



Plan gouvernemental sur l'asile et l'immigration - juillet 2017

Avancées et limites

Document de plaidoyer
juillet 2017

Le Premier ministre a présenté le 12 juillet 2017 un plan intitulé « [Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires](#) ». Les mesures annoncées devraient être mises en œuvre dans les prochains mois. Celles qui impliquent des modifications législatives seront soumises au Parlement en septembre 2017. Ce plan, qui fait suite à un précédent « plan migrants » présenté en juin 2015, s'inscrit dans un cadre législatif récemment modifié par la loi du 29 juillet 2015 relative à l'asile et par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

Depuis 35 ans, Forum réfugiés-Cosi accompagne chaque jour, dans quinze départements français, des milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés au sein de dispositifs dédiés à l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement et le soin. L'association est également présente en centre de rétention administrative depuis 2010 pour informer et aider les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes retenues.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi publie ce document comportant une analyse du plan gouvernemental ainsi que des propositions. Il s'inscrit dans la continuité des « [20 propositions pour une politique à la hauteur des valeurs de la France](#) » formulées par Forum réfugiés-Cosi dans le cadre des élections présidentielles et législatives du premier semestre 2017.

Contacts :

Jean-François Ploquin, directeur général
direction@forumrefugies.org | 06 16 17 77 21

Laurent Delbos, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | 06 22 20 46 96

Site Internet : www.forumrefugies.org

Le présent document ne représente pas le point de vue de l'Union européenne. Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.



Éléments de contexte¹

Le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés a annoncé le 20 juin 2017 que « *le nombre des personnes déracinées à travers le monde des suites de la guerre, de violences ou de persécutions a atteint le chiffre le plus élevé jamais observé* ». À la fin de l'année 2016, près de 66 millions de personnes dans le monde étaient demandeuses d'asile, réfugiées ou déplacées internes. En Europe, 1,3 million de demandes d'asile ont été enregistrées en 2016, et les États membres ont accordé une protection à environ 710 000 personnes. La baisse des arrivées par rapport à l'année précédente ne reflète pas une baisse des besoins de protection mais une restriction de l'accès au territoire européen pour les réfugiés syriens, qui ont dépassé le cap des cinq millions de personnes au premier trimestre 2017. S'il convient de distinguer les motifs de migration, parce que les régimes juridiques qui s'y appliquent diffèrent, il est indispensable d'acter le fait que la période actuelle se caractérise principalement par d'importants déplacements de personnes en besoin de protection depuis l'Afrique, l'Asie ou le Moyen-Orient.

La France a accueilli en 2016 environ 6 000 réfugiés au titre de la **réinstallation** ou de la délivrance de **visas humanitaires**. Ces efforts, qui favorisent les entrées légales et sûres, doivent être poursuivis. Au 13 juillet 2017, 3 780 demandeurs d'asile ont été relocalisés en France depuis la Grèce et l'Italie. Cet effort reste modeste au regard de sa superficie, de sa population et de sa position de cinquième puissance économique mondiale. La **relocalisation** doit être développée au niveau européen, dans le cadre d'une plus grande solidarité entre États membres. Par ailleurs, 85 700 demandes d'asile ont été enregistrées en France en 2016 : ce chiffre record ne place cependant la France qu'au douzième rang européen, si l'on rapporte ce nombre à la population nationale.

L'année 2016 a vu en France la mise en place de la réforme de l'asile prendre sa vitesse de croisière, en même temps que la demande d'asile poursuivait sa tendance à la hausse. La réduction des **délais de procédure** est engagée et doit être poursuivie, en veillant toujours à ce que l'instruction des dossiers nécessitant un examen particulier en raison de la vulnérabilité, notamment psychologique, des requérants, s'inscrive dans une temporalité adaptée.

Sur le chapitre de l'hébergement, la crise des campements de Calais, de Grande-Synthe et de Paris ont conduit le gouvernement à étendre le dispositif des centres d'accueil et d'orientation (CAO), pour pallier le manque de places dans le dispositif national d'accueil (DNA) – malgré un effort substantiel d'ouverture de places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile –, mais aussi en raison du défaut de places permettant d'accueillir des personnes non encore engagées dans la procédure d'asile. **Le dispositif des CAO, échafaudé en hâte dans une perspective de court terme, ne saurait être pérennisé en l'état**, au risque de dégrader durablement le service rendu et de fragiliser des opérateurs soumis à rude épreuve pour ouvrir puis gérer des dispositifs inadaptés à l'hébergement accompagné des demandeurs d'asile – ce qu'ils sont de fait. Éclaté entre une demi-douzaine de types d'établissements, **le DNA doit être à la fois augmenté et simplifié**. Parallèlement, l'offre de soin, notamment en **santé mentale**, doit être accrue pour les personnes souffrant de traumatismes liés à la persécution, à la guerre, à la fuite ou à l'exil.

La question de l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale dans des **parcours d'insertion** permettant l'accès à une formation adaptée, à l'emploi et au logement, a pris une dimension nouvelle du fait de l'augmentation du nombre de mesures de protection accordées. Celles-ci sont passées de moins de 10 000 à plus de 25 000 en quatre ans, du fait de l'évolution des nationalités des requérants et du doublement, en sept ans, du nombre de demandeurs d'asile. **Chaque année désormais, ce sont 36.000 personnes** – l'équivalent de la population de la ville de Lens – **qui démarrent une nouvelle vie en France**. La prise de conscience de ce défi doit aboutir à la mise en place d'actions qui associent dans la durée l'ensemble des acteurs concernés : c'est seulement ainsi que les réfugiés seront pleinement accueillis, et qu'ils pourront apporter toute leur contribution à la société qui leur a ouvert ses portes.

Enfin, les objectifs présentés dans le plan du gouvernement ne pourront être convenablement mis en œuvre qu'à condition d'allouer les moyens nécessaires. À l'heure des arbitrages budgétaires en préparation de la loi de finances qui sera présentée en septembre, Forum réfugiés-Cosi en appelle à une plus grande **sincérité budgétaire dans l'allocation des moyens nécessaires** pour l'accueil, l'accompagnement et l'intégration des personnes que la guerre et la persécution ont forcées à fuir leur pays.

¹ Une analyse détaillée de la situation actuelle est disponible dans l'ouvrage « L'asile en France et en Europe » publié le 20 juin 2017 par Forum réfugiés-Cosi et disponible [sur le site Internet de l'association](#).

1 La politique européenne d'asile

Le plan du gouvernement rencontre des enjeux européens qui font l'objet d'un processus législatif en cours, suite aux propositions formulées par la Commission européenne en mai et juillet 2016.

La **création d'une Agence** de l'Union européenne pour l'asile semble déjà actée après l'accord politique du 29 juin entre la présidence maltaise de l'UE et le Parlement européen.

Le processus de révision du **règlement Dublin** n'est pas encore achevé. En janvier 2017, Forum réfugiés-Cosi a formulé plusieurs [propositions d'amélioration](#) visant à faciliter l'application des critères familiaux, à rétablir le champ d'application de la clause discrétionnaire, à revoir les sanctions imposées aux demandeurs en cas de non respect du règlement, à permettre un recours effectif contre toutes les décisions de transfert, et à améliorer les mécanismes d'équité correcteurs.

Concernant la révision des autres dispositions du **régime d'asile européen commun** (RAEC), l'orientation générale adoptée par les institutions européennes et par les États membres suscite des inquiétudes. C'est le cas de l'approche restrictive en matière d'accès au droit d'asile, qui se fait coercitive à l'égard des mouvements secondaires. Forum réfugiés-Cosi regrette que les propositions portent sur une harmonisation par le bas des systèmes européens d'asile, et appelle les institutions de l'UE et ses États membres, en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen, à adopter des dispositions légales qui s'inscrivent dans la continuité des révisions du RAEC engagées à partir de 2012 et qui permettent de promouvoir un système d'asile protecteur tout en assurant une solidarité effective au sein de l'UE.

La France devrait par ailleurs porter des propositions visant à **garantir le respect du droit d'asile dans la politique extérieure de l'Union européenne** et à **développer les voies légales d'accès pour les personnes fuyant les persécutions**.

2 Le traitement de la demande d'asile

Le plan vise à réduire la durée de la procédure d'asile « qui dure en moyenne 14 mois » pour atteindre « l'objectif de 6 mois ». La réduction des délais de la procédure d'asile constitue un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de l'asile, et les efforts en la matière doivent être poursuivis. Mais la réduction des délais, qui doivent être des délais moyens et non des délais maximum, ne doit pas se faire au détriment de la qualité de la procédure, laquelle doit permettre un examen attentif des situations individuelles et la **prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables**.

Forum réfugiés-Cosi se félicite de l'attention portée aux délais d'accès à la procédure, les délais d'attente entre la manifestation de demande d'asile effectuée en plate-forme d'accueil associative et le rendez-vous en guichet unique à la préfecture s'étendant sur plusieurs semaines, voire au-delà d'un mois dans de nombreux départements, au lieu des trois jours réglementaires. **Le renforcement, à la hauteur des besoins, des moyens humains affectés aux guichets uniques (préfecture, OFII) et à certaines plates-formes d'accueil est indispensable, à la fois pour atteindre l'objectif de réduction des délais de procédure et pour diminuer le nombre de demandeurs d'asile sans solution d'hébergement**. La « réforme des structures de premier accueil » annoncée doit cependant être précisée, et conduite en concertation avec les associations qui assurent cette mission.

3 Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Le constat du gouvernement repose sur une sous-estimation : ce ne sont pas 40 %, mais **plus de la moitié des demandeurs d'asile qui ne sont pas orientés vers un hébergement dédié** aujourd'hui. Le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile compte en effet un peu moins de 60 000 places, dont 20 % environ sont occupées par des personnes déboutées de leur demande ou bénéficiaires d'une protection, ce qui fait moins de 50 000 places disponibles pour plus de 110 000 personnes éligibles (demandeurs d'asile ou personnes placées sous règlement Dublin).

Forum réfugiés-Cosi salue l'annonce de création de **7 500 places** d'ici 2019, qui poursuit la dynamique entamée lors du précédent quinquennat. Cet effort reste cependant insuffisant pour accueillir dignement l'ensemble des personnes qui demandent protection à la France. L'ouverture de nouveaux centres ne dépend pas seulement du gouvernement, mais nécessite la pleine implication des élus locaux dans leur territoire, où existe un réel potentiel d'hospitalité, même s'il est plus silencieux que les manifestations d'hostilité.

Disposer du nombre de places suffisant ne repose pas uniquement sur un développement quantitatif, mais aussi sur une gestion optimisée du parc, en réduisant la durée de vacance des places. Cela passe notamment par **l'application du principe de subsidiarité, en confiant à l'échelon local et régional la gestion des orientations et des mouvements au plus près des dispositifs**, le national conservant une fonction de régulation entre les régions.

Aujourd'hui éclaté en une demi-douzaine de types d'établissements (CPH, CADA, Centres de transit, HUDA, ATSA, PRADHA, CAO, ...), auxquels s'ajoutent les nuitées hôtelières et l'hébergement d'urgence de droit commun, **le dispositif d'accueil doit être simplifié** en distinguant quatre types de centres : le CADA, socle du dispositif car adapté au public demandeur d'asile ; des centres de type HUDA pour les demandeurs d'asile placés sous règlement Dublin ; des **centres régionaux d'hébergement temporaire** articulés aux guichets uniques connaissant des flux d'arrivée importants, **sur le modèle des centres de transit qui ont fait la preuve de leur efficacité**, pour à la fois répondre à la pression locale et contribuer à la répartition régionale et nationale ; enfin, le CPH pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

En revanche, différencier les conditions d'accueil selon le placement en procédure normale ou accélérée constituerait un recul, alors même que la réduction des délais de procédure atténue fortement l'écart entre les deux.

Pour éviter la concentration des arrivées en région parisienne, il convient d'inverser le raisonnement qui prévaut aujourd'hui : en organisant la répartition en Centres d'accueil et d'orientation (CAO) depuis Paris, on crée l'attractivité de la capitale, devenu le lieu à atteindre pour être hébergé dans l'hexagone. **En créant des centres d'hébergement temporaire dans les métropoles, on pourra héberger les demandeurs d'asile avant qu'ils atteignent Paris et organiser leur répartition au niveau régional.** Cela suppose une autre approche que l'approche centralisatrice qui produit ce qu'elle veut éviter.

Quant aux **CAO**, dont le modèle reste marqué par la précarité, le surcoût et une faible qualité de prestation, il convient d'**en convertir le plus grand nombre possible** en centres de transit, en CADA, HUDA ou CPH.

Enfin, le volet sanitaire, en particulier la **santé mentale**, n'est pas mentionné dans le plan d'action, alors même que de très nombreux demandeurs d'asile ont traversé des périls et des épreuves et subi des violences graves et répétées, souvent d'ordre intime, qui nécessitent une prise en charge adaptée. L'offre de santé publique doit être développée, en même temps que l'appui aux centres de santé associatifs spécialisés.

4 L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Tous les bénéficiaires d'une protection internationale doivent bénéficier de l'accompagnement adapté prévu par la loi en matière d'accès aux droits, à la formation, à l'emploi, au logement et aux soins, quel que soit le territoire où ils se trouvent, qu'ils soient hébergés ou non en centre d'hébergement. Cela passe par **une politique volontariste qui ne se contente pas d'un renvoi aux dispositifs de droit commun**, faute de moyens dédiés.

Le plan gouvernemental veut poser les bases d'une réforme de la politique française d'intégration, « *les moyens mobilisés à cette fin [n'étant] aujourd'hui clairement pas à la hauteur des enjeux* » : Forum réfugiés-Cosi se félicite de la démarche annoncée de consultation et de pilotage à travers la création d'un délégué interministériel à l'intégration.

Forum réfugiés-Cosi salue l'annonce d'une augmentation importante de la capacité d'accueil en **CPH** (centre provisoire d'hébergement, + 5 000 places), un dispositif aujourd'hui sous doté (2 000 places environ) et pourtant adapté pour accompagner les réfugiés les plus vulnérables vers l'autonomie.

Un rapport publié par l'OCDE en janvier 2016 établit que **la capacité des réfugiés à contribuer à l'économie** et au bon fonctionnement des sociétés d'accueil **dépend très largement de la qualité des politiques d'intégration** et de la rapidité comme de l'étendue de leur mise en œuvre ².

Le doublement des cours de français dans le cadre du contrat d'intégration républicaine va dans le bon sens, surtout si le cursus s'adapte aux profils des bénéficiaires, qui vont de l'analphabétisme au doctorat. Le renforcement annoncé des dispositifs d'**accès à l'emploi des réfugiés de 18 à 25 ans** doit être à la mesure des enjeux.

Pour atteindre leur objectif, **les formations linguistiques doivent s'adapter à la diversité des compétences et des projets professionnels**. Les expériences innovantes qui ont prouvé leur efficacité doivent être généralisées.³ Un accompagnement spécifique doit être proposé pour favoriser **l'accès à l'emploi**. La prise en compte des expériences professionnelles antérieures des réfugiés doit être améliorée, et la France doit être plus souple dans la reconnaissance des niveaux d'étude et des compétences, afin de faciliter l'accès des réfugiés au marché du travail.

Le plan d'actions du gouvernement prévoit un volet **Logement**, qui sera présenté à l'automne sous l'égide du ministère de la Cohésion des territoires. Là où les réfugiés accueillis sont plus nombreux, **une politique contractuelle avec les bailleurs sociaux**, via des accords collectifs d'attribution de logements fixant des objectifs annuels, permet de réduire le délai d'entrée dans un logement autonome. Outre que cela facilite l'intégration, cela accélère la sortie des centres d'hébergement, libérant ainsi des places pour les demandeurs d'asile primo-arrivants.

L'expérience menée dans le Rhône depuis maintenant quinze ans dans le cadre du **programme Accelair** a prouvé l'efficacité d'une démarche comportant à la fois les volets Formation, Emploi et Logement, grâce à un accompagnement dédié et en associant les acteurs du territoire⁴. Elle a déjà essaimé en région Auvergne Rhône-Alpes et au-delà, et pourra l'être dans les territoires où le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale impose des moyens d'accompagnement dédiés.

5 L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

Forum réfugiés-Cosi s'inquiète des mesures annoncées par le plan visant à « *modifier la législation pour améliorer l'efficacité des procédures* » et à « *redéfinir le cadre juridique de la rétention et de ses contrôles juridictionnels* ». La priorité dans ce domaine est de **développer les alternatives à la rétention** et de **réduire la durée de privation de liberté**, dont l'allongement depuis 2011 n'a produit pour l'administration qu'un surcroît minime d'efficacité, tandis que les effets de l'enfermement sur les personnes retenues se durcissent avec le temps. En tout état de cause, il est nécessaire de garantir l'exercice des droits pour tous les étrangers retenus.

Alors que le gouvernement souhaite instaurer une automaticité des mesures d'éloignement dès le rejet de la demande d'asile, Forum réfugiés-Cosi constate que les mesures d'éloignement prononcées à l'égard des étrangers ne prennent pas toujours en compte la situation spécifique des personnes, en particulier leurs liens familiaux sur le territoire français. Plus généralement, l'éloignement des personnes ne devrait être engagé qu'après s'être assuré, au terme d'une procédure juste et équitable, que leurs droits ne pourront être gravement violés ou leur sécurité menacée en cas de retour.

² Organisation de coopération et de développement économiques, *Les clés de l'intégration – les réfugiés et autres personnes nécessitant une protection*, 2016

³ À titre d'exemple, Forum réfugiés-Cosi dispense depuis 2008 des formations de français langue étrangère adaptées aux métiers visés (FLE métier) dans le cadre du programme Accelair. 70% des personnes ayant suivi ces formations ont trouvé un emploi dans les trois mois suivant la fin du programme.

⁴ Depuis 2002, 8 000 personnes ont été relogées, 3 600 ont accédé à l'emploi, 3 200 ont accédé à une formation.