que ce soit une charge. C'est une charge de service public comme les autres, comme l'école et d'autres. Or, aujourd'hui, cette charge est extrêmement concentrée géographiquement, puisque 50% des demandes d'asile arrivent en Île de France, depuis longtemps. De manière de plus en plus structurée, la politique française a essayé de répartir cette charge sur le territoire pour ne pas créer de point de crispation et de tension trop aiguë. Aujourd'hui, notre parc d'hébergement est ventilé sur l'ensemble du territoire pour tenir compte de cette priorité.

Le dernier point, pour que cela fonctionne : ce système doit être porté par un large panel d'acteurs, beaucoup d'entre eux sont ici représentés. Forum réfugiés, qui nous accueille, est l'un des premiers d'entre eux. Ce sont des acteurs qui, chacun avec leurs convictions et positionnements et leurs fonctions, contribuent à cette politique publique. Il est nécessaire qu'en dépit de leurs divergences sur certains points, ils tirent dans le même sens. L'administration fait à cet égard son possible, et pourrait sans doute faire mieux, pour animer des cycles de concertations constants sur ce que l'on appelle le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et sur la stratégie globale dans ce domaine. Il y a un dialogue constant avec les associations, ces associations étant parfois des opérateurs de la politique d'asile. Elles hébergent, elles gèrent des SPADA, et participent à cette politique. Des associations qui sont aussi parfois uniquement sur le plaidoyer, des associations qui critiquent, et elles aussi ont un dialogue avec le gouvernement. Je crois donc qu'à la première question « a-t-on une stratégie ? », la réponse peut raisonnablement être « oui », et paraît plutôt pertinente par rapport à ce qu'on doit gérer dans les années qui viennent.

Deuxième question, « avons-nous les moyens de le faire ? », ces derniers ont été considérablement renforcés d'abord pour traiter efficacement les demandes d'asiles, d'une façon purement procédurale (guichets uniques notamment pour attribuer les droits sociaux, ce qui a déjà été évoqué), l'OFPPA a changé d'échelle : on est passé de 400 ETP au début des années 2010 à plus de 1 000 aujourd'hui. Là aussi on a multiplié par 2,5 l'échelle de la politique publique. Le parc d'hébergement a complètement changé. Nous sommes passés de 45 000 places en 2012 à 120 000 d'ici la fin de l'année. On a multiplié par 2,5. On a créé près de 37 000 places depuis 2017. C'est une charge considérable, les opérateurs le savent, puisqu'ils sont à la manœuvre. Nous procédons à des revalorisations des tarifs, bien que toujours considérées comme insuffisantes. Les travailleurs sociaux vont bénéficier de 120 euros mensuels de plus sur leurs salaires que l'an passé. Leur rémunération va à nouveau être augmentée de 3% cette année. Comme je le disais, nous avons aussi tout fait pour que l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire ne vienne pas fragiliser le dispositif construit pour les demandeurs d'asile. Les 100 000 bénéficiaires de la protection temporaire qui sont arrivés en France n'ont pas pesé sur le système de l'asile. C'est la raison fondamentale pour laquelle on a construit un système à part, pour que les places prévues pour des flux de 130 000 demandeurs d'asile ne soient pas captées par des arrivées inattendues.

Aujourd'hui, je crois que le bilan montre une certaine

robustesse du système, avec une demande très élevée. Le délai d'accès à l'enregistrement de la demande d'asile est un peu au-dessus de 3 jours, la cible législative étant à 3 jours et avec un cadre législatif à 10 jours en cas d'afflux massif. Au sommet de la vague, à l'automne, nous sommes montés à 5 jours, mais nous sommes redescendus très vite. Ce ne sont pas du tout les chiffres constatés lors des précédentes vagues. Les délais de la procédure dans son ensemble ont baissé de manière constante au cours de l'année dernière.

En ce qui concerne notre politique d'hébergement, bien qu'il y ait des gens dans la rue, on est dans une situation où malgré un afflux très important, on n'a pas de campements massifs comme cela a pu être constaté par le passé. Il y a des difficultés qu'il ne faut pas du tout minimiser, mais on est dans une situation où il n'y a pas de débordement total du système malgré les difficultés que nous essayons de prendre en compte. Le dispositif mis en place pour répartir la charge sur l'ensemble du territoire fonctionne bien. Des milliers de personnes sont orientées vers des places d'hébergement. Cela a permis de réduire considérablement le taux de vacance dans ces parcs d'hébergement. Nous avons des résultats pas du tout déshonorants dans la performance de l'exploitation de ce parc.

Concernant les marges de progrès, cela a été beaucoup évoqué, il y a dans les textes européens des limites à dépasser dans un espace de libre circulation si l'on veut un système efficace de traitement des demandes d'asile. Il ne faut pas être débordé par des phénomènes qui n'ont pas de rapport avec l'asile. Je pense qu'à cet égard il ne faut pas tuer Dublin, il faut construire quelque chose qui soit un meilleur équilibre entre la solidarité, qui est nécessaire, et que la France porte très clairement à l'égard des États de première entrée, et la responsabilité de chacun, pour que chacun prenne sa part dans la gestion de la demande d'asile. Le gouvernement a proposé de prendre en compte le caractère massif et durable de ces arrivées en organisant la procédure d'asile en territorialisant les deux institutions qui prennent les décisions de protection : l'OFPPA et la CNDA. Il s'agit de les rapprocher des citoyens et de les sortir de leur histoire essentiellement parisienne (même si elles ont des missions foraines), afin d'en faire un service public de proximité. Or, aujourd'hui, des dizaines de milliers de personnes doivent se rendre devant ces institutions à Paris.

Nous pouvons en faire beaucoup. Les associations qui gèrent des centres d'hébergement, en collaboration avec l'OFII, peuvent mieux exploiter le parc, gérer les vacances et indisponibilités et gagner quelques milliers de places, nécessaires.

Il faut aussi que l'on progresse collectivement, de manière collégiale, très interministérielle, dans le pilotage de la transition entre le statut de demandeur d'asile et le statut de réfugié. Il existe un certain nombre de petits obstacles administratifs, institutionnels et pratiques qui rendent l'intégration difficile. Les différentes administrations et opérateurs pourraient bien s'articuler pour gagner collectivement en efficacité lors de la sortie de la demande d'asile et l'entrée dans le statut de bénéficiaire de la protection internationale (BPI).

Matthieu TARDIS | Nous allons revenir sur plusieurs points que vous avez évoqués. Tout d'abord, sur la procédure d'asile, et nous allons laisser la parole à Julien Boucher, directeur général de l'OFPPA. Ce dernier étant l'un des principaux instruments de la stratégie du ministère de l'Intérieur (ministère de tutelle). Avez-vous les moyens de mettre en œuvre cette stratégie et garantir la protection de personnes en ayant besoin ?

Julien BOUCHER | Je vous remercie pour l'invitation et souhaite un joyeux anniversaire à Forum réfugiés. Dans les propos introductifs, vous avez évoqué les tensions du système d'asile entre la célérité et la qualité, ce n'est pas

une présentation qui est inexacte mais elle a ses limites, comme toute présentation schématique. La rapidité est une composante de la qualité. Une bonne décision est une décision qui intervient dans un temps raisonnable. Je présenterais l'enjeu comme un double défi à relever simultanément : le nombre et l'individualisation. Ce sont deux éléments fondamentaux.

Sur le nombre d'abord, les chiffres ont déjà largement été abordés par Gabriel Morin, je ne reviendrai donc pas dessus. Il ne s'agit pas ici de qualifier le nombre de demandeurs d'asile ou des bénéficiaires de la protection internationale, ce qui n'a pas de sens en valeur absolue. Ce qui a du sens est la comparaison, l'évolution, les valeurs relatives. Mon propos est de dire qu'un système d'asile qui répond aux besoins de protection c'est d'abord un système qui offre une réponse à toutes les personnes qui le sollicitent et qui pour une autorité comme l'OFPPA, est en mesure concrètement, de rendre une décision dans un délai raisonnable.

Les 40 ans de Forum réfugiés sont l'occasion de ressortir un article du Monde de juin 1988. C'est l'une des premières fois où l'on entend parler de l'OFPPA dans la presse nationale, dans des circonstances qui ne sont pas sans rapport avec les questions posées, puisque c'est à l'occasion du départ, présenté comme une démission, du directeur de l'OFPPA de l'époque, en raison du manque de moyens de son établissement pour faire face à l'augmentation de la demande d'asile. Il est intéressant de lire cet article puisqu'il aborde beaucoup de questions qui sont toujours d'actualité. On y voit, comme je l'évoquais, la relativité des qualificatifs que l'on peut donner aux chiffres. Je ne résiste pas au plaisir de citer l'interrogation du début de l'article, qui s'appelait « Réfugiés en liste d'attente » : « Une France envahie de réfugiés ? Les courbes statistiques pourraient le laisser croire. 2 000 demandes en 1972, 15 000 en moyenne de 1976 à 1980, 20 000 de 1980 à 1984, et plus de 26 000 l'an dernier ». A l'époque, cette interrogation liminaire de l'article, reflétant sans doute le débat public, montre que l'on pouvait avoir une perception du nombre très élevée, perception que nous relativisons nécessairement avec du recul historique. Le journaliste relativise rapidement en poursuivant « mais il n'y a pas de quoi s'affoler » ! À l'époque, le nombre des demandeurs d'asile et des réfugiés dans la population en France était relativement faible, constat que l'on pourrait toujours faire aujourd'hui, mais la question était la capacité de l'OFPPA à faire face à ces demandes dans un délai raisonnable. C'est donc une problématique que l'on retrouve depuis cette époque.

Le constat que nous pouvons faire aujourd'hui, selon moi, est que par rapport à mon prédécesseur, je me considère comme un directeur de l'OFPPA heureux, les moyens de l'établissement ayant été considérablement renforcés récemment. Il y a plus de 1 000 agents aujourd'hui et environ 450 officiers de protection instructeurs, qui sont chargés du traitement de la demande d'asile. Un cap important a été franchi en 2020, puisque la loi de finance de cette année a augmenté de 200 emplois les effectifs de l'établissement. C'est grâce à ce renfort très important, qui avait été décidé au vu des tendances 2018 et 2019, que nous avons pu, pendant la crise sanitaire, durant laquelle nous avons constaté une forte baisse de la demande, réduire le nombre de demandes en instance. Nous l'avons presque divisé par deux entre la fin de l'année 2020 et la fin de l'année 2022. Cette diminution est un paramètre essentiel pour la diminution des délais de traitements. Après avoir augmenté fortement en raison de la crise sanitaire dans un premier temps (ayant dû interrompre l'activité durant le premier confinement), nous avons progressivement repris la dynamique de baisse. En 2020 et 2021, les délais étaient en moyenne de l'ordre de 8 mois et demi, nous sommes descendus autour d'un peu plus de 5 mois en 2022, et actuellement nous sommes à un peu plus de 3 mois et demi. Il s'agit d'un résultat historiquement favorable en

termes de délai de traitement. De ce point de vue, nous pouvons dire que nous sommes dans une situation où une personne qui fait une demande d'asile a une réponse dans un délai que l'on peut considérer comme raisonnable, bien qu'il ne corresponde pas encore tout à fait aux objectifs assignés à l'établissement.

Le premier des défis concernant la capacité à prendre en charge les demandes d'asile est, comme évoqué par Gabriel Morin, l'augmentation récente et relativement forte du nombre de demandeurs. Demande qui s'est fortement accélérée au dernier quadrimestre de l'année dernière, qui se maintient à un niveau élevé. Un des enjeux est donc de préserver les acquis de la période écoulée dans ce contexte d'accélération de la demande.

Un deuxième défi est cette forte activité de l'OFPPA dans le traitement de la demande d'asile, conjuguée avec l'activité de la CNDA, conjuguée aussi à une augmentation significative du taux de protection dans la période récente, puisqu'à l'OFPPA, sur les trois dernières années, il a augmenté d'à peu près 5 points - d'environ 25 à presque 30 %. Le résultat, ce sont des entrées dans le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire qui ont très fortement augmenté les deux années précédentes, environ 55 000 personnes chaque année ont obtenu une protection - chiffres historiquement élevés. Pour un établissement comme l'OFPPA, cela crée un défi immense sur son activité, souvent moins connu, qui est l'établissement de l'état civil des personnes qui obtiennent le statut, un élément fondamental pour engager leur parcours d'intégration sans obstacles majeurs. Aujourd'hui, il y a un véritable défi d'être à la hauteur sur cette mission d'établissement des actes d'état civil, qui est l'un des principaux enjeux des mois à venir.

Le deuxième grand défi que j'évoquais est celui de l'individualisation. Nous avons un nombre de personnes à prendre en charge, que l'on peut considérer comme important, et nous nous devons d'avoir un traitement extrêmement individualisé avec l'ensemble des personnes qui se présentent à l'OFPPA. J'aimerais rappeler que l'individualisation n'est ni une caractéristique constante dans le temps ni dans l'espace. Lorsque nous regardons l'histoire de l'OFPPA, ce dernier a succédé à des offices par nationalité avec des approches fondamentalement collectives de la protection, attachée à une nationalité. Les premiers temps de l'OFPPA s'inscrivent dans cette perspective. Cependant, progressivement, il y a eu un mouvement d'individualisation du traitement de la demande d'asile qui a été le corollaire de l'universalisation du système. Avec la Convention de Genève, le protocole de Bellagio, qui a été évoqué précédemment, le système s'universalise. N'importe qui, de n'importe quelle nationalité, peut demander l'asile. En contrepartie, il y a un examen individuel de plus en plus poussé de chaque demande. Évidemment, cela nécessite des moyens matériels, mais aussi humains, d'organisations, et de maîtrise des procédures. Je souligne aussi que l'individualisation extrême n'est pas aujourd'hui une caractéristique dominante, des procédures de reconnaissance prima facie prévalent dans de nombreux pays. Nous en avons eu un exemple très récemment avec la protection temporaire des Ukrainiens, qui est une forme de protection collective sans individualisation de l'examen, et fondamentalement à raison de la nationalité ou de la provenance.

Pour un établissement comme l'OFPPA, cette exigence de l'individualisation est extrêmement forte, et j'insiste car l'enjeu est de ne pas passer à côté du besoin de protection. Or, cet examen est devenu de plus en plus complexe avec le temps à cause de plusieurs facteurs. Je n'en mentionnerai que quelques-uns. Le premier est, je pense, la diversification des fondements de la protection. Nous avons, pour examiner une demande, aujourd'hui, un ensemble de normes de référence qui est plus complexe que cela a pu être le cas auparavant. Sur

chacun des terrains, l'examen est relativement complexe. Je pense, par exemple, à la protection subsidiaire pour conflit armé, qui est un mécanisme nécessitant une série d'appréciations relativement complexes, qui viennent, dans un certain nombre de cas, s'ajouter à l'examen des craintes conventionnelles au regard de la Convention de Genève.

Un autre élément de complexification est l'abandon, depuis plusieurs années, de l'exigence que les persécutions émanent des États ou soient tolérées par elles. Cela a ouvert la voie à ce que l'on désigne généralement comme la prise en compte de la demande d'asile sociétale, telles que les violences faites aux femmes ou la demande d'asile fondée sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre. Ce sont des demandes qui amènent devant les instances de l'asile, l'OFPPA notamment, des personnes en situation de grande vulnérabilité. Cette question de la prise en compte de la vulnérabilité devient un enjeu de plus en plus considérable dans ce traitement individualisé de la demande.

Est-ce que nous y répondons bien ? Je le crois. Je pense que nous sommes en capacité d'avoir cet examen individualisé malgré le nombre de demandes que l'on doit traiter, parce que les moyens nous ont été donnés et que l'OFPPA fait un travail extrêmement important pour se doter de moyens d'appui juridique. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de défis.

Si je devais résumer, il faut continuer de travailler sur la formation, c'est absolument fondamental. L'OFPPA recrute en permanence, notamment des officiers de protection, et il faut former ces officiers en permanence à toutes les nouvelles problématiques, pour leur donner les moyens d'appréhender ce droit d'asile, qui devient plus complexe et les nouvelles problématiques, qui est une bonne chose, car elles traduisent l'élargissement des motifs de protection. Il y a un nécessaire échange des bonnes pratiques avec l'ensemble des acteurs de l'asile et je tiens beaucoup à ces échanges avec les acteurs associatifs qui ont une expertise en la matière, et puis il y a les échanges avec les partenaires institutionnels et la capacité des différents acteurs de la chaîne de l'asile à travailler de manière efficace ensemble, notamment sur des questions comme celle des vulnérabilités, qui est centrale.

Mathieu TARDIS | Mathieu Herondart, vous êtes confronté aux mêmes défis et l'activité de l'OFPPA a un impact sur vous. Comment, en tant que président de la CNDA, arrivez-vous à répondre à ces défis, toujours avec l'objectif de répondre aux besoins de protection ?

Mathieu HERONDART | Je m'inscrirai beaucoup dans ce qui a été dit précédemment. Il y a un vrai problème de changement d'échelle et, comme activité juridictionnelle, il faut toujours regarder chaque cas individuel avec les standards juridictionnels que l'on peut attendre.

J'ai été très frappé par ce qu'a dit Catherine Teitgen-Colly car j'ai connu la commission de recours des réfugiés en 2000, lorsque j'étais jeune auditeur. A l'époque, il y avait près de 20 000 recours par an. Il y avait des avocats dans à peu près 5% des affaires si je me souviens bien. Il y avait des audiences à 25 voire 35, mais avec très peu de gens qui venaient, et la Cour était rattachée à l'OFPPA. La Cour que j'ai retrouvée en 2022 n'a plus rien à voir. Nous avons reçu 60 000 affaires l'année dernière, il y a maintenant des avocats dans 95% des affaires, ce qui change énormément et de manière positive en termes de protection (je vais y revenir), et puis il y avait 140 agents et on est passé à 700, mais surtout, nous avons 200 juges vacataires, 160 assesseurs HCR et 160 assesseurs du Conseil d'État. Nous avons l'équivalent, donc, de 500 juges non permanents, ce qui est une spécificité française,

et rend le fonctionnement juridictionnel plus compliqué. Imaginez des formations de jugement qui changent tout le temps, des gens qui ne jugent jamais ensemble, c'est un fonctionnement totalement atypique pour une juridiction. Cela est directement lié au nombre d'affaires, puisque l'on doit augmenter le nombre de juges. C'est le défi que nous avons.

Tous les jours, il y a 37 audiences avec 13 dossiers par audience, en espérant toujours un certain nombre de renvoi, cela n'a pas changé. Il y a aussi 600 interprètes dans 150 langues. Tous les jours il faut trouver une formation de jugement, les avocats, les interprètes et faire en sorte que cela reste une juridiction.

Je n'aime pas trop le terme d'efficacité en termes juridictionnel. Je pense qu'il s'agit de la qualité de la justice, c'est ce qui est important pour les demandeurs d'asile ainsi que pour nous, pour la conception que nous avons de la justice.

J'insiste sur le fait que les délais et la qualité vont de pair. Si une décision arrive trop tard, et c'est particulièrement vrai pour les demandeurs d'asile, ce n'est pas une justice de qualité. Je suis allé à Mayotte, où nous faisons des audiences foraines, et où il y a environ 250 places d'hébergement d'urgence, où la Cour a énormément de dossiers, le jugement se fait en moyenne en 2 ans, on espère passer à un an, et des gens attendent. Tout le dispositif d'accueil général est engorgé lorsque les missions foraines de la Cour ne statuent pas dans des délais raisonnables. Donc je pense que la qualité de la justice dépend aussi des délais, et qu'il faut y être attentif, encore plus pour les demandeurs d'asile, qui sont en situation de grande vulnérabilité. J'entends parfois « ça va trop vite devant la juridiction », mais si nous ne sommes pas dans un délai raisonnable, qui est celui fixé par le législateur, environ 5 mois (actuellement la Cour est à 6 mois), les dossiers sont forcément beaucoup plus longs et derrière il y a des vrais gens qui attendent une vraie décision.

Aujourd'hui, l'un des gros problèmes de la Cour, sur l'ensemble des affaires que nous avons, est que 15% des dossiers sont en attente depuis plus d'un an. C'est beaucoup trop quand on se met à la place de la personne qui espère venir à l'audience et voir son sort fixé. Je pense que, pour nous, le délai est aussi un élément de qualité.

L'autre pression qui est très particulière à la Cour, je l'ai indiqué, sont les 500 juges qui tournent en permanence. Il faut donc assurer une harmonisation de la jurisprudence. C'est un point qui pour moi est essentiel, car ce ne sont jamais les mêmes qui siègent. Ma crainte est d'entendre que l'on n'est pas jugé pareil le lundi que le mercredi, et à 60 000 affaires c'est encore plus compliqué qu'à l'époque de la CRR. Nous avons plusieurs outils pour cela, d'abord, nous classons les décisions en tenant compte des arrêts de la CJUE, y compris sur la différence entre qualité et statut de réfugié, et cela tous les 15 jours. Tous les 15 jours nous disons, voilà, cette décision fait jurisprudence pour l'ensemble de la Cour et il faut l'appliquer. Récemment, par exemple, nous avons profité d'un rapport de l'EUA pour revoir le niveau de protection pour l'Afghanistan. En 15 jours nous avons monté une audience et dit « voilà notre analyse à partir du rapport qui doit être appliquée dans toutes les affaires afghanes qui passent devant la Cour ». Deuxième point important, nous avons un centre de documentation spécifique à la Cour pour suivre l'actualité et toutes les sources publiques possibles et inimaginables. Troisième point, et cela la Cour l'a toujours eu, nous avons des rapporteurs pour préparer les affaires. Ils sont rattachés à des formations de jugement. Ils présentent le cadre juridique, la jurisprudence de la Cour et les derniers rapports publics afin de fixer les discussions.

Un autre point important en termes de qualité de la justice concerne évidemment, la collégialité. Elle est très particulière (depuis 1952), car le modèle dominant est un juge unique

professionnel, qui juge souvent de l'asile et de la migration. Beaucoup de pays sont passés au juge unique intégral dans ce domaine, justement face à la pression du nombre. La Cour a réussi à sauvegarder sa collégialité spécifique, à laquelle je suis plutôt attaché, à titre personnel, car je trouve que les assesseurs du CE et du HCR apportent une autre vision et ce qui prouve que l'on peut avoir une justice de qualité. Cela étant, on l'a évoqué, il a fallu l'adapter et regarder sur chaque affaire quel est le niveau de traitement que l'on va faire, sinon nous n'arriverons pas à tout juger dans des délais raisonnables. Nous ne pouvons pas dire à la fois « j'aime la collégialité avec des jugements permanents », « je veux juger rapidement » et « j'applique le même système pour toutes les affaires ». Il y a eu un changement en 2004, on a mis en place un juge unique pour un certain nombre de situations, comme pour les pays d'origine sûrs. Il y avait un contexte juridique particulier (le CE contrôle un minimum comment cela se passe). On a dû adapter pour garder l'individualisation de chaque affaire en ayant une harmonisation adaptée aux divers sujets.

Dernier point que je veux mentionner, en termes de qualité de la justice, car pour moi c'est un point essentiel, concerne l'apport des avocats. Le fait qu'il y ait désormais 95% d'avocats est un point essentiel au moment du procès et un élément de qualité de la justice. C'est un point qui est compliqué parce que leur activité n'est pas simple, ce n'est pas simple d'avoir un contact avec les demandeurs d'asile, d'avoir les documents liés, que le jour-J la formation de jugement l'avocat et le demandeur soient présents, etc. Il faut savoir qu'à la Cour, un avocat peut plaider 7 dossiers par jour. Tout le monde doit s'adapter au nombre, y compris les avocats. Les relations avec les juges sont toujours cordiales et sportives, chacun étant dans son rôle. C'est un point très important et le Barreau de Lyon a accepté par exemple que l'on travaille sur la transmission de dossiers numériquement, ce qui est très utile pour que l'avocat y ait accès en amont, et je remercie le Barreau car c'est un point important pour nous.

Nous essayons de garder une qualité de la justice importante, qui est encore plus importante pour les demandeurs d'asile. Je crois que le système français, de ce point de vue, n'a pas à rougir de ses résultats en la matière, bien qu'il y ait toujours des sujets d'adaptation au contexte international, rappelés par Paolo Artini. Un autre point important, évoqué lors de la précédente table-ronde, est évidemment le fait que nous devons nous inscrire dans un contexte jurisprudentiel, notamment celui de la CJUE.

Matthieu TARDIS | Merci beaucoup. Claire Brice Delajoux je vous donne la parole pour aussi avoir votre regard de chercheuse sur cette question de la protection et du délai, ainsi que sur la qualité du système d'asile français et les périmètres de la protection, après avoir eu un regard institutionnel et très normatif.

Claire BRICE-DELAJOUX | Je remercie Forum réfugiés pour l'invitation, qui m'honore.

J'ai, comme vous l'avez indiqué, un regard très différent de l'institutionnel. Je m'efforcerais plutôt de répondre à la question posée, qui porte sur l'efficacité du système français au regard des besoins de protection.

Comme il a été dit, ce n'est pas possible de répondre au regard des chiffres bruts de protection, nous avons en moyenne 50 000 personnes protégées en France au titre de l'asile aujourd'hui, il y a 10 ans c'était 5 000, mais cela ne signifie rien, car ce n'est pas corrélé au nombre de demandes et aux besoins mondiaux. Le représentant du HCR en France nous a expliqué la réalité des conflits et des besoins sur le plan international, et c'est par rapport à cela qu'il faut évaluer les besoins.

Ce que j'entends par besoin de protection est plus que le besoin d'un statut (réfugié ou protection subsidiaire), c'est trop restrictif. Il faut l'entendre de façon plus large et intégrer la question de la mise à l'abri territorial, l'accueil des personnes et les conditions dans lesquelles ils vont être actifs au moment de l'instruction de leur demande. Il faudrait également envisager la question de la substance de la protection internationale. Je ne vais pas développer, mais c'est comme cela qu'il faut entendre le sujet.

En ce qui concerne le système d'asile français, il s'agit du droit français, mais également des pratiques administratives. Sur ce terrain, cela a déjà été évoqué à plusieurs reprises, le droit français est extrêmement tributaire du droit de l'UE, largement en transposition. Je vais essayer, dans les points que je vais évoquer, de me concentrer sur les points qui relèvent strictement du droit français ou des autorités françaises. Il y a des éléments sur lesquels nous n'avons pas la main.

J'aimerais dire à ce sujet que le droit/système français répond très largement aux besoins de protection sur de nombreux points. Pour prendre simplement un exemple, il ne faut pas oublier que les titres de séjours obtenus en conséquence d'une protection internationale sont en France bien supérieurs à ce que prévoit le droit de l'Union. C'est un choix du législateur français. On est sur une carte de résidence de 10 ans, versus 3 ans minimum dans le droit de l'Union. Pour la protection temporaire, on est en France sur une carte pluriannuelle de 4 ans qui bascule en renouvellement sur une carte de résident de 10 ans, alors qu'au niveau du droit de l'UE on est sur une protection minimale d'une année, renouvelable par 2 ans. Il y a un choix positif et une meilleure protection.

J'ai plutôt envisagé le sujet, sans vouloir être pessimiste ou critique par principe, pour pointer les faiblesses du droit français et des pratiques françaises. J'ai aussi écarté la question du champ matériel de la protection c'est-à-dire les conditions d'éligibilité de fond puisqu'il y a une table ronde sur le sujet l'après-midi. J'ai également laissé, à la demande des organisateurs, l'instruction, déjà évoquée par les intervenants précédents. Je vais mettre les projecteurs sur deux grands axes : les obstacles à l'accès à la demande d'asile et la fragilité du statut du demandeur d'asile pendant l'examen de sa demande.

Premièrement, les obstacles à l'accès à la demande d'asile. Répondre aux besoins de protection suppose d'accéder au territoire français et de pouvoir faire examiner effectivement sa demande par des autorités.

En ce qui concerne les obstacles à l'accès au territoire, en théorie, le demandeur d'asile est dans une situation particulière, puisqu'il a le droit d'entrer, même irrégulièrement, pour demander l'asile, c'est essentiel, sauf demande manifestement infondée. Or, le droit français pose des obstacles concernant les arrivées, régulières et irrégulières, des demandeurs d'asile, et cela de plusieurs façons.

S'agissant de l'arrivée régulière, comme vous le savez probablement, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y avait pas de droit à l'obtention de ce que l'on appelle des visas asile, c'est-à-dire d'un visa spécifique pour pouvoir déposer une demande d'asile en France. C'est là un barrage fondamental à l'accès régulier des potentiels demandeurs d'asile sur le territoire français.

S'agissant des arrivées irrégulières, il faut savoir que la France exige des visas de transit aéroportuaire, des VTA, pour certaines nationalités. Ils sont partiellement exigés au niveau européen (dans la liste européenne se trouvent les Afghans), mais la France a la possibilité d'ajouter des nationalités sur cette liste dans l'hypothèse d'afflux massif de nature à générer une demande importante à la

frontière (on est sur des contraintes présentées comme d'ordre public). Les autorités ont fait le choix d'ajouter des nationalités avec de vrais besoins de protection, les premiers étant les Syriens. En 2013, la France a ainsi ajouté la Syrie sur la liste des nationalités ayant besoin d'un VTA. C'est tout à fait clair, l'objectif est d'empêcher ceux ayant besoin d'une protection internationale de prendre un avion et à l'occasion d'un transit par la France de déposer une demande d'asile. Si vous combinez cela avec un autre dispositif européen, que sont les sanctions pour les transporteurs (maritimes ou aériens), qui amèneraient des personnes qui n'ayant pas de visas pour venir en France, nous voyons là une organisation d'obstacles à la venue régulière et irrégulière des personnes en France pour déposer une demande d'asile. Or, le droit français garantit l'accès à une demande d'asile quand on est sur le territoire français. Cela empêche manifestement de répondre à des besoins de protection.

Deuxième volet de ce premier point, sur les obstacles à l'accès à la demande d'asile, ce sont les obstacles à l'examen de la demande d'asile en France. J'aimerais ici pointer l'usage dysfonctionnel du système Dublin par les autorités françaises. On sait que Dublin est un système européen, mais il est mis en œuvre par des autorités nationales. Évidemment, cette question de la mise en œuvre peut être discutée sous plein d'angles différents, mais j'aimerais ici pointer deux aspects qui tiennent à son usage. Ce dernier, d'une part, décale l'enclenchement de l'examen de la demande, usage que j'estime dysfonctionnel, on va décaler l'entrée dans l'examen d'un certain nombre de personnes, c'est ce que je vais évoquer ; et j'évoquerai aussi la fragilité particulière des personnes sur le terrain des conditions de leur accueil d'autre part.

Sur le premier point, on sait que lorsque le demandeur d'asile va en GUDA, pour se faire enregistrer, il est vérifié par les autorités préfectorales que sa demande relève bien des autorités françaises. C'est la première étape. Si elles estiment que la France n'est pas responsable de l'examen de la demande, celle-ci est gelée. La personne est enregistrée comme demandeuse d'asile en France, mais sa demande n'est pas transmise à l'OFPRA. L'objectif à ce moment-là est de recourir au transfert de la personne. Je précise que le droit de l'Union impose des délais très contraints pour saisir l'État qui est considéré responsable, lequel doit répondre (accepter explicitement ou implicitement, ou bien refuser), et est contraint ensuite pour réaliser le transfert vers l'État requis si ce dernier accepte sa responsabilité. Les délais sont variables en fonction des situations (normale, personne en fuite, en rétention administrative, etc.). Pour simplifier, si ces délais ne sont pas respectés, la France va redevenir responsable de l'examen de la demande d'asile. Mais, ce qu'on observe, en pratique, très fréquemment, c'est que la France redevient responsable des demandes d'asile placées en procédure Dublin. C'est la réalité du fait du faible taux de transferts et du non-respect, éventuellement, des délais. Ce n'est pas marginal. Je ne discute pas le principe de Dublin, j'observe simplement que la façon dont ce mécanisme

est déclenché et mis en œuvre par les autorités françaises aboutit à une requalification de ces demandes dans un nombre extrêmement important de cas, et que l'on se retrouve, par conséquent, avec des personnes qui au bout de quelques mois, ou 3 ans, reviennent dans le système français. Je précise qu'il ne s'agit pas de personnes qui viennent de pays d'origine sûrs ou autres, ce sont des personnes qui peuvent avoir des besoins de protection importants, et nous allons les décaler dans le temps, il y a un vrai problème pour répondre à leurs besoins.

Je rappelle que globalement 30 % des personnes sont sous procédure Dublin, et que globalement, 10% de ces personnes font l'objet d'un transfert. Cela nous donne la mesure du décalage. On estime que, c'est une projection, bientôt, la majorité des personnes dont les demandes d'asile sont instruites en France, pourraient être d'anciennes personnes dublinées, dont les demandes ont été requalifiées. Il y a un problème majeur.

Voyons maintenant la question de la fragilité du statut des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande. Ces fragilités s'observent à mon sens à deux niveaux : sur les conditions matérielles d'accueil, qui sont insuffisantes et fragilisées, et sur la question de la fragilisation du droit même au séjour pour certains profils.

En ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil insuffisantes, je ne suis pas la seule à le dire, même le Conseil d'Etat le dit, le fait de bénéficier de CMA, c'est-à-dire d'un accompagnement en termes de logement, de santé, et de ressources minimales, participe à la dignité, évidemment, des demandeurs d'asile, mais cela participe au droit d'asile, c'est complètement imbriqué aux besoins de protection. Sur ce terrain, M. Morin l'a dit, il est évident qu'il y a eu une augmentation manifeste des besoins. Pour ceux qui sont en procédure Dublin, cela est encore plus caractérisé puisqu'en moyenne 15% d'entre eux bénéficient des CMA.

Ensuite, le droit au séjour est aussi fragilisé. Je rappelle des dispositions de la loi de 2018 qui prévoient la perte du droit au séjour pour un certain nombre de profils, et notamment les personnes en procédure accélérée et qui viennent de pays d'origine sûrs, dont l'examen de l'OFPRA s'effectue alors que ces personnes ont perdu leur droit au séjour et peuvent potentiellement faire l'objet d'une OQTF. Il s'agit d'une fragilisation extrême de ces personnes alors qu'au stade du recours rien ne dit qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale. En termes de protection, c'est un énorme problème.

Je vais terminer avec un mot sur la question des délais. Je suis d'accord, le délai répond aux besoins de protection, mais faisons attention au fait que s'il est trop court, il peut poser un problème, surtout face à des cas de torture. Nous avons des structures comme Primo Levi qui expliquent que les personnes ayant subi de la torture ne peuvent pas exprimer leurs craintes tout de suite. Il y a une fragilité.



QUESTIONS

Matthieu TARDIS | Il est très important de souligner que la manière dont on accueille les personnes, la manière dont elles sont hébergées et accompagnées a un impact. Elles ne vont pas se présenter de la même manière devant l'OFPPRA ou la CNDA si elles ne sont pas accompagnées et hébergées. Les deux sont fortement liés, il ne faut pas dissocier, je pense, l'accompagnement et l'hébergement de la procédure d'asile et la qualité de la procédure d'asile. Il faut aussi faire attention au fait que la rapidité ne se fasse pas au détriment du parcours d'intégration. Nous avons un système d'accompagnement qui marche par SAS, où l'on met les exilés d'un dispositif à un autre. À chaque fois, cela crée des ruptures, retarde le parcours. Une décision rapide veut aussi dire que derrière il faut aller encore plus vite sur l'intégration, ce qui n'est pas toujours possible.

Je vais poser quelques questions. Je vais commencer par vous, Mathieu Herondart, sur la vidéo audience, qui s'est beaucoup développée. Quel bilan tirez-vous ? A-t-elle vocation à se généraliser ? Et je rajouterai une question à celle du public, qui est : est-ce que la territorialisation de la CNDA est une alternative aux audiences par vidéo ?

Mathieu HERONDART | Sur la partie territorialisation, je vais jouer au joker parce que c'est la partie où c'est au gouvernement et au législateur de savoir ce qu'ils veulent faire dans ce domaine.

Sur la vidéo audience, il y a tout ce qui concerne l'Outre-mer, où la vidéo audience est un peu une nécessité pratique. Je vais reprendre mon exemple de Mayotte. Je pense qu'actuellement il ne faudrait pas qu'un assesseur HCR ou CE soit en permanence à Mayotte compte tenu de l'ambiance générale. Je pense que c'est très bien que cela se passe par vidéo audience à Montreuil avec la garantie d'un avocat local.

En revanche, pour l'hexagone, c'est sur la base du consentement. Ce n'était pas tout à fait la volonté du législateur, mais c'est ce qui a été fait en accord avec les avocats. Certaines personnes le demandent, car cela les intéresse de ne pas se déplacer. Nous l'avons expérimenté à Lyon et Nancy. Ce qui est vrai, c'est que la territorialisation a vocation normalement à supprimer la vidéo audience. Cela a été fait pour éviter que les gens ne se déplacent à Montreuil, ce qui est un vrai sujet. Lorsque l'on arrive le matin à Montreuil il y a une file de gens qui viennent de toute la France et il faut se demander où ils ont dormi la veille et comment ils sont arrivés. Cela fait partie des sujets généraux.

De temps en temps nous faisons des audiences foraines. Je suis censé venir siéger avec Maître Fréry le 17 juin à Lyon. Je suis aussi venu à Nancy, mais cela est très compliqué pour nous, donc la réponse est plutôt la territorialisation.

Matthieu TARDIS | Merci beaucoup. Julien Boucher, vous avez évoqué la question de l'augmentation du nombre de réfugiés et l'impact sur le service de protection de l'OFPPRA et l'établissement d'actes d'état civil. Quelle solution pourrait apporter le ministère de tutelle, en considérant l'impact assez important que ce délai a sur les réfugiés ou BPI pour l'accès à un titre de séjour ou un certain nombre de droits et la réunification familiale ?

Julien BOUCHER | Je vais indiquer d'emblée que c'est un sujet d'attention et de préoccupation majeur pour l'établissement aujourd'hui, qui est, en quelque sorte,

la contrepartie de ce que nous avons réussi à faire sur le traitement de la demande d'asile. C'est-à-dire que la très forte diminution du nombre de décisions en instance et l'augmentation du niveau d'activité, encore une fois, ajouté à un taux de protection en augmentation, fait que les entrées sous protection sont importantes et il faut aussi établir l'état civil pour les personnes qui sont protégées par la CNDA. Concrètement, nous travaillons dans plusieurs directions pour répondre à ce défi. Il y a des enjeux organisationnels et de méthodes de travail. Nous avons réorganisé récemment le service qui s'occupe de la protection juridico-administrative à l'OFPPRA en prenant en compte qu'il existe d'autres procédures qui font de l'OFPPRA la «mairie des réfugiés». Nous avons d'autres procédures à gérer, comme les mariages à l'étranger, la délivrance de livrets de famille, le fait de porter des mentions marginales, les relations avec le parquet avec le tribunal judiciaire de Paris lorsqu'il y a contestation sur l'établissement des actes, etc. Nous prenons des mesures d'organisation et sur les méthodes de travail pour essayer d'être efficaces collectivement.

J'ai mentionné l'augmentation très importante des effectifs en 2020 et le budget de 2023 qui comportait une augmentation des effectifs spécialement dédiés à cette activité de protection administrative et juridique. Cela nous a permis, en début d'année, de recruter de nouveaux rédacteurs en charge de l'état civil, avec cet objectif d'augmenter notre niveau d'activité pour faire face à la situation. Maintenant, nous avons déjà augmenté de 25% le nombre d'actes d'état civil que l'on a établi par rapport à l'année précédente et nous continuons sur cette lancée.

Matthieu TARDIS | Donc on peut espérer un raccourcissement pour cette année. Question pour la DGEF, sur la gestion du système, notamment sur les préoccupations relatives à la dématérialisation. Cela fait quelques années maintenant que cela commence à être mis en place. Avez-vous atteint les objectifs de la dématérialisation, qui concerne tous les stades de la demande ? Comment pouvez-vous remédier aux ratés ? Est-ce une bonne idée ? Des personnes passent-elles à côté de la protection pour cette raison ?

Gabriel MORIN | C'est en effet une question importante. Comme vous disiez, il y a plusieurs sujets qui tournent autour de la dématérialisation. La première question porte sur la dématérialisation dite OFPPRA. Cela a été un point de vigilance, mais des opérateurs qui accompagnent les associations ont été très mobilisés sur le sujet. Je pense que la réponse qui est apportée par le gouvernement, de placer l'OFPPRA dans les guichets uniques de demande d'asile, qui deviendront des espaces dans lesquels il y aura l'ensemble du service public de l'entrée dans la demande d'asile, répondra à une partie de la difficulté. En tout cas, c'est un geste fort. Mettre le demandeur d'asile au contact de l'Office qui va instruire sa demande dès son arrivée dans la procédure est une grande valeur ajoutée pour l'utilisateur, qui pourra se présenter et présenter dès le départ des éléments de son récit.

Un deuxième sujet est la dématérialisation de la procédure d'accès au titre de séjour pour les BPI, qui, de fait, a été une source de difficultés, notamment pour les publics non hébergés. Nous avons beaucoup travaillé avec les associations, c'est l'occasion de les saluer à nouveau, qui ont très vite signalé le problème et très vite travaillé pour réduire ces difficultés. Nous mettons en place un dispositif qui va notamment permettre aux SPADA qui suivent les BPI non hébergés dans les mois qui suivent l'obtention de leur statut, de se voir financer une prestation d'accompagnement dans cette téléprocédure. Cela afin que les demandeurs en difficulté puissent avoir un être humain qui les aide à résoudre ces difficultés concrètement. Je ne prétends pas que cela va résoudre toutes les difficultés à la dématérialisation, mais c'est un sujet qui est vraiment au cœur de nos préoccupations. On en parle très régulièrement avec

l'ensemble des acteurs, et dans le temps qui est le nôtre, il est vrai que cela prend parfois quelques mois entre les difficultés informatiques, procédurales et organisationnelles, mais c'est plutôt un sujet prioritaire et qui avance. Il y a une impatience, c'est certain, mais je pense que nous sommes dans la voie de la résolution de ces difficultés.

Matthieu TARDIS | Merci beaucoup. Dernière question, qui me tient à cœur par rapport à l'un des sujets sur lesquels je travaille, sur la question de la répartition des demandeurs d'asile, et plus largement des réfugiés, en dehors de l'île de France. Les objectifs ont été affichés il y a assez longtemps, et assumés par le président de la République, de répartir dans des zones rurales, dans des petites villes, et nous voyons depuis quelques mois une contestation assez active de groupes, souvent liés à l'extrême droite, et des réticences de populations. Que peut faire l'État en soutien des maires, des associations et des personnes accueillies, pour lesquels c'est souvent un choc de voir ces mouvements assez agressifs et offensants pour des personnes en situation de déracinement et souvent de fragilité ?

Gabriel MORIN | Comme je le disais tout à l'heure, le parc d'hébergement croît extrêmement rapidement. Il est difficile de créer ces places. Jean-François Ploquin et les autres savent qu'il est difficile de trouver des places pour l'État, pour des tas de raisons, et notamment parce qu'il est parfois compliqué politiquement de défendre le projet, y compris lorsque les élus du territoire n'ont aucune hostilité vis-à-vis de celui-ci. Il suffit, c'est vrai, d'une association qui se constitue pour créer des difficultés. Actuellement, il est vrai que c'est une difficulté qui paraît plus forte, bien qu'elle ne soit pas nouvelle. La position de l'État sur le sujet est extrêmement claire. Il s'agit de projets de centres d'accueil pour demandeurs d'asile de l'État, les associations qui les portent le font en réponse à des appels à projets de l'État, ils sont financés à 100% par l'État, et c'est l'État qui souhaite leur création. Les associations répondent à ce besoin. Le soutien de l'État à ces projets, aux élus qui les accueillent et aux associations qui les portent, et qui ont parfois été menacés par des groupuscules, est sans réserve. La stratégie de gestion de cette situation consiste peut-être parfois, c'est vrai, à ne pas faire la publicité de telle ou telle mouvance qui cherche, par un coup d'éclat, à se donner une notoriété que le nombre de ses adhérents ne lui confère pas. Il ne faut pas qu'il y ait de malentendu à cet égard, la volonté de l'État est assumée, elle est votée par le législateur dans le projet de loi de finance. Sur ce sujet, les préfets et sous-préfets sont allés sur le terrain pour soutenir les associations affectées par ces campagnes. Il n'y a pas de réserves ou d'ambivalence à cet égard.

Un point sur Dublin : un demandeur placé sous procédure Dublin bénéficie des CMA sans réserve. Il bénéficie d'un

hébergement, de l'ADA, etc. Au bout de 6 mois, s'il n'y a pas de transfert, il rentre dans la procédure nationale de demande d'asile, et donc la France devient responsable de sa demande, et celle-ci est traitée normalement. Pendant 6 mois, il n'est pas livré à la précarité plus qu'un autre demandeur d'asile. Les personnes sous Dublin sont, et c'est 80% des empreintes de la base de données Eurodac, des demandeurs d'asiles qui ont déjà déposé une demande dans un autre État membre. Vous posiez tout à l'heure la question de l'efficacité de la procédure, on est dans un système dans lequel plusieurs États membres vont instruire la même demande, procéder au même enregistrement. On peut le faire dans 27 États membres et bénéficier de 27 CMA. Cette procédure n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons. Mais il faut une contrepartie au fait que, dans notre système actuel pour garantir les droits des demandeurs, on peut demander l'asile dans tous les États membres de l'UE successivement, on circule librement dans tous les États membres et chacun d'entre eux, comme le nôtre, doit essayer d'être efficace et faire face à la demande. C'était simplement pour nuancer le constat et remettre en perspective le fait que les droits sociaux existent.

Claire BRICE-DELAJOUX | D'abord, concernant le délai : 6 mois est la durée pour transférer, or, la France a 2 à 3 mois pour saisir le pays requis, lequel doit répondre. Donc ce n'est pas 6 mois, mais 8, au mieux. D'autre part, il ne s'agit pas que de personnes ayant déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre, loin de là. Enfin, et plus sur le fond, je pense qu'il faudrait avoir plus de discernement dans la mise en œuvre du système Dublin, il y a une clause de souveraineté, pour permettre à la France de ne pas déclencher ce système, de ne pas dubliner les personnes, car nous savons, et c'est un problème de fond, que les États membres ont des analyses des demandes d'asile très différentes. On a un régime d'asile européen commun mais qui conduit encore à des divergences d'appréciation de fond sur les demandes, ce qui fait que, pour prendre l'exemple des Afghans, on est sur des mouvements secondaires où ils sont revenus en France car leur protection, de fait, est supérieure à celle dont ils peuvent bénéficier en Allemagne ou en Suède.

Matthieu TARDIS | C'est aussi finalement la question de la place de l'individu dans ce système d'asile, qui est plutôt un système de masse aujourd'hui. Sur le soutien de l'État, je pense que c'est une question très politique. J'ai retenu de l'intervention de Madame Backès « accueillir moins pour accueillir mieux » qui me semble un peu un déni de la réalité et de ce qu'il se passe dans le monde. Nous ne pouvons accueillir moins pour accueillir mieux. L'asile relève d'un devoir humanitaire, de solidarité internationale et c'est là où nous devons répondre efficacement.



6

ATELIER 1 : PARCOURS MIGRATOIRE : LES ROUTES DE L'EXIL,

DU PAYS D'ORIGINE À L'ARRIVÉE EN FRANCE

Animateur : Olivier Peyroux, sociologue

Intervenants : Léonie Miège (cart'ONG), Laurence Bondard (SOS Méditerranée), Romain Reille (Solidarité Mayotte), Phuy Phuy (exilée Birmane).

Rapporteur : Franck Quiquandon (Forum réfugiés).

Le format des ateliers, incluant notamment de nombreux échanges, ne permettait pas une retranscription exhaustive des interventions. Cette partie propose donc une synthèse des principales prises de paroles relevées lors des ateliers et des éléments issus de la restitution en plénière qui a eu lieu après les ateliers.

Cet atelier consacré aux routes de l'exil, du pays d'origine à l'arrivée en France, fut l'occasion de proposer un aperçu des routes migratoires sous différents angles.

La première intervention fut celle de l'artiste chanteuse Birmane, Phuy Phuy, qui s'est réfugiée en France à la suite d'un coup d'État en février 2020 en Birmanie. Après ce soulèvement, une forte répression de la junte militaire l'a poussée à fuir. Les artistes se sont mobilisés contre le coup d'État, ce qui mena à sa mise en accusation, le 13 avril 2021. À ce moment, elle choisit l'exil plutôt que la compromission et la collaboration. Son récit poignant montre la réalité de l'exil, sa fuite de quatre mois durant laquelle elle a dû se cacher, se déguiser, pour ensuite quitter son pays pour la France. Elle nous demande de ne pas oublier ceux restés dans son pays et qui se trouvent encore sous la menace de tortures, d'exécutions et de bombardements civils.

La seconde intervention fut celle de Léonie Miège de l'association CartONG. Les questions préalables à sa présentation étaient relatives à l'utilité des cartes, leurs limites, les données utilisées et leurs sources ainsi que la méthodologie d'élaboration de ces cartes. La présentation de l'association et de leur travail rapporte que c'est en étudiant les données institutionnelles en disponibles en ligne (UNHCR, Eurostat, OIM par exemple) que l'association parvient à les retranscrire sous forme de cartes. Par exemple, on peut voir la cartographie des causes des morts sur les routes de l'exil, où chaque point correspond à une victime décédée dans le monde sur ces routes de l'exil. Il y a également des cartographies sur les événements de violence qui se passent dans le monde. Cet atelier fut notamment l'occasion de présenter la cartographie des routes de l'exil principales avec 3 routes en Méditerranée et 1 route en Atlantique.

Ensuite, l'intervention de Laurence Bondard, chargée de communication pour l'association SOS Méditerranée, fut l'opportunité d'avoir un témoignage des parcours d'exil sur les bateaux. Avec l'Ocean Viking, SOS Méditerranée est chargée de faire de la recherche et du sauvetage en Méditerranée centrale, entre Libye et Europe, qui est la route maritime la plus mortelle au monde depuis 2014. Depuis le début de l'année 2023, 441 personnes sont décédées ou disparues en Méditerranée (un chiffre qui, par définition, est sous-estimé). Un triste record depuis 2017. Ce chiffre grandissant est dû au fait que cette zone maritime est abandonnée par l'UE depuis la fin l'opération Mare Nostrum en 2014 par l'Italie (150 000 personnes secourues en moins d'un an) qui n'a pas obtenu l'assistance et le soutien de l'Union qu'elle demandait. Aujourd'hui, l'UE concentre ses moyens sur le contrôle aux frontières. L'Italie a une grosse pression aujourd'hui et la politique s'est durcie en tentant de bloquer les bateaux humanitaires (impossibilité de trouver des zones de débarquement sûres, tracasseries administratives contraires au droit...).

Une autre route a récemment été développée ; celle de la Turquie à l'Europe. C'est une route plus compliquée pour les exilés, car elle est plus longue et donc plus dangereuse. L'association observe également une diversification des départs (par exemple depuis la Tunisie depuis peu, l'Est de la Libye).

L'association est aussi soumise à des difficultés. En 2018, il avait été confié à des garde-côtes libyens, le rôle d'interception. Une interception est, par exemple, le fait d'aller chercher une personne sur des petites embarcations, les récupérer et les mettre en lieux sûrs. Mais la mise en lieu sûr pose des problèmes car les garde-côte libyens ramenaient ces personnes en Libye (pays qu'ils ont fui en premier lieu). L'association, de son côté, demande que les personnes soient remises en lieu sûr en Italie ou à Malte, mais Malte ne coopère plus depuis 2019. Aussi, lorsqu'il y a besoin de débarquer des personnes qui ont besoin de soins, l'association fait parfois face à des contraintes administratives qui sont exigées avant de débarquer ou des contraintes de temps aussi liées à l'interprétation du droit. Ces obstacles empêchent les débarquements urgents. Bien sûr, ils font également face à l'inflation du carburant, notamment lorsqu'ils doivent débarquer dans des lieux éloignés, engageant des frais supplémentaires.

Enfin, la dernière intervention fut celle de Romain Reille, directeur territorial Mayotte pour Forum réfugiés, qui s'est concentré sur la situation spécifique mahoraise. Cette île à proximité des côtes d'Afrique de l'Est, est en grande tension avec près d'une personne sur deux en situation irrégulière. Depuis 12 ans, le flux d'arrivées est en constante augmentation, à l'exception des années COVID qui ont provoqué un ralentissement de ces arrivées. Les routes de l'exil sont diverses. Elles sont maritimes (70% des demandes d'asiles sont déposées par des ressortissants des Comores, 20% de Madagascar), dans des embarcations précaires (gros cargos ou petites embarcations), entraînant des décès durant la traversée. Elles sont également aériennes (en provenance de l'Afrique de l'Est, notamment du Congo).

Une première série de questions a concerné le système *Alarm phone* et l'intégration des réfugiés à Mayotte.

Le système *Alarm phone* est une ligne téléphonique qui permet la coordination et le relais des appels de détresse lorsque les États ne le font pas. 70% des identifications/alertes de détresse se font par *Alarm phone*, contre 30% de détection par jumelles ou radar.

Sur l'intégration des réfugiés à Mayotte, l'association Solidarité Mayotte accompagne les personnes sur le territoire national. La situation sur l'île fait état de grandes tensions sociales, et de problèmes culturels importants. Mais, Mayotte ne peut pas être intégrée dans les dispositifs AGIR, cela ajoute une grande difficulté à l'intégration.

Une seconde série a concerné les spécificités de parcours pour les femmes et les familles.

À Mayotte, ni l'aide médicale d'État, ni l'ADA ne s'appliquent. L'ARS a financé Solidarité Mayotte pour créer un dispensaire notamment pour les femmes.

15% des personnes secourues sont des femmes à bord des bateaux de SOS Méditerranée, elles sont assez jeunes en général, enceintes ou avec enfants parfois. Elles sont dans des situations de grande vulnérabilité, liée aux parcours parfois très douloureux. Une sage-femme est toujours présente sur le bateau et un espace particulier est prévu pour les femmes.

À travers tous ces témoignages, on s'aperçoit que ces routes de l'exil vont croiser le chemin de nombreux passeurs, ajoutant un facteur de violence et de précarisation. Les données mondiales à ce sujet sont lacunaires, très mal collectées et difficiles sur les violences car ce sont des données très sensibles. Pour aller des Comores à Mayotte, les personnes migrantes peuvent déboursier de 800 à 1 000€ pour un seul passeur. Pour des trajets plus longs comme Kinshasa-Madagascar-

Mayotte, plusieurs passeurs peuvent intervenir avec plusieurs paiements différents donc des prix très hauts pouvant aller de 5 à 8 000€. Les migrants sont devenus une « marchandise ». Les passeurs vont séquestrer les personnes qui veulent fuir leur pays pour en faire une valeur marchande. De plus, les politiques migratoires mises en place par les États influent sur le phénomène des passeurs : plus la politique migratoire se durcit pour l'arrivée aux frontières et les contrôles, plus grande sera la place, l'impact et les prix des passeurs et des réseaux.

En conclusion, le sociologue Olivier Peyroux, constatant que l'Europe a toujours été dépendante des mains d'œuvre étrangère, ouvre la réflexion sur la vision qui est faite du phénomène migratoire : la migration ne devrait-elle pas être vue comme une solution, plutôt que comme un problème ?



7

ATELIER 2 - ACCUEIL : ÉVOLUTION DE L'ACCOMPAGNEMENT

DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

Animateur : Fleur Guy (Ocellia)

Intervenants : Nicolas Jeune (Forum réfugiés), Alexis Hadzopoulos (Adoma), Marie-Noëlle Fréry (avocate).

Rapporteur : Gino Balocco (Diaconat protestant)

Le format des ateliers, incluant notamment de nombreux échanges, ne permettait pas une retranscription exhaustive des interventions. Cette partie propose donc une synthèse des principales prises de paroles relevées lors des ateliers et des éléments issus de la restitution en plénière qui a eu lieu après les ateliers.

Cet atelier fut l'occasion de faire une présentation et un rappel de l'évolution de la réglementation ces 30 dernières années, mais aussi la structuration du parc de logement et de la mise en place de différents indicateurs de performance. Ce fut aussi un moment pour dresser un constat du public accueilli, qui s'est élargi en termes de provenance géographiques.

La question des problématiques rencontrées par les travailleurs sociaux fut également abordée, ces derniers ayant mené un travail beaucoup plus complexe au fur et à mesure du temps (avec notamment une évolution du taux d'encadrement). Le secteur social est incontestablement frappé par une crise de l'attractivité et parfois d'une perte de sens pour les travailleurs sociaux faisant face à la complexité du travail et aux confrontations culturelles.

Il était ensuite question des personnes non hébergées puisque la moitié des personnes en demande d'asile sont dans cette situation. Mais c'est également le cas de statutaires. Il a été rappelé combien le parcours, surtout pour ces personnes non hébergées, pouvait être fragmenté, particulièrement précarisant et fragilisant.

L'atelier a ensuite porté sur la question juridique, en notant tout d'abord l'importance du renforcement d'un travail en partenariat entre les travailleurs sociaux et les avocats.

Les échanges ont permis de réaffirmer l'importance du récit OFPRA, en privilégiant un récit bien argumenté, donc plutôt long avec la possibilité de faire un récit complémentaire et d'ajouter des documents au dossier, jusqu'à l'entretien.

L'intervention de Maître Fréry a souligné plusieurs préoccupations. L'un des risques constatés pour les métiers d'avocat, de travailleurs sociaux et de juge, est la banalisation des faits. Les événements difficiles et traumatiques se répètent et les juges ne prennent plus assez sérieusement en compte ces cas. L'autre préoccupation importante est celle du temps. Les délais sont courts. Les avocats doivent travailler avec les demandeurs d'asile en 30 jours, c'est trop juste. À l'inverse, les délais observés pour la réunification familiale sont très longs. Il faut 6 à 8 mois pour prouver la parenté.

Pour terminer, les échanges ont mis en lumière l'existence en région Auvergne Rhône-Alpes de la CORRA, qui est une coordination unique des acteurs de l'asile. Elle permet d'une part les échanges, mais aussi d'être un interlocuteur vis-à-vis des autorités régionales comme le Secrétariat général des affaires régionales (SGAR) ou la direction territoriale de l'OFII. Mais aussi, faire remonter des propositions, dans un cadre où nous sommes parfois en concurrence sur des appels d'offres, le fait de pouvoir se trouver en coordination est intéressant et bénéfique pour chacun.



8

ATELIER 3 - VULNÉRABILITÉS : DES ENJEUX MAJEURS DE SANTÉ MENTALE CHEZ LES DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS ACCUEILLIS EN FRANCE

Animateur : Dominique Coulot (psychiatre)

Intervenants : Marielle Schmitt (Agence régionale de santé Auvergne Rhône-Alpes), Alain Sebillé (OFII), Morgan Fahmi (Orspere Samdarra), Séverine Masson (Forum réfugiés)

Rapporteur : Nadine Camp (Synergies migrations)

Le format des ateliers, incluant notamment de nombreux échanges, ne permettait pas une retranscription exhaustive des interventions. Cette partie propose donc une synthèse des principales prises de paroles relevées lors des ateliers et des éléments issus de la restitution en plénière qui a eu après les ateliers.

Cet atelier s'est concentré sur l'accès aux parcours de soin, en se concentrant sur les questions suivantes : le système de santé français répond-t-il aux besoins de santé mentale des demandeurs d'asile ? comment ces populations étrangères, souvent allophones, vont s'orienter dans notre système de santé ? Comment ce système répond-t-il à des besoins que l'on peut qualifier de spécifiques, et ce qui est proposé en matière de soin ?

L'intervention de Marielle Schmitt abordait le suivi des différents dispositifs destinés à faciliter l'accès aux soins des publics en situation de précarité. Cela fut l'occasion d'échanger sur les enjeux de soins en santé mentale des demandeurs d'asile du point de vue de l'ARS, et des réponses apportées par celle-ci. Mais aussi de rappeler que plus généralement, quand on parle de santé mentale, on sait aujourd'hui les difficultés d'accès concernant les soins dans ce domaine. Néanmoins, l'accès aux soins pour les demandeurs d'asile est encore plus complexe que pour la population générale. Cela est lié à différents facteurs. D'abord, un délai administratif de 3 mois de présence sur le territoire est nécessaire pour avoir droit à la protection universelle maladie. À cela s'ajoute les difficultés linguistiques ou culturelles. Les troubles de santé mentale, fréquemment associés au parcours migratoire ayant impliqué des expériences traumatiques, nécessitent une prise en charge adaptée et des professionnels formés. Enfin, il a été rappelé que les problématiques de santé mentale ou les traumatismes rencontrés par les demandeurs d'asile ou les réfugiés pouvaient à la fois venir du parcours d'exil mais aussi de la situation dans le pays d'accueil, avec un enjeu extrêmement fort relatif à l'accueil ici en France notamment en termes d'accès à un hébergement.

L'un des enjeux majeurs concerne la formation des professionnels de santé. Les professionnels en première ligne, au contact des demandeurs d'asile, et les bénévoles doivent être sensibilisés et formés au repérage aux troubles qui peuvent être symptomatiques d'un psycho traumatisme ou de souffrances psychosociales. Il faut également qu'ils soient formés à la posture à adopter face à ces troubles, et à la possibilité d'aborder le sujet avec les personnes. Il est primordial d'assurer l'accès à l'interprétariat pour ces professionnels et les dispositifs, et qu'ils soient formés à l'orientation (savoir vers qui orienter les personnes).

Des réponses essayent de se construire, notamment la LIVE (ligne téléphonique d'information et d'orientation en santé mentale, assurée par des professionnels) développée par Le Vinatier. Il y a également les PASS (Permanences d'accès aux soins de santé). Mais on voit bien que ce type de réponse n'est

pas forcément adaptée pour une personne qui ne maîtrise pas la langue et le système de soin. De plus, l'offre est saturée, ce qui rend ces réponses incomplètes, et difficiles d'accès.

Le centre Essor, qui a été renforcé ces dernières années, a pour mission d'être dans la sensibilisation et la formation des professionnels du domaine social et de la santé à la spécificité des publics en situation d'exil. Il a également pour but de prendre en charge ces publics, de manière inconditionnelle, quel que soit le statut, avec une possibilité d'accéder à l'interprétariat professionnel autant que nécessaire. Aussi, le centre régional du psycho traumatisme, mis en place il y a environ cinq ans, commence à développer la prise en charge de groupe pour des publics migrants.

À noter également, le changement des règles de sectorisation de la psychiatrie publique pour les personnes sans domicile individuel, avec la volonté de l'ARS que ces règles changent pour permettre que les personnes qui sont en hébergements stables puissent être sectorisées dans le secteur de leur lieu d'hébergement.

Depuis deux ans, des points d'écoute (inconditionnel, gratuit, assuré par des psychologues professionnels - mais pas spécialisés) ont été mis en place dans des lieux comme les centres sociaux et maisons de la métropole des quartiers prioritaires. Ces écoutes sont accessibles à tous, avec possibilité d'interprétariat pour les personnes allophones.

L'ARS soutient des associations, tel que l'association Passerelle buissonnière, dédiée à l'accompagnement des femmes en situation de précarité. Elle travaille notamment sur l'enjeu important du lien entre les mères et les enfants afin d'éviter que le psycho traumatisme ne se transmette de génération en génération.

On peut développer de nombreux dispositifs pour aider les personnes migrantes, mais quand on ne leur offre pas la possibilité de se stabiliser, d'avoir un toit, et que les personnes sont dans leur quotidien, en situation de précarité, on peut s'interroger sur leur capacité à s'occuper de leur santé mentale.

L'intervention d'Alain Sebillé a permis de transmettre le point de vue de l'OFII sur ces questions. Sur l'orientation, le dispositif du Rendez-vous santé, mis en place depuis l'année dernière et qui est en train de se développer dans l'ensemble de la France, consiste à proposer dès le passage en GUDA, un entretien de santé permettant de détecter les vulnérabilités et les problématiques de santé mentale des demandeurs d'asile le plus précocement possible. L'objectif est ensuite de pouvoir proposer une solution adaptée en termes d'hébergement, avec toutes les limites dont on a pu parler à propos de l'offre d'hébergement pour les demandeurs d'asile, en France, aujourd'hui. C'est un dispositif qui constitue, d'après l'ensemble des acteurs présents, une avancée importante en termes de prise en charge. Le dispositif ne propose pas de soins à visée curative, mais des soins à visée préventive, sinon la personne est orientée vers les partenaires de santé.

On propose de détecter des maladies infectieuses, virales, ou troubles de la santé mentale (auto-questionnaire, traduit en une trentaine de langues).

À ce stade, l'OFII est en mesure de ne donner que peu de statistiques, néanmoins le profil type de personnes qui déclarent des vulnérabilités psychiques serait celui d'un homme jeune, arrivé seul, de Guinée-Conakry ou d'Afghanistan (sans-abri), se trouvant dans la grande façade ouest de la France, qui englobe la région parisienne. En outre, les diagnostics les plus fréquents sont le stress post-traumatique (60%), la dépression non bipolaire (10%), les troubles du spectre autistique (3%) et l'addiction (1%).

Le psychiatre et chercheur Morgan Fahmi a soulevé deux principaux enjeux quant à la problématique de santé mentale chez les demandeurs d'asile.

Le premier est l'enjeu de caractérisation de la souffrance psychique des personnes migrantes. L'analyse faite sur les liens entre les demandeurs d'asile, les réfugiés et la santé mentale dévoile une prévalence de stress post-traumatique (30%) et de dépression (30% aussi), puis de troubles anxieux, schizophrénie dans les mêmes taux que la population générale. La migration n'est pas une maladie, mais c'est un facteur de risques. Les facteurs prémigratoires ne sont pas ceux qui ont le plus de poids dans la santé mentale. Ce qui a le plus de poids, c'est la manière dont les gens vont être accueillis dans le pays (post-migratoire) : vont-ils être discriminés, sans abri, avec des besoins fondamentaux pas comblés, ou vont-ils être bien accueillis ? L'exposition à un stress chronique peut entraîner des effets délétères pour l'organisme. Ne pas se sentir accueilli peut être déshumanisant (en plus des procédures administratives qui sont par nature déshumanisantes). Pour le psychiatre, la sensation est de faire du palliatif et non du curatif. Il conclut en rappelant que l'on peut mettre en place des actions pour soutenir la santé mentale, mais la plupart de ces leviers ne font pas partie du médical, c'est l'affaire de tous.

Le second enjeu est celui de la prise en charge. Pour cela, il faut un dépistage précoce. Les rendez-vous santé à l'OFII sont prometteurs en ce sens. Il faut également de la formation pour les aidants principaux et personnes en première ligne (éducateurs, éducatrices, assistant.e.s sociales) afin de faciliter le dépistage de signes par l'entourage direct. Il n'y a plus de places dans les centres médico-psychologique, ainsi ce qui était du ressort du soin finit souvent par être du ressort du social. Aussi, on notera le développement d'équipes mobiles, en foyer ou dans la rue. Avoir des soins là où la personne vit participe à la déstigmatisation, car la santé mentale reste très stigmatisée.

Il faut soutenir le pouvoir d'agir : donner aux gens des connaissances sur ce qui leur arrive. Pour renforcer une forme de sentiment d'efficacité personnelle, il faut pouvoir donner des clés de compréhension, guide pour les personnes en situation de précarité ou de migration. À la PASS on a la chance d'avoir des interprètes en présentiel. La manière dont les troubles psychiques sont formulés (les idiomes de détresse) résulte de déterminants culturels. Il est donc important de s'appuyer sur des interprètes pour savoir distinguer entre ce qui relève du normal et ce qui relève du pathologique.

L'isolement impacte lourdement la santé mentale. À l'inverse, l'espace psychosocial a des effets importants sur celle-ci : avoir

un endroit pour sociabiliser, faire des activités, serait aussi efficace que des anti-dépresseurs.

Cet atelier s'est conclu par l'intervention de Séverine Masson, psychologue clinicienne travaillant au centre ESSOR de Forum réfugiés depuis 15 ans. Trois postulats sont établis : la vulnérabilité a des effets sur la santé mentale ; les demandeurs d'asile reçus au centre de santé sont, par définition, vulnérables ; les prises en charge de la vulnérabilité ont été reconnues, écrites et pensées, dans le cadre de l'uniformisation des lois européennes. La question est celle de la mise en œuvre sur le terrain, dans les centres de santé. Là, deux enjeux : la santé mentale est un enjeu central dans l'insertion sociale et l'accès aux soins doit pouvoir se faire dans une temporalité cohérente à la demande d'asile.

À ce titre, plusieurs points de réflexion sont posés :

Tout d'abord, les vécus des demandeurs d'asile sont multiples, et peuvent être des freins dans la mise en récit du parcours. On parle de vulnérabilités intrinsèques. Par exemple, la violence intentionnelle provoque des effets sur la parole et la relation à l'autre. La violence politique s'exerce sur le mode de l'attaque insidieuse, dont les motifs sont parfois difficiles à rendre compte. Les mécanismes psychologiques liés à la torture vont conduire le demandeur d'asile à dire ce qu'il pense que la personne souhaite entendre. Aussi, les méthodes de détention, pour désorienter la victime peuvent rendre difficile un procès-verbal etc.

Ensuite, la notion d'accueil suppose une intentionnalité dans la réponse faite à la personne. Tout cela se heurte dans le projet de loi qui parle « d'immigration maîtrisée », d'accueil donc conditionnel. Puis, il y a un risque de réactivation du traumatisme. Cette difficulté d'élaborer un récit qui soit narratif, est plus compliqué dans un contexte de temps restreint et peut entraîner des difficultés à les recueillir.

L'idée est d'accéder aux soins physiques et psychiques dans une temporalité qui ait du sens dans la demande d'asile : délais de carence, patients qui n'ont pas de médecins traitants, personnes avec des pathologies physiques lourdes parfois, qui ont du mal à être prises en charge. Tout cela entraîne des conséquences aussi en termes de santé mentale et nécessite des soins spécifiques.

Enfin, il faut adopter une vision systémique de la santé mentale. Celle des travailleurs sociaux particulièrement, avec la fatigue compassionnelle qui en résulte, crée des difficultés au niveau de l'équipe. La santé mentale des officiers de protection de l'OFPPRA est également impactée, et ils ne se projettent pas longtemps dans leur poste. Quant aux interprètes, on note un manque de référentiel professionnel, ceux-ci sont de plus, sous-payés dans le champ du social et du judiciaire.

On relève également le rôle très important des travailleurs sociaux, des bénévoles, qui finalement est un rôle de relai dans la mesure où les professionnels de santé manquent dans de nombreux territoires, et font finalement une sorte de transfert de compétence non-voulu, mais de fait. Il y a un enjeu pour l'ensemble des professionnels et des bénévoles rencontrés dans le parcours d'asile, de prêter une attention particulière à leur propre santé mentale également, pour qu'ils puissent être en mesure de poursuivre l'accompagnement dans les meilleures conditions.



9

ATELIER 4 - ASSOCIATIONS : GESTIONNAIRES ET/OU ACTEURS

DE PLAIDOYER, LE RÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LE MISE

EN OEUVRE DU DROIT D'ASILE

Animateur : Nathalie Birchem (La Croix) Rapporteur : Véronique Planes (HCR)

Intervenants : Delphine Rouilleaut (France terre d'asile), Fanélie Carrey-conte (La Cimade), Marc Noailly (Forum réfugiés), Louiza Daci (Groupe SOS Solidarités)

Il a d'abord été relevé un intérêt d'aborder un sujet qui, effectivement, est de plus en plus, un sujet de préoccupation au sein des associations dont on ne parle pas toujours.

Autour de la table, les associations ont toutes témoigné et rappelé qu'elles n'avaient pas toutes les mêmes positions sur tous les sujets évidemment, elles n'ont pas les mêmes historiques, les mêmes mandats, la même culture associative (en s'appuyant plus ou moins sur les bénévoles notamment), ni le même fonctionnement. La présence d'associations dites « historiques », spécialisée dans les questions d'asile depuis une longue durée, ou en tout cas dans la question migratoire pour ce qui concerne La Cimade, et une association plus récente sur ce champ d'intervention qui est le groupe SOS Solidarité, montre l'intérêt d'avoir des points de vue qui s'ancrent dans un temps plus ou moins long.

L'ensemble des intervenants étaient d'accord pour dire que cette question, bien que préoccupante, ne devait pas être abordée de manière binaire ou manichéenne, en opposant justement le fait d'être gestionnaire et/ou faire du plaidoyer, les deux sont compatibles, même s'il ne fallait pas perdre de vue le projet associatif que l'on défendait quand on devenait plutôt gestionnaire. Concernant la liberté de parole, qui s'exprime par ce rôle de plaidoyer, elle s'appuie surtout sur des expériences de terrains, ce qui fait la force des associations gestionnaires, afin d'apporter une expertise concrète. Le fait de partir de réalité, de besoins fait que la parole peut être portée car on sait de quoi on parle et cela amène une certaine crédibilité. Le fait d'être dans le système lui-même, de gérer différents types de centres d'accueil, permet justement d'être crédible et de mieux faire valoir son point de vue.

S'agissant de France Terre d'asile, Delphine Rouilleaut indique que l'association produit un plaidoyer qui s'adresse principalement aux institutions publiques, et finalement peu de plaidoyer médiatique. À titre d'exemple, l'organisation des « hubs » d'accueil pour les réfugiés d'Ukraine a été déployée sans beaucoup de médiatisation, mais c'est quand même un modèle qui a été récupéré et répété. C'est un sujet de tension et de pression permanente avec les services de l'Etat. L'association a parfois du mal à se faire entendre mais elle parvient cependant à montrer la réalité. Les activités de terrain nourrissent les évolutions, et travailler avec eux en parlant la même langue, permet d'obtenir des victoires.

Louiza Daci, directrice nationale asile et intégration pour le Groupe SOS Solidarité, souligne également que « la meilleure façon de lutter c'est d'être dans le système car on voit plus facilement ses failles, et on est crédibles auprès de l'État ». Il a été rappelé également que, l'objectif de ces acteurs n'était pas forcément d'être en opposition avec l'Etat, la nécessité reste cependant d'améliorer les dispositifs. En ce sens, les associations répondent à des appels à projet en développant en plus, par exemple, un aspect santé mentale, puis réinjectent leurs rares excédants pour créer des projets innovants. Cela permet d'être au plus près des besoins.

De la même façon, Fanélie Carey-Compte pour la Cimade, réaffirme l'importance du terrain puisque, au départ, l'association avait choisi de ne pas être gestionnaire mais de porter surtout des actions contentieuses sur des sujets de

difficultés d'accès aux procédures, ou de dématérialisation. Or, aujourd'hui l'association a choisi de gérer plusieurs dispositifs (CADA de Béziers avec un enjeu local important, un CPH à Massy et un centre de santé psychique à Montpellier qui travaille aussi comme centre de ressources sur la question de la santé psychique des personnes migrantes) au nom de cet enjeu de lier expertise, plaidoyer et témoignages et avoir un pied dans cette question des dispositifs d'asile.

Chaque association a aussi cité des exemples d'action menées localement en tant que gestionnaire, et qui ont pu donner lieu à un déploiement dans d'autres territoires. Par exemple, ça a été le cas du programme ACCELAIR pour Forum réfugiés qui a donné lieu à un déploiement au niveau de l'État dans le cadre d'AGIR, ou des hubs de France terre d'asile, qui étaient déjà une pratique établie et qui ont pu être un modèle reproduit pour l'accueil des Ukrainiens.

Ce qui a été mis en avant de manière importante par tous, c'est le fait d'être sur une ligne de crête. Quand on est gestionnaires, on est dans un cadre car on doit répondre à un certain nombre de critères mais il faut toujours trouver les marges de manœuvres pour travailler dans ce cadre. Les intervenants ont également parlé de la nécessité de rester tout de même exigeant, attentif et vigilant avec son projet associatif, puisque les associations autonomes constituent un contrepouvoir essentiel en démocratie.

Ensuite, un point important, plus nouveau, fut soulevé : le fait d'être désormais mis en concurrence dans le cadre d'appel d'offres. Cette mise en concurrence ne se fait pas toujours dans des conditions équitables, des conditions qui font que le mieux-disant va être le mieux-disant financier, ce qui ne correspond pas aux exigences que portent les associations intervenantes. Le domaine fait face à de nouveaux acteurs qui, d'une certaine manière, fragilisent les associations dans la voix qu'elles peuvent porter. Cela souligne l'importance de la vigilance à avoir pour conserver cet espace de plaidoyer que les associations historiques ont, avec un mandat plus important qui n'est pas celui des groupes privés qui répondrait avec des modes plus lucratifs.

A ce propos, Marc Noailly relève que ce qui gêne au niveau des appels d'offres c'est, premièrement, un cadre qui s'impose dans la mise en œuvre alors que ce ne sera pas la même chose dans chaque ville. Deuxièmement, concernant la mise en concurrence, c'est le mieux disant certes mais seulement financièrement donc c'est biaisé. Enfin, troisièmement l'appel d'offre ne favorise pas une discussion de partenariat. La méthode de gestion des opérations publiques déshumanise les choses. Delphine Rouilleaut ajoute également que le problème du financement public c'est que l'État ne finance pas l'innovation. Pour financer les idées des associations, il faut trouver l'argent ailleurs pour ensuite présenter des programmes pilotes et persuader l'État de financer par la suite. L'innovation repose sur l'argent privé.

A la fin il y a eu une ouverture sur un sujet qui n'a pas été abordé et qui doit quand même traverser les associations : en quoi ce dilemme pourrait-il impacter le travail même des équipes dans les associations ?

10

TABLE RONDE 3 :

OÙ VA LE DROIT D'ASILE ?

Animateur : Jean-François PLOQUIN, directeur général de Forum réfugiés

Intervenants : Pascal BRICE, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), Géraldine GIRAudeau, professeure à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines (Paris Saclay), Damien CARÊME, député européen, Jackie KEEGAN, directrice adjointe du service de la réinstallation et des voies complémentaires du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

Ce titre « où va le droit d'asile » veut simplement vous proposer de se situer dans une dimension un peu prospective après ce qui a été dit ce matin. Imaginez les grandes évolutions, les grands défis, les solutions qui pourraient apparaître, des impasses qu'il faudrait surmonter, chacun, chacune dans votre position. Pascal, je vais commencer par te donner la parole si tu le veux bien. Tu as dirigé l'OFPPA, tu es aujourd'hui président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) qui regroupe de très nombreuses associations de terrains dont certaines sont dans cette salle. Tu as aussi raconté ton expérience dans un ouvrage qui s'appelle « Sur le fil de l'asile », sur ce fil il y a un certain funambulisme de l'exercice et je t'invite, avec ou sans balancier, à poursuivre le propos.

Pascal BRICE | Merci Jean-François. Sur le fil, pour suivre le devenir du droit d'asile dans ce pays en ce moment, ce n'est pas simple. Le devenir même de ce pays n'est pas tout à fait simple. Dans un pays où, Forum en est l'illustration - et je suis très heureux grâce à vous de retrouver tant d'amis et de complices -, tant d'hommes et de femmes se mobilisent pour faire vivre le droit d'asile, dans les associations, les administrations, les élus. Mais aussi un pays où semble-t-il de plus en plus de personnes, d'après les sondages, croient pouvoir encore dire qu'il y aurait trop d'étrangers en France. Ce fut le cas à Saint-Brévin, où un maire et son épouse auraient pu perdre la vie car quelqu'un a jeté un cocktail molotov sur leur maison, de nuit, parce que cette ville, tranquillement et depuis un moment, accueille un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. C'est cela notre pays aujourd'hui, avec au-delà de Saint-Brévin, une multiplication des intimidations de la part de groupuscules, qui entretiennent un climat et une difficulté pour les élus, pour les associations, pour les équipes, pour les habitants à poursuivre tranquillement cet accueil dont on sait que partout, ils amènent de la tranquillité, et ce sont quelques excités qui viennent semer la perturbation.

En réfléchissant à cette question, je me dis qu'une fois de plus, le devenir du droit d'asile est indissociable de celui de ce pays. Évidemment, je pense, sans pouvoir dire quel est le point d'arrivée, que, ce que deviendra le droit d'asile est ce que deviendra la société française. Les fragilités sont nombreuses, puissantes et ne sont pas que françaises. Le pays est travaillé par des fragilités sociales, économiques, culturelles. Dans un tel contexte, la tentation de se retourner contre les personnes en précarité, contre les étrangers en particulier est forte et le rôle de nos associations - je salue nos adhérents d'accueillir ces hommes, ces femmes, ces familles étrangères plongées dans la précarité - est là. On sait que, hélas, elle s'étend, pour au fond, précariser une partie des classes moyennes et les classes populaires, les pauvres et les étrangers. Cette fragilisation c'est aussi, et cela a été abordé dans l'un de vos ateliers, celle des associations. Je voudrais lancer un signal d'alerte, parce que les associations dans ce pays, notamment celles qui accueillent les étrangers mais pas seulement, sont au bord de la rupture. Les pouvoirs publics sont convaincus, qu'une fois de plus, elles seront là, que les travailleurs sociaux seront là, que, par miracle, lié à l'engagement des uns et des autres nous serons là, mais

non. Je pense que la prochaine fois, nous ne pourrons plus être là. Nous avons de moins en moins de travailleurs sociaux, j'ai passé la matinée avec certains d'entre eux qui travaillent en accueil de jour à Lyon, ils sont passionnés par ce qu'ils font. Mais je peux vous dire qu'il faut en avoir envie pour y aller. Non seulement pour les conditions de travail et les rémunérations, mais aussi pour le sens, les impasses. Les travailleurs sociaux et les bénévoles sont plongés par des politiques qui sont là en réalité pour pourrir la vie des étrangers et de toutes celles et ceux qui les aident. On a aussi une fragilité financière. Ce qui m'inquiète profondément c'est qu'on a là une fragilité qui me donne à penser que je ne voudrais pas que dans le champ de ruine institutionnel de ce pays, on rajoute les associations en les tenant responsables des problèmes migratoires.

Ces fragilités sont aussi là dans le monde associatif. Mon ton n'est pas très habituel, mais je ne suis pas rassuré par les réponses qui nous viennent des pouvoirs publics dans cette période. Quand on nous explique qu'il y a un problème de justice qui est lié au fait que les gens au RSA ne travaillent pas... Je pense qu'il faut être lucide sur ce qui travaille le pays, et notamment sur la question de l'engagement réciproque de celles et ceux qui sont au RSA. Je pense qu'il faut aller dans ce débat. Mais nous dire que c'est le problème de justice sociale fondamentale, il y a quand même quelque chose qui n'est pas rassurant.

Les SAS régionaux, que le gouvernement s'apprête à mettre en place, que j'ai accueilli favorablement, n'emportent pas un avis favorable de l'ensemble du monde associatif. Mais si on est capable de refaire ce qui a été fait à une époque à travers les centres d'accueil et d'orientation (CAO), même s'il y avait beaucoup de défauts, en accueillant les gens comme il faut, avec les équipes associatives et les élus un peu partout, allons-y. Or, ce que j'ai pour l'instant ce sont des réponses qui montrent que le gouvernement n'a pas compris. Notamment si ce gouvernement ne crée pas des places d'hébergement d'urgence supplémentaires là où les SAS vont ouvrir, ce n'est pas possible. On le voit déjà à Lyon, des gens n'ont pas accès à l'hébergement d'urgence. Rien de tout ça ne me rassure vraiment.

Donc, pour assister aux futurs anniversaires de Forum réfugiés et pour faire vivre le droit d'asile, il va nous falloir collectivement du courage. Depuis qu'on a livré quelques propos ministériels ici, j'ai plutôt envie de parler de fierté. Pour moi, un Français ne se contente pas de faire petit pour faire bien, il fait toujours le plus grand possible. Ce n'est pas parce qu'on va accueillir moitié moins de personnes qu'on va faire ça correctement.

Du courage, de la fierté sur ce que nous sommes capables de faire les uns et les autres. Et puis de la lucidité de notre part sur ce qui travaille la société, sur les fragilités qui font que, nous ne pouvons ignorer qu'il y a des choses qui travaillent ce pays sur les questions d'immigration. Je demande aux pouvoirs publics d'être lucides sur le fait que, ce qui amène l'ordre, ce n'est pas de mettre les gens dans la rue ou de distribuer les OQTF dont 10% sont exécutées, c'est de les prendre en charge de manière

digne. J'ai acquis une conviction, d'abord à l'OFPRA puis à la FAS, qui est que, l'asile dans ce pays n'est pas contourné ou détourné, il est asphyxié. Asphyxié car des hommes, des femmes, des familles n'ont pas d'autres solutions pour survivre que de demander l'asile. Donc, il n'y a pas d'autres solutions au titre de la lucidité, dans cet accueil organisé, maîtrisé que d'ouvrir des voies d'accès notamment par le travail. Je demande à ce que, loi ou pas loi, l'accès au travail soit garanti pour les personnes qui sont dans nos structures, qui ne demandent que cela ou qui travaillent déjà et n'ont pas de papiers. On a encore 40 belles années de combat avec Forum réfugiés pour le droit d'asile.

Jean-François PLOQUIN

Merci beaucoup Pascal pour cette perspective. Je vais donner maintenant la parole à Géraldine Giraudeau. Vous avez écrit un dictionnaire juridique des outre-mer, le sujet a pu être abordé avec Mayotte et je note cela car la République ce n'est pas que la métropole et puis parce qu'on est sur des sujets qui sont mondiaux. Aussi, en outre-mer, on peut être confronté à des problématiques qui rencontrent celles des enjeux de l'environnement. C'est un sujet que vous maîtrisez également, vous avez écrit la France et le droit d'asile dans Éthique et santé, qui fait écho à l'atelier 3. Enfin, je note aussi que vous avez écrit "Élévation du niveau de la mer et droit international". Autrement dit, le propos c'est de vous donner la parole sur des perspectives qui sont plus larges que celles qui nous ont occupé sur la France et l'Europe, et sur des enjeux qui sont ceux de la capacité des instruments de protection actuels à rendre compte de besoins de protection qui sont beaucoup plus larges.

Géraldine GIRAUDEAU

Je suis ravie d'être ici. En ayant vécu plusieurs années en Océanie, j'ai été amenée à m'intéresser de plus près aux déplacements environnementaux et climatiques, puisque c'est une réalité déjà très présente dans la région. Il m'a été demandé pour s'interroger sur l'avenir du droit d'asile, d'évoquer le cas des déplacés environnementaux, qui constitue un des grands défis de ce siècle. Pour ne pas trop alourdir cette intervention, je vais me contenter de répondre à des sous-questions qui déclinent la question principale.

Pour commencer, qui sont ces déplacés environnementaux ? Selon, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ce sont des personnes ou groupes de personnes qui choisissent ou sont contraintes de fuir les conséquences de changements environnementaux immédiats ou progressifs au sein de leur pays ou à l'extérieur. La migration climatique étant en ce sens une sous-catégorie de la migration environnementale. Pour un rappel des éléments contextuels et bien qu'il soit difficile d'avoir des données très précises, deux chiffres : il y a eu ces dernières années environ 25 millions de déplacés environnementaux, et l'ONU a donné ce chiffre hypothétique de 150 à 250 millions d'ici à 2050. Ces déplacements sont déjà très réels, et documentés, en particulier dans certaines régions du globe, en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique insulaire. Ils sont plus ou moins anticipés, plutôt moins que plus, et nous rencontrons des difficultés de terminologie. La notion de déplacements environnementaux est la plus inclusive, elle a aussi ces écueils. On pourrait parler de déplacés climatiques, ou encore de réfugiés climatiques, quoique cette expression soit juridiquement inappropriée et qu'elle est donc plutôt exclue par les juristes, mais elle porte en elle un projet politique.

Cette difficulté terminologique reflète la complexité de la réalité, parce que les effets des changements environnementaux, qu'il s'agisse de la sécheresse, de la salinisation des sols, de la montée des eaux, de l'acidification des coraux, qui privent les communautés des écosystèmes qui vivent autour de ces coraux et donc

de ressources accessible de protéines, n'expliquent pas en eux-mêmes les déplacements, mais viennent catalyser des difficultés déjà existantes d'accès à la santé, au travail, à l'éducation. Ils accentuent également des phénomènes de pression démographique dans certains territoires.

Le droit d'asile est-il adéquat pour répondre à ce grand défi ? La réponse est plutôt défavorable. La Convention de Genève n'inclut pas la cause environnementale, simplement parce qu'il s'agit d'un texte qui a été élaboré à une époque où le changement climatique n'a pas été pris en compte. On pourrait dire de même de la protection subsidiaire pour des raisons différentes.

Puis surtout, il y a des obstacles conceptuels, la notion de persécution par exemple, qui est au centre du droit d'asile, répond très mal aux causes des déplacements environnementaux pour lesquels on est davantage face à un phénomène de désastre, qu'il soit immédiat ou progressif, que de persécution. Un autre obstacle conceptuel de taille est la question de l'individualisation des craintes. On a déjà vu aujourd'hui qu'il s'agissait d'une question complexe, et d'autant plus complexe dans le cadre de déplacements environnementaux du fait de la difficulté à remonter la chaîne de la causalité.

Cela ne veut pas dire pour autant que le droit des réfugiés est totalement inapplicable à ces déplacements, car on reconnaît l'application de certains grands principes, en premier lieu desquels le principe de non-refoulement, tel que le laisse entrevoir la décision Teitiotia qui avait été rendue par le Comité des droits de l'Homme en 2019. On peut aussi avoir des flux de personnes, des flux mixtes, c'est-à-dire des personnes qui vont fuir des guerres donc qui vont entrer dans les critères de la Convention, et en même temps fuir les conséquences des changements environnementaux et climatiques. Mais cela ne permet pas de répondre véritablement à la question des déplacés environnementaux.

Faudrait-il étendre la Convention, étendre le droit d'asile ? Là aussi cela paraît compliqué, pour les raisons conceptuelles que j'ai déjà évoquées, on sait déjà que le contexte international est déjà peu favorable à ce qu'il puisse avoir une révision, ou un amendement qui viendrait s'ajouter à la Convention. Le grand risque c'est que tout le monde y perde, précisément pour cette raison notamment d'individualisation des risques, comment prouver que l'on fuit les conséquences du changement climatique ?

Vers quoi va-t-on ? On va vers la nécessité de revisiter certains concepts et surtout d'adapter le droit existant, en particulier le corpus de protection des droits de la personne humaine, et de lever les barrières, souvent trop rigides, qui existent entre certaines branches du droit. Il y a, dans une certaine mesure, une humanisation du droit du climat, et puis aussi une climatisation des droits de l'homme, c'est-à-dire un lien qui est établi entre crise climatique et droits de l'homme. La crise climatique est aussi une crise des droits de l'Homme. Cette évolution est en train d'être mise en œuvre par certaines institutions et par les juges et les experts de certains comités quasi-juridictionnels. Je parlais du comité des droits de l'homme de l'ONU, on pourrait aussi évoquer les demandes d'avis qui viennent d'être déposés auprès de la Cour internationale de justice et de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, sur le changement climatique et les droits de l'Homme.

Ce qu'on observe aussi c'est l'émergence et l'identification de recommandations, de lignes directrices, certains parlent de boîte à outils. Au travers, pour citer quelques exemples, de la plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, du Pacte de 2018 pour les migrations régulières et ordonnées, et des encadrements régionaux qui sont en train d'être mis en place. Dans le Pacifique par exemple, on a une synergie entre ces principes et les institutions internationales

OIM, OIT, ONU) ou organismes régionaux pour élaborer les cadres de relocalisation des communautés, et aussi de déplacements de certains États vers d'autres.

Pour conclure, quelles sont les difficultés qu'on peut identifier ? Le premier défi c'est de savoir si on peut se contenter du droit mou, c'est à dire de recommandations et de lignes directrices. Cela se discute, c'est sûrement mieux que rien pour les personnes sur place. C'est sûrement une question de point de vue et de culture juridique, les anglosaxons, dans une approche plus pragmatique, ont sûrement une appréciation plus favorable de ce qui est non contraignant. Un deuxième élément, c'est la temporalité. On voit bien qu'il se passe quelque chose parce qu'on prend conscience de la nécessité absolue d'anticiper ces déplacements mais que les réponses apportées s'accommodent mal avec l'urgence du défi que cela constitue. Un troisième et dernier point est celui de l'indispensable prise en compte de la volonté des personnes. En réalité, il existe une tension, ce qui pourrait apparaître comme une contradiction, de devoir anticiper ces déplacements environnementaux, dont on sait qu'ils sont en train d'arriver et qui vont continuer de se produire, et en même temps donner les moyens aux personnes qui le souhaitent, de pouvoir rester chez elles. C'est d'ailleurs pour ça que les États insulaires du Pacifique ont refusé la proposition de visa climat qui avait été faite il y a quelques années au sein de la Nouvelle-Zélande, car le discours est de dire qu'on veut recevoir les moyens nécessaires avant tout pour pouvoir rester chez nous. De ce point de vue-là, il est indispensable que l'anticipation de ces mouvements se fasse par des voies de migration régulières et ordonnées qui laissent la place à la volonté des personnes, dans le respect de leurs droits humains, dans le respect de leur dignité.

Jean-François PLOQUIN | Merci beaucoup Géraldine Giraudeau. Je crois que tout le monde aura compris ce croisement entre l'humanisation du droit du climat et la climatisation des droits de l'homme, qui est certainement une perspective nourrie dans les années qui viennent. Damien Carême, je m'adresse au député européen mais aussi à celui qui a été maire de Grande-Synthe, à un moment où l'on parlait beaucoup de Calais où se concentraient des personnes dans des conditions insalubres avec cette visée de passer la Manche et d'arriver de l'autre côté. Un député européen qui est instruit de la pratique municipale, et même de l'entreprise qui va au-delà du mandat d'un maire, en allant sur l'humanitaire, avec toutes les questions compliquées. En allant éventuellement au-delà de l'observation stricte du code des collectivités locales, parce qu'il y a des enjeux et il faut y répondre. On est en fin de mandature du Parlement européen, qu'est-ce qu'il nous reste à faire dans les 12 mois qui viennent, quelles sont les priorités ? Ce matin, on a rappelé l'avancée des discussions sur un certain nombre de directives et de règlements, quid ?

Damien CARÊME | On a adopté le 28 mars dernier, quatre textes, trois règlements et une directive. On a fait une importante marche arrière par rapport à la dernière mandature, avec ces textes qui ont été adoptés en 2017 et qui n'ont jamais été mis en œuvre, parce que le Conseil ne le voulait pas. Quand je me pose la question aujourd'hui, par rapport à "Où va le droit d'asile ?" c'est qu'est-ce qu'on va mettre en œuvre pour éloigner le plus possible, ces personnes qui arrivent, de la possibilité d'avoir leur asile ? Il s'agit donc de l'externalisation des frontières et du règlement de l'asile ailleurs dans les pays. Il y a même une idée qui arrive au Parlement européen selon laquelle on est solidaires quand on empêche les gens de venir et on traite avec des pays sans vergogne, on vient de le voir avec ce qu'il se passe en Tunisie. On continue les accords avec la Libye, on ferme les yeux sur les droits humains dans ces pays-là. C'est un non-respect du droit européen car l'Europe, quand elle conclut un accord avec un pays, ce dernier doit respecter les conventions internationales sur les droits de l'enfant, sur

les droits humains, ce qui n'est pas le cas avec ces pays-là. Cela pose plein de problèmes mais on continue à les renforcer.

Puis, il y a une petite musique de fond, de langages nouveaux qui arrive. On avait la rhétorique sur l'appel d'air, qui est toujours là, on avait le raz de marée migratoire... et maintenant on met de nouveaux principes.

On parle par exemple de la notion de fiction de non-entrée. On va considérer qu'une personne qui arrive en situation irrégulière (donc n'a pas demandé de visa pour venir chez nous), si, après avoir franchi la moitié de l'Europe, il est pris à Paris par exemple, on va considérer qu'il n'est pas encore entré sur le territoire européen, de ce fait on n'est pas soumis aux règles. C'est une notion qui a été adoptée il y a 15 jours dans un texte qui s'appelle «filtrage», qui va s'ajouter à l'ensemble des procédures, c'est un nouveau concept.

De même, avec le concept de guerre hybride. C'est un terme qui est apparu lors du conflit avec la Biélorussie et la Pologne, où on a eu quelques milliers de migrants qui ont été mis par la Pologne de Loukachenko à la frontière polonaise pour effrayer l'Europe. Ils étaient 7 000 à l'époque, on aurait très bien pu ouvrir les portes et intégrer ces personnes mais au lieu de cela, on a déclenché tout un mécanisme derrière. La Pologne a voulu construire un grand mur et a demandé à l'Europe de le financer. C'était en novembre 2021, et l'Europe avait dit non, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen avait répondu qu'il "n'y aura pas un euro d'argent européen qui ira dans la construction des murs ou de grillage ou de barbelé". En 2023, elle écrit des courriers pour dire que l'Europe va financer des infrastructures comme celles-là, des murs. On voit bien comment l'Europe recule sur ces valeurs fondamentales. L'un des symboles européens est la chute du mur de Berlin, et aujourd'hui on va reconstruire des murs en Europe, c'est quelque chose de fort. Il y a ces notions aussi inspirées de la Grande-Bretagne et du Danemark, où on va sous-traiter au Rwanda, l'examen des demandes d'asile de ceux qui seront arrivés en Grande-Bretagne et qui seront renvoyés au Rwanda. Il y a beaucoup de pays européens qui regardent tout cela pour s'en inspirer.

On est en train de mettre des barrières non seulement physiques mais aussi numériques. Tous les fichiers d'entrée-sortie qui vont être croisés avec les fichiers où l'on a des empreintes digitales et faciales, qu'on va garder dans des fichiers européens pendant 5 ans, avec des croisements de fichiers pour vérifier que la personne qui est entrée est bien sortie. S'ajoute à cela, la rhétorique utilisée aujourd'hui dans les discours des uns et des autres, reprise par le gouvernement. Dans le projet de loi Darmanin, on s'intègre complètement dans cette logique là car Darmanin sait que ces fichiers numériques arrivent et qu'il pourra s'appuyer dessus. Ce sont des non-dits mais une partie de sa loi va s'inspirer de ce que ces fichiers vont lui permettre de faire et de toutes les notions qui sont ouvertes par les nouveaux textes européens. C'est le Parlement qui a adopté ces textes, et le Parlement est plus progressiste que le Conseil, donc après l'étape de l'examen par le Conseil les textes risquent d'être encore pire que ce qui a été voté au niveau de la Commission et du Parlement européen.

Il y a un texte que, nous, le groupe des écologistes, avons adopté, c'est celui que j'ai négocié sur le règlement de la gestion de l'asile et de l'immigration, le règlement Dublin. On a ainsi réussi à renforcer les mécanismes qui feront que, ce ne sera plus le premier pays d'accueil qui sera chargé de la demande d'asile mais il y aura, par exemple, le critère de rapprochement familial, d'apprentissage de la langue, de lien avec des pays européens. Cela permettra de désengorger et de limiter les privations de liberté. En application de ces textes, on pouvait mettre des personnes en prison pendant 10 mois, alors même qu'elles n'avaient commis aucun délit. Dans ma conscience et dans mon éthique, je ne peux pas faire un texte européen qui dit "la personne arrive pour demander l'asile, on va l'enfermer pendant 10 mois, le temps de mettre toutes les procédures en route, d'examiner sa demande pour lui accorder

ou refuser l'asile en Europe».

Si je fais le lien avec le local, puisqu'il y a quelques élus, membres de l'Association nationale des villes et territoires accueillant (ANVITA) - Sylvie Tomic pour Lyon, Monsieur Pascouau pour Nantes - . Finalement, tout ça retombe sur qui ? Les élus locaux. S'il n'y a pas de prise en charge, ce sont les élus qui se retrouvent à gérer des campements à gauche et à droite. Les citoyennes et les citoyens qui ont un peu peur parfois, se disent "que fait le maire ?" mais pas "que fait l'État ?", pour régler ce problème-là. Donc, il faut créer au niveau local, et c'est un peu le but de l'association, un échange de bonnes pratiques.

A Grande-Synthe, si j'ai ouvert ce lieu d'accueil, c'est parce qu'il y avait une urgence humanitaire, mais je n'ai fait que répondre à mes obligations de maire. J'ai répondu au code de la famille et au code de la santé publique. L'État n'était pas présent à cette époque, j'étais là pour empêcher que des épidémies se propagent. Il y avait une propagation généralisée de gale sur le camp, des suspicions de tuberculoses et le maire est dans l'obligation de prendre toutes les mesures qui s'avèrent nécessaires pour empêcher la propagation de cette épidémie. Tout comme on n'a pas le droit, en tant que maire, de laisser des enfants, des femmes et des hommes en dehors d'un accès à des douches, des sanitaires, des ramassages d'ordures ménagères, c'est le code de la famille qui oblige cela. Là aussi, je n'ai fait que répondre à mes obligations de maire.

Avec l'ANVITA, on essaie de mettre l'État face de ses responsabilités. C'est une charge qui arrive en plus sur les communes et qui n'est pas normale parce que ce n'est pas dans sa compétence première. Il s'agit de faire un rapport de force avec l'État pour dire que nous sommes capables d'accueillir, mais il faut nous donner les moyens de le faire correctement pour héberger les gens, pour les accompagner. On se charge de faire les choses avec la population, c'est notre rôle, avec la société civile, les associations, le rapport humain apporté est essentiel. C'est ce qu'on appelle le triptyque "ville, État, société civile" pour gérer cela.

Malheureusement, je n'ai pas réussi à faire ce lien entre Europe et collectivités locales. Les financements européens transitent toujours par l'État. On a réussi à ce que, le fond FAMI puisse avoir 5% de ce budget qui puisse être utilisé par les collectivités locales depuis quelques mois. On a cette difficulté-là, pour aider les communes à faire face, puis à échanger sur les bonnes pratiques.

On parlait de Saint Brévin, avant, il y a eu Callac qui avait renoncé à un projet en Bretagne parce que les élus n'étaient pas prêts à faire face avec quelques extrémistes qui sont allés jusqu'à les menacer de mort. Ils n'étaient pas suffisamment armés et l'idée de l'ANVITA c'est justement d'armer les élus pour faire face à ce genre de situation. Là où je garde espoir, c'est que, lorsque nous avons manifesté à Saint Brévin, le matin on était 1 200 à défendre la solidarité et l'accueil, et l'après-midi les extrémistes étaient 150 à manifester. Je pense qu'en France, les sondages sur la migration sont à prendre avec beaucoup de réserve, parce que cette société est tellement entretenue par Hanouna, Pascal Praud, Bolloré et d'autres qui n'ont pas une vision globale. J'ai été interviewé par un journaliste sur le fichier entrée-sortie qui va être mis en œuvre, donc je reprends un point presse qui a été fait par Johansson, la Commissaire européenne aux Affaires intérieures : 99% des migrants arrivent légalement dans l'UE. Alors on fait tout ça pour 1% ? On dépense autant d'argent, autant d'énergie, on écrit autant de texte de loi pour 1% ? Il faut donner ces informations là parce que je pense que peu de personnes les ont. On a besoin de ce débat-là. J'ai confiance car cela fait des années que je sillonne les routes de France pour aller dans des petits villages, dans des villes moyennes, dans des grandes villes pour voir

comment se passent les choses. Quand on permet le lien entre population accueillie et population accueillante, on a gagné. Les relations humaines se mettent en œuvre et à partir de ce moment-là, cela fonctionne. Mais c'est le pas entre l'Europe et la collectivité locale, on n'a pas réussi à le mettre en œuvre, cela reste quelque chose de lointain, et on ne sera pas aidé par l'Europe au niveau local. On a des élections dans un an, cela peut changer la face des choses.

Jean-François PLOQUIN | Merci beaucoup. Je retiens cette notion d'armer les élus. Lorsque des équipes municipales portent un projet et qu'elles doivent faire machine arrière, c'est que le rapport de force ne leur permet pas de continuer et il faut que le rapport de force soit de leur côté. De ce point de vue-là, concernant le triptyque, Gabriel Morin qui représentait le ministère de l'Intérieur, nous disait que l'État était engagé mais il y a besoin d'encore un petit peu plus, de façon un petit peu plus affirmée. Ce triangle opérationnel est effectivement celui qui peut fonctionner. La majorité silencieuse, on l'expérimente aussi dans les territoires où nos associations ouvrent des équipements. La majorité silencieuse est beaucoup plus accueillante que la minorité bruyante qui fait croire que le refus est majoritaire.

On a commencé la première table ronde avec Paolo Artini du HCR, et on va terminer la dernière table ronde avec le HCR puisque Jackie Keegan, vous êtes directrice adjointe de la division de la protection internationale à Genève. Dans cette table ronde, on fait un mouvement d'aller-retour entre le local et l'international mais c'est la réalité de l'asile. On a évoqué ce matin le Forum mondial qui est un horizon de rencontres internationales à l'initiative du HCR en décembre. On a évoqué le sujet de la réinstallation avec des petits désaccords entre les intervenants, vous pouvez peut-être sur ce sujet, ou sur d'autres, nous dire comment vous voyez les perspectives à court et moyen terme notamment du côté des voies légales.

Jackie KEEGAN | Merci pour l'invitation et pour la journée de réflexion. C'est rare d'avoir l'opportunité de plonger dans les détails d'un pays ou d'une région. Lorsqu'on travaille au niveau global, on n'a pas l'habitude de pouvoir travailler profondément sur une grande liste de choses. Je ne vais pas prétendre parler de la France ou de l'Europe mais plutôt des questions que l'on se pose, les chemins de travail au niveau global. Espérons que cela concernera vos préoccupations ici.

Ce matin, quelqu'un a dit que la migration est la recherche de la dignité. Évidemment, les réfugiés ne sont pas des migrants, les racines sont différentes, leurs besoins sont différents, les actions qu'il faut prendre pour que les personnes concernées aient leur droit protégé sont tous différents. Mais, au HCR, nous sommes responsables des mouvements dans les pays tiers via la réinstallation et les voies complémentaires. Si tous les réfugiés ne sont pas migrants, certains réfugiés veulent migrer.

Quelques principes de base car je vais utiliser un certain vocabulaire, que l'on soit tous d'accord, la protection internationale est la protection contre le refoulement ou le retour forcé et c'est offert par les États. On a un mandat pour faire la supervision et soutenir les États mais la protection internationale reste offerte par les États car c'est eux qui ont le territoire. C'est un convenant global, on parle beaucoup de la Convention de 51 mais il ne faut pas oublier qu'on a la Convention de l'OUA de 69, la déclaration de Carthagène de 84, on a plusieurs pays qui ont leurs propres lois nationales qui parlent de la protection internationale mais avec une définition beaucoup plus large que celle que l'on a dans la Convention de 51. C'est important parce qu'on est dans un réseau international et les États qui jouent le rôle de protéger une personne ici ou ailleurs, le

font au nom du reste de la communauté internationale.

Concernant les solutions, il y en a trois de durables, mais ce n'est pas logique, c'est une question de géographie. Une solution est atteinte quand une personne réfugiée ou apatride a acquis un statut juridique durable, qui lui assure la protection nationale d'un État et de tous ses droits, économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. Une solution est également atteinte quand le statut de réfugié cesse, lorsque la personne n'a plus besoin d'être protégée contre le refoulement. Ce sont des choses de base mais il y a certaines étapes entre les actions prises au début et la fin qu'il faut garder en tête. Pendant cette période, entre l'asile où l'on est reconnu réfugié, et la solution avec la cessation de statut de réfugié, on cherche une vie ordinaire.

Si on lit la totalité de la Convention de 51, c'est un texte qui explique ce que les gens des années 40-50 pensaient être les choses nécessaires pour une vie ordinaire. On a parlé aujourd'hui des visas temporaires, et de la frustration, pas seulement en France, car ils offrent un niveau de jouissance des droits qui est plus bas que le niveau atteint par le reste de la société. Depuis le début de notre régime moderne de protection internationale, on a parlé des questions qu'il faut poser quand on réfléchit sur l'infrastructure d'une vie ordinaire. En 2023, une vie ordinaire demande la liberté de mouvement, demande le droit de faire partie du grand flux de migrants partout dans le monde. Je le répète, tous les réfugiés ne sont pas des migrants, mais assez souvent des réfugiés veulent migrer, et ils ont le droit au même passage sûr et règlementé que tout autre migrant mais eux, ont besoin de ne pas être refoulé.

Ce matin, on a beaucoup parlé de l'Histoire, et même si on est là pour parler de l'avenir je voulais revenir sur l'Histoire. Après la guerre, en Europe, le prédécesseur du HCR a réinstallé 1 million de personnes de l'Europe en quatre ans dans d'autres pays entre 1947 et 1950. La réinstallation, c'est-à-dire le mouvement de quelqu'un pour des raisons de protection ou de solution d'un pays d'asile à un autre pays, pour des raisons de solidarité, a été mise en place avec le début de notre régime moderne de protection des réfugiés. Après la naissance du HCR en 1950, la première grande crise a été la Hongrie en 1956. Maintenant, si on pense au HCR et aux urgences, on pense aux bâches en plastique, aux bidons, aux abris...mais la première chose que l'on a faite était la réinstallation. En solidarité avec les pays limitrophes, nous allons trouver les lieux où certains de ces demandeurs d'asile peuvent avoir une vie ordinaire. Les gens qui sont partis savaient qu'ils allaient trouver une solution durable, cette aide juridique allait protéger leurs droits nouvellement déclarés. Les personnes choisies étaient celles qui avaient des besoins spécifiques en termes de soins médicaux, ce qui n'étaient pas possible dans les années 40-50 en Europe. Il y avait aussi celles qui allaient travailler sur les grandes activités d'infrastructure dans des pays en construction. C'était un mélange entre la réinstallation pour des raisons de protection pures et ce qu'on appelle maintenant les voies complémentaires, sous le prisme du travail, avec la possibilité d'aller reconstruire la vie sans avoir besoin d'être vulnérable.

Avec les changements politiques pendant les années 80-90, on a commencé à voir les opportunités, pour les places de réinstallation, se réduire. Il y a beaucoup moins de place maintenant comparé au début de ce système. On a commencé à ne plus parler de la réinstallation que comme un outil que l'on allait utiliser pour les solutions ou peut-être pour des raisons stratégiques, des gros projets. On a largement parlé de la réinstallation comme d'un outil de la protection. Puis on a mis en place des systèmes bons et moins bons, en essayant toujours d'avoir un bon système pour identifier les personnes qui ont besoin de ne plus être dans leurs pays d'asile primaire. On a des dossiers de 20 pages de soumission, de pays qui nous donnent des places où les personnes peuvent trouver leur solution durable mais

cela ne concerne pas la majorité des gens. C'est nécessaire, on a pu soumettre des cas issus de 93 pays l'année passée, et la majorité sont des individus qui ne trouvaient pas d'autres options que de préparer un long dossier et de lutter avec le système pour que la personne puisse partir. C'est un outil que nous devons absolument avoir. Nous devons aussi avoir la réinstallation pour les personnes qui sont dans une situation où nous devons mettre un cercle autour de la population et réinstaller tout un bloc de personnes pour des raisons stratégiques. Mais, la majorité des réfugiés que j'ai rencontré durant ces 20 dernières années, n'ont pas besoin de la réinstallation pour rejoindre ce flux migratoire, ils n'ont pas besoin d'être identifiés par le HCR ou poursuivre les étapes administratives pour pouvoir être reconnus comme réfugiés réinstallés. Ils seraient capables de bouger comme moi je bouge, chercher un emploi, un visa, remplir les différents fichiers.

Je parle maintenant de l'avenir, on est sur le point d'un changement massif. J'ai entendu quelqu'un qui représentait la Grèce dans un forum public, dire que la Grèce a 200 000 postes vides dans leurs secteurs touristiques pour cet été. La réalité est que les démographes du monde nous disent qu'il y a des lieux où il y a plus ou moins de travail. Dans notre base d'enregistrement, on a une trentaine de millions de personnes qui sont biométriquement enregistrées, et qui vivent dans des zones où il n'y a pas de travail. Le secteur privé est déjà impliqué dans la recherche de réfugiés pouvant remplir les postes vides. Le changement ne vient pas de notre secteur, il vient du secteur privé. Si on garde toujours à l'esprit que l'asile est un droit, et c'est une obligation, la réinstallation est une action de solidarité pour les personnes ayant un besoin spécifique de protection. Les voies complémentaires offrent aux réfugiés la possibilité de chercher des opportunités dans les pays tiers et de reconstruire leur vie par leur propre moyen. On revient à cette idée de pays tiers qui peut offrir des options sans avoir les grosses contraintes de mur. Les voies utilisées par les réfugiés sont les mêmes que celles empruntées par d'autres qui souhaitent prendre l'option de migration pour le travail, l'éducation ou rejoindre leurs familles. Ce besoin supplémentaire pour les réfugiés, est la partie importante. Ils doivent être protégés contre le refoulement, contre le retour forcé dans un lieu où leur vie, leur liberté vont être mises en danger. La protection internationale est accordée par les États, nous on est on est là pour aider. Ce qui est important pour ce nouveau monde, c'est que la protection suive la personne. La personne reconnue comme réfugié doit pouvoir vivre une vie ordinaire en 2023 et porter son statut de réfugié avec lui.

Comment est-ce qu'on fait ça ? La personne qui bouge doit pouvoir quitter et retourner dans le pays. Elle doit avoir un titre de voyage acceptable offert par le pays de destination. Elle doit avoir la capacité de demander un visa au même titre que les nationaux, même si ce n'est pas le même. Elle doit pouvoir voyager avec sa famille. Nous, notre but est de mettre en place un système qui permet aux réfugiés de bouger avec cette protection. On a du travail à faire dans le cadre juridique, dans le cadre social. On peut travailler sur des cas individuels dans les ONG mais tout cela c'est pour changer le système. Les humanitaires ont l'habitude d'agir, s'il y a un problème, on répond. Pour pouvoir permettre aux réfugiés de vivre une vie ordinaire, ce qu'on cherche c'est un changement vers un système qui va les protéger lorsqu'ils font les choses les plus normales. On a un travail à faire pour aboutir à un système qui va à la fois protéger et permettre aux réfugiés de prendre les bonnes et les mauvaises décisions, comme nous tous.

Jean-François PLOQUIN | Merci beaucoup Jackie Keegan. Vous nous avez ouvert aussi des perspectives, et comme d'habitude en référant à l'Histoire car nous ne venons pas de nulle part. Il était bon de rappeler que l'Europe, qui parfois se plaint d'accueillir les gens du monde entier,

a longtemps été un continent d'émigration, pendant tout le XIXe et le XXe siècle. Merci beaucoup, j'ai retenu cette notion que "la protection internationale doit suivre la

personne", avec cette idée d'un mandat d'une protection internationale qui doit, un peu comme un parapluie, accompagner la personne dans ses différents projets.



11 PROPOS DE CLÔTURE

Intervenant : Renault PAYRE, vice-président de la métropole de Lyon

Jean-François PLOQUIN | Nous accueillons maintenant Renault Payre qui est vice-président de la métropole de Lyon. Cette dernière, comme tout le monde ne le sait peut-être pas dans cette salle, agrège les compétences d'une communauté urbaine et départementale. C'est donc un partenaire absolument incontournable dans les secteurs clés notamment en termes d'insertion, d'accès à l'emploi, d'accueil des mineurs non-accompagnés, d'accès au logement. On a rappelé également les dynamiques portées par l'ANVITA.

Renault PAYRE | Merci beaucoup, je m'exprime là au nom du président de la Métropole, Bruno Bernard, qui ne pouvait pas être parmi nous aujourd'hui, avec une difficulté quand même qui est d'apporter quelques mots en fin de journée à laquelle je n'ai pas assisté. Il faut soit faire preuve d'une grande habileté, ce que je vais essayer de faire, mais aussi peut-être en profiter pour délivrer un message, ce que je vais certainement faire.

Jean-François PLOQUIN | Et comme vous avez dirigé cette maison, quand on a fait Sciences Po on sait s'adapter à toutes les circonstances.

Renault PAYRE | Par ailleurs oui ! C'est vrai que c'est un grand plaisir d'être ici puisque c'est effectivement l'école que j'ai eu l'honneur de diriger. Je suis très heureux de pouvoir dire un mot à la fin de cette journée qui a été évidemment consacrée à la question de l'asile mais aussi à un anniversaire, cet anniversaire c'est celui de Forum, c'est important de le dire. Là aussi j'arrive après la bataille, vous en avez parlé mais les relations de Forum réfugiés

et de son territoire de Lyon mais aussi plus largement, de son agglomération devenue depuis la Métropole de Lyon, sont extrêmement fortes. C'est aussi l'occasion d'appuyer cela en prenant la parole en fin de journée. Pour rappeler qu'ensemble, nous faisons beaucoup de choses. Je ne reviens pas sur la question des mineurs mais je veux souligner comment vous vous êtes engagés dans des dispositifs qui ont pu être impulsés par la Métropole. Je pense, bien-sûr, au plan logement et hébergement d'accompagnement et d'inclusion des habitants en difficultés, renommé PLAID, pour pouvoir le prononcer plus facilement. Je pense, et j'aurais dû commencer par-là, au rôle que vous avez joué aux côtés de l'État mais aussi aux côtés de la Métropole et des communes qui se sont mobilisées, dans l'accueil et l'orientation des Ukrainiennes et des Ukrainiens, et on se rappelle notamment votre rôle dans le pôle d'accueil unique que nous avons ouvert à Villeurbanne. Je pense au projet métropolitain des solidarités et on voit là, à quel point vous êtes aussi un partenaire essentiel. Évidemment, il y avait aussi la biennale de l'hospitalité, qui était en fait une semaine de l'hospitalité que nous avions organisé en 2021, puis comme on ne l'a pas organisé en 2022 mais qu'on l'a organisé en 2023, on a transformé cette semaine de l'hospitalité en biennale, et donc on prend date pour 2025. Bref, vous êtes un partenaire essentiel et c'est important de le rappeler.

Au cœur des problématiques que nous avons à traiter, il y a évidemment la question de l'accès au logement, à la formation et à l'emploi, et cela, nous le portons, ensemble grâce à l'initiative, et je sais que vous en avez parlé, du dispositif ACCELAIR qui a une vingtaine d'années et qui s'est diffusé sur l'ensemble du territoire national. Je rappelle aussi la difficulté que nous avons, sans jeter la pierre à qui que ce soit, à faire appliquer l'accord collectif et à rappeler les bailleurs sociaux sur la nécessité de mettre en place ces dispositifs d'accès au logement et on sait que cette bataille n'est pas terminée et que nous devons la mener encore ensemble. Tout cela se concrétise dans un contrat territorial que vous aviez signé en 2019, qui était le contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR), que nous avons retravaillé dans sa dernière mouture, dont je suis extrêmement heureux. La ville de Lyon - je salue Sylvie Tomic - et la ville de Villeurbanne ont rejoint la dynamique à travers ce contrat territorial d'accueil et d'intégration qui entre en vigueur en 2023 et nous permet de déployer toute une série d'actions.

J'ai lu, avec une grande attention, la tribune que vous avez signé dans La Croix hier, et notamment au sujet du projet de loi présenté au Conseil des ministres le 1er février dernier, avec des propos qui font échos à des problématiques aussi vécues par les collectivités territoriales, et c'est sur ce dernier point que je finirais. Ces questions notamment de la durée des procédures de manière générale et finalement de cette question de ce qu'est l'accueil lorsque les procédures durent, et à partir de quand faut-il parler d'accueil. Est-ce à partir du moment où le statut est obtenu ? Ou bien dès les premiers pas sur le territoire ? Vous l'aurez compris, la réponse pour une collectivité territoriale, pour une commune, pour une métropole, est que l'accueil commence dès l'arrivée sur le territoire. Ce, avec cette différence irréductible entre un État, qui applique des politiques migratoires quelles qu'elles soient, et une ville, qu'elle prenne la forme administrative d'une commune ou d'une métropole : la ville accueille, la ville est même dans sa tradition, tenue d'avoir un devoir d'hospitalité. Donc il n'est pas question de regarder les droits, les titres de celles et ceux qui arrivent sur notre territoire. Dans la tradition urbaine, c'est même ce qui caractérise l'histoire de nos villes au moins depuis le Moyen-Âge, c'est d'ouvrir les portes de la ville à celles et ceux qui frappent à celle-ci.

L'État met en place d'autres dispositifs, en tout cas selon les conjonctures historiques, économiques et autres, donc on est dans cette tension extrême. C'est là que je voulais finir en disant quelques mots sur ces difficultés que rencontrent les villes et les territoires aujourd'hui, face à 3 types d'hypocrisies, évidemment je pense au travail que fait l'ANVITA.

La première des hypocrisies c'est évidemment le mythe de la reconduite à la frontière. Ce spectre agité en permanence et qui, de fait, nous fait dépenser beaucoup d'énergie et de moyens des collectivités, alors qu'on sait qu'on est dans le cas d'un mythe totalement destructeur.

Le deuxième mythe sur lequel nous voulons avancer sur nos territoires, et notamment sur ce territoire, c'est évidemment celui de la régularisation par l'emploi, nous avons besoin d'avancer beaucoup plus vite. Nous savons très bien que nous avons, et dès lors que l'on se risque à des chiffres, fait preuve d'une audace non maîtrisée.

Je pense aux 300 000 à 500 000 personnes étrangères vivant en France sans titre de séjour depuis des années,

parfois depuis plus de dix ans qui n'ont pas la capacité de travailler légalement mais qui, dans les faits, travaillent. Dans cette situation totalement ubuesque, nous mettons en très grand danger les personnes qui sont dans cette situation, et on le sait, on les met dans une précarité qui ne cesse de s'accroître voire, on abonde certaines filières que nous cherchons toutes et tous à combattre. Il est donc important que ces collectivités se mobilisent, même si ce n'est pas de leur ressort. Même si en se mobilisant, on voit qu'on a beau accompagner, toujours avec les associations, un certain nombre de dossiers, on voit que sur une trentaine de dossiers accompagnés récemment, un seul aboutit, au bout de nombreux mois d'attente. C'est le prochain combat que nous devons mener toutes et tous ensemble.

Enfin, la dernière hypocrisie c'est, bien sûr, le rôle des territoires, avec tous les dilemmes indélébiles. La ville de Lyon, la ville de Villeurbanne, la Métropole de Lyon mettent en œuvre une politique de l'hospitalité que je considère véritablement comme audacieuse. En ouvrant 102 places pour les jeunes en recours, en mettant en place des lieux pour les mères isolées avec enfant de moins de trois ans, en mobilisant le parc social et notamment de façon intercalaire, en essayant de tenir plus de places. Tout cela, en affirmant, et nous l'affirmons tous les trois, que nous ne voulons pas de la compétence hébergement, mais dans les faits, nous faisons bien de l'hébergement et cela arrange tout le monde que les personnes ne se retrouvent pas à la rue même s'il y en a encore beaucoup trop qui y sont. Cette hypocrisie absolue qui fait qu'aujourd'hui la métropole de Lyon met à l'abri 2 600 personnes à l'heure où je vous parle, dont 40% sont de la responsabilité de l'État. Dans cette situation indélébile, nous jouons un rôle majeur, nous continuerons à le jouer, je crois pouvoir l'affirmer tant que nos majorités seront en position à la ville de Lyon, de Villeurbanne et à la Métropole de Lyon. Ce, parce que nous croyons précisément à l'hospitalité. Cependant, nous avons véritablement besoin de dépasser ces débats, entre d'un côté une politique migratoire dont on va connaître prochainement des textes qui vont encore abimer la qualité des débats, la qualité des prises de positions sur le sujet et dégrader l'opinion publique, et de l'autre l'accueil inconditionnel que nous mettons en place depuis 2020 sur notre territoire métropolitain. Je vous remercie.

Le colloque s'est conclu par une prestation musicale de Phyu Phyu Kyaw Thein, chanteuse birmane réfugiée en France.





28 rue de la Baisse | CS 71054 | 69612 Villeurbanne Cedex | 04 78 03 74 45



Cofinancé par
l'Union européenne