

20^e édition

L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

2000-2020

État des lieux et perspectives



Préface de Filippo Grandi,
Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés

forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits

© REZA

Illustration de couverture :

©REZA

Afghanistan
Province du Nord
1990

Une famille s'avance dans la neige après un tremblement de terre.

Mes mémoires d'exilé,
Afghanistan, 1990

Au commencement, était l'atteinte à la liberté de l'homme.

Oppression, répression, torture, guerre, massacre, pour délit de différence, de couleur, de pensée, de position politique, de conviction religieuse : tout est prétexte à vouloir asservir l'autre.

Oui, au commencement, c'est un État qui ne veut ou ne peut garantir la liberté à un citoyen.

Parfois, sa passivité en fait un complice silencieux. L'exode est alors la seule route pour continuer à vivre.

Au bout du chemin parfois difficile du départ, souvent au péril de sa vie, l'exil, vers ces terres d'asile accueillantes, reste le refuge dans lequel chacun s'efforce de survivre, de reconstruire.

En soi, le souvenir du pays perdu et la déception de la terre promise. Au-delà de la joie d'être libre, en soi,

la fracture physique et intellectuelle du deuil de sa terre. Une odeur, un goût, un paysage, un visage,

la mélodie de sa langue, le rythme de son pays : les joies du présent de l'exilé sont pleines des mémoires de son passé. Dans l'ailleurs à bâtir, l'exilé avance sur la frontière intime entre sa guerre et sa paix intérieure.

www.rezaphoto.org

Avec le soutien de l'Union européenne



*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.*

20^e édition

L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

2000-2020
État des lieux et perspectives



« Rassembler les différents aspects du dossier de l'asile en un seul document » et le porter à la lecture de « toutes celles et ceux qui pensent que [...] la protection des réfugiés doit s'appliquer dans les faits » : ainsi peut-on résumer l'ambition de Jean Costil et d'Olivier Brachet, respectivement président et directeur de Forum réfugiés, lorsqu'ils signèrent en juillet 2001, année du cinquantième anniversaire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, l'avant-propos du premier rapport annuel sur l'asile publié par l'association.

Depuis, chaque année à la fin du printemps, Forum réfugiés-Cosi publie un « état des lieux de l'asile en France et en Europe », précédé par une mise en perspective internationale. Constitué de soixante pages dans sa première édition, le rapport a rapidement crû en volume, pour cristalliser en plus ou moins 300 pages la formule qui en fait à la fois un recueil de données fiables et actualisées, un « état du monde » de l'asile centré sur les périmètres français et européen, et une contribution à la réflexion générale. Bref, une « œuvre collective de connaissance et de sensibilisation¹ » devenue un vade-mecum pour les praticiens, décideurs, élus, chercheurs, enseignants et étudiants, et plus largement pour toute personne soucieuse de disposer d'une information qui se tienne à distance des idées reçues et des postures intéressées.

Parcourir les avant-propos, préfaces et tables des matières successifs conduit à relever plus souvent des constantes que des évolutions. Du côté de ces dernières se déploient les cycles d'édification et de révision des textes constituant le régime d'asile européen commun, les lois sur l'asile et sur l'immigration qui émaillèrent au cours de la période les quinquennats des présidents Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et Emmanuel Macron, et bien entendu les tragiques soubresauts d'épisodes politiques et de conflits qui n'épargnèrent aucun continent.

Du côté des permanences, on relèvera, en Europe, la difficulté croissante, notamment à la faveur de l'élargissement de l'Union européenne, à faire s'accorder des États profondément divisés sur la question des réfugiés, largement instrumentalisée à des fins de politique intérieure, les tentations – parfois concrétisées – d'externalisation de l'asile, ou encore les apories très tôt manifestées du règlement Dublin.

En France ont pris un caractère chronique le « déficit persistant de capacités d'hébergement » (pointé dès l'introduction de la première édition) et son corollaire qu'est l'adoption chronique en loi de finances de budgets sous-dimensionnés, traduisant une tranquille acceptation de conditions d'accueil dégradées et souvent indignes, l'allongement de la liste des pays dits sûrs et ses incidences sur la procédure d'asile et sur les conditions d'accueil, ou encore l'obsession de « faire baisser les flux » au moyen de mesures conçues comme dissuasives.

À l'échelle nationale comme au niveau européen et mondial, les politiques engagées se fondent rarement sur cette évidence que, devant le « phénomène complexe d'une migration de masse [...] qui va profondément modifier le paysage du monde entier² », « c'est en gérant la crise et non en l'ignorant que l'on garantit la sécurité, et que seules la solidarité et une réponse véritablement collective peuvent permettre de mettre fin aux souffrances à grande échelle³ ».

Si la rédaction de l'état des lieux annuel sollicite essentiellement les ressources internes à l'association, puisant ainsi dans l'expérience de terrain déployée chaque jour par ses équipes, la publication s'est honorée d'accueillir depuis une dizaine d'années des contributions extérieures émanant d'actrices et d'acteurs engagés dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Parmi eux, les représentants du HCR nous ont régulièrement honorés de

leur signature⁴, et c'est de nouveau le cas cet année, le Haut-commissaire Filippo Grandi ayant accepté de préfacier cette vingtième édition, dans le contexte particulier d'une crise sanitaire venant s'ajouter aux drames causés par les guerres et les conflits : qu'il trouve ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

L'occasion offerte par la publication du vingtième état des lieux a conduit l'équipe rédactionnelle à enrichir la matrice habituelle de deux parties, l'une rétrospective, l'autre prospective. Cet apport diachronique, déjà présent dans les statistiques annexées chaque année, vient ainsi enrichir l'approche synchronique annuelle. C'est l'occasion de solliciter des disciplines qui enrichissent l'ouvrage de points de vue portés par des chercheurs, enseignants et praticiens œuvrant dans les domaines du droit, des sciences politiques, des relations internationales, de la sociologie, de la psychologie, des sciences de l'information et de la communication.

Pour cette édition qu'on pourrait se laisser aller à qualifier de « collector », la publication bénéficie par surcroît du concours d'artistes : écrivains, peintre, dessinateur, photographes.

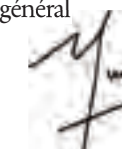
Les photos couleur pleine page de Reza, photographe mondialement connu ayant lui-même connu l'exil, scandent l'ouvrage depuis la couverture jusqu'au seuil de chacune des parties. Leur puissance évocatrice donne à penser – peut-être même à agir – autant qu'à regarder, par l'émotion qu'elles suscitent, sans artifice aucun, dans l'épure d'un visage ou d'une scène captée sur le vif.

Grâce au concours du Musée national de l'histoire de l'immigration et avec l'accord amical de leurs auteurs, les dessins de Plantu, les photographies de Bruno Fert et d'Ad van Denderen et les peintures de Pascale Consigny font surgir dans le corps du texte la représentation de lieux emblématiques. Enfin, les écrivains Patrick Chamoiseau et Caroline Lunoir, l'une par la fulgurance d'une nouvelle, l'autre, magistral porte-voix d'une « déclaration des poètes » à nos « frères migrants », écho contemporain des « frères humains » de François Villon, insufflent à l'ouvrage la vibration d'un monde tout à la fois tragique et fraternel.

Que tous les contributeurs et contributrices, quels que soient leur statut, leur fonction et le mode de leur participation, soient vivement remerciés pour la part prise à la confection commune de ce 20^{ème} État des lieux de l'asile en France et en Europe, dédié à toutes les personnes que le péril a conduit à chercher et à – il le faut – trouver refuge.

Marc Noailly
Président du conseil
d'administration

Jean-François Ploquin
Directeur général

1. Francesco Maiani, professeur assistant à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, préface de l'édition 2013 de l'état des lieux 2013.
2. Xavier Emmanuelli, président du Samu social international, préface de l'état des lieux 2018.
3. António Guterres, Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, préface de l'état des lieux 2015.
4. Le Haut-Commissaire António Guterres en 2015, le Haut-Commissaire assistant chargé de la protection Volker Türk en 2019, les représentants en France et à Monaco Philippe Leclerc (2012) et Ralf Gruenert (2016).

PRÉSENTATION DE FORUM RÉFUGIÉS-COSI

Forum réfugiés-Cosi est une association loi 1901, sans but lucratif, issue de la fusion, en mai 2012, des associations Forum réfugiés (créée en 1982) et Cosi - promouvoir et défendre les droits (créée en 1990). Forum réfugiés-Cosi reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Forum réfugiés-Cosi a pour mission d'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés de toutes origines et de leur offrir un accompagnement juridique, social et administratif. L'association accompagne également les étrangers placés en centre de rétention administrative ou en zone d'attente dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle lutte contre les discriminations dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les autres étrangers pourraient être l'objet. Elle défend le droit d'asile, en particulier dans le cadre de la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, et promeut les conditions d'insertion des réfugiés, notamment en France et en Europe. Elle déploie des actions de sensibilisation, de plaidoyer et de formation pour accomplir ce mandat.

Forum réfugiés-Cosi a également pour mission de promouvoir et de défendre partout dans le monde et notamment dans les pays d'origine des réfugiés, les droits humains, l'état de droit, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement local, en privilégiant le partenariat avec les organisations de la société civile.



© Margaux Cormorèche / Louve des Steppes

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE 12

VINGT ANS D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

DEUXIÈME PARTIE 38

ÉTAT DES LIEUX 2020

Chapitre 1. 41

L'asile dans le monde

Des déplacements forcés sans précédent 41

Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population 48

Chapitre 2. 59

L'asile en Europe

Panorama statistique 59

Accès au territoire européen 71

Régime d'asile européen commun 82

Sélection de jurisprudences européennes relative à l'asile en 2019 89

Chapitre 3. 93

L'asile en France

Accès à la procédure 93

L'instruction des demandes d'asile 106

Accueil des demandeurs d'asile 123

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale 142

TROISIÈME PARTIE 150

QUEL AVENIR POUR LA PROTECTION INTERNATIONALE ?

ANNEXES 173

BIBLIOGRAPHIE 212

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Direction générale

Jean-François Ploquin,
directeur général, Forum réfugiés-Cosi

Coordination et secrétariat de rédaction

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Communication

Capucine Brochier,
cheffe de mission communication, Forum réfugiés-Cosi

Préface

Filippo Grandi,
Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés

PREMIÈRE PARTIE

Julien Boucher,
directeur général, OFPRA
Laura Calabrese,
enseignante-chercheuse en sciences de l'information
et de la communication, Université libre de Bruxelles
Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Caroline Lunoir,
écrivaine

Yves Pascouau,
directeur des programmes Europe, Res publica

Cécile Quéval,
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés-Cosi

Matthieu Tardis,
chercheur au Centre migrations et citoyenneté,
Institut français des relations internationales (IFRI)

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 1 – Monde

Marie Allegret,
experte en gestion civile des crises et transitions politiques,
présidente du Global observatory on political violence (GOPV)

Corentin Cohen,
chercheur, Université d'Oxford et Sciences Po/CERI

Anne Desbordes,
chargée d'information-documentation, Forum réfugiés-Cosi

Lara Faustini Fustini,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Akram Kachee,
chercheur et chargé de cours, IEP de Lyon et Université de St-Etienne

Agathe Lallement,
chargée d'accompagnement, Forum réfugiés-Cosi

Olivier Peyroux,
sociologue

Cécile Quéval,
responsable du plaidoyer européen, Forum réfugiés-Cosi

Chapitre 3 – France

Olivier Borius,
directeur de l'intégration, Forum réfugiés-Cosi

Émeline Charpentier,
adjoind au chef de mission réinstallation, Forum réfugiés-Cosi

Rémi Court,
chef de mission réinstallation, Forum réfugiés-Cosi

Laurent Delbos,
chef de mission plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Lou Einhom,
psychologue, Orspere-Samdarra

Chloé Engel,
chargée d'opération veille réglementaire, Forum réfugiés-Cosi

Lara Faustini Fustini,
stagiaire plaidoyer, Forum réfugiés-Cosi

Nicolas Jeune,
adjoind de direction territorial, Forum réfugiés-Cosi

Vincent Tremblay,
chargé d'études en sociologie, Orspere-Samdarra

Claire Tripier,
cheffe de mission asile, Forum réfugiés-Cosi

CRÉDITS ILLUSTRATIONS

Forum réfugiés-Cosi remercie pour leur précieuse contribution :

Reza

Philanthrope, humaniste, architecte et célèbre photojournaliste, Reza est contraint à l'exil en 1981 et s'installe à Paris. Depuis, il parcourt le monde. Il a sillonné plus de cent pays et raconte notre humanité entre guerres et paix, toujours animé d'un espoir infail- lible. Ses reportages sont diffusés dans les médias internationaux (National Geographic, Time Magazine, Newsweek, El Pais, Paris Match, Geo...), mais aussi sous forme de livres, d'expositions, de documentaires. Plus qu'un photographe, Reza met l'éducation visuelle informelle des jeunes et des femmes issus de sociétés civiles fragilisées au service d'un monde meilleur depuis 1983. Tout en poursuivant ses reportages, il initie également, sous l'égide de son association Les Ateliers Reza, des formations au langage de l'image destinées à des réfugiés et à des jeunes de banlieues, qui apprennent ainsi à porter un regard sur le monde qui les entoure et à utiliser l'appareil photo comme un outil de récit. Reza expose ses photographies et donne des conférences dans le monde entier. Auteur de 34 livres, il reçoit les prix World Press Photo, Infinity Award décerné par l'International Center of Photography, et Lucy Award, la médaille d'honneur de l'Université du Missouri ainsi que le titre de Doctor honoris causa de l'Université américaine de Paris. La France lui remet en 2005 la médaille de Chevalier de l'Ordre national du Mérite.

Plantu

Pascale Consigny

Bruno Fert

Ad Van Denderen / Agence VU'

Margaux Cormorèche

Avec l'appui du Musée national de l'histoire de l'immigration.

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

ADA	Allocation pour demandeur d'asile	HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
AIDA	Asylum information database	JORF	Journal officiel de la République française
ASE	Aide sociale à l'enfance	MNA	Mineur non accompagné
BEA	Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)	OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
CADA	Centre d'accueil pour demandeur d'asile	OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
CASF	Code de l'action sociale et des familles	OIM	Organisation internationale pour les migrations
CE	Conseil d'État	ONG	Organisation non gouvernementale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	OQTF	Obligation de quitter le territoire français
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	PS	Protection subsidiaire
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne	RAEC	Régime d'asile européen commun
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	RDC	République démocratique du Congo
CPH	Centre provisoire d'hébergement	SPADA	Service de premier accueil des demandeurs d'asile
EASO	European asylum support office (BEA)	UE	Union européenne
ECRE	European council on refugees and exiles		
FAMI	Fonds asile migration et intégration		
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile		
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés		

PRÉFACE

Le nombre de personnes déplacées de force dans le monde a augmenté significativement, et de manière continue au cours de la dernière décennie. De nouveaux conflits ont éclaté, forçant des millions de personnes à prendre la route de l'exil. Des conflits plus anciens se sont prolongés. Cette contribution à la 20^e édition du Rapport annuel sur l'asile en France et en Europe de Forum réfugiés-Cosi constitue donc une opportunité précieuse pour réfléchir ensemble à ces dernières années et à l'émergence de nouveaux défis en matière de protection des réfugiés dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

Aujourd'hui, ce sont plus de 70 millions de personnes qui paient personnellement le prix de la guerre, des conflits, de la persécution ou de la situation instable que connaît leur pays. De plus en plus d'enfants ont grandi en exil, leur espoir de retourner un jour chez eux devenant plus lointain, année après année.

Contrairement à ce qui est perçu par une grande majorité de personnes, plus de 80% des réfugiés dans le monde vivent dans les pays voisins de leur pays d'origine, principalement des pays en voie de développement. Certains, souvent poussés par le désespoir ou l'impossibilité d'accéder à la protection, décident de prendre la route aux côtés de migrants en quête d'une vie meilleure. C'est le scénario qui a mené à des déplacements de grande ampleur de Syriens et de personnes d'autres nationalités à travers l'Europe en 2015 et au début de l'année 2016. C'est ce qui continue à entraîner des réfugiés à entreprendre des voyages du désespoir pour se rendre en Europe, bien qu'ils soient beaucoup moins nombreux qu'en 2015.

Malgré la baisse des arrivées par la Méditerranée, le taux de mortalité sur cette route extrêmement périlleuse a augmenté. La solidarité envers les gens qui fuient la persécution et les conflits est une valeur fondamentale européenne, mais elle a été compromise ces dernières

années, alors que les flux de réfugiés et de migrants sont devenus l'objet de débats polémiques, souvent manipulés avec cynisme au service d'agendas politiques.

L'aggravation de la situation au niveau mondial et l'absence de solutions nous ont poussés à réfléchir à un nouveau cadre, une nouvelle donne. Cette nouvelle donne, fondée sur la solidarité et le partage de responsabilités a vu le jour lors de l'adoption du Pacte mondial pour les réfugiés par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2018. Ce pacte se fonde sur la résilience des réfugiés et des communautés locales qui les accueillent, en mettant un accent particulier sur l'amélioration de l'inclusion socio-économique, et avec le soutien d'investissements ciblés en matière de développement. Il a pour vocation d'inspirer et d'engager les autorités tant nationales que locales, mais aussi les institutions internationales, la société civile, le secteur privé, le milieu académique, les réfugiés eux-mêmes et leurs communautés d'accueil, pour transformer la manière dont le monde répond aux déplacements forcés des personnes relevant de la compétence du HCR et pour trouver des solutions durables avec les réfugiés.

Le premier Forum mondial sur les réfugiés a donné l'élan de cette nouvelle approche. Organisé en décembre 2019, il a rassemblé plus de 3 000 participants et enregistré plus de 1 400 engagements. De nouveaux partenariats sont nés, un engagement accru du secteur privé a été constaté. Ces acteurs ont un rôle important à jouer dans la recherche de solutions, comme l'accès à l'éducation des enfants réfugiés et déplacés ou l'accès à l'emploi et à des moyens de subsistance.

La France, fidèle à sa tradition d'asile, a déjà pris cet élan. Elle s'engage aux côtés des États d'accueil dans leurs programmes de renforcement des capacités d'asile, et joue un rôle moteur notamment en matière de voies d'accès légales et sûres pour les réfugiés, par les programmes de

réinstallation et de relocalisation, mais aussi les couloirs humanitaires, les visas pour asile ou encore les programmes d'évacuation des réfugiés.

Je l'ai constaté lors du Forum mondial sur les réfugiés, mais aussi lors de l'arrivée à Genève du Train de la solidarité : des acteurs venant d'horizons variés, des citoyens, la société civile, les villes, les Universités, les entreprises se sont engagés, et ont construit des initiatives solidaires avec les réfugiés, des solutions durables à leur échelle.

Je salue leurs efforts, leur volonté de ne pas céder à la peur et à la tentation du rejet, leur choix de la tolérance et de l'ouverture.

Aujourd'hui, plus que jamais, la pandémie du Covid-19 nous a démontré que la solidarité est la solution. Protéger les plus vulnérables, c'est nous protéger tous.

Tout ce travail est d'autant plus essentiel que la crise sanitaire que nous vivons met à l'épreuve les capacités des pays pauvres et en développement. Les réfugiés sont parmi les plus vulnérables. Ils vivent dans des camps surpeuplés ou des zones urbaines, soumis à des risques de santé particuliers et exposés aux conséquences socio-économiques des mesures sanitaires de confinement et autres restrictions. Dans certaines régions, l'accès à l'asile a été sévèrement compromis par les mesures de restriction des voyages et la fermeture des frontières.

Le Pacte mondial pour les réfugiés est plus pertinent que jamais et, au fil du temps, les mesures favorisant l'inclusion et la cohésion sociale et créant de nouvelles opportunités économiques pour les réfugiés et leurs hôtes aideront à se remettre de cette crise mondiale.

De nombreux États européens travaillent à trouver des solutions concrètes pour préserver l'accès à l'asile, malgré

la fermeture des frontières et les autres restrictions. Ces efforts doivent continuer, et toutes les mesures restrictives nécessaires doivent être temporaires, conservées uniquement tant qu'elles seront essentielles pour lutter contre la crise sanitaire actuelle.

Mon plus grand espoir dans cette situation inédite est le renforcement de la solidarité européenne, intra-européenne comme avec les pays du monde entier. Chacun compte, chaque acte compte, chacun d'entre nous peut faire la différence.

Je suis certain que Forum réfugiés-Cosi continuera à contribuer d'une façon importante, au sein de la société civile, à ces efforts que nous devons mener tous ensemble.

Filippo Grandi

Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés



—
Première partie

20 ANS D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

Afghanistan
1983

Pendant la guerre d'Afghanistan
(1979-1989), un garçon afghan en exil
s'apprête à prendre
le bus pour aller se réfugier
au Pakistan.

© REZA

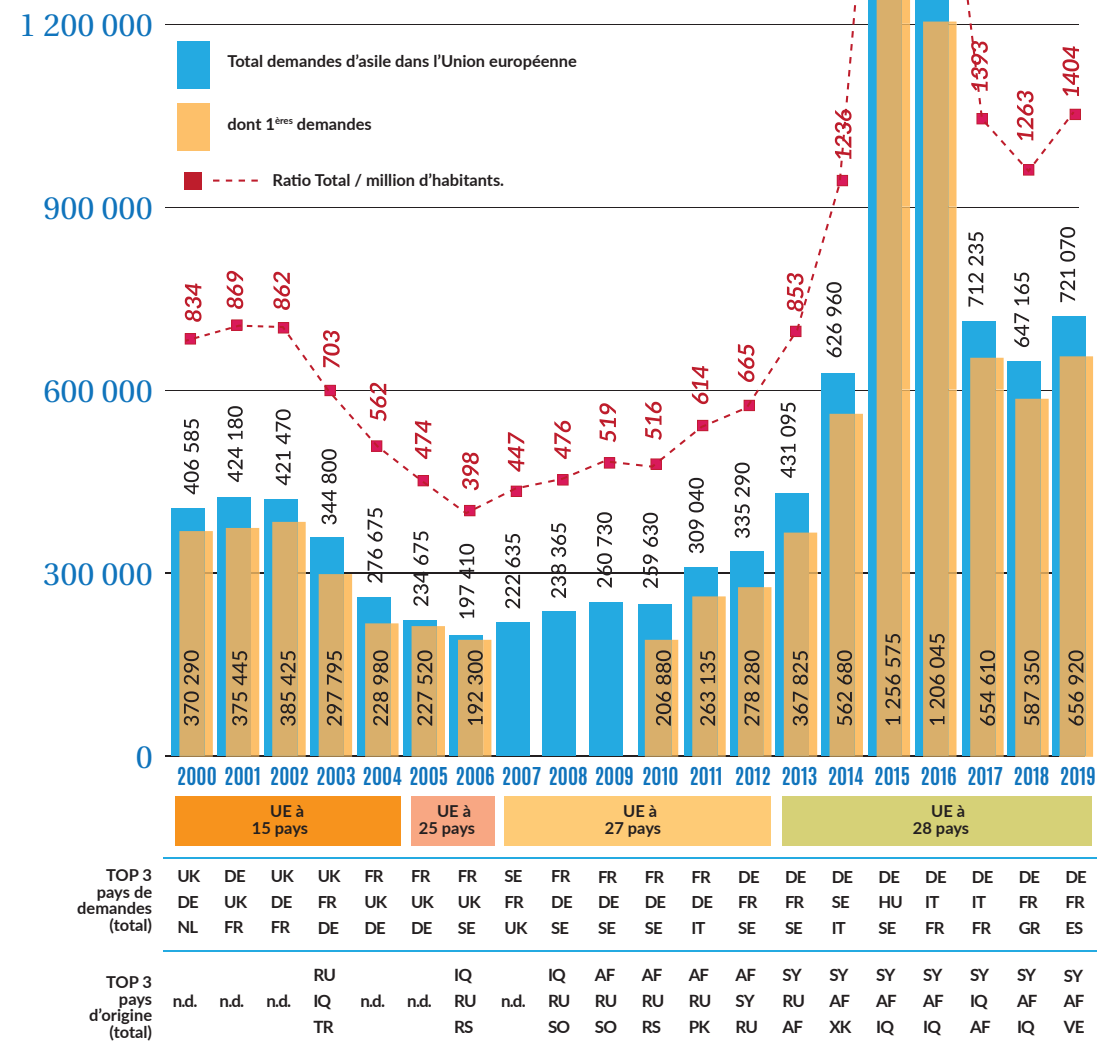
2000-2019

Panorama statistique de l'asile en France et en Europe

EUROPE⁵

Évolution des demandes d'asile dans l'Union européenne, 2000-2019

Source : Eurostat



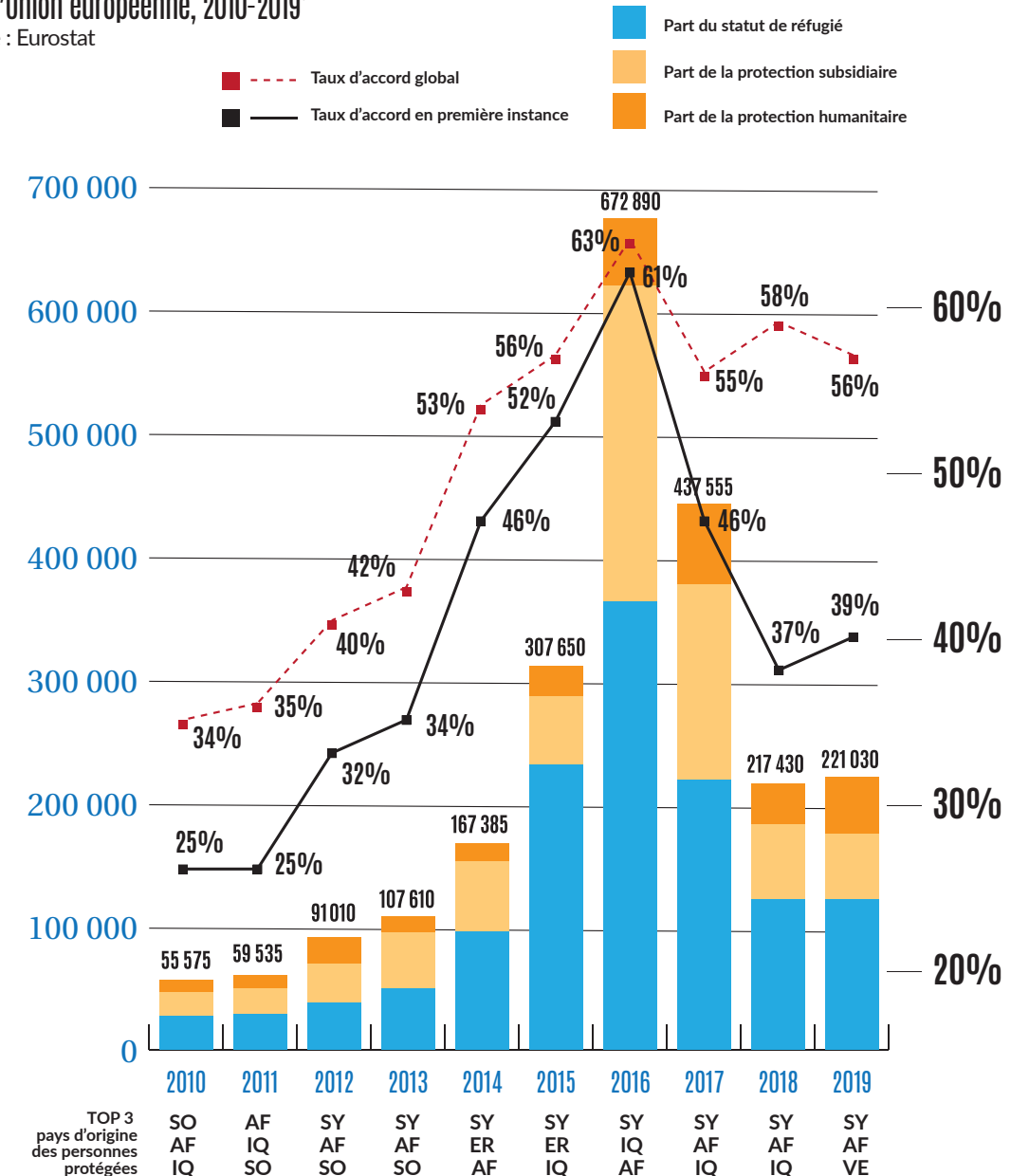
5. L'ensemble de ces données sur l'Europe sont détaillées en annexe du rapport.
6. Les données portant sur la protection entre 2000 et 2009 ne sont pas disponibles ou sont incomplètes

Codes pays utilisés dans ces infographies

AF	Afghanistan	CN	Chine	GN	Guinée	ML	Mali	SE	Suède
AL	Albanie	DE	Allemagne	GR	Grèce	MR	Mauritanie	SO	Somalie
AM	Arménie	DZ	Algérie	HT	Haïti	NL	Pays-Bas	SY	Syrie
BD	Bangladesh	ES	Espagne	HU	Hongrie	PK	Pakistan	TR	Turquie
CD	République démocratique du Congo	ER	Érythrée	IQ	Irak	RS	Serbie	UK	Royaume-Uni
		FR	France	IT	Italie	RU	Russie	VE	Venezuela
		GE	Géorgie	LK	Sri Lanka	SD	Soudan	XK	Kosovo

Évolution des décisions de protection en première instance dans l'Union européenne, 2010-2019⁶

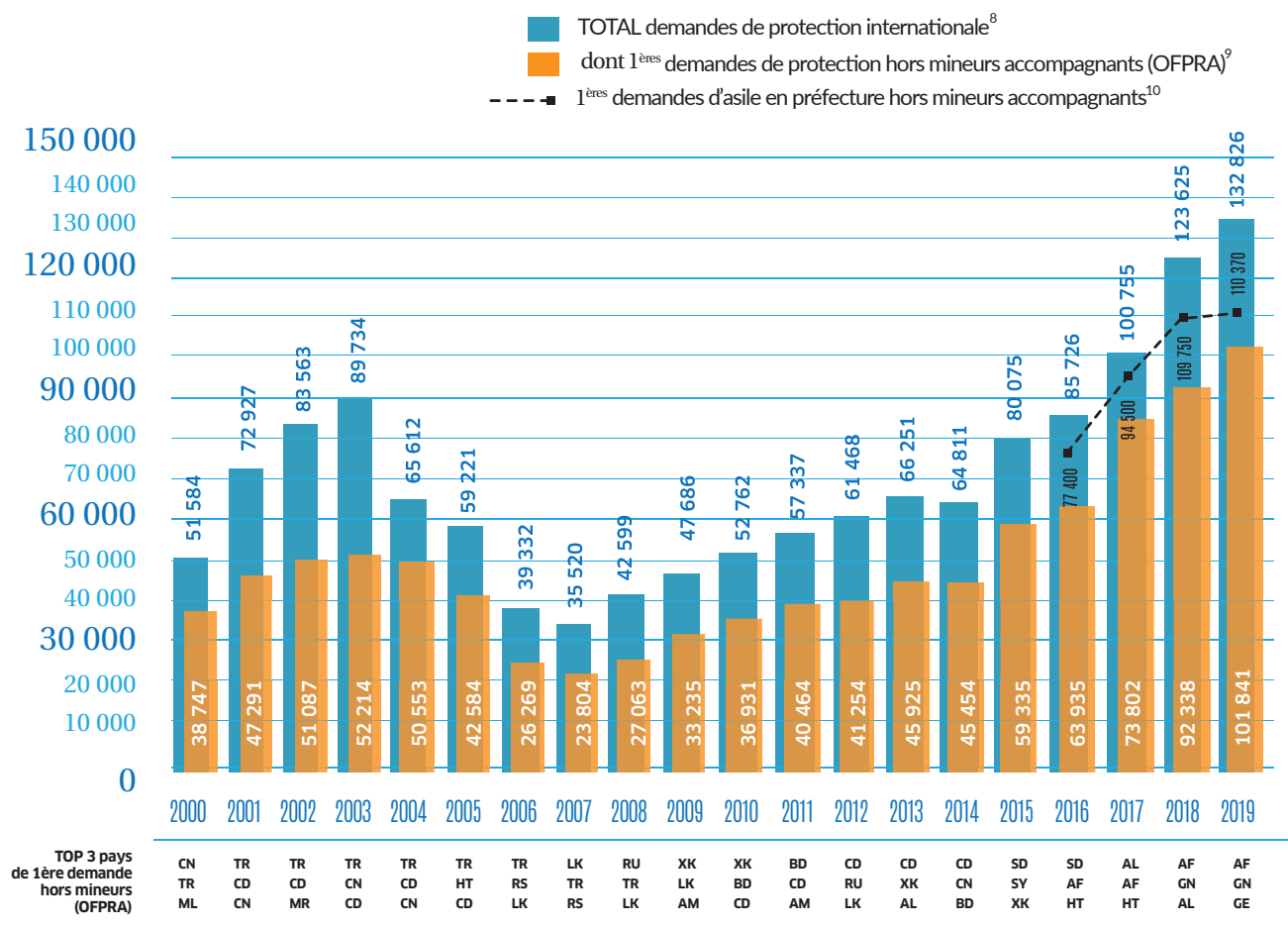
Source : Eurostat



FRANCE

Évolution de la demande de protection internationale en France, 2000-2019⁷

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur



7. Données détaillées en annexe du rapport.

8. Comprend toutes les demandes d'asile auprès de l'OFPRA (1^{ères} demandes et réexamens, adultes et mineurs), les demandes d'asile territorial auprès du ministère de l'Intérieur jusqu'en 2003, et les demandes d'apatridie. Le détail de ces différentes données figure en annexe de ce rapport.

9. Sont incluses ici les 1^{ères} demandes d'asile et les demandes d'apatridie. Le détail de ces différentes demandes figure en annexe de ce rapport.

10. Depuis la mise en place du système informatique « SI Asile » en 2015, le ministère est en mesure de comptabiliser l'ensemble des demandes d'asile enregistrées en préfecture, y compris celles ne relevant pas de la responsabilité de la France (procédure Dublin) qui ne sont pas comptabilisées par l'OFPRA.

11. Données détaillées en annexe du rapport.

12. Nombre de décisions rendues en première instance ou en appel. Inclut les décisions relatives au statut de réfugié, à l'apatridie, à la protection subsidiaire (à partir de 2004) et les décisions de protection au titre de l'asile territorial (jusqu'à 2003). Voir détail en annexe du rapport.

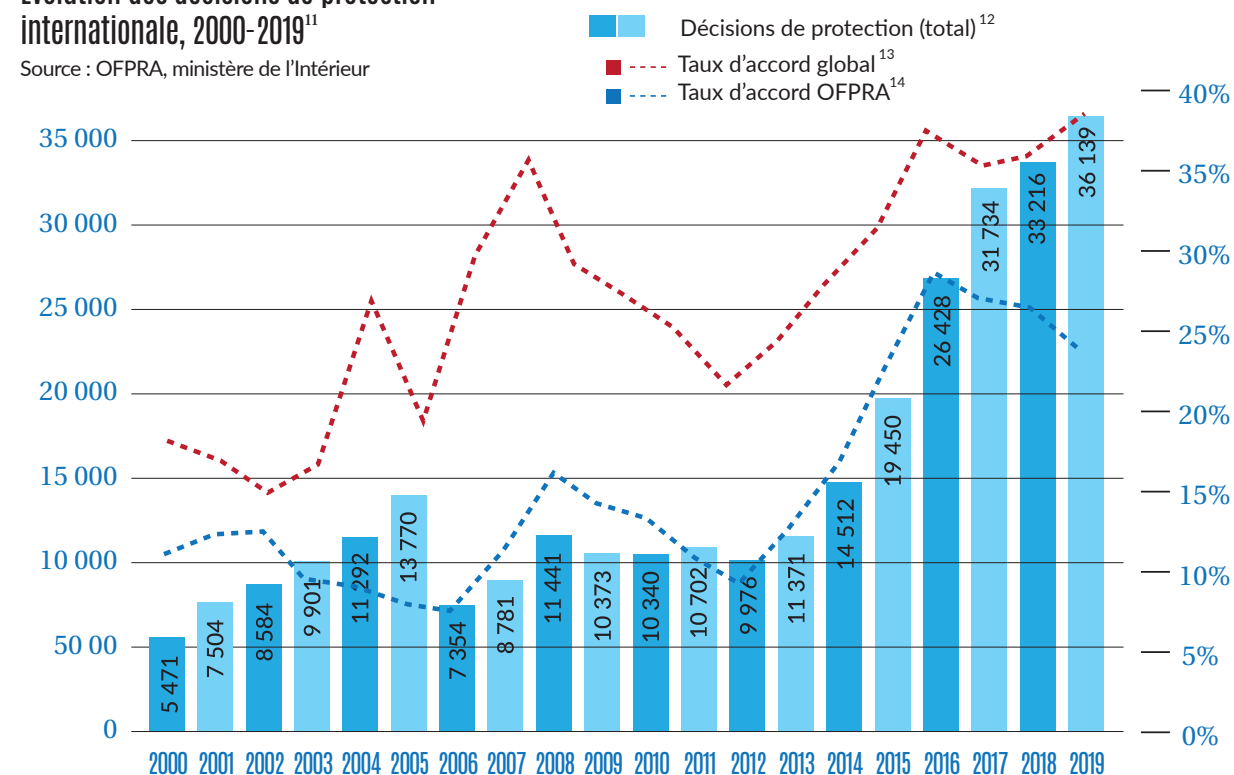
13. Il s'agit ici du taux d'accord sur décisions, à distinguer du taux d'accord sur demandes qui ne peut être connu qu'une fois que l'ensemble des demandes d'une année ont fait l'objet d'une décision.

14. *Ibid.* Par ailleurs, le taux d'accord global qui consiste à comparer le nombre total de décisions de protection sur le nombre de décisions OFPRA dans l'année constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique : il repose sur l'hypothèse, pour une même demande, d'une décision en première instance et en appel prises la même année. Les décisions au titre de l'asile territorial, supprimé en 2003, ne sont pas prises en compte dans ce taux global.

15. Les places « autres » comprennent des places hors CADA dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile dont la nature a pu évoluer au cours de ces vingt années (AUDA, centre de transit, HUDA, CAES, hôtels, etc.). Pendant les années 2000, le nombre de places hors CADA n'était pas précisément documenté, car ils ne relevaient pas du dispositif national d'accueil et étaient gérés localement. Les chiffres figurant dans ce tableau sont issus d'une recherche portant sur plusieurs sources institutionnelles et sur les rapports établis par Forum réfugiés-Cosi depuis 2001. Ces sources font parfois état d'estimations, retranscrites ici comme des données précises par simplification.

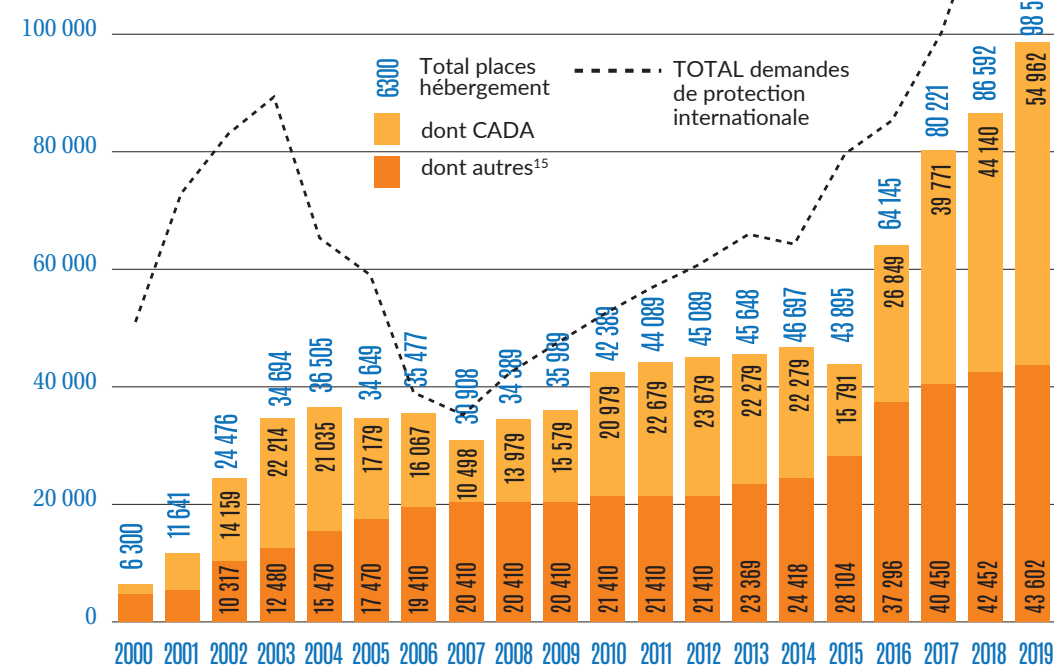
Évolution des décisions de protection internationale, 2000-2019¹¹

Source : OFPRA, ministère de l'Intérieur



Évolution des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, 2000-2019

Source : Ministère des affaires sociales du Travail et de la Solidarité, Ministère de l'Intérieur, Haut-comité pour le logement des personnes défavorisées, Projets de loi de finances, Sénat, Ministère du Logement et de la Ville, OFII, Rapports annuels Forum réfugiés-Cosi.





Ceuta, Spain/Morocco, 2001 ; Go, no go, les frontières de l'Europe © Ad Van Denderen - Agence VU - Collection du Musée national de l'histoire de l'immigration

Vingt ans d'asile à l'OFPPRA

par Julien Boucher,
directeur général de l'OFPPRA*

Depuis sa création en 1952, l'Ofpra est tout à la fois un témoin privilégié des évolutions de la demande d'asile, dont les officiers de protection recueillent chaque jour l'expression dans le secret des salles d'entretien, et l'acteur essentiel du traitement de cette demande, dans le respect des textes qui régissent le droit d'asile. À ces différents égards, un regard rétrospectif sur les vingt dernières années permet de mesurer l'ampleur du chemin parcouru depuis le tournant des années 2000, dans un contexte de bouleversements géopolitiques et de profond renouvellement du cadre normatif du droit d'asile ; il permet aussi de mieux apprécier en quoi la physionomie de l'Ofpra, au miroir de la demande d'asile qui constitue sa raison d'être, s'est transformée depuis le tournant des années 2000.

Le premier constat qui s'impose, sur la période, est celui d'une augmentation importante du nombre de demandes d'asile, qui – pour s'en tenir aux premières demandes, hors mineurs accompagnants – est passé d'environ 40 000 en l'an 2000 à plus de 100 000 en 2019. Cette tendance à la hausse, qui n'est pas propre à notre pays, masque toutefois une évolution en plusieurs temps et illustre, quant aux nationalités concernées, la complexité de la façon dont, diffractée par les hasards des parcours migratoires, l'onde des soubresauts géopolitiques du monde se répercute sur la demande d'asile en France – complexité qui contribue à expliquer la constance avec laquelle, en la matière, les prévisions les mieux informées sont démenties par les faits.

Ainsi, au début des années 2000, la tendance est à une hausse marquée de la demande, d'autant qu'aux chiffres de la demande alors introduite à l'Ofpra, il conviendrait d'ajouter ceux de la demande d'asile territorial, majoritairement imputable à des ressortissants algériens et relevant alors, en vertu de la loi du 11 mai 1998 ayant institué cette procédure, de la compétence du ministre de l'Intérieur. Un plafond est toutefois rapidement atteint, autour de

50 000 demandes, en 2003-2004, la courbe s'infléchissant alors jusqu'au point bas de 2007, année au cours de laquelle moins de 25 000 premières demandes sont présentées. À cette époque, abstraction faite d'un pic de la demande haïtienne en 2005, ayant conduit l'Ofpra à ouvrir une antenne à Basse-Terre, la demande d'asile présente, pour l'établissement, un profil familial, où l'on retrouve, dans des proportions variables, la Turquie, l'ex-Yougoslavie, le Sri Lanka, la République démocratique du Congo (RDC), la Russie ou encore la Chine.

C'est avec une composition globalement similaire, et sans lien évident avec l'évolution de la situation des pays concernés, que la demande repart à la hausse en 2008, la RDC s'imposant en 2012, et pour trois années consécutives, comme le premier pays d'origine des demandeurs d'asile. Un palier est alors atteint en 2014, en raison notamment d'une forte baisse des demandes kosovare et albanaise, mais est rapidement effacé par une reprise de la hausse, à un rythme rapide, dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler, à l'échelle européenne, la « crise de l'asile » de 2015.

Cette hausse est alors principalement portée par une demande en provenance de pays en guerre, du Moyen-Orient à la Corne de l'Afrique, le Soudan se hissant notamment au premier rang des pays d'origine en 2015 et 2016. Force est toutefois de constater que, à la différence d'autres pays européens comme l'Allemagne ou la Suède, la France ne connaît pas, à l'époque, de hausse brutale de la demande : cette crise qui, à l'échelle européenne, constitue sans doute le fait marquant des deux dernières décennies, y déploie ses effets de manière plus diffuse et étalée dans le temps.

Enfin, dans les années les plus récentes, la progression de la demande, qui s'est poursuivie jusqu'en 2019 – avant peut-être de marquer le pas, en 2020, dans le contexte très particulier du ralentissement brutal des échanges interna-

* Je tiens à remercier très chaleureusement Aline Angoustures, cheffe de la mission « Histoire et exploitation des archives » de l'Ofpra, et Frédérique Vallemard, à la mission « Études et statistiques », pour leur précieux concours dans la préparation de cette contribution.

tionaux lié à la pandémie de Covid-19 – est alimentée par le dynamisme de la demande afghane, qui s'installe en première position à compter de 2018, dans le prolongement notamment des opérations menées dans les camps à Calais et Grande-Synthe, ainsi que par le retour d'une demande émanant de ressortissants de pays voisins de l'Union européenne tels que l'Albanie et la Géorgie.

Face à cette demande plus nombreuse et marquée par des problématiques nouvelles, la pratique de protection de l'Ofpra a fortement évolué, dans un contexte d'europanisation des sources du droit d'asile.

Le tournant des années 2000 voit en effet se déployer, en la matière, les conséquences de la fin du cadre de référence géopolitique de la Convention de Genève, rédigée en référence à des États forts et à l'expérience historique du totalitarisme ; ceci conduit à une nouvelle étape majeure dans l'élargissement du champ de la protection, après celle qu'avait constitué, en 1971, la ratification par la France du protocole dit de Bellagio, qui avait levé les restrictions géographiques et temporelles du texte initial. La concrétisation la plus manifeste de cette mutation est la création de la protection subsidiaire, prévue par la directive européenne « qualification » de 2004 et qui remplace dès 2003, en droit français, l'asile territorial ; elle repose aussi sur une interprétation dynamique de la Convention de Genève, dont les virtualités sont exploitées par la pratique décisionnelle et la jurisprudence pour prendre en compte les mutations de la demande de protection.

Le nouveau droit d'asile qui se construit dans cette période s'attache ainsi à pallier l'incapacité d'États affaiblis, voire faillis, à assurer la protection de leurs ressortissants, non seulement contre des persécutions émanant d'agents non étatiques, ce que permet la Convention de Genève, mais aussi, dans le cadre de la protection subsidiaire – attentive au seul risque, pour le demandeur, de subir certaines atteintes graves – contre une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international : tel sera ainsi le terrain privilégié de protection des personnes fuyant des conflits comme ceux qui ont embrasé la Syrie ou l'Afghanistan.

Il s'agit aussi de permettre la prise en compte, au titre de l'asile, de persécutions fondées sur des motifs non explicitement envisagés par la Convention de Genève, tels que le genre ou l'orientation sexuelle, ce que viennent rendre possible, non seulement l'importation, dans le cadre de la protection subsidiaire, de la prohibition absolue, prévue par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de tout traitement inhumain ou dégradant, indépendamment de son motif, mais aussi et surtout, sur le terrain conventionnel, la réactivation de la notion, éminemment plastique, de « groupe social ». Une part significative de l'activité décisionnelle de l'Ofpra – et des protections accordées, principalement sur le terrain conventionnel – relève ainsi désormais de ce qu'il est convenu d'appeler les problématiques « sociétales », loin de la figure traditionnelle du réfugié « politique ».

Par l'effet combiné de la hausse de la demande, de l'évolution de la composition par nationalités de celle-ci et de l'élargissement du cadre de la protection internationale, le nombre de personnes protégées annuellement augmente, en tendance, depuis le milieu des années 2000, et plus particulièrement au cours de la dernière décennie. Ainsi, en 2019, plus de 36 000 personnes (hors mineurs accompagnants) ont été protégées, dont près de 23 000 par l'Ofpra, le nombre total de personnes placées sous la protection de l'Office à cette date étant estimé à près de 310 000, alors qu'il était d'environ 100 000 au début des années 2000. On notera à cet égard, parmi les acquis de la période récente, que, depuis le milieu des années 2010, les parts respectives de l'Ofpra et du juge de l'asile dans l'octroi du statut se sont rééquilibrées au profit du premier, après une période d'une dizaine d'années où les pratiques de protection avaient fortement divergé.

Cette dernière évolution a conforté le rôle de l'Ofpra comme autorité de détermination du statut, ce à quoi ont également contribué les réformes législatives et réglementaires successives qui ont jalonné les deux dernières décennies, dans un contexte marqué par la mise en place, dans le sillage de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999, du régime d'asile européen commun (RAEC).

Ainsi, la loi du 10 décembre 2003 a attribué à l'Ofpra la compétence pour statuer, à l'issue d'une instruction unique, non seulement sur la reconnaissance de la qualité de réfugié, mais aussi sur l'octroi du bénéfice de la protection subsidiaire nouvellement créée. S'y ajoute, de portée plus modeste, mais significatif de la reconnaissance de l'expertise de l'établissement, le transfert à l'Office, par décret du 21 juillet 2004, de la compétence pour formuler un avis sur les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile (« asile à la frontière »).

Par ailleurs, depuis la loi du 29 juillet 2015, l'Ofpra a la possibilité de classer une demande d'asile en procédure accélérée pour des raisons tenant au fond de la demande, mais également, dans la plupart des cas, de reclasser en procédure normale, pour les besoins d'un examen approfondi, une demande initialement placée en procédure accélérée, y compris lorsque le placement en procédure accélérée découle de ce que le demandeur est ressortissant d'un pays d'origine sûr, notion issue du droit européen introduite en droit français par la loi de 2003.

En outre, dans le contexte de vigilance anti-terroriste renforcée qui marque la décennie 2010, le législateur a investi l'Ofpra du pouvoir de refuser ou retirer la protection internationale dans le cas où la présence en France de la personne concernée représente une menace grave pour l'ordre public ou la sûreté de l'État. Si la logique préventive qui irrigue ces dispositions – par contraste avec celle, rétrospective, des traditionnelles clauses d'exclusion de la Convention de Genève, inspirées par le souci de ne pas offrir l'asile à ceux qui s'en sont montrés indignes – a conduit l'Ofpra sur des terrains moins familiers et a nécessité le développement d'une expertise spécifique, cette responsabilité nouvelle contribue, elle aussi, à conforter la compétence exclusive qui est celle de l'Office pour accorder, refuser ou retirer la protection internationale et son rôle de garant de l'intégrité du système de l'asile.

Enfin, au fil de la décennie écoulée, le positionnement institutionnel de l'Ofpra parmi les autres acteurs de l'asile a été clarifié et consolidé. Tout en demeurant soumis, comme tout établissement public, à la tutelle d'un ministre qui, depuis 2010, n'est plus le ministre des Affaires étrangères

mais celui de l'Intérieur, en sa qualité de ministre chargé de l'asile, l'Ofpra a vu son indépendance décisionnelle, fruit d'une pratique bien établie, consacrée par la loi du 29 juillet 2015. De son côté, la Commission des recours des réfugiés (CRR), devenue Cour nationale du droit d'asile (CNDA), s'est pleinement émancipée de l'Office pour être rattachée, en gestion, au Conseil d'État, ce qui a contribué à une normalisation progressive des rapports entre l'établissement et son juge.

Cette consolidation du rôle de l'Ofpra, dans un contexte de forte augmentation de la demande d'asile, a conduit, au cours des deux décennies écoulées, à un renforcement considérable de ses effectifs, destiné notamment à lui permettre de maîtriser les délais de traitement, et qui s'est accompagné d'un intense effort de modernisation et d'amélioration de la qualité de la pratique décisionnelle.

Ainsi, alors que, en l'an 2000, l'établissement employait à peine plus de 300 agents (si l'on fait abstraction de ceux alors mis à disposition de la CRR), le cap du millier d'agents devrait être atteint prochainement, grâce à la création de 200 emplois nouveaux par la loi de finances pour 2020. Ce changement de dimension, dont les implications sont multiples pour l'ensemble des services de l'établissement, et qui a notamment contribué à faire de la formation des nouveaux collaborateurs un enjeu cardinal, s'est accompagné d'un important effort de modernisation, reposant notamment sur les outils numériques.

Ainsi, alors que les années 2000 avaient été celles de l'achèvement de l'informatisation, une étape majeure a été franchie avec la création, en 2009, de la mission accueil, enregistrement et numérisation (MAEN), chargée de l'enregistrement des demandes d'asile en vue de leur numérisation, le travail d'instruction pouvant désormais s'effectuer sur un dossier dématérialisé. Depuis 2014, en outre, l'Ofpra a mis à la disposition des personnes protégées un service en ligne leur permettant notamment de déposer leurs demandes de copies de documents d'état civil. Plus récemment, en 2018 et 2019, un nouveau dispositif de convocation a été mis en place, et l'année 2020 verra, conformément à la loi du 10 septembre 2018, le déploiement progressif de la dématérialisation des convocations

et de la notification des décisions, qui devrait constituer une étape essentielle dans la fluidification et la fiabilisation des relations entre l'établissement et ses usagers, en tenant compte de la situation particulière de ces derniers.

L'Ofpra a également su adapter ses modes d'intervention à l'évolution territoriale de la demande d'asile, par un recours accru aux missions foraines, qui présentent l'avantage d'une grande flexibilité tout en préservant le savoir-faire et l'expertise acquis au siège, mais aussi au moyen de la création en 2006 d'une antenne en Guadeloupe, remplacée en 2016 par celle de Cayenne.

En parallèle, dans un contexte de renforcement des garanties offertes au demandeur, sous l'influence notamment du droit de l'Union européenne, et d'évolution des motifs de la demande d'asile, un travail important a été accompli pour améliorer la qualité de l'instruction.

L'avancée la plus notable a été la généralisation de la convocation à un entretien, qui concernait à peine plus de la moitié des demandeurs au début des années 2000, contre plus de 95 % aujourd'hui. Moment essentiel de l'examen de la demande, l'entretien s'accompagne en outre, désormais, de nouvelles garanties, telles que la possibilité pour le demandeur d'asile de se faire accompagner d'un avocat ou d'un représentant d'une association habilitée, ou encore l'enregistrement sonore systématique.

Par ailleurs, la croissance des effectifs, le renouvellement rapide des équipes et la formalisation croissante des règles applicables à l'examen des demandes d'asile ont conduit à renforcer progressivement le rôle des services d'appui à l'instruction. Ainsi, sans que soit remise en cause la nécessaire spécialisation des officiers de protection par zones géographiques ou nationalités, héritage des origines d'un établissement composé majoritairement de réfugiés, la division de l'information, de la documentation et des recherches (DIDR) a été appelée à jouer un rôle croissant en ce qui concerne l'information sur les pays d'origine. De son côté, l'activité de la division des affaires juridiques, européennes et internationales (DAJEI) a favorisé la constitution d'un corps de doctrine cohérent, notamment dans le cadre du comité d'harmonisation mis en place en 2013. Dans le même temps, ont été mis en place des groupes de

référents thématiques afin de professionnaliser l'approche des vulnérabilités (mineurs isolés, traite des êtres humains, victimes de torture, orientation sexuelle et identité de genre, violences faites aux femmes).

C'est fort de la légitimité que lui confère cette expertise que l'Ofpra a pu accroître, au fil des deux décennies écoulées, son ouverture vers l'extérieur.

Tout en veillant à la qualité de ses interactions avec les autres administrations de la chaîne de l'asile (préfectures et Office français de l'immigration et de l'intégration, notamment), l'Ofpra s'est progressivement ouvert à d'autres acteurs et publics. Particulièrement symbolique à cet égard est la décision, prise en 2009, d'ouvrir ses archives, qui a notamment nourri un dialogue fécond avec le monde de la recherche. En outre, l'établissement a développé une politique d'ouverture et de transparence à l'égard des associations intervenant dans le domaine de l'asile, qui sont notamment associées aux travaux des groupes thématiques sur les vulnérabilités ; les journées « portes ouvertes » organisées à partir de 2015 témoignent de cette volonté d'ouverture. Plus généralement, l'Ofpra s'efforce aujourd'hui, notamment par son rapport d'activité, qui s'est considérablement enrichi, de contribuer à la qualité d'un débat public où l'asile occupe une place inédite et qui jette sur l'institution une lumière à laquelle son expérience antérieure ne l'avait pas accoutumée.

Au-delà, comme l'y invitait la communautarisation des politiques d'asile au tournant des années 2000, l'Office a, au cours des deux décennies écoulées, considérablement développé ses relations avec ses homologues européens et avec les institutions de l'Union européenne. Plus récemment, et dans la perspective d'une convergence progressive des systèmes d'asile en Europe, il s'est impliqué dans les travaux du Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé en 2010 dans le but de contribuer à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun, de renforcer la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres et d'apporter un appui opérationnel à ces derniers. Il a également joué un rôle essentiel dans les opérations de relocalisation en France de réfugiés depuis la Grèce et l'Italie et a conduit, depuis 2018, de nombreuses

missions de solidarité en Espagne, en Italie et à Malte, dans le contexte des débarquements de personnes secourues en Méditerranée.

Enfin, dans la période la plus récente, la forte augmentation des engagements de la France en matière de réinstallation a donné à cette activité, où trouvent à s'illustrer les liens historiques de l'Ofpra avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), une dimension nouvelle, avec à ce titre, en 2019, une quinzaine de missions au Sahel et au Moyen-Orient, sans compter la contribution apportée par l'établissement à la mise en œuvre de l'engagement pris par le Président de la République auprès de Nadia Murad, prix Nobel de la paix, d'accueillir en France cent femmes yézidiennes et leurs familles.

Ainsi l'Ofpra s'est-il montré, au cours des vingt années écoulées, « à l'écoute du monde », selon la formule adoptée en 2012 à l'occasion de la commémoration de ses soixante ans et qui est depuis lors la marque distinctive de ses rapports d'activité. Alors que se rapproche l'année 2022 qui marquera son soixante-dixième anniversaire, l'Office continue de se transformer, à la faveur notamment d'un nouveau renforcement de ses effectifs et de l'élaboration d'un projet d'établissement visant à dessiner son nouveau visage pour les années à venir. C'est fort de cette dynamique et de l'expertise acquise tout au long de son histoire que l'établissement pourra se donner les moyens de continuer de remplir au mieux sa mission, au service du droit d'asile, dans le contexte de forte incertitude créé par la crise sanitaire inédite que traverse le monde.



Les papiers de Constance, Drôme, France. 2019 ©Bruno FERT

Les transformations du dispositif national d'accueil depuis 2000 : un dispositif pris dans des injonctions contradictoires

par **Matthieu Tardis**,

chercheur au Centre migrations et citoyenneté de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Créé dans les années 1970 grâce à un partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur associatif, le dispositif national d'accueil (DNA) s'apprête à célébrer son cinquantième anniversaire. Il a traversé une période au cours de laquelle les objectifs de maîtrise des flux migratoires ont pris le pas sur la protection des réfugiés. Ce tournant, entamé dans les années 1980 et 1990, s'est poursuivi et accéléré au cours des vingt dernières années. La professionnalisation des associations, la mainmise du ministère de l'Intérieur, la montée de l'extrême-droite, l'influence croissante de l'Union européenne et l'explosion du nombre de réfugiés dans le monde sont autant de facteurs qui ont concouru à la transformation du DNA. Chaque mandat présidentiel a contribué à façonner le DNA, devenu un instrument central de la politique d'asile et d'immigration de la France.

2000-2007 : les premières pierres du DNA d'aujourd'hui

Bien que l'Europe sorte d'une première « crise des réfugiés » liée aux guerres dans les Balkans, les années 2000 sont marquées par un débat public intense sur l'immigration, particulièrement l'immigration familiale. Pourtant, le visage du dispositif national d'accueil va changer au cours de la première partie de la décennie. Décidé par le gouvernement de cohabitation, le transfert de la coordination du DNA de France terre d'asile à l'Office des migrations internationales, qui deviendra l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) en 2009, est mis en place en 2003. Il constitue le premier signe d'une reprise en main

du système d'accueil des demandeurs d'asile par l'État. Ce transfert s'accompagne d'une plus grande déconcentration de l'admission en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Désormais, 70 % des admissions en Cada s'effectuent au niveau régional contre 30 % précédemment. La régionalisation de l'accueil va accentuer les tensions dans certains territoires, particulièrement en Île-de-France qui concentre traditionnellement plus de 40 % de la demande d'asile en France.

La répartition des demandeurs d'asile sur le territoire devient alors un sujet de préoccupation récurrent des pouvoirs publics. De manière parallèle, le manque de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile constitue un problème régulier, voire structurel, du DNA. À la fin de l'année 1999, la France ne compte que 63 Cada et 28 centres provisoires d'hébergement (CPH), soit 4 000 places d'hébergement. Des solutions d'hébergement *ad hoc*, dérogatoires et temporaires, se multiplient. Déjà, la situation sur le littoral de la mer du Nord symbolise le pire avec le centre d'urgence de Sangatte qui accueille plusieurs milliers de personnes. Les pouvoirs publics lancent alors un programme d'ouverture de Cada. À la fin de la présidence de Jacques Chirac, le DNA passe à 19 410 places en Cada et 1 026 places en CPH. Il reste néanmoins insuffisant pour offrir une prise en charge à tous les demandeurs d'asile et réfugiés.

2007-2012 : un dispositif sous influence du ministère de l'Intérieur

Depuis les années 1970, l'autorité de tutelle du DNA est le ministère en charge des affaires sociales. La procédure d'asile relève elle du ministère des Affaires étrangères tandis que l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers sont de la compétence du ministère de l'Intérieur. Les gestionnaires de Cada et de CPH s'inscrivent donc pleinement dans le secteur du social. Ces établissements sont régis par le Code de l'action sociale et des familles (Casf), ce qui les protège des aléas des débats politiques sur l'asile et l'immigration. C'est justement ce que Nicolas Sarkozy va remettre en cause. Alors ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy tente de sortir les Cada du périmètre du Casf. Il recule face aux oppositions des associations gestionnaires même si sa loi du 24 juillet 2006 retire les Cada de la liste des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Lorsqu'il accède à la présidence de la République en 2007, Nicolas Sarkozy décide de créer le ministère de l'Immigration qui lui permet de rassembler sous une seule tutelle tous les aspects de la vie des étrangers en France, dont la procédure d'asile, l'accueil et l'intégration. La disparition de ce ministère en 2010 a pour conséquence de rapatrier ses compétences au sein du ministère de l'Intérieur. Cette tutelle ne sera pas mise en cause par les successeurs de Nicolas Sarkozy. Loin d'être uniquement symbolique, cette décision fait du DNA un instrument de la politique d'immigration de la France au détriment de sa vocation d'insertion sociale.

Sur le terrain, la situation des demandeurs d'asile se dégrade. Alors que les délais moyens de la procédure d'asile ne diminuent pas, ce sont à peine 12 000 personnes qui accèdent à un Cada chaque année. Les autres demandeurs d'asile se rabattent sur des dispositifs d'hébergement d'urgence qui constituent une sorte de « DNA bis » proposant un accompagnement de moindre qualité pour un coût plus élevé. Quant aux demandeurs d'asile placés en procédure Dublin et en procédure prioritaire, ils sont exclus du bénéfice du DNA. La dégradation des conditions d'accueil est utilisée comme un outil de dissuasion dans un contexte où le gouvernement alimente la théorie d'un

appel d'air suscité par « la générosité » de la France et ses aides sociales. De fait, rien n'est vraiment fait pour améliorer la situation. Ainsi, seules 1 000 nouvelles places de Cada sont ouvertes durant les cinq années du mandat de Nicolas Sarkozy.

2012-2017 : une tentative de normalisation avortée

À l'élection de François Hollande à la présidence de la République, tous les acteurs de l'asile s'accordent à penser que le système français d'asile est « à bout de souffle ». S'appuyant sur le droit européen, le juge enjoint les pouvoirs publics à faire bénéficier des conditions matérielles d'accueil tous les demandeurs d'asile, y compris ceux en procédure prioritaire et en procédure Dublin. La mise en conformité aux standards européens du système français d'asile devient la priorité du gouvernement qui lance une concertation avec les acteurs associatifs et institutionnels. Cette concertation s'achève deux ans plus tard avec l'adoption de la loi du 29 juillet 2015. Concernant l'accueil, la loi renforce le rôle de l'Ofii en charge de l'orientation dite « directive » des demandeurs d'asile vers une région d'accueil et responsable de leur admission dans un lieu d'hébergement.

La réforme du droit d'asile s'accompagne d'un plan massif d'ouverture de Cada. Un arrêté du 21 décembre 2015 fixe la capacité du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile en France métropolitaine à 60 864 places d'hébergement d'ici le 31 décembre 2017 dont 40 352 places en Cada. L'objectif est également de mieux répartir ces lieux d'hébergement sur le territoire, notamment en renforçant les capacités d'accueil dans les régions de l'Ouest de la France.

Rapidement, le gouvernement est rattrapé par l'augmentation des arrivées de personnes exilées sur le territoire français à laquelle il faut ajouter les délais disproportionnés d'accès à certaines préfectures pour l'enregistrement des demandes d'asile. Les campements de migrants se multiplient sur le territoire français particulièrement sur le littoral du Nord et à Paris. Cette situation pousse les autorités à créer des solutions *ad hoc*. C'est à Calais, où le

nombre de migrants ne cesse d'augmenter, que le ministère de l'Intérieur invente un nouveau type de dispositif dédié à l'hébergement des populations étrangères. À partir du mois d'octobre 2015, 119 centres d'accueil et d'orientation (CAO) ouvrent sur l'ensemble du territoire français pour proposer un hébergement transitoire aux « migrants de Calais ». Les CAO accueillent ensuite les migrants évacués des campements parisiens. Fin janvier 2017, 310 CAO sont implantés dans 84 départements et accueillent près de 10 000 personnes.

Les CAO se sont installés très vite dans le paysage français, notamment dans des territoires ruraux peu habitués à l'accueil des populations migrantes. Ils symbolisent une nouvelle étape du DNA au sein duquel ils sont intégrés en 2017. Ils marquent l'arrivée de nouveaux acteurs associatifs dans le secteur de l'asile, tels que le Groupe SOS, Aurore ou France Horizon, les gestionnaires « historiques » ne pouvant augmenter dans ces proportions leurs capacités d'accueil. L'ouverture des CAO et l'émotion consécutive à la diffusion de la photo d'Aylan Kurdi ont également suscité une mobilisation citoyenne importante avec une augmentation du nombre de bénévoles dans les centres.

Cependant, la priorité donnée à l'hébergement s'accompagne d'une réduction des dotations budgétaires et du taux d'encadrement en Cada. La qualité de la prise en charge ne constitue pas une priorité des pouvoirs publics. En octobre 2015, un nouveau cahier des charges confirme l'acceptation a minima des missions d'accompagnement social et juridique des Cada, qui ont, par ailleurs, été retirés du périmètre de l'aide sociale d'État par la loi de juillet 2015. De même, le DNA s'éloigne de plus en plus du modèle partenarial associations-pouvoirs publics qui a guidé sa création dans les années 1970. La création en septembre 2016 d'un nouveau dispositif dénommé programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda) par une procédure de marché public est un exemple de cette relation de prestataire laissant peu d'espace à l'innovation sociale.

2017-2020 : cap sur l'intégration des réfugiés

Depuis le début de la présidence d'Emmanuel Macron, le ministère de l'Intérieur s'attache à rétablir de la cohérence dans la multiplicité des dispositifs créés depuis 2015. Les Cada restent le cœur du DNA et accueillent les demandeurs d'asile en procédure normale et les plus vulnérables en procédure accélérée. Avec 43 600 places au 1er janvier 2020, le parc Cada est inférieur aux 46 500 places en Huda qui ont absorbé les AT-SA (Accueil temporaire - service de l'asile) et une partie des CAO. Ces établissements ont vocation à accueillir en priorité les demandeurs en procédure accélérée et en procédure Dublin. À cela s'ajoutent 5 300 places en Prahda, principalement pour les personnes en procédure Dublin avec assignation à résidence, et 3 000 places en centre d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) pour les personnes à la rue qui souhaitent demander l'asile. Ce sont désormais près de 100 000 places d'hébergement qui sont disponibles. Malgré cela, le DNA reste sous-dimensionné. Moins de la moitié des demandeurs d'asile est hébergée dans le DNA et les situations de campements de rue perdurent sur le littoral du Nord et à Paris, voire se propagent dans les capitales régionales.

Néanmoins, le rythme d'ouverture de nouvelles places en Cada s'est ralenti depuis 2017. Le gouvernement se concentre sur la situation des nouveaux bénéficiaires d'une protection internationale dont le nombre n'a jamais été aussi important depuis la création de l'Ofpra et qui risquent d'aggraver la faible fluidité du DNA. 7 000 places de CPH sont créées depuis 2017 et les préfets sont invités à mobiliser 20 000 logements pour les réfugiés. S'ajoute la montée en charge des programmes de réinstallation qui ont permis à 10 000 réfugiés d'arriver en France en 2018 et 2019 et de bénéficier d'une prise en charge globale par des associations. Le secteur de l'intégration connaît ainsi un dynamisme inédit donnant lieu à de nouvelles manières de travailler avec les acteurs locaux et le secteur privé.

Ce dynamisme contraste avec la normativité des dispositifs destinés aux demandeurs d'asile et l'encadrement croissant des gestionnaires. Néanmoins, le secteur de l'intégration esquisse peut-être les pistes d'évolution du DNA

pour les années à venir : un dispositif davantage ancré dans le tissu social et économique local et plus ouvert sur la société d'accueil.

La crise sanitaire et sociale liée au Covid-19 rappelle avec brutalité la profonde inégalité du système français d'accueil des personnes persécutées entre celles qui sont dans le DNA et celles qui sont restées en dehors.

Cette crise rappelle également la vocation sociale du DNA qui doit davantage être intégré dans le système français de protection sociale. Mais il est aussi important que les missions du DNA aillent au-delà des seuls services rendus à ses usagers pour s'adresser à un public plus large. Le DNA peut devenir un outil de sensibilisation, d'échange, de citoyenneté et, *in fine*, de lien social dans une société de plus en plus fragmentée et polarisée sur les questions migratoires.



Camp de la Linère. Grande-Synthe. 2016 © Bruno FERT - Collection du Musée national de l'histoire de l'immigration

Mare Nostrum

Nouvelle inédite de Caroline Lunoir¹⁶

Il numero non è assegnato.

La voix polie s'éteint dans une rafale.

Essaie encore. Compose un autre numéro. Au hasard. À la chance.

Ça sonne, sur l'autre rive, là-bas, en Italie.

Il y a le bruissement du vent, l'aspiration des vagues et le souffle que l'on retient.

Mais ça sonne.

(...), une vague, mes doigts crispés sur le téléphone, (...), le signal ne coupe pas, (...), tous ces yeux dans les miens (...), cinq sonneries, pas de répondeur, (...), (...) nos estomacs convulsés, que l'espoir fait mal.

Un dé clic puis, le couperet du vide.

Seuls au monde.

Il y a la lueur bleue de l'écran contre le ciel épinglé de nos rêves qui filent.

Il y a un satellite qui clignote pour nous quelque part.

Et la batterie qui s'essouffle.

Ça a sonné ! Recommence !

Bis.

Calinie pleure, le menton posé sur ses genoux. Nos chimères englouties. Un peu plus de sel sur sa peau. Un sanglot, une vague, un sanglot, une main qui cherche la sienne. Toutes ces voix qui sifflent dans le vent et qu'elle ne veut pas entendre, qu'espérais-tu, personne ne t'a prévenue, qui vous attend ?

Qui veut de toi ?

Des sanglots. Les vagues de nos remords, le vent de notre folie, au-dessus, la nuit que l'on partage avec les autres, au-dessous, le fond de notre abîme.

Mais ça sonne, à nouveau.

Mansour chuchote une sourate. Que le vent la porte, là-bas, contre les voix qui sifflent, qu'elle réveille tous ceux qui dorment à Rome, que des lumières s'allument dans la grande ville assoupie, que des âmes nous répondent.

(...), deux sonneries. Une grosse vague, je chancèle, un dé clic.

« Pronto ? (...) Pronto !

Terre ! Nous avons touché Terre !

« Si? Chi parla?

Et le canot tangué, et la mer gronde.

« Pronto ! Sono io, sono Giuseppe...

J'ai la bouche sèche de joie.

- Signore ! Help ! Aiuto ! Aiuto !

Mais le vent nous crache à la figure, mange mes mots, hache ma connexion.

- Cosa? Chi sei? Chi siete?

- Lost! Lost at sea ! Help !

- Cosa? Pronto?

- Refu...

Il a raccroché. Nous nous regardons. La lumière bleue éclaire leurs yeux qui brillent. Je rappelle.

Ça sonne.

Le bébé d'Hela pleure.

« Pronto !

- Help ! We are refugees. Six hundred humans, lost at sea.

Une vague gicle. Le bébé hurle.

« Lost... Water !

- Cosa? Non capisco!

La connexion crachote et expire.

Je recommence.

Ça sonne.

« Mi lasci in pace !

Puis plus rien.

Ça sonne.

« Basta! Sono le sei del mattino! Mi lasci in pace! Lasciate dormire la gente!

- Aiuto !

Je t'en supplie Giuseppe entend nous, écoute nous.

« Brother, hermano, mon frère, we are six hundred, six, zero, zero, five boats, lost in the sea. Lost, Danger, Help ! Aide ! Help !

- Pronto ? Cosa state dicendo? Smettetela di chiamarmi!

Le vent le coupe.

« O chiamo la polizia!

Il raccroche. Il nous assassine.

L'enfant ne se calme pas. Hela le berce. Calinie berce Hela. Ça sonne. Dans le vide. (...), L'eau au coin de nos yeux, (...) l'eau sur nos joues, (...) l'eau tout autour de nous, (...) sombre, (...) infinie. Le noir de la nuit (...) et le noir de la mer, confondus, en un seul linceul (...). Un dé clic, puis le vertige du vide.

Ça sonne.

J'ai mal au ventre. Il ne répond pas.

Un dé clic, puis la nausée du vide.

Je regarde le ciel et nos étoiles qui décrochent, une à une.

On meurt et personne ne le sait.

On meurt et Giuseppe ne nous entend pas.

Je rappelle Giuseppe.

Ça sonne.

Prie, Mansour ! Chante, Hela ! Prie, Innocent !

« Pronto ?

- Help !

Des remous, une vague, le vent, mon âme balayée.

- Pronto? Sono il brigadiere Seccia. E' la polizia. Chi siete?

Une voix calme contre la mer agitée.

- Aiuto !

- Pronto ? Pronto? Il Signor Giuseppe Donà ci ha chiamato.

Chi siete?

- We are refugees ! Lost at sea ! Five boats lost ! Help !

Le silence. Le vent, comme aspiré dans le téléphone.

- Refugees ?

Mon coeur qui s'emballe.

- Yes ! On boats... Lost ! We need your help !

J'entends le coeur de Calinie, et celui d'Hela, du bébé, de Mansour, d'Innocent. Ils frappent ma poitrine avec le mien. Un roulement d'espoir qui heurte et qui fait rire à la fois.

- You are on boats ?

- Yes ! Si ! We are in danger !

- In danger, on the sea. Ho capito. I understand. This is your phone number ?

Le vent, les vagues, et malgré tout, quelqu'un au bout du fil.

Le vent, les vagues, et nos coeurs sur mes lèvres.

- Yes. Satellite phone.

Une rafale. Le bébé pleure. J'ai si froid.

« Please, help !

- Si... Don't worry. It's ok. I send you la guardia costiera... the coast guards.

Mon silence.

Bismillah !

Les gardes côtes, la terre, le bout de cette nuit.

- You promise ?

Je ferme les yeux.

- Si. We will help you... I promise ».

Un dé clic. Le silence. Cette promesse, et la nuit qui nous couvre.

Le téléphone est un tison dans ma main. La batterie affiche une seule barre. Une brindille, un cheveu, toutes nos vies accrochées à ce fil.

Une promesse jetée à l'inconnu et soudain, le téléphone vibre, vibre avec tout mon être.

Tous se taisent. Tous oublient de respirer.

« Allo ?

- Sir ? How many boats ?

-... Yes ?

La décharge d'une nouvelle vague.

« Help ! Five boats. Six hundred persons !

- Hundreds ?

Les vagues, le clapotis des autres bateaux. La mer, partout.

Si bruyante.

- Please, help !

- Yes, we got your position. Wait...

Le silence, le vide, notre angoisse.

- Allo ?

- Si, wait for us.

- Wait ?

Attendre... Nous mourrons d'attendre. Les vagues, les enfants qui ont mal, et toute notre impuissance.

- Wait, yes. We know where you are.

- You come ?

Le bateau tangué puis se cabre dans la houle.

- We come. (...) Keep your mobile (...) connected. Watch the battery ».

Un dé clic et six cent âmes espèrent.

La nouvelle, répandue en un souffle.

Ils arrivent. Ils vont arriver.

Mansour scande une prière. Elle habite son corps, en avant, en arrière. Qu'elle courre dans le vent, qu'elle pousse le bruit du moteur jusqu'aux gardes côtes, vers ceux que l'on ne voit pas, qu'elle calme les vagues et réponde à la nuit.

La mer roule. Le bébé pleure. La soif tiraille. Le sel pique. La joie se fissure. La peur ronge. Le doute tue. Le temps file.

Nos âmes à la dérive.

Calinie me regarde. Héla me regarde. Mansour ferme les yeux. Innocent me regarde. Il n'y a aucun bateau. Il n'y a que nous et nos vies qui passent.

Je ne peux pas résister. Il faut que je résiste.

Calinie pleure.

Bis.

Ça sonne.

L'écran clignote. Batterie faible. J'interromps l'appel. Je retourne à la nuit.

Héla me regarde. Je baisse la tête.

Une femme crie. Leur bateau vacille sous le mouvement de leurs corps jetés à tribord. Confusion.

Ils tendent leurs mains. Ils font des signes. Ils hurlent avec leurs bras l'embarras de leurs rêves.

Ils ont vu la lumière. Il y a cette odeur de fioul qui nous caresse dans les embruns. Un bateau qui clignote. Notre phare.

Guardia Costiera !

Ils sont là.

J'écoute l'enfant qui pleure. Je regarde Calinie. Je regarde Héla. Je souris à Mansour. Je regarde Innocent. Sauvés. Ce soir, la mer doit renoncer à nous.

Les vagues, le bruit assourdissant du moteur, les éclats des haut-parleurs, la muraille du bastingage dressée devant nous, le projecteur qui brûle mes yeux. Tant de blancheur après la nuit.

Les femmes et les enfants d'abord. Hissés, arrachés aux fonds, à l'inconnu, emmaillotés dans des couvertures amies. Du vent sur ma joue. Je regarde mes mains, je regarde Calinie. Et tous nos pieds, nos bras, nos corps, agrippés au canot. On me tend la main. Nous sommes hommes. Hommes à la mer. Un droit sacré. Et le projecteur dans nos yeux.

16. Avocate et auteure de trois romans parus chez Actes Sud : *La Faute de goût* (2011 ; n°1194), *Au temps pour nous* (2015, prix littéraire des Sables-d'Olonne - prix Simenon), *Première dame* (2019) et un roman collectif paru chez Fayard : *Quatre* (2013)

L'évolution de l'Europe de l'asile, une ambition contrariée

par Yves Pascouau,
directeur des programmes Europe pour l'association Res Publica

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, a donné compétence à l'UE pour intervenir dans le domaine de l'asile. Plus de 20 ans après, le bilan de l'action engagée est en demi-teinte. Politique portée par des vents favorables pendant 15 ans, la « crise » de 2015 a marqué un coup d'arrêt dans l'établissement d'une politique ambitieuse.

L'impulsion de Tampere

En mai 1999, le traité d'Amsterdam entrant en vigueur et donnait compétence à l'Union européenne (UE) pour adopter des mesures dans les domaines de l'asile et de l'immigration. En octobre de la même année, les chefs d'État et de gouvernement, réunis à Tampere en Finlande, déterminaient les orientations stratégiques de la politique européenne d'asile.

Les conclusions de Tampere offraient un tableau large de l'action à mettre en œuvre. D'une part, les décideurs européens rappelaient les fondements de la politique d'asile qui devait assurer « le respect absolu du droit de demander l'asile » et garantir l'application intégrale de la Convention de Genève et le respect du principe de non-refoulement. D'autre part, ils proposaient de mettre en place un « régime d'asile européen commun » dont l'objectif visait l'établissement d'une « procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile ». Pour ce faire, les chefs d'État et de gouvernement détaillaient une série de mesures à mettre en œuvre en vue d'atteindre cet objectif ambitieux. Ces orientations ont servi de cadre à l'action des institutions européennes pendant presque 15 ans au cours desquelles elles ont adopté deux trains de législations relatives à l'asile. Un premier paquet législatif, adopté entre 2003 et 2005, a posé les pierres de la politique européenne d'asile. Un second paquet, adopté entre 2011 et 2013, a consolidé les règles existantes et accru l'harmonisation des politiques nationales d'asile.

Concrètement, règlements et directives ont défini des règles communes relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, aux critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (Dublin), aux conditions que doivent remplir les personnes pour bénéficier d'une protection internationale, aux procédures d'asile, à l'établissement d'une agence européenne de l'asile appelée Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Sur le papier, l'harmonisation réalisée par ces règlements et directives est très importante. Par son contenu, tout d'abord, car elle a permis une harmonisation de nombreuses définitions déterminantes dans l'examen des demandes et l'octroi de la protection (motifs de persécutions, auteurs des persécutions, obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile, règles et délais de procédure, voies de recours, etc.). Par sa taille, ensuite, car à l'exception de dérogations octroyées notamment au Royaume-Uni et à l'Irlande, elle concerne la totalité des États membres de l'UE. Par son niveau d'exigence, enfin, car elle aboutit, avec l'appui de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, à la création d'un espace de protection élevée sans équivalent dans le monde, pour ne pas dire à l'espace le plus protecteur du monde.

Seulement, ce cadre reste en partie théorique car il s'est heurté à deux contraintes principales. Celle de l'administration indirecte du droit, qui fait que ce sont les États et leurs services qui mettent en œuvre les règles européennes. Ainsi, de mauvaises transpositions en interprétations « à la carte », il reste encore des divergences – parfois importantes – entre les droits et les pratiques nationales. D'autre part, et surtout, la protection reconnue aux candidats réfugiés ne fonctionne qu'à la condition que ces derniers soient entrés sur le territoire des États membres. Or, en parallèle de l'établissement du régime d'asile européen commun, l'action de l'UE s'est aussi très largement déployée sur le terrain du

contrôle des frontières extérieures rendant ainsi l'accès au territoire de l'UE de plus en plus difficile et dangereux. Les orientations posées à Tampere ont accompagné la construction de la politique d'asile pendant une quinzaine d'années. Elles ont permis d'établir un délicat équilibre entre politique de protection et politique de contrôle des frontières. Cet équilibre n'a pas résisté à la « crise » de 2015 qui a ouvert la voie à un renversement d'approche inquiétant.

Le tournant de la crise

La fin de l'été 2015 a été marquée par l'arrivée soudaine, mais prévisible, d'un nombre important de réfugiés et de demandeurs d'asile en Europe. Si la Chancelière allemande a dans un premier temps annoncé une politique ouverte vis-à-vis des réfugiés syriens, cette approche n'a pas été suivie par ses partenaires européens. Au contraire, face à cette situation exceptionnelle, c'est le jeu du chacun pour soi qui l'a emporté au moment où la coopération s'imposait.

Renvoi de responsabilité, tout d'abord, à la chancelière trop généreuse et aux États de première ligne pas assez rigoureux dans le contrôle à l'entrée. Refus de solidarité, ensuite, par le refus de mettre en œuvre le mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile pour soulager la Grèce et l'Italie en difficulté et par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour éviter les « mouvements secondaires ». Politique à la dérive, enfin, articulée sur la fermeture des routes migratoires, comprenant en particulier le pacte Faustien et illégal avec la Turquie, et le contrôle monomaniaque des frontières extérieures.

Cette sortie de route a été d'autant plus brutale qu'elle a été orchestrée par les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen. Plus haute institution politique de l'UE, le Conseil européen s'est emparé de la question migratoire, et donc de celle de l'asile, en vue d'apporter des solutions et de montrer aux citoyens que le phénomène devait être saisi par les dirigeants européens. Seulement, la succession des Conseils européens consacrés à la résolution de la crise s'est soldée par un échec.

Face aux divisions et tensions croissantes entre États, la règle du consensus s'est imposée comme la seule voie de sortie acceptable. Or cette règle, non-écrite, est encore plus contraignante que l'unanimité. Quand l'unanimité

permet aux États de s'abstenir pour marquer leur désaccord mais ne pas bloquer la décision, le consensus impose l'accord de tous. Tout le champ de la politique migratoire s'est donc retrouvé prisonnier de cette logique fatale, puisque le consensus était impossible, et illégal, puisque le Traité de Lisbonne prévoit que les règles en matière migratoire sont adoptées à la majorité qualifiée. Par conséquent, toute tentative de sortir de l'impasse en matière d'asile, comprenant notamment la modification du règlement de Dublin pour assurer une meilleure distribution des demandeurs d'asile, a été vaine. En consacrant la règle du consensus, le Conseil européen a par la même occasion donné un poids considérable aux États les « moins-disant », ceux pour lesquels l'accueil et la solidarité doivent s'effacer devant la logique toute puissante du contrôle des frontières et des violations des droits fondamentaux qu'elle convoque en pratique, y compris au regard du droit fondamental de demander l'asile.

Dans ce contexte, il n'a fallu qu'un pas à la Commission européenne pour proposer, dès 2016, un « paquet asile » marquant un recul inédit de l'acquis européen. Les propositions présentées par la Commission visaient à renforcer le régime des sanctions à l'encontre des demandeurs d'asile en situation ou présentant un risque de « mouvement secondaire », à restreindre la liberté de mouvement, à renforcer le placement en procédure accélérée, etc. C'est un régime à caractère punitif qui a été proposé par la Commission dans la veine de l'ambiance qui régnait au sein du Conseil européen.

Les ambitions de Tampere ont été très largement réduites sous les effets de la « crise » de 2015. Le contexte politique, européen et dans les États membres, a conduit les États et la Commission européenne sur la voie d'une réduction inédite des standards de protection au niveau européen. Si le troisième paquet législatif proposé par la Commission n'a pour l'heure pas été adopté, en raison des oppositions entre États membres et de la règle du consensus, la question est de savoir si le ver est durablement dans le fruit. La nouvelle phase politique qui s'ouvre, avec l'élection d'un nouveau Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission européenne, doit y apporter une réponse.

Médias et asile, une histoire d'images et de discours

par Laura Calabrese,

enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, Université libre de Bruxelles

La migration est, comme le répètent les historiens, un phénomène intemporel. Cependant, notre vision actuelle des mouvements de populations est façonnée par des siècles d'existence des États-nations et par des définitions juridiques qui évoluent au fil du temps. La conception moderne de l'asile est notamment marquée par le contexte d'élaboration de la Convention de Genève de 1951 où, sur fond de guerre froide, le droit international des droits de l'homme s'élaborait autour de normes contraignantes relatives aux droits civils et politiques – accordant une portée bien moindre aux droits économiques, sociaux et culturels (non couverts par la définition de réfugié)¹⁷.

Pour comprendre les représentations médiatiques et politiques autour des réfugiés, il faut rappeler que la fin du XXe siècle est marquée en Europe par une résurgence voire une crispation des identités culturelles, conduisant à l'idée que les identités et les valeurs européennes sont menacées. Les logiques à l'œuvre dans la représentation de l'asile sont tributaires de dynamiques plus anciennes, notamment l'image très négative de l'immigration extra-européenne à la fin du siècle. Le XXIe siècle débute avec une critique acerbe des politiques d'intégration des immigrés en Europe, suite aux multiples attentats islamistes et au constat des différences culturelles et économiques persistantes entre populations natives et d'origine immigrée non-européenne.

Crise migratoire, crise de l'asile

En suivant une tendance déjà présente dans la deuxième moitié du XXe siècle, les flux migratoires Sud-Nord connaissent des pics importants au XXIe, ce qui s'explique par l'instabilité politique de plusieurs régions du monde et les restrictions à la migration dans les pays industrialisés.

Globalement, la couverture d'événements liés aux réfugiés n'est pas homogène, avec de fortes variations entre les médias de gauche et de droite, les tabloïds et la presse de référence, la télévision et la presse écrite.

Cependant, certaines caractéristiques sont transversales : qu'ils soient vus comme des victimes ou comme une menace, les demandeurs d'asile qui arrivent dans les pays industrialisés sont représentés dans les discours et dans les images comme un groupe homogène.

À travers l'Europe, les analyses de la représentation médiatique des réfugiés montrent que le sujet est clivant, dévoilant des fissures dans l'opinion publique mais surtout dans le monde politique, où les interprétations du droit à l'asile divergent. Cette logique polémique va à l'encontre de la logique universaliste de la convention de Genève, et montre encore une fois que l'asile politique n'est pas figé dans le marbre mais soumis à des interprétations géostratégiques : en fonction de la provenance des demandeurs d'asile, ces derniers seront plus ou moins bien considérés.

En 2015, les événements liés à l'arrivée de migrants en Europe sont qualifiés à partir du mois d'août de crise des migrants ou des réfugiés. Le cadrage de l'événement comme crise semble convenir aux routines d'écriture des journalistes, qui constatent des déplacements massifs dans un contexte de forte instabilité politique. La question de la quantité est d'ailleurs évoquée très régulièrement dans la presse, les nombres à plusieurs 0 étant le terme le plus récurrent à côté de migrants. La métaphore de la vague, des flux non contenus, accompagne la quantification. Cependant, le cadrage de la crise est fortement remis en question par le monde associatif et universitaire, qui affirme que la crise ne se trouve pas du côté de nouveaux



Dessin paru dans le Monde du 7 septembre 2001 © PLANTU - Collection du Musée national de l'histoire de l'immigration

17. Karen Akoka, *Refugiés ou migrants? Les enjeux politiques d'une distinction juridique*, Nouvelle revue de psychosociologie, Erès, 2018.

venus mais des pays hôtes, dont les politiques restrictives ont réduit les possibilités d'asile. Cette crise est ainsi requilibrée par certains de crise de l'asile ou de l'accueil, discours qui fait écho à la dénonciation d'une Europe repliée sur elle-même, incarnée dans la métaphore Europe forteresse.

Du réfugié au faux réfugié

Outre le mot *crise*, les dénominations employées pour nommer les gens en déplacement méritent également qu'on s'y attarde. Depuis le début de l'événement, les médias vont jongler entre les mots *migrant* et *réfugié*, employés comme synonymes malgré le fait que *réfugié* est un statut juridique. En ce qui concerne le terme *migrant*, sa prévalence s'explique par le caractère temporaire des déplacements ; dans les discours institutionnels, « *le terme migrant convient mieux pour les mouvements saisonniers ou temporaires*¹⁸ », contrairement au terme immigré, lié pour sa part à des déplacements volontaires à caractère économique. Les journalistes choisissent ainsi deux termes qui correspondent à plusieurs facettes du déplacement forcé : il est temporaire car non voulu, il conduit à demander officiellement l'asile. Au contraire, d'autres termes disponibles dans la langue, comme *exilé* ou *émigrant* (pourtant utilisé en anglais), ne seront presque pas utilisés.

Si *migrant* est à l'époque considéré comme neutre, très vite il va subir le même sort que d'autres mots liés aux phénomènes migratoires, à savoir une charge négative dans ses usages discursifs. Cela va conduire la chaîne Al Jazeera à lancer un débat sur les termes *migrant* et *réfugié* à l'été 2015 qui, rencontre un énorme succès dans les médias du monde entier. La chaîne qatarie décide d'abandonner l'usage du mot *migrant* au profit de *réfugié*, avec l'argument que le premier colporte des représentations déshumanisantes, et ce malgré le fait que le deuxième terme est de nature juridique. Ce débat va attirer l'attention des journalistes sur l'existence d'une hiérarchie propre aux mots de la mobilité : du réfugié à l'expatrié il y a un monde.

Une crise à plusieurs visages

Dans la couverture de la crise, plusieurs moments vont se succéder. On peut identifier un premier moment où l'Europe découvre les naufrages en Méditerranée en avril 2015, suivi par l'événement traumatique qu'a représenté la mort du petit Alan Kurdi le 5 septembre 2015. Cette étape est caractérisée par un discours empathique et la circulation d'images à forte teneur symbolique, comme l'arrivée de migrants dans des gares allemandes sous les yeux bienveillants de la population locale qui les accueille à bras ouverts, ou les très récurrentes photos de familles descendant de bateaux de fortune ou traversant l'Europe à pied. L'empathie va céder la place à la gestion des flux migratoires, la guerre des quotas et les débats européens et nationaux, faisant la part belle aux discours politiques. Quoi qu'il en soit, ces images de solidarité et de joie collective montrent que la couverture n'est pas forcément négative, mais qu'elle se focalise sur des moments mémorables, qui sont généralement assez sombres voire stéréotypiques et vont laisser des traces dans l'imaginaire des publics médiatiques.

La couverture d'incidents liés aux migrants (la nuit du nouvel an à Cologne, la présence de terroristes, la jungle de Calais) ainsi que la circulation d'images représentant des masses humaines impuissantes et désincarnées, constitueront autant de moments dans la couverture journalistique de cette crise, où les images seront aussi importantes que les mots et les discours. Ces images rapprocheront la crise des migrants des précédentes crises liées à la migration, voire du phénomène de l'immigration. Ainsi, le droit d'asile est assimilé et vu à travers « *une logique de maîtrise de l'immigration*¹⁹ ». Cette dynamique sera mise entre parenthèse par les journalistes lorsque plusieurs titres de presse décident de se focaliser sur les portraits individuels des migrants pour contrecarrer l'image impersonnelle et passive des gens déplacés. Tantôt menace, tantôt victime passive, le prototype du migrant réussira à s'incarner dans des figures plus humaines grâce à l'action des militants et la réflexion des journalistes, qui constatent très souvent des automatismes dans leur couverture des événements.

La couverture de la crise est dominée par une tension entre une approche humanitaire et une approche économiste de la migration. Si les droits humains avaient eu leur place dans les récits médiatiques des décennies précédentes, illustrée par les luttes des sans-papiers, ils occupent maintenant une place centrale dans les débats, qui se construisent désormais non seulement dans les médias de référence mais aussi sur des médias de communication tels que Facebook et Twitter, où des acteurs militants font entendre leurs voix. Même si celles-ci ne sont pas majoritaires, elles circulent et occupent une place de choix auprès de certains publics.

La suspicion du réfugié

Du côté politique, la stratégie majoritaire consistera à proposer un choix binaire entre migrants et réfugiés, présenté comme un tri simple malgré des trajectoires migratoires souvent complexes²⁰. Dans bien des cas, les acteurs politiques vont procéder à requalifier les migrants, faisant planer le doute sur leur statut en introduisant les catégories de faux réfugiés, réfugiés légitimes, réfugiés de papier ou réfugiés économiques. Cette citation de François Fillon lorsqu'il était candidat à la présidentielle illustre bien le procédé discursif : « *On n'est pas en présence, pour l'essentiel, de réfugiés, a lancé le candidat de la droite. En tout cas, pas de réfugiés au sens politique, qui fuyaient un régime. Il y a une partie de ces hommes et de ces femmes qui fuyaient la guerre en Syrie, bien sûr. Mais l'immense majorité de ces réfugiés sont en réalité des hommes et de des femmes qui fuient la pauvreté et qui viennent de toutes les régions du monde* » (TF1, 27/03/2017).

Ces expressions néologiques cherchent à vider la catégorie de réfugié ou de demandeur d'asile de sa composante politique (la persécution) et donc juridique. Elles font écho à des expressions employées dans le passé au sujet des réfugiés, comme celles de réfugiés illégaux ou demandeurs d'asile illégaux²¹. Comme le montre Michel Agier, le spectre de la fraude est souvent présent dans les débats politiques autour de l'asile à travers la figure du « réfugié menteur » : « La certitude que tout demandeur d'asile est potentiel-

lement un menteur permet aux pays hôtes de refouler de nombreux réfugiés "en toute bonne conscience"²² ».

La suspicion se manifeste ici dans un vocabulaire novateur qui sape l'autorité des États à accorder l'asile, dans un contexte politique généralement hostile à l'accord du statut de réfugié. Comme le note Jérôme Valluy, le droit à l'asile en Europe est entré dans une « spirale du rejet » à partir des années 1970, laquelle « *érode en profondeur la crédibilité des exilés et prépare les discours politiques des années 1980 de stigmatisation des faux réfugiés, dans un contexte de flambée des nationalismes xénophobes*²³ ». Cette évolution expliquerait, selon le chercheur, pourquoi dans le passé certains groupes d'exilés politiques (Chiliens, Vietnamiens, Cambodgiens ont été accueillis sans suspicion. D'autres catégories feront leur apparition, comme celle des transmigrants, forgée dans le discours politique en Belgique et qui vise à créer une nouvelle catégorie de migrants : ceux qui cherchent à gagner l'Angleterre et sont donc de passage. La présence de ces nouvelles expressions dans le discours médiatique témoigne de sa proximité et sa porosité avec le discours politique et de la difficulté des journalistes à parler de ces événements en gardant des distances avec le monde politique. Si rapporter le discours de celles et ceux qui font les politiques migratoires est fondamental pour couvrir l'actualité de manière équilibrée, les médias d'information servent souvent à faire circuler des catégories spontanées qui ne contribuent en rien aux débats. La démultiplication d'événements de parole (un tweet, une déclaration improvisée, un post Facebook) dans les médias révèle une certaine inflation de la parole politique qui transforme ces derniers en arène de lutte pour le pouvoir.

Retour sur la catégorisation des personnes

Ce bref retour sur la représentation des réfugiés et de l'asile permet de tirer quelques conclusions sur le fonctionnement des discours. Tout d'abord, il est impossible de comprendre la médiatisation de ces phénomènes en dehors de leur politisation, de la manière dont les forces politiques (au gouvernement mais aussi en dehors,

18. Haut conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration*, La Documentation française, 1991.

19. Anne-Virginie Madeira, *L'Asile, droit de l'individu ou prérogative de l'État*, Définir les réfugiés, Paris, PUF, 2017.

20. Laura Calabrese et Marie Veniard, *Penser les mots, dire la migration*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2018.

21. Ruth Wodak, *'Us' and 'Them': Inclusion and Exclusion - Discrimination via Discourse, Identity, Belonging and Migration*, Liverpool University Press, 2008.

22. Michel Agier, *Définir les réfugiés ? La demande d'asile en mots et en situation*, Michel Agier et Anne-Virginie Madeira (dir.), Définir les réfugiés, Paris, PUF, 2017.

23. Jérôme Valluy, *La genèse du faux réfugié*, Plein Droit, n°69, 2006.

notamment dans l'opposition) s'emparent de la question pour prendre position par rapport à des problèmes de société. Cela explique pourquoi les questions migratoires en général sont souvent mêlées à d'autres thématiques : elles permettent de se positionner de manière assez économique sur l'identité nationale, l'emploi et la sécurité sociale, les droits de l'homme ou la politique européenne. Si on ne peut pas reprocher aux journalistes de couvrir les politiques et les propos du gouvernement (européen, national, régional, etc.), l'utilisation de catégories néologiques ou de recatégorisations transforment les médias en tribunes de luttes politiciennes, souvent à l'insu du public. Cette question devient cruciale lorsque la création de catégories sert de justification aux politiques migratoires, qui ont tendance ces dernières années à vouloir limiter ou décourager les demandes d'asile, comme le montre clairement la recherche en sciences sociales²⁴.

En deuxième lieu, on observe que l'État et le monde politique ne sont pas les seuls producteurs de catégories. Même si leur poids est bien entendu plus important, d'autres acteurs peuvent qualifier voire requalifier les migrants, y compris les migrants eux-mêmes, mais aussi des chercheurs, des démographes, des militant-e-s, ce qui apporte une hétérogénéité salutaire au paysage dominé par le discours politique et médiatique.

Enfin, on peut conclure de ce bref parcours que, malgré ces tendances transversales dans la couverture médiatique, celle-ci n'est pas pour autant homogène. À travers les différents médias, on constate plusieurs moments de recul journalistique vis-à-vis de routines de travail qui conduiraient à montrer les migrants de manière monolithique et stéréotypée, ainsi qu'une réflexion sur les mots employés pour les nommer.



Camp de réfugiés, Katsikas. 2016 ©Bruno FERT



La revue ouvre l'année 2020 sur la problématique des réfugiés en explorant les réalités des nouvelles routes empruntées par les migrants à partir de l'analyse et les pratiques de ceux qui sont chargés de défendre leur droit à l'asile, à savoir les magistrats, avocats et acteurs des ONG.

Dossier coordonné, par Isabelle Lendrevie, avocate au Barreau de Seine-Saint-Denis

15 €

Disponible en librairie et au Musée national de l'histoire de l'immigration

www.histoire-immigration.fr

24. Amandine Van Neste Gottignies et Valériane Mistien, *Une communication peu visible: L'Agence fédérale belge pour l'accueil de demandeurs d'asile, les centres ouverts et le retour volontaire*, Langage et société n° 165, 2020

Irak
Gouvernement régional
du Kurdistan
2017

Camps de réfugiés.

© REZA

Deuxième partie

ÉTAT DES LIEUX 2020



Afghanistan
Zone tribale pachtoune
2004

Portrait d'une fillette
afghane.

© REZA

Chapitre 1

L'asile dans le monde

Des déplacements forcés sans précédent

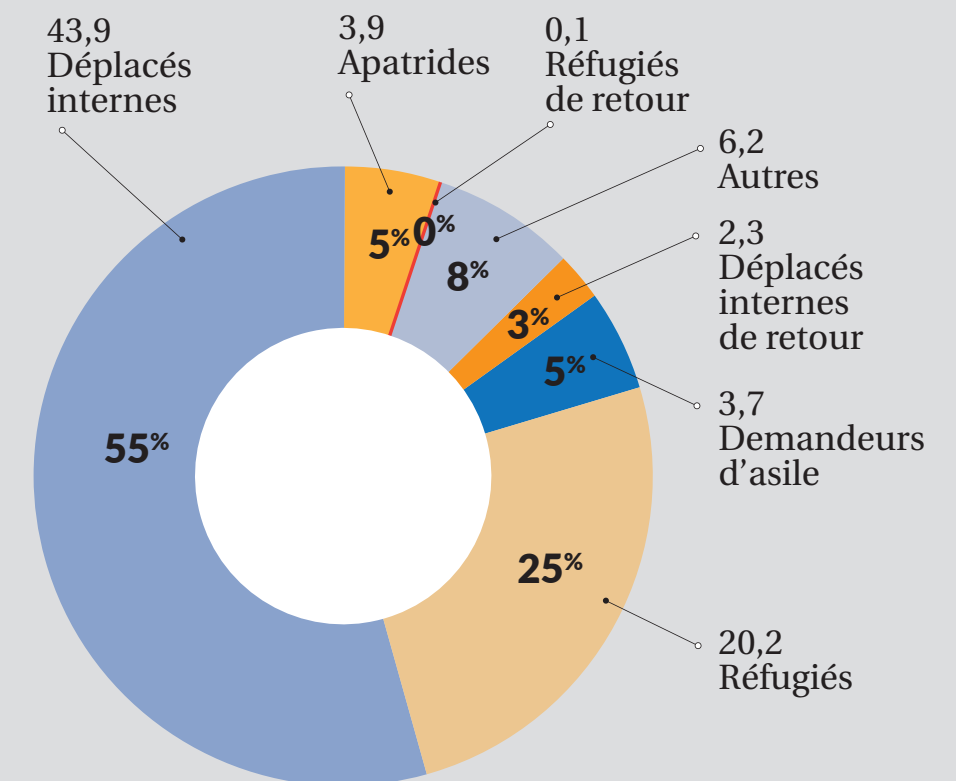
Panorama statistique²⁵

Le nombre total de personnes en situation de déplacement forcé à la mi-2019 est estimé par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à plus de 80 millions (contre 70,8 millions fin 2018), dont 20,2 millions de réfugiés, 3,7 millions de demandeurs d'asile, 43,9 millions de déplacés internes, 3,9 millions d'apatrides, et 6,2 millions aidés par le HCR au titre d'une autre aide humanitaire (dont 3 millions de Vénézuéliens).

Les réfugiés (131 000) et déplacés internes (2,3 millions) revenus sur le lieu qu'ils avaient quitté sont par ailleurs inclus dans ce décompte. À cela s'ajoutent les 5,5 millions de réfugiés palestiniens enregistrés fin 2018 par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), que le HCR ne comptabilise pas dans ce rapport à la mi-année.

Les déplacements forcés
dans le monde, mi-2019
(en millions)

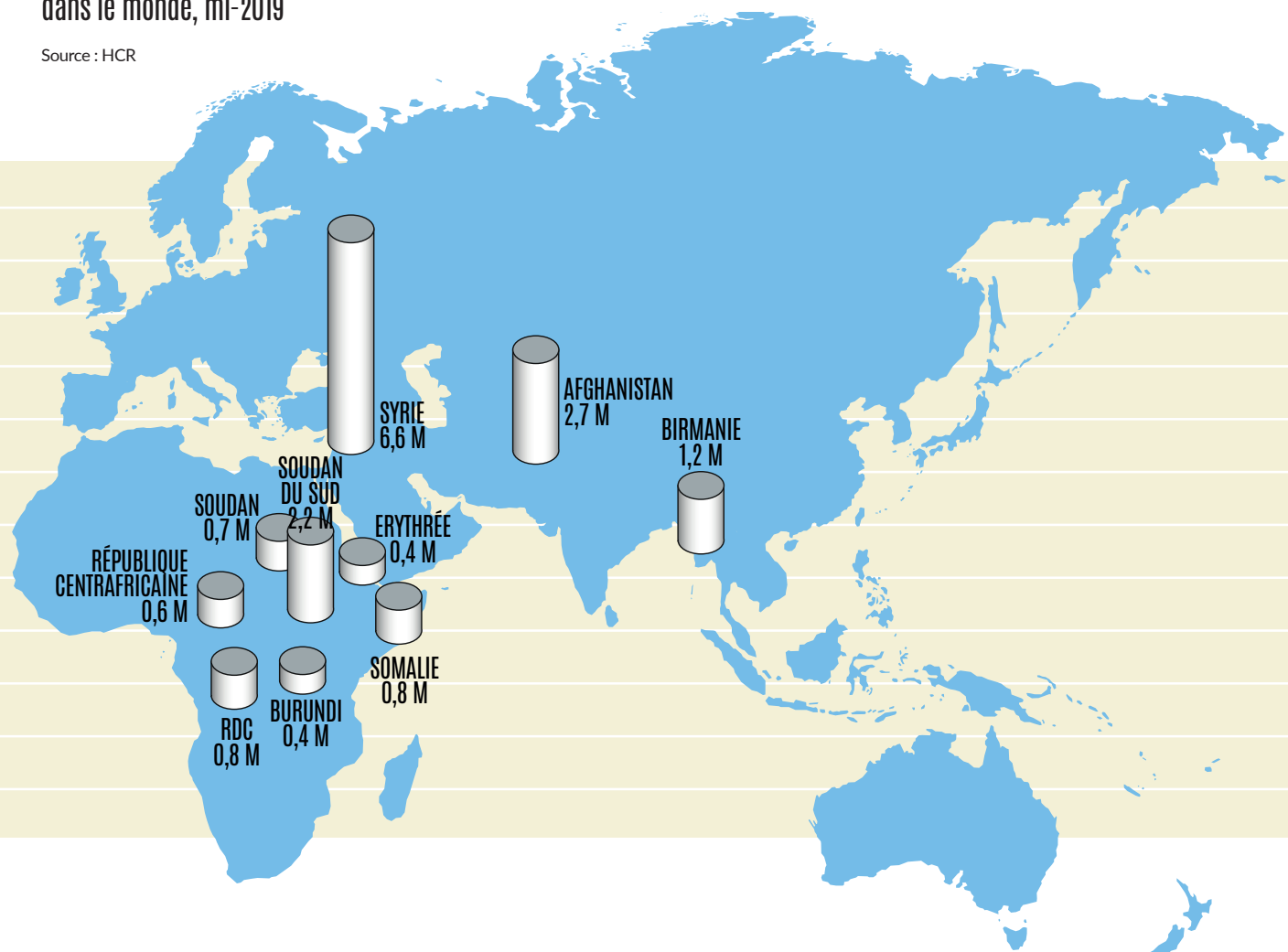
Source : HCR



25. Chiffres issus des rapports HCR, *Mid-Year trends 2019*, 10 mars 2020 et HCR, *Global trends 2018*, juin 2019.

Les principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde, mi-2019

Source : HCR



La Syrie²⁶ est à nouveau le premier pays d'origine des réfugiés avec 6,6 millions d'individus, ce qui représente presque un tiers du nombre total des réfugiés dans le monde. Mi-2019, les Syriens étaient principalement recensés²⁷ en Turquie (3,6 millions de réfugiés syriens), au Liban (924 400), en Jordanie (661 700) et en Allemagne (550 500). L'Afghanistan est le deuxième pays d'origine des réfugiés avec 2,7 millions de personnes recensées par le HCR. La majorité d'entre eux continuent à être accueillis au Pakistan (1,4 million) et en Iran (951 100), mais aussi en Allemagne (134 700), en Autriche (34 600) et en Suède (28 300). La France, qui, à la mi-2019 accueillait 21 400 réfugiés afghans, prend la sixième place, occupée par l'Italie l'année précédente.

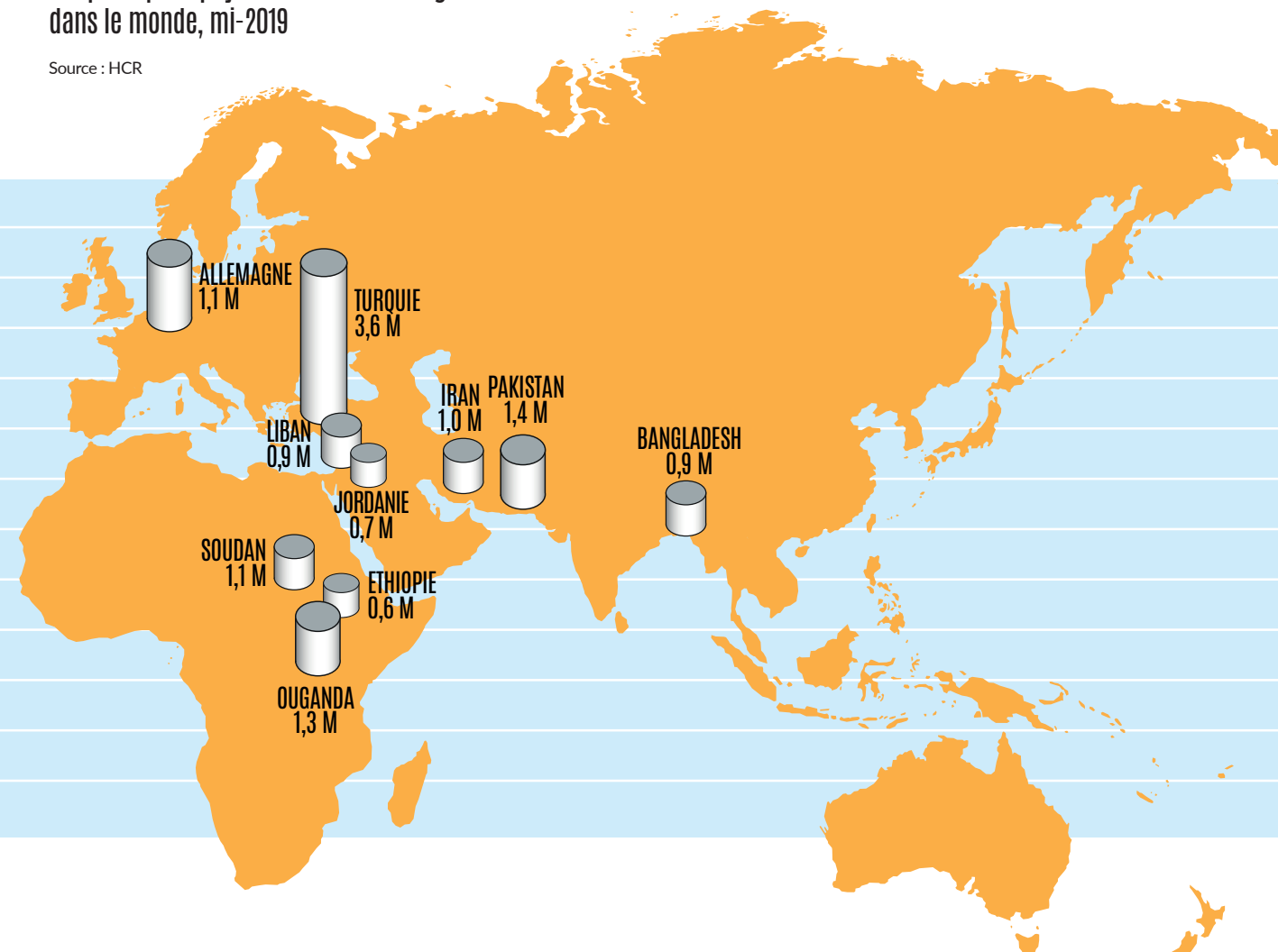
Le Soudan du Sud, avec 2,2 millions de réfugiés, reste le troisième pays d'origine des réfugiés. C'est le Soudan qui accueille le plus de réfugiés sud soudanais (856 000), suivi de l'Ouganda (833 400), de l'Éthiopie (313 100), du Kenya (118 000) et de la RDC (102 000). La Birmanie (Myanmar) occupe à nouveau la quatrième place avec 1,2 million de réfugiés, accueillis majoritairement par le Bangladesh (911 700), mais aussi par la Malaisie (118 200), la Thaïlande (95 700) et l'Inde (18 400). Les autres principaux pays dont sont originaires les réfugiés recensés par le HCR sont la Somalie (836 400), la RDC (765 400), le Soudan (733 000), la République centrafricaine (603 000), l'Érythrée (436 200) et le Burundi (391 300).

26. Sur la situation en Syrie, voir *infra* dans ce chapitre.

27. Certains réfugiés n'étant pas recensés, ils ne sont pas comptabilisés par le HCR. Les estimations du nombre de réfugiés dans certains de ces pays sont donc parfois bien supérieures.

Les principaux pays d'accueil des réfugiés dans le monde, mi-2019

Source : HCR



Avec 3,6 millions de réfugiés recensés²⁸, la Turquie conserve sa première place parmi les pays d'accueil. Le Pakistan reste en deuxième position avec 1,4 million de réfugiés. L'Ouganda est encore le troisième pays, atteignant 1,3 million des réfugiés à la mi-2019 (+18%). L'Allemagne se maintient en quatrième position. Le nombre de réfugiés dans ce pays a connu une hausse de 42 400, en atteignant plus d'1,1 million à la mi-2019, dont plus de la moitié étaient Syriens.

Avec la présence d'1,1 million de réfugiés (+ 8 800 par rapport à la mi-2018), le Soudan est en cinquième position, suivi par l'Iran (979 400), le Liban (930 200), le Bangladesh (911 700), la Jordanie (700 800) et l'Éthiopie (627 000).

Comme l'année précédente, les dix principaux pays d'accueil ont ainsi accueilli à eux seuls plus de 12,6 millions de réfugiés à la mi-2019, ce qui représente 62% des réfugiés sous le mandat du HCR.

28. *Ibid.*

Principaux pays d'accueil et d'origine des réfugiés, mi-2019

Source : HCR

	PAYS D'ORIGINE					Total par pays d'accueil	
	Syrie	Afghanistan	Soudan du Sud	Birmanie	Autres		
PAYS D'ACCUEIL	Turquie	3.6 M				-	3.6M
	Pakistan		1.4 M			-	1.4M
	Ouganda			833 400		0,5M	1.3M
	Allemagne	550 500	134 700			0,4M	+1,1M
	Soudan			856 000		0,2M	1,1M
	Iran		951 100			0,03M	979 400
	Liban	924 400				-	930 200
	Bangladesh				911 700	-	911 700
	Jordanie	661 700				-	700 800
	Éthiopie			313 100		0,3M	627 000
	Autres	0,8M	0,2M	0,2M	0,3M	-	1,5M
	Total par pays d'origine	6,6M	2,7M	2,2M	1,2M	1,4M	

Pays d'origine des personnes en situation de déplacement interne, 2018-2019

Source : HCR

	PAYS D'ORIGINE		
	Mi-2018	Mi-2019	Evolution
Colombie	7,7 M	7,9 M	+2,5 %
Syrie	6,2 M	6,1 M	-1 %
RDC	4,5 M	4,5 M	-
Yémen	2,1 M	3,6 M	+ 67%
Éthiopie	1,2 M	3,2 M	+166%
Somalie	2,6 M	2,6 M	-
Afghanistan	2 M	2,3 M	+15%
Nigéria	1,9 M	2,1 M	+22%
Soudan	2 M	1,9 M	-5%
Soudan du Sud	1,8 M	1,8 M	-
Irak	2 M	1,6 M	-20%
Ukraine	1,8 M	1,5 M	-16%

Face à la hausse continue des déplacements forcés, la réinstallation devient de plus en plus un outil crucial de protection pour les réfugiés qui sont confrontés à des situations d'urgence ou de vulnérabilité²⁹. Si à la mi-2019, les réfugiés nécessitant une réinstallation étaient estimés par le HCR à plus d'1,4 million (dont 43% de Syriens, 12% de Congolais et 11% de Sud-soudanais), ce qui montre des besoins en constante augmentation, seulement 32 000 personnes ont été réinstallées sur la même période. Sur les 26 États de réinstallation, les États-Unis restent le premier pays pour nombre de réinstallés, accueillant 11 700 réfugiés, dont presque la moitié de Congolais (5 400). Ce chiffre est toutefois en baisse par rapport à la mi-2018, où 13 100 réfugiés y avaient été réinstallés.

Les États membres de l'Union européenne ont accueilli en tout 17 800 réinstallés, soit 42% des réinstallations dans le monde, ce qui constitue une hausse considérable (+ 18%) par rapport à la mi-2018. Vient ensuite la Turquie avec 8 800 réfugiés réinstallés, dont 72% de Syriens.

Au cours des six premiers mois de l'année 2019, le HCR estime à 131 000 les réfugiés retournés dans leurs pays d'origine. Un nombre élevé de réfugiés (47 600) sud-soudanais sont revenus d'Éthiopie, du Soudan, de l'Ouganda et de la RDC. De nombreuses personnes sont également rentrées en Syrie, avec au moins 41 400 réfugiés revenus de Jordanie, de Turquie, du Liban et d'Égypte.

Concernant les personnes apatrides, le HCR estime leur présence à 3,9 millions d'individus à la mi-2019. Ce chiffre est resté stable par rapport à la mi-2018, mais les statistiques demeurent incomplètes car le HCR ne peut compter que sur les informations fournies par 75 pays ou territoires.

Le nombre de déplacés internes en raison des conflits armés, des violences généralisées ou de la violation des droits de l'homme, est estimé à 43,9 millions à la mi-2019, au

sein de 32 pays, ce qui représente une hausse de 1,7 million par rapport à la mi-2018³⁰. La Colombie est à nouveau le premier pays concerné avec 7,9 millions de déplacés internes, la Syrie restant en deuxième position (6,1 millions) et la RDC en troisième (4,5 millions). Au cours de la première moitié de l'année 2019, le Yémen a connu une forte augmentation du nombre de déplacements internes (+67%). Avec 3,6 millions de déplacés internes, le Yémen devient le quatrième pays plus concerné. Les autres principaux pays où un grand nombre de déplacés internes a été recensé à la mi-2019 par le HCR étaient l'Éthiopie (3,2 millions), la Somalie (2,6 millions), l'Afghanistan (2,3 millions), le Nigéria³¹ (2,1 millions), le Soudan (1,9 million), le Soudan du Sud (1,8 million), l'Irak (1,6 million) et l'Ukraine (1,5 million).



Camp de réfugiés, Katsikas. 2016 ©Bruno FERT

30. Le rapport annuel de l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) fait état de 45,7 millions de personnes vivant en situation de déplacement interne fin 2019, dont 33,4 millions de nouveaux déplacements internes enregistrés en 2019. Parmi ces nouveaux déplacements, 8,5 millions sont dus à des conflits et 24,9 millions ont été provoqués par des catastrophes.

Voir : Internal displacement monitoring centre (IDMC), Norwegian refugee council (NRC), *Global report on internal displacement*, 28 avril 2020

31. Sur la situation au Nigéria, voir *infra*

29. Sur la réinstallation en France et en Europe, voir *infra* dans ce rapport

Forum mondial sur les réfugiés : des engagements concrets pour renforcer la réponse aux besoins croissants de protection internationale

Un an après l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés par l'Assemblée générale des Nations unies, le premier Forum mondial sur les réfugiés s'est tenu les 17 et 18 décembre 2019 à Genève. Cette réunion internationale a réuni des chefs d'État et de gouvernements, des responsables d'agences des Nations unies, des institutions internationales, des représentants du secteur privé, des réfugiés, et de la société civile, dont Forum réfugiés-Cosi. Il a été organisé conjointement par le HCR et la Suisse, avec le soutien de l'Allemagne, du Costa Rica, de l'Éthiopie, du Pakistan et de la Turquie. C'est un élément clé du Pacte mondial qui a quatre objectifs centraux : alléger la pression sur les pays d'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès à des solutions durables dans des pays tiers et favoriser les conditions d'un retour sûr et digne dans les pays d'origine. Le Forum visait à renforcer les dispositifs de réponse pour soutenir les demandeurs d'asile et les réfugiés mais aussi les communautés d'accueil qui sont en grande majorité dans des pays en développement.

Plusieurs enjeux majeurs ont été abordés : partage des responsabilités, éducation, emplois et moyens d'existence, énergie et infrastructures, solutions et capacités de protection. Le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, s'est également inquiété de la faiblesse du soutien de l'opinion publique en faveur de l'asile ces dernières années, rappelant que « *dans de nombreux cas, les communautés qui accueillent des réfugiés se sont senties dépassées ou oubliées. Mais les situations de réfugiés ne sont des 'crises' que lorsque nous les laissons le devenir, en pensant à court terme, en ne planifiant pas de façon appropriée ou en ne travaillant pas ensemble dans tous les secteurs, et en négligeant les communautés qui les accueillent.* »

Pour répondre aux besoins croissants de protection, les participants ont annoncé 774 engagements³² parmi lesquels des aides financières, du soutien technique et matériel, des réformes législatives et politiques, le développement et le renforcement de programmes de réinstallation et de voies complémentaires. Le Groupe de la Banque mondiale a annoncé 2,2 milliards de dollars de fonds de développement en faveur des réfugiés et des communautés hôtes, ainsi que pour stimuler le secteur privé et la création d'emplois. Les entreprises présentes se sont engagées à investir 250 millions de dollars pour soutenir les réfugiés dans le monde. Au moins 15 000 emplois devraient être ouverts aux réfugiés et environ 125 000 heures par an d'aide juridique financées. La majorité des engagements ont été pris dans les domaines de la protection et de l'éducation, impliquant des modifications du cadre juridique et politique national pour promouvoir l'inclusion, permettre à davantage d'enfants réfugiés d'aller à l'école et améliorer leur autonomisation sur le long terme. L'Union européenne a annoncé un nouveau programme de 30 000 places de réinstallation en 2020. La France s'est quant à elle engagée³³ à poursuivre son programme de réinstallation avec 10 000 places au cours des deux prochaines années, et a rappelé la possibilité de délivrer des visas en vue de demander l'asile en France. Elle a également souligné le rôle de la société civile au titre du protocole « couloirs humanitaires » signé en mars 2017 incluant 500 places.

La France a aussi coparrainé le groupe sur les capacités de protection afin de renforcer les systèmes d'asile et d'éligibilité au statut de réfugié, et s'est engagée à intensifier ses efforts pour permettre l'intégration et l'accès des réfugiés à l'autonomie. Des indicateurs permettront d'évaluer la mise en œuvre des engagements, et une réunion de suivi se tiendra dans deux ans. Le Forum mondial sera organisé tous les quatre ans, portant la prochaine édition à fin 2023.

Une campagne internationale à mi-parcours pour mettre fin à l'apatridie d'ici 2024

L'apatridie désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation et qui touche, selon le HCR³⁴, plus de 600 000 personnes en Europe et plus de 10 millions de personnes dans le monde, dont un tiers sont des enfants.

Dans le cadre de sa campagne internationale visant à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024, HCR a organisé le 7 octobre 2019 une réunion « Segment » de haut-niveau sur l'apatridie à Genève. Cette réunion avait pour objectif d'évaluer les réalisations conduites à mi-parcours de cette campagne lancée en 2014, de présenter les bonnes pratiques et d'encourager les États et autres parties à s'engager pour lutter contre l'apatridie au cours des cinq années restantes de la campagne.

Ces engagements font partie intégrante du Pacte mondial sur les réfugiés et du Forum mondial sur les réfugiés organisé en décembre 2019. La campagne internationale représente une opportunité historique de lutter contre l'apatridie et de renforcer la protection des apatrides.

Plus de 220 engagements ont été pris par plus de 55 États en vue d'adhérer aux conventions des Nations unies sur l'apatridie ou de les ratifier, de faciliter la naturalisation des apatrides, de prévenir l'apatridie en mettant fin à la discrimination sexuelle dans les lois sur la nationalité, d'assurer un enregistrement universel des naissances, d'assurer la protection des apatrides et, d'améliorer ou de démarrer la collecte de statistiques sur les populations apatrides³⁵. Ce fut également l'occasion de décerner la distinction Nansen 2019 pour les réfugiés à un avocat kirghize, Azizbek Ashurov, qui s'engage depuis plus de 10 ans à défendre les droits de plus de 10 000 apatrides au Kirghizstan. L'apatridie reste une problématique encore très méconnue et mal évaluée par les politiques publiques.

En ce sens, l'action du Réseau européen sur l'apatridie³⁶, dont Forum réfugiés-Cosi est membre, son Index européen et son projet *Stateless Journeys* permettent d'interpeller les autorités et la société civile sur cette anomalie juridique à l'origine de nombreuses violations de droits.

32. Tous les engagements sont consultables sur le site internet suivant développé par le HCR : <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions>

33. Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Genève, *Forum mondial sur les réfugiés - Intervention de la France*, 18 décembre 2019.

34. HCR, *Mettre fin à l'apatridie d'ici 10 ans*, 2014

35. HCR, *Un tournant décisif pour les pays engagés dans la lutte mondiale contre l'apatridie*, 11 octobre 2019.

36. European Statelessness Network (ENS) est un réseau européen d'acteurs de la société civile engagés dans la lutte contre l'apatridie en Europe. Plus d'informations sur : <https://www.statelessness.eu/>

Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population

Le sort des réfugiés syriens, un enjeu géopolitique

par Akram Kachee,
chercheur et chargé de cours, IEP de Lyon
et Université de Saint Etienne

Le conflit syrien a débuté en janvier 2011 et a plongé le pays dans un état de crise profonde et permanente qui impacte lourdement les populations civiles. Plus de 6,5 millions de Syriens seraient réfugiés dans les pays limitrophes (Turquie, Jordanie, Liban) ou en Europe. Au total, près d'un Syrien sur deux a dû quitter son habitat car s'ajoute aux chiffres des Syriens en exil celui des populations déplacées à l'intérieur du pays.

La Syrie est devenue, tout au long de la crise qu'elle traverse, un enjeu international impliquant des puissances régionales et mondiales telles que la Russie, la Turquie, l'Iran ou encore les États-Unis et l'Union européenne. Les populations civiles déplacées se retrouvent donc, depuis plusieurs années, au centre des tractations entre ces différents acteurs, mais cela a été le cas de manière encore accrue en 2019 et début 2020.

En 2015 la Russie est intervenue militairement en Syrie pour stabiliser le régime au prix de destructions très importantes et de bombardements sans discernement. Cela a été particulièrement le cas dans la ville d'Alep. Un accord a donc été conclu pour permettre aux populations civiles d'Alep mais aussi de Homs ou d'autres zones très touchées par les combats, de se déplacer vers la ville d'Idlib qui a par conséquent vu sa population multipliée par dix, passant de 200 000 à 2 millions d'habitants. Idlib constituait en effet une zone qui était sortie du contrôle du régime syrien et placée sous la protection de la Turquie. La Turquie et

la Russie ont d'ailleurs conclu un accord faisant de cette région une zone de désescalade.

En 2019, le régime syrien a cependant décidé de reprendre le contrôle sur une partie de la ville d'Idlib devenue stratégique pour sa survie. En effet, l'enjeu était de rétablir une autoroute vitale pour l'économie syrienne. Cette autoroute permet à la ville d'Alep de bénéficier d'un accès à la mer en la reliant à Lattaquié, ville portuaire.

A l'approche des forces du régime, de nombreux civils vivant à Idlib ont tenté de fuir l'avancée de l'armée syrienne pour rejoindre la Turquie en direction du nord. Cette situation s'est avérée problématique pour le Président Erdogan qui avait promis sa protection à ces civils et a redouté qu'elles ne lui soient devenues hostiles. De plus, le contrôle de la frontière étant devenu plus qu'incertain face à ce mouvement important de populations, la Turquie a craint de devoir accueillir de nouveaux réfugiés alors que 3,6 millions de Syriens vivent déjà sur son territoire ce qui génère des tensions internes.

Les relations entre la Turquie et la Russie se sont alors considérablement dégradées au sujet du dossier syrien puisque la Russie était en soutien à cette opération militaire de reconquête par le pouvoir syrien visant Idlib et sa région. Dans ce contexte, le Président Erdogan a ouvert de manière unilatérale et non concertée ses frontières avec l'Union européenne en février 2020 pour laisser passer les réfugiés syriens désireux de poursuivre leur migration vers la France, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Une opération a même été menée en direction, entre autres, des camps où résidaient des personnes installées en Turquie sans accès au séjour ou au travail légal. Ces familles ont été conduites par des bus affrétés par l'état turc à la frontière grecque en violation du pacte conclu entre la Turquie et l'Union européenne en 2016. Ce pacte stipulait en effet que la Turquie s'engageait à contrôler ses frontières en échange d'une aide financière de la part de l'Union européenne.

Ces opérations ont alors suscité un immense espoir chez ces réfugiés qui souhaitent entamer une nouvelle vie et pour une grande partie d'entre eux, rejoindre des membres de leur famille déjà installés en Europe.

Il faut également signaler qu'aux points de passage où on a convoyé ces syriens, il y avait aussi des Afghans, des Pakistanais et d'autres qui souhaitaient également entrer en Europe et y trouver asile.

Le Président Erdogan se joue des réfugiés comme d'une monnaie d'échange : il tente d'arracher l'aide des européens et celle de l'OTAN pour l'obtention d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus d'Idlib empêchant le survol des avions russes et syriens en créant une zone tampon. Le sort des syriens pris dans ces enjeux stratégiques n'a que peu d'importance aux yeux des acteurs de ce conflit.

L'apparition et la diffusion du Covid-19 complique encore la situation et particulièrement celle des personnes les plus vulnérables comme le sont les familles syriennes qu'elles soient en Syrie, installées dans d'autres pays, ou sur les routes de l'exil.

La Jordanie et le Liban ont appliqué leur confinement aux camps de réfugiés syriens situés sur leur territoire. C'est par exemple le cas du camp de Zaatari à la frontière syro-jordanienne. Le confinement à l'intérieur du camp prive les familles de leurs ressources et de leur travail à l'extérieur, l'approvisionnement du camp, ainsi que l'aide humanitaire sont réduits. Les témoignages recueillis par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés décrivent une situation révélatrice de la détresse des personnes hébergées : 70% des réfugiés disent préférer contracter le virus quitte à en mourir plutôt que de mourir de faim dans le camp. La densité dans ces lieux est telle que toute mesure de distanciation physique est vaine, et l'accès à l'eau s'avère totalement insuffisant pour garantir une hygiène quotidienne à tous.

Le contexte particulier lié au Covid-19 a, de plus, occasionné de très nombreuses fermetures de frontières à l'échelle mondiale ce qui complique encore les itinéraires et les démarches des demandeurs d'asile syriens. La Syrie traverse une crise sans précédent dont les échos retentissent dans le jeu géostratégique entre les nations, mais aussi et surtout

à l'intérieur de la société et de chaque famille syrienne, qu'elle vive en Syrie ou ailleurs. La fragmentation de la société, la rupture que connaissent les Syriens dans leur histoire individuelle et collective sont telles qu'il est difficile à ce jour d'envisager quand et comment la Syrie pourrait se relever.

La crise au Venezuela et l'accueil des réfugiés dans les pays voisins

L'exode massif que connaît aujourd'hui le Venezuela représente la plus grande grise migratoire de l'histoire récente de l'Amérique latine. Cet afflux de ressortissants vénézuéliens vers les pays voisins et vers l'Europe s'explique par la situation de crise dans laquelle est plongé le pays depuis 2014. Cette crise, à la fois économique et politique, a déstabilisé le pays dans de nombreux domaines. Les citoyens vénézuéliens font ainsi face à d'importantes difficultés matérielles, une insécurité générale et à de nombreuses violations de leurs libertés fondamentales, qui les poussent à quitter leur pays.

Un des éléments déclencheurs de cette crise est le décès du président Hugo Chavez, en mars 2013 (en poste depuis 1999), qui plonge le pays dans un climat d'instabilité politique. Nicolas Maduro, désigné comme son successeur (par Hugo Chavez lui-même), est élu à la tête du pays en avril 2013 (avec 50,66% des suffrages). Son élection est rapidement contestée par l'opposition et donne lieu à des manifestations de grande ampleur en février 2014, qui sont violemment réprimées par les forces de sécurité du pays. Le mouvement, initié par des étudiants qui dénoncent l'insécurité régnant sur les campus, se mue rapidement en une contestation plus générale visant le départ du président Maduro, jugé incapable de lutter contre la crise économique qui touche alors le pays.

En effet, l'économie du Venezuela, qui repose en grande majorité sur la production de pétrole, est très fortement impactée par la chute du cours du baril à partir de 2014

et voit ses recettes diminuer (le pétrole représente plus de 95% des exportations du pays). Cette baisse des recettes entraîne des pénuries dans de nombreux domaines car le pays, qui n'a pas développé de production nationale pour les biens de première nécessité, est dépendant des importations. La population doit alors faire face à des pénuries alimentaires très importantes. L'approvisionnement en médicaments est également fortement impacté, ce qui donne lieu à une très grave crise sanitaire et à la réapparition de maladies autrefois disparues (diphtérie, rougeole). L'électricité, quant à elle, est rationnée, avec des coupures d'alimentation plusieurs heures par jour.

Le pays connaît également des taux d'inflation records, sans que les salaires ne suivent, ce qui plonge la majorité des Vénézuéliens dans la pauvreté, d'autant plus que les aides d'État, qui avaient fait la popularité du président Chavez et étaient financées grâce aux revenus du pétrole, se trouvent diminuées.

Avec ces difficultés, l'opposition au président Maduro ne cesse de grandir. Ce dernier y répond par la répression et refuse tout dialogue politique. En effet, à mesure que la situation du pays se dégrade et que la contestation augmente, le président s'accapare de plus en plus de pouvoir et bloque toutes les tentatives de changement politique initiées par l'opposition. En 2017, le Tribunal Suprême de Justice, considéré comme chaviste par l'opposition, s'octroie le pouvoir législatif. En mai 2018, Nicolas Maduro est réélu à l'issue d'élections présidentielles desquelles l'opposition a été écartée et dont les résultats sont très fortement contestés, tant au niveau national qu'international.

En janvier 2019, Juan Guaido, alors à la tête du Parlement, s'autoproclame président par intérim. Il est soutenu par les États-Unis, par l'Union européenne et par la majorité des États d'Amérique latine. Le gouvernement Maduro refuse de céder et les deux camps se font ainsi face depuis, s'accusant mutuellement de coup d'État et ce, malgré des tentatives de résolution de la crise entreprises au niveau international.

Depuis le début de cette crise, de nombreux opposants au régime ont été arrêtés. C'est le cas notamment de Leopoldo Lopez, le dirigeant du parti d'opposition « Voluntad Popular » et d'Antonio Ledezma, le maire de Caracas, accusé de complot contre le président. Les journalistes indépendants et les défenseurs des droits de l'homme sont également visés par des violences et des menaces. Depuis 2014, l'organisation Human Rights Watch a dénoncé de nombreuses violations des libertés fondamentales par le pouvoir exécutif : répression violente des manifestations, arrestations et détentions arbitraires, exécutions extrajudiciaires, civils poursuivis devant des tribunaux militaires, mauvaises conditions de détention, actes de torture et impunité des auteurs de ces actes.

Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) note que depuis 2014, le nombre de Vénézuéliens demandant le statut de réfugié dans le monde a augmenté de 8 000%³⁷. Dans l'Union européenne, le Venezuela était le troisième principal pays d'origine des demandeurs d'asile en 2019³⁸. Mais la grande majorité des Vénézuéliens en exil (4,2 millions) sont restés dans la région. Selon les données 2020 de l'Organisation internationale des migrations (OIM), c'est la Colombie qui accueille le plus grand nombre de réfugiés et de migrants du Venezuela, avec 1,8 million au total. Les autres pays hôtes sont le Pérou (861 000), le Chili (455 500), l'Équateur (366 600) et le Brésil (253 500)³⁹. Les pays hôtes d'Amérique latine ont dû rapidement mettre en place des solutions pour donner un statut juridique aux nouveaux arrivants et permettre l'accès aux services publics⁴⁰. La Colombie, le Pérou, l'Équateur et le Brésil ont mené des programmes spéciaux pour octroyer en masse des permis de séjour temporaires aux nouveaux arrivants. L'Argentine et l'Uruguay ont facilité l'obtention de visas de résidence sur la base des accords commerciaux du « Mercosur ». Le Costa Rica, le Chili et la Colombie ont mis en place des régularisations basées sur l'emploi. Au Brésil, au Costa Rica, au Mexique et au Pérou, les demandeurs d'asile reçoivent des permis de travail temporaires, qui leur confèrent un statut juridique pendant que les demandes sont en instance.

Ainsi, le Brésil a accordé un statut à tous les Vénézuéliens arrivés sans visas. La Colombie et le Pérou ont à ce jour régularisé plus d'un million de migrants. Ces régularisations donnent droit à la scolarisation et à l'accès aux systèmes de santé nationaux. Dans les faits, il y a dans certaines régions une surpopulation scolaire, donc des difficultés à scolariser les nouveaux arrivants, et des inégalités dans les prestations de soins. Les diplômés et des niveaux de compétence ne sont pas forcément reconnus et la plupart des migrants vivent de l'économie informelle.

Ces politiques d'accueil et de solidarité sont aujourd'hui freinées et des pays ont commencé à prendre des mesures pour limiter l'immigration légale, en imposant des conditions plus strictes à leurs frontières. Car depuis deux décennies, des accords régionaux de mobilité ont favorisé la circulation entre les pays, et il était possible de traverser les frontières sans passeport. Les Vénézuéliens pouvaient donc arriver dans un autre pays, avec uniquement une carte d'identité, en tout légalité. Mais depuis deux ans, plusieurs pays demandent de présenter un passeport. Et il faut désormais un visa pour aller au Chili, en Équateur, au Pérou et dans l'État de Trinité-Tobago dans les Caraïbes. Ces limitations sont motivées par des craintes de répercussions sur le plan économique et sécuritaire d'une immigration massive et qui semble devoir durer. La Colombie doit en outre gérer le retour de presque 500 000 ressortissants qui vivaient au Venezuela. Ces restrictions n'ont pas eu comme effet de diminuer le nombre d'arrivées mais au contraire de créer des routes illégales et des réseaux de trafiquants. L'obtention de passeport au Venezuela est en effet longue et coûteuse et l'obtention d'un visa est incertaine : les personnes en fuite se tourent dès lors vers des canaux illégaux.

Le Nigéria et les transformations de la traite

par Corentin Cohen,
chercheur à l'université d'Oxford et à Sciences Po/CERI

Géant du continent africain dont près de la moitié des 200 millions d'habitants a moins de 15 ans, le Nigéria reste un pays mal connu en France. Le pays est souvent décrit *via* des approches ethnicisantes et essentialistes. Si la population se reconnaît dans différentes histoires, traditions et cultures, le Nigéria est un carrefour commercial au cœur de l'afrocapitalisme et des industries créatives, exportant ses films et ses succès musicaux autant que ses banques et son pétrole. Mais ce développement accroît les inégalités et ne bénéficie pas à toute la société. Selon le *National Bureau of Statistics* du pays, le taux de chômage est supérieur à 20% et en 2018 le pays comptait le plus de personnes en situation d'extrême pauvreté sur le continent africain (86 millions).

Depuis le début des années 2000, les services d'immigration et travailleurs sociaux européens font ainsi face à un afflux croissant de réfugiés nigériens. Les motifs invoqués pour les demandes d'asile varient. Ils impliquent la menace d'excision ; les violences à caractère homophobe ; des motifs de violences religieuses ou politiques pour le Delta du Niger ; Boko Haram ; et plus récemment pour les femmes, la prostitution forcée ou la traite ; pour les hommes la fuite d'un groupe cultiste, ces fraternités étudiantes impliquées dans des activités illégales. Dans la mesure où ces motifs sont fréquemment évoqués par le public nigérien présent en Europe, cette contribution donne un aperçu des tensions politiques et sociales marquant le pays avant de se concentrer sur les transformations de la traite nigérienne.

37. Voir le site Internet dédié à l'évolution dans ce pays : <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>

38. Voir *infra* dans le chapitre consacré à l'asile en Europe

39. Voir le site Internet dédié au suivi de cette situation : <https://www.iom.int/venezuela-refugee-and-migrant-crisis>

40. Migration policy institute (MPI), *An Uneven Welcome*, février 2020

Panorama des actualités politiques et sécuritaires du Nigéria

Souvent invoqué dans les demandes d'asile, le groupe djihadiste Boko Haram est actif depuis plus de 10 ans dans le Nord Est du pays alors que le conflit s'apparente de plus en plus à une guerre civile du fait de la multiplication de milices et de groupes armés. Début 2020 les deux factions du groupe autour de Abubakar Shekau et l'État islamique en Afrique de l'Ouest sont toujours en mesure de contrôler une partie du territoire alors que l'armée est régulièrement accusée de détournements et d'exactions allant jusqu'à des exécutions extra judiciaires. Les populations locales sont prises entre ces acteurs, ainsi, plus d'un million de déplacés s'organisent en périphérie des villes et de camps formels ou informels, vulnérables aux abus des hommes en armes, et sept millions de personnes nécessitent une aide humanitaire selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires⁴¹ des Nations unies. La majorité des réfugiés se concentre dans les pays frontaliers : Niger, Tchad et Cameroun.

Cette situation est –à tort– souvent confondue avec celle des chiites du mouvement pacifique de l'imam Ibrahim Zakzaky, réprimés dans le sang par l'armée ces dernières années; ou avec les violences impliquant des fermiers et des éleveurs transhumants dans la région dite de la Middle Belt au centre du pays. Ces violences sont accentuées par les discours religieux cherchant à des fins politiques à opposer chrétiens et musulmans ou différentes ethnies dont les fulani (peuls), en réalité des communautés très hétérogènes. Ainsi ces phénomènes micro localisés et liés à des enjeux de politique locale ou de rivalités économiques et sociales entre différents groupes tendent alors à être simplifiées par des rhétoriques religieuses et ainsi à alimenter les violences.

Dans le Delta, si la situation politique s'est apaisée depuis l'armistice du Mouvement pour l'émancipation du Delta du Niger (MEND) en 2009, la région connaît un fort niveau de banditisme et les groupes, entre milices et criminels, continuent à bénéficier de protections politiques.

Les baisses récentes du cours du baril devraient fragiliser la situation et renforcer l'économie parallèle autour du pétrole. Dans le même temps, le mouvement indépendantiste de l'*Indigenous People of Biafra* est aussi particulièrement actif médiatiquement et développe une forme de populisme qui lui permet de paralyser certaines villes, ce qui crée de nombreuses tensions avec les forces de sécurité.

La traite nigériane et ses reconfigurations

Entre 2008 et 2019, le nombre de nigériens en Europe n'a cessé de croître avec notamment plus de 245 000 premières demandes d'asile déposées dans l'Union européenne. Avec la fermeture de la route marocaine vers l'Espagne, les demandeurs d'asile se sont surtout dirigés vers l'Italie mais aussi l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suisse. Après avoir atteint des pics en 2015 et 2016, le nombre de primo-demandeurs nigériens a diminué. Parmi les motifs de protection invoqués par les femmes se trouve de plus en plus celui de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

La venue de jeunes femmes nigérianes en Europe à des fins de prostitution n'est pas nouvelle. Elle s'enracine dans la pratique de l'esclavage puis, après son interdiction, dans celle de prêt sur gage identifiée en Afrique de l'Ouest au début du XX^e siècle. Dès le début des années 2000, alors que de jeunes femmes se rendent en Europe par avion avec de faux passeports, les enjeux de la traite organisée avec des *madams* s'échangeant des victimes et leurs dettes sont identifiés à la suite de différentes enquêtes⁴². Les victimes devaient ainsi repayer auprès de « sponsors » une dette pouvant aller jusqu'à 60 000 euros, contractée au nom du coût du voyage. Avec la chute de Mohammed Kadhafi en 2011, le développement de la route migratoire du Niger et de la Libye, bien moins onéreuse, a permis celui d'une migration de masse en provenance du sud du Nigéria et particulièrement de l'État d'Edo. Il diminuait les coûts de venue pour les réseaux d'exploitation qui en profitaient. Du fait de l'incompréhension de la réalité de l'exploitation sexuelle en Europe,

et parce que cette migration représentait une opportunité d'enrichissement pour les familles et proches, les candidates au départ étaient de plus en plus nombreuses. C'était aussi le cas de jeunes filles mineures, envoyées de force en Europe par leur famille.

Le rôle du *juju*, grigri en pidjin, souvent évoqué, renvoie à un système de justice traditionnel et à un serment devant les divinités qui scellent ainsi un contrat entre la victime et ses sponsors. Ce contrat dispose d'un véritable pouvoir et il est utilisé pour faire pression sur les victimes ou leurs familles au Nigéria en sollicitant des acteurs traditionnels.

Après les déclarations de l'Oba du Bénin (dirigeant de l'ancien royaume du Bénin) en 2018 libérant une partie des victimes de leurs serments, on a pu assister à un affranchissement des victimes de certaines *madams*.

Un nouveau regard

Jusqu'à présent cette exploitation a été décrite comme majoritairement féminine et organisée autour de *madams*, les proxénètes. Les données d'enquêtes de terrain au Nigéria et en Europe montrent qu'il s'agit d'un effet de regard, dans la mesure où nombre de recherches académiques s'appuient sur des données judiciaires de seconde main ou sur les données collectées par les acteurs associatifs qui se focalisent sur les femmes et victimes. On observe en réalité que nombre d'acteurs de l'exploitation sexuelle sont des hommes, que ce soit les « trolleys » accompagnant les femmes sur la route migratoire, les intermédiaires transférant l'argent, les surveillants, les proxénètes. Certains se font parfois même passer pour les conjoints des victimes. Si, depuis 2008, les hommes nigériens arrivent en Europe en des nombres bien supérieurs à ceux des femmes, ces derniers n'ont à ce jour fait l'objet d'aucune étude ou recherche. Au-delà des emplois agricoles informels qu'ils occupent par exemple en Italie, certains jouent pourtant un rôle essentiel dans l'exploitation des victimes de traite.

Avec la difficulté à traverser une Libye en guerre civile, la pression internationale sur l'État d'Edo et les actions destinées à décourager ou empêcher les victimes de traverser le désert *via* le Niger, les conditions de la traite en Europe se sont modifiées. L'enjeu est ainsi moins de faire venir du Nigéria que de recruter en Europe et de profiter du travail de femmes déjà impliquées dans la prostitution. Cela a lieu alors que le montant des dettes a diminué, reposant sur des périodes d'exploitation plus courtes.

Dans ce contexte les services de police de nombreux États redécouvrent le rôle de groupes criminels directement impliqués dans les activités de traite. C'est particulièrement le cas des confraternités initialement issues des universités comme le Black Axe, la Supreme Eiyé Confraternity, les groupes Maphites ou les « Vikings ». Ces groupes appelés « cults » au Nigéria sont implantés en Europe au moins depuis le début des années 2000 et sont entrés en compétition avec les *madams* pour la prise en charge et l'extraction des revenus de la traite. Ils reproduiraient aussi ces processus avec des jeunes hommes nigériens devant mendier pour rembourser une dette comme cela est le cas dans le Nord de l'Italie.

Dans le même temps, le nombre de demandes faisant état de fuites à la suite de menaces des « cults » au Nigéria a augmenté ces dernières années. En Europe, ces groupes criminels ont tenté de profiter de l'afflux de jeunes hommes pour recruter. Alors que l'essentiel des revenus tirés des activités est renvoyé au Nigéria, certaines arrestations récentes montrent que ces groupes criminels disposent de relais au sein même de l'État nigérian et qu'ils n'hésitent pas à les mobiliser pour faciliter leurs activités.

41. OCHA, *North-East Nigeria Humanitarian Situation Update : Progress on key activities from the 2019-2021 Humanitarian Response Strategy*, Janvier 2020.

42. Ellis S., *This presents darkness, A history of Nigerian Organised Crime*, Hurst, 2016

Les crises maliennes

par Marie Allegret,

experte en gestion civile des crises et transitions politiques, présidente du Global observatory on political violence (GOPV)

Qu'il paraît loin le temps des photos iconiques de la grande mosquée de Djenné ou des échelles dogons dansant au rythme des blues touareg. L'heure est aux récits funestes dont les groupes terroristes et les violences intercommunautaires sont au cœur. Les victimes civiles et militaires se comptent par milliers depuis 2012, après qu'un coup d'État et la défaite cuisante des forces armées maliennes face à une insurrection touareg et à une offensive djihadiste, n'aient précipité le Mali au bord d'un gouffre dont il ne s'est relevé qu'après avoir sollicité l'aide militaire de la France. Si la chute de l'État malien coïncide avec celle du régime libyen, les causes des crises maliennes sont d'abord internes, crises que ni la classe politique, ni les acteurs internationaux n'ont été en mesure de juguler jusqu'à présent.

État du Sahel grand comme deux fois et demie la France, le Mali est un pays parmi les plus pauvres au monde. Les régions septentrionales désertiques et arides, contrastent fortement avec celles du centre, « grenier à riz » du pays inondé par le fleuve Niger, et du sud, régions où vivent 90% de la population. Tandis que le Nord est principalement touareg, maure et songhaï, le Centre est majoritairement peuplé de Peuls et de Dogons. Les Bambaras, ethnie majoritaire au Mali, habitent le Sud. Dans le Nord comme au Centre, les terres sont partagées entre éleveurs et agriculteurs, les uns nomades, les autres sédentaires. De confession musulmane dans une grande majorité, les Maliens pratiquent un islam malékite tolérant, influencé par des confréries soufies.

Indépendant depuis le 22 septembre 1960, le Mali a vécu sous le joug des régimes autoritaires, socialiste puis militaire, jusqu'au 26 mars 1991 où le coup d'État du lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, dit ATT, débouche sur une période de transition qui s'achève par la constitution de la troisième république et la consécration du

multipartisme et de la laïcité de l'État malien. Respectueux des rituels électoraux, le Mali fait bonne figure malgré une indépendance toute relative du pouvoir judiciaire. Un temps symbole d'une transition démocratique réussie et louée par les institutions internationales desquelles il dépendait déjà fortement, l'État malien est rongé par la corruption qui sévit autant au sein de la classe politique que de l'armée, miné par le clientélisme et le clanisme.

Tandis que les politiques menées ont contribué au développement d'un terreau fertile aux méfiances et au racisme réciproques entre les peuples du Nord et ceux du Sud, les fractures inter et intra-ethniques sont elles aussi responsables des conflits et de la multiplication des groupes armés au nom d'alliances opportunistes défiant parfois toute logique, et capables d'accoucher d'unions entre les nordistes et les sudistes. Au Centre, les conflits sont le fruit des compétitions entre les Peuls et les Dogons pour un accès aux ressources naturelles mal régulé et aggravé aujourd'hui par la présence djihadiste, l'absence de l'État, l'impunité régnante et, quand ils sont présents, des lignes parfois troubles entre les représentants de l'État et des pratiques mafieuses. Si l'intensité des violences est un phénomène nouveau, les conflits fonciers dans cette zone particulièrement riche, existent depuis toujours.

Laxiste dans sa gestion des crises touaregs, un temps déléguée à des milices, le Président soumit également la population du Nord à la brutalité de soldats restés impunis. Lent et minimaliste dans l'application des accords de paix dont le volet économique et social a été négligé au profit de la sécurisation des zones, ATT élu en 2002, rouverte des blessures mal cautérisées. Pendant ce temps, la colère gronde parmi des soldats mal équipés, peu valorisés et insuffisamment formés pour faire face aux rébellions du Nord. Il est renversé par le capitaine Sanogo le 21 mars 2012 alors même qu'une salve indépendantiste et que les hommes d'AQMI présents dans le nord Mali depuis 2007 déferlent sur les villes de Kidal, Gao et Tombouctou. L'indépendance de l'Azawad, territoire qui représente toute la partie nord du Mali, est alors déclarée avant d'être abandonnée en 2013. L'État malien s'effondre révélant au grand jour ses faiblesses dont il peine toujours à se relever en dépit des soutiens extérieurs.

C'est dans ce contexte, sur autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies et à la demande du Mali, que la France lance l'opération Serval le 11 janvier 2013 à laquelle succèdera Barkhane en 2014. Elle compte aujourd'hui 5 100 hommes auxquels viendront s'ajouter les effectifs de la « Task Force Takuba », une unité européenne conjointe de forces spéciales déployée dans la région du Liptako, nœud gordien du terrorisme au carrefour des trois frontières du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Sept ans après son déploiement, l'état des lieux est accablant et inquiétant. De son propre aveu, le chef d'état-major des armées déclare devant le Sénat en février 2020 : « nous assistons à la reconstitution d'un califat territorial, l'État islamique au Grand Sahara (EIGS), succursale de Daech auquel il a fait allégeance en 2016. »

Pis encore, les terroristes ont gagné du terrain, notamment dans les régions de Mopti et de Ségou au centre du pays. En dépit d'un accord de paix signé entre les ethnies peul et dogon, les attaques perpétuées par les milices d'auto-défense à caractère ethnique et celles des groupes armés comme la Katiba Macina dirigée par le prédicateur radicalisé Amadou Koufa, se multiplient et génèrent aujourd'hui le plus grand nombre de victimes, au point d'imaginer possible un dialogue avec ces groupes pourtant longtemps rejeté par le gouvernement malien. Site d'exploitation aurifère artisanale à l'ouest du pays, la région de Kayes d'où est issue la majorité des demandeurs d'asile en France - en hausse de 19% en 2019 -, a été la cible de deux attaques terroristes début 2020.

Si l'or est la seule richesse du sous-sol malien, les territoires vastes, lunaires et peu peuplés du Nord font la lie des trafics en tout genre. Le narcotrafic et les enlèvements dont a été l'objet le chef de file du principal parti d'opposition alors qu'il battait campagne dans la région de Tombouctou le 25 mars 2020, constituent une source de revenus importants pour les groupes armés. Proies de ces groupes et victimes collatérales des attaques visant les forces armées appelées les FAMa, les casques bleus et les forces internationales dans le nord et le centre du pays, les civils le sont également des réseaux de la traite des personnes et des soldats de l'armée malienne. En effet, au nom d'un amalgame aux allures vengeresses entre les Peuls, il est vrai

majoritaires au sein des groupes armés du centre, et les djihadistes, les Nations unies ont recensé plus de cent exécutions arbitraires au cours du premier trimestre 2020, le plus souvent perpétuées à la suite d'attaques visant les FAMa.

L'incapacité de la force Barkhane à contenir la menace djihadiste contribue au développement d'un sentiment anti-français soutenu par des rumeurs complotistes. Sans surprise, les dirigeants des pays du G5, un cadre de coopération régionale réunissant le Mali, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, ont réaffirmé lors du sommet de Pau en janvier 2020, leur soutien à l'intervention française. En outre, ils la dotent d'un organe de coordination des actions internationales placé sous le commandement joint de Barkhane et de la force du G5 Sahel, la coalition pour le Sahel. Alors que chercheurs et militaires s'accordent sur le fait que la réponse sécuritaire est insuffisante face aux contestations sociales et politiques, le sommet de Pau apporte une solution technocrate et sécuritaire sans engagement politique fort. De surcroît, il fait fi du courant wahhabite aujourd'hui armé d'un mouvement politique ainsi que des accords de paix de 2015 dont l'application concrète se perd dans les lenteurs bureaucratiques et l'immobilisme politique, accords qui au demeurant ne correspondent plus ou qu'en partie aux réalités d'un Mali en feu.

Que cachent les demandes d'asile en provenance d'Albanie ?

par Olivier Peyroux,
sociologue

Depuis 2016, les ressortissants albanais sont parmi les plus nombreux à demander l'asile en France. Malgré un taux d'acceptation par l'OFPPA très faible, 5,5%, en 2019, l'Albanie se situait encore cette année en deuxième position (en incluant les mineurs) avec un nombre de demandeurs en valeur absolue en augmentation par rapport aux années précédentes. La migration des Albanais est un phénomène d'ampleur qui dépasse le cadre de l'asile. Entre 2011 et 2018, 356 000 personnes⁴³ ont quitté le pays soit 12% de la population⁴⁴. Actuellement l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont les principaux pays de destination.

Ces départs massifs contrastent fortement avec le processus d'intégration politique récent du pays. En 2010, les ressortissants albanais bénéficient de la suppression des visas court-séjours pour l'espace Schengen. En 2014, l'Albanie devient officiellement candidate à l'UE. En mars 2020, le veto de la France et des Pays-Bas pour l'adhésion est levé. L'Albanie relève donc d'un paradoxe où, d'un côté, l'ensemble des pays membres de l'UE ne cessent de reconnaître les progrès en matière de justice, d'État de droit, de stabilité économique et, de l'autre, la population fuit en masse le pays.

Des indicateurs comme le taux de chômage des jeunes qui dépasse les 30%, le salaire moyen qui plafonne à 350 euros et l'augmentation des prix (loyer, énergie, nourriture) seraient, selon les chancelleries occidentales, les causes principales de cet exode. Si, bien-sûr ces éléments sont à prendre en compte dans les raisons qui poussent de nombreux Albanais à partir, ils ne peuvent constituer les seules causes explicatives

des demandes d'asile. En effet, l'ensemble des pays des Balkans non-UE connaissent des processus économiques semblables qui se traduisent par un taux de chômage des jeunes dépassant les 30%, une augmentation des prix, etc. Ainsi, en suivant ce raisonnement c'est la Serbie, pays des Balkans non-UE le plus peuplé (6 millions d'habitants), qui devrait être le principal pourvoyeur des demandeurs d'asile balkaniques en Europe de l'Ouest ce qui n'est pas le cas.

Pour comprendre la particularité de la migration albanaise, il est nécessaire de revenir sur quelques aspects marquants de l'histoire récente du pays. Après des années d'un régime communiste et isolationniste, les années 90 en Albanie sont marquées par différents épisodes de tensions économiques et sociales. En 1997, l'effondrement du système des pyramides financières albanaises⁴⁵ vient ruiner du jour au lendemain des centaines de milliers de familles. La croissance économique plutôt soutenue s'arrête. Pendant un an, le pays n'est plus gouverné. Ce chaos politique et économique accentue les départs à l'étranger. En 2001, le nombre d'Albanais partis s'installer en Grèce et en Italie était respectivement de 500 000 et 270 000⁴⁶. En parallèle, le pays connaît un exode rural sans précédent des régions montagneuses vers les grandes villes (Tirana, Shkodër, Elbasan). La capitale qui, au début des années 1990, comptait à peine 200 000 habitants, a vu sa population quadrupler en 25 ans. Cet exode résulte en partie du flou encadrant le système de redistribution des terres au sortir de la période communiste. Cette insécurité foncière a mis en exergue les défaillances de la justice perçue par la population comme lente⁴⁷ et corrompue. La résurgence des *gjakmarrja*, littéralement « reprises de sang », qui avaient pratiquement disparu sous Enver Hoxha, s'explique par le besoin d'une instance parallèle de résolution des conflits, s'inspirant du Kanun⁴⁸. En 2010, lors de la suppression des visas court-séjour, l'absence de perspectives dans une économie en récession conjuguée aux effets de la crise grecque frappant la diaspora albanaise, a entraîné une nouvelle vague de migration tournée cette fois-ci vers l'Allemagne. L'arrivée massive de demandeurs d'asile syriens en 2015 a conduit à réduire,

pour les ressortissants des Balkans, le délai de traitement à 15 jours, avec un taux de protection quasi nul. Les effets se sont vite fait sentir. De plus de 50 000 demandes déposées en 2015 par des ressortissants albanais, le nombre a chuté, en 2018, sous la barre des 2 000. Les demandeurs se sont alors réorientés vers la France et le Royaume-Uni. Ces pays ont, à leur tour cherché, à limiter le nombre de demandes en s'inspirant de la politique allemande.

Dès 2014, cette volonté d'émigration a engendré divers trafics au pays. Des agences dans les rues de Shkodër ou de Tirana ont alors vendu des « services garantis » pour la migration au Royaume-Uni ou l'obtention de la demande d'asile en France. Des jeunes couples, issus souvent des classes moyennes, pouvaient alors se procurer, moyennant finance, des faux certificats de *gjakmarrja* (vendetta), des adresses de services sociaux, etc. Ces « prestations » de moins en moins efficaces pour l'obtention de l'asile sont en nette diminution.

Depuis trois ans, une autre tendance se dessine. Elle se traduit par une surreprésentation des Roms parmi les demandeurs albanais⁴⁹. Comparativement aux autres pays des Balkans, en Albanie, la situation de cette minorité est particulièrement critique. Le développement sans précédent des grandes villes a engendré une forte pression sur les terrains constructibles. Les Roms en payent le plus lourd tribut car très peu d'entre eux possèdent un titre de propriété ou sont en mesure de prendre un avocat. Les destructions de leurs habitations en torchis se multiplient au fur et à mesure que les villes s'étendent. Elles ne suscitent guère de protestations dans ce pays où la reconnaissance officielle de cette minorité date seulement de 2017⁵⁰. Parallèlement aux risques d'expropriation, les activités informelles, comme la collecte de cartons, de plastiques et de bouteilles ont été réglementées et confiées à des entreprises privées. Des familles roms entières se sont alors retrouvées sans activités économiques et sans logement. Si certaines ont pu bénéficier de programmes de relogement à l'expiration du terme, partir est devenu l'une des seules options porteuses d'espoir. Sans ressources et en l'absence de connaissances à l'étranger, ces familles représentent une cible facile. Elles sont approchées au pays par des

intermédiaires qui leur font miroiter un travail et un logement à l'étranger tout en leur avançant les frais de transport. Arrivées en France, pour rembourser, certaines après avoir déposé une demande d'asile, se retrouvent contraintes à la mendicité ou à l'exploitation sexuelle. Depuis trois ans, les multiples affaires à Nîmes, Bordeaux, Paris ou Toulouse de proxénétisme dont les victimes de nationalité albanaise appartiennent en grande partie à la minorité rom, attestent de cette nouvelle tendance. La présence à Toulouse de familles rom albanaises entre juillet 2018 et septembre 2019 ayant déposé une demande d'asile, en situation de mendicité avec des enfants en bas-âge dans l'hyper-centre, relève du même processus. L'implication de petits réseaux criminels qui profitent du désir de migration ne touche pas que la minorité rom. Les adolescents provenant de petites villes du Nord ou de l'Est de l'Albanie font depuis quelques années l'objet de recrutement par des réseaux qui les utilisent pour des cambriolages et la revente d'héroïne en France. Mêmes lorsqu'ils sont reconnus par la protection de l'enfance comme mineurs non accompagnés, les contraintes qu'ils subissent perdurent. Si certains mineurs ont des positions au sein de ces organisations, d'autres sont exploités avec des pressions importantes sur eux et leur famille restée au pays. L'évolution des profils sociologiques des demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés albanais en France résulte d'une emprise accrue de petites structures criminelles sur des populations fragilisées au pays. Roms en milieu urbain, jeunes de villes moyennes sans perspectives professionnelles sont ciblés pour générer des profits à l'étranger. Au Royaume-Uni, depuis 2015 cette criminalité protéiforme est documentée par les pouvoirs publics. Elle permet à de nombreuses victimes de faire l'objet de protection⁵¹.

En France, malgré une hausse du nombre des enquêtes pénales pour proxénétisme, vente d'héroïne, cambriolages, trafic de migrant visant des ressortissants albanais, la situation des victimes et des « petites mains » demeure très peu étayée. Or, une meilleure compréhension sur le processus de recrutement des personnes, les pressions subies, les risques encourus en cas de retour au pays est nécessaire afin de permettre à l'OFPPA et aux institutions compétentes d'identifier davantage les situations qui devraient faire l'objet d'une protection.

43. INSTAT (Institut National des Statistiques - Albanie). Ressources en ligne : <http://www.instat.gov.al/>

44. Toujours d'après l'INSTAT la population de l'Albanie début janvier 2020 était estimée à 2 845 955.

45. Il s'agissait d'un montage financier frauduleux basé sur le système de Ponzi. La méthode est la suivante : la rémunération élevée des actionnaires du fonds fonctionne uniquement par les sommes amenées *via* les nouveaux entrants. Lorsque leur nombre n'est plus suffisant la supercherie se révèle. Les épargnants se précipitent pour vendre leurs titres. Le fonds s'écroule tandis qu'une partie de la somme a déjà été détournée au profit des initiateurs du montage. La majorité des souscripteurs perdent leurs économies ainsi placées. Voir le roman *Terre brûlée* de Dashnor Kokonozi (Non Lieu, 2013 ; trad. Évelyne Noygues).

46. INSTAT, *Op. cit.*

47. A ce jour les litiges en cours sont toujours légion.

48. Droit coutumier élaboré au XV^e siècle par Lekë Dukagjini. Le Kanun ne se résume pas à la Vendetta il se compose de 12 livres et régit l'ensemble de la vie sociale et familiale. Il concernait principalement les populations guègues (Nord de l'Albanie et Kosovo).

49. D'après mes recherches de terrain effectuées à Toulouse, Grenoble et Lyon, la majorité de demandeurs interrogés se déclarait rom. Cette tendance m'a été confirmée par les Centre d'accueil pour demandeurs d'asile interrogés.

50. La loi 96/2017 indique que les Roms sont désormais l'une des 9 minorités nationales reconnues en Albanie.

51. En 2019 avec les Vietnamiens, les Albanais faisaient toujours parties des deux nationalités qui concentraient le plus grand nombre de personnes reconnues officiellement en tant que victimes potentielles de traite des êtres humains. Voir 2019 UK Annual Report on Modern Slavery, open government Licence, Londres octobre 2019.

Afghanistan
Province du Badakhshan
1990

La guerre civile en Afghanistan entre différents seigneurs de guerre et ethnies (1989-1992) affaiblit considérablement le pays, déjà miné par 10 ans d'invasion de l'Union Soviétique. Reza a alors troqué son regard de photjournaliste contre le rôle de consultant pour les Nations unies. Pendant 9 mois, il arpente les montagnes reculées, dans les provinces de Badakhshan, Takhar, Baglan, Kunduz, tentant de placer la paix au cœur des négociations entre les chefs de villages. Pourtant, son appareil est toujours à portée de main, tel le témoin d'une époque chaotique.

Dans la province du Badakhshan, au cœur de ce tourment, Reza rencontre un petit garçon qui sort de l'école, une petite plante dans la main. En prenant la photo, il lui demande alors ce qu'il souhaite faire de cette plante. L'enfant lui répond, comme une évidence, « Je vais en faire un arbre ».

© REZA

Chapitre 2

L'asile en Europe

Panorama statistique

La demande d'asile à nouveau en hausse dans l'UE

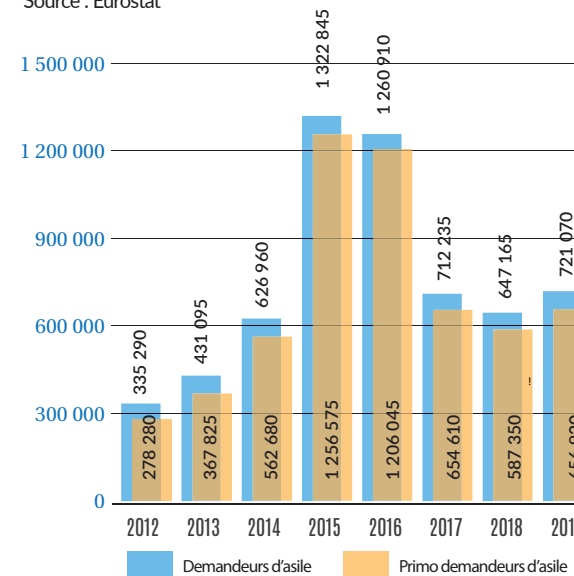
D'après Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne (UE), 656 920 primo-demandeurs⁵² ont été enregistrés dans l'UE à 28 États membres, et 612 670 primo-demandeurs d'asile, dans l'UE à 27 États en prenant en compte le Brexit⁵³. Le Royaume-Uni a officiellement quitté l'UE le 30 janvier 2020, ce rapport prend donc en compte les données 2019 d'une UE à 28 États membres. De plus, il est à noter que ces chiffres concernent les ressortissants de pays tiers. Des demandes d'asile de ressortissants de l'UE ont également été enregistrées et font l'objet d'une analyse séparée⁵⁴.

C'est une augmentation de 11,8% par rapport à 2018 (587 350 primo-demandeurs d'asile cette année-là), et la première enregistrée depuis 2016, après une baisse constante des chiffres annuels. Mais le nombre de primo-demandeurs a tout de même diminué de 47,6% par rapport à 2015 (1 256 575). Près d'un primo-demandeur d'asile sur quatre se trouve en Allemagne avec 142 450 demandes soit une baisse de 12% par rapport à 2018.

La France est, d'après Eurostat, en deuxième position avec 119 915 primo-demandeurs soit une augmentation de 7,6%⁵⁵. L'Espagne suit de près avec 115 170 primo-demandeurs soit une hausse de 118,4% par rapport à 2018. Ces trois États regroupent ainsi 57,4% des premières demandes d'asile au sein de l'UE. On retrouve ensuite la Grèce avec 74 910 primo-demandeurs en hausse de 15,3%, puis le Royaume-Uni qui compte 44 250 primo-demandeurs, en hausse de 15%, et l'Italie avec 35 005 primo-demandeurs, en baisse de 34%. Il est à noter que d'autres pays ont connu une augmentation importante, tels que Chypre (+67%), la Suède (+28%), la Belgique (+27%), et les Pays-Bas (10%). A contrario, les pays suivants ont connu une baisse notable : la Bulgarie (-16%), le Danemark (-25%), la Hongrie (-26%), la Finlande (-17%), et l'Autriche (-7%).

Évolution des demandes d'asile dans l'UE à 28 États membres, 2012-2019

Source : Eurostat



52. Eurostat entend par «primo-demandeur d'asile» toute personne qui, pour la première fois, a introduit une demande de protection internationale ou a été incluse dans une telle demande comme membre de la famille.

53. Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe. Données annuelles agrégées (arrondies)*. Hors demandes d'asile de ressortissants des 28 pays membres de l'UE.

54. Voir *infra* dans ce chapitre

55. Les données fournies par Eurostat utilisées pour ce chapitre, à des fins de comparaison, diffèrent des données nationales fournies par l'OFPPA et figurant dans le chapitre suivant L'asile en France. Une analyse sur les données transmises par les autorités françaises à Eurostat est présentée dans ce chapitre.

Nombre de primo-demandeurs d'asile de ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE, 2018-2019

Source : Eurostat

	2019	2018	Evolution en %
UE à 28	656 920	587 350	+11,8%
UE à 27	612 670	548 950	+11,6%
Allemagne	142 450	161 885	-12,0%
France	119 915	111 415	+7,6%
Espagne	115 170	52 730	+118,4%
Grèce	74 905	64 975	+15,3%
Royaume-Uni	44 250	38 400	+15,2%
Italie	35 005	53 440	-34,5%
Suède	23 125	18 075	+27,9%
Belgique	23 100	18 130	+27,4%
Pays-Bas	22 480	20 465	+9,8%
Chypre	12 695	7 610	+66,8%
Autriche	10 775	11 580	-7,0%
Irlande	4 740	3 655	+29,7%
Malte	4 000	2 035	+96,6%
Slovénie	3 615	2 800	+29,1%
Pologne	2 765	2 405	+15,0%
Danemark	2 600	3 465	-25,0%
Roumanie	2 455	1 945	+26,2%
Finlande	2 440	2 950	-17,3%
Luxembourg	2 200	2 225	-1,1%
Bulgarie	2 075	2 465	-15,8%
Portugal	1 735	1 240	+39,9%
Rép. tchèque	1 570	1 350	16,3%
Croatie	1 265	675	87,4%
Lituanie	625	385	62,3%
Hongrie	465	635	-26,8%
Slovaquie	215	155	38,7%
Lettonie	180	175	2,9%
Estonie	100	90	11,1%

L'Allemagne poursuit sa baisse engagée depuis 2017, et suit la diminution progressive des primo-demandeurs syriens et irakiens qui sont toujours les deux premiers pays d'origine des primo-demandeurs dans ce pays. La Turquie y occupe la troisième place avec un nombre relativement stable de 10 785 primo-demandeurs.

Selon les données d'Eurostat, la France se situe en seconde position avec 119 915 primo-demandeurs en 2019. Cependant, la France ne se conforme pas actuellement aux exigences réglementaires relatives à Eurostat, et se trouve en réalité devant l'Allemagne⁵⁶.

La troisième place de l'Espagne fait suite à une progression régulière du nombre de primo-demandeurs observée depuis 2016. La hausse des demandes de Vénézuéliens a participé à cette évolution qui double chaque année depuis trois ans, mais leur part dans les primo-demandeurs en Espagne reste stable (autour de 35%). Cependant, les primo-demandeurs colombiens ont augmenté de 241% en Espagne en 2019 par rapport à 2018 avec 28 880 primo-demandeurs, mais aussi les Salvadoriens (+101% avec 4 715 primo-demandeurs), les Honduriens (+180%, 6 730 primo-demandeurs), les Nicaraguayens (+329%, 5 840 primo-demandeurs), et les Péruviens (+655%, 3 965 primo-demandeurs). Les trois premiers pays continuent de concentrer plus de la moitié des primo-demandeurs d'asile avec des écarts relativement importants avec les pays suivants dans le classement.

Eurostat compte 1 279 primo-demandeurs d'asile par million d'habitants en moyenne dans l'UE à 28⁵⁷. Si l'on prend en compte la population nationale des États membres, le premier pays d'accueil est Chypre avec 14 495 primo-demandeurs par million d'habitants, puis Malte (8 104), la Grèce (6 984) et le Luxembourg (3 585). La France se classe 8ème avec 1 789 primo-demandeurs par million d'habitants, ou 7ème si l'on prend en compte le chiffre du ministère de l'Intérieur⁵⁸.

En bas du classement, on retrouve la Lettonie (93), l'Estonie (76), la Pologne (73), la Hongrie (48) et la Slovaquie (39). Si l'on compare les classements des pays européens selon la part des primo-demandeurs par rapport au total européen et le ratio du nombre de primo-demandeurs à la population nationale, les résultats sont différents et rappellent que les données statistiques peuvent être mises en perspective et analysées de différentes manières. Le ratio du nombre de primo-demandeurs par million d'habitant permet d'évaluer l'enjeu de l'accueil et de la prise en charge des demandeurs d'asile au regard du contexte national.

Le tableau comparatif fait ainsi apparaître des pays comme Chypre, Malte, le Luxembourg, ou la Slovénie dans les dix premiers pays d'accueil rapporté à la population nationale. En 2019, l'Allemagne reste le premier pays d'accueil en données brutes, mais elle apparaît en retrait dans le classement par ratio, tout comme l'Italie, les Pays-Bas, ou le Royaume-Uni.

Les statistiques faussées de la France dans les données Eurostat

Selon les données d'Eurostat, la France se situe en seconde position avec 119 915 primo-demandeurs en 2019. Ce chiffre est cependant erroné. En effet, la France ne transmet pas à Eurostat les données relatives à l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés, comme les autres pays, mais seulement celles qui concernent les demandes relevant de la responsabilité de la France et enregistrées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Les demandeurs placés sous procédure Dublin en préfecture en 2019, et dont la demande n'a pas été requalifiée dans l'année, ne figurent donc pas dans ces données. Inversement, l'OFPRA comptabilise des demandes enregistrées les années précédentes en préfecture et requalifiées en 2019. Cette transmission incorrecte des chiffres de l'asile par la France auprès d'Eurostat est mentionnée par le ministère dans sa publication de début d'année portant sur quelques chiffres clés de l'asile en France en 2019⁵⁹, qui précise que la France ne se conforme actuellement pas aux exigences réglementaires relatives à Eurostat - ce qui fausse nécessairement la comparaison.

Cette publication du ministère de l'Intérieur français mentionne ainsi 143 030 premières demandes d'asile enregistrées en préfecture en 2019, ce qui fait de la France le premier pays de demandes d'asile en Europe devant l'Allemagne (142 450). La comparaison des données concernant les principaux pays d'origine fait également apparaître des différences : les statistiques par nationalité d'Eurostat et du ministère portent toutes les deux sur les enregistrements OFPRA mais l'agence européenne comptabilise le nombre total de demandeurs incluant les mineurs accompagnants (Afghanistan : 9 995 ; Albanie : 8 010 ; Géorgie : 7 735) tandis que les données OFPRA concernent des dossiers de demande d'asile pouvant inclure plusieurs membres d'un ménage (Afghanistan : 9 173 ; Guinée : 6 029 ; Géorgie : 5 780 ; Albanie : 5 598).

56. Voir *infra* dans ce chapitre

57. Eurostat calcule cette donnée avec le nombre de primo-demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers divisé par la population de l'UE 28, multiplié par 1 000 000. Eurostat, Population au 1 janvier par âge et sexe.

58. Voir *infra* dans ce chapitre59. Ministère de l'Intérieur, *L'essentiel de l'immigration - chiffres clés*, 21 janvier 2020.

Classement des États membres de l'UE entre 2017 et 2019 selon la part du nombre total de primo-demandeurs d'asile de l'UE et par million d'habitants

Source : Eurostat

PART DU NOMBRE TOTAL DE PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE DE L'UE						
RANG	2017	Part en %	2018	Part en %	2019	Part en %
1	Allemagne	30,3	Allemagne	27,6	Allemagne	21,7
2	Italie	19,3	France	19	France	18,3
3	France	14	Grèce	11,1	Espagne	17,5
4	Grèce	8,7	Italie	9,1	Grèce	11,4
5	Espagne	5,2	Espagne	9	Royaume-Uni	6,7
6	Royaume-Uni	5	Royaume-Uni	6,5	Italie	5,3
7	Suède - Autriche	3,4	Pays-Bas	3,5	Suède Belgique	3,5
8	Pays-Bas	2,5	Belgique Suède	3,1	Pays-Bas	3,4
9	Belgique	2,1	Autriche	2	Chypre	1,9
10	Chypre Roumanie Finlande	0,7	Chypre	1,3	Autriche	1,6

NOMBRE DE PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE PAR MILLION D'HABITANTS						
RANG	2017	Primo-demandeurs en millions d'habitants	2018	Primo-demandeurs en millions d'habitants	2019	Primo-demandeurs en millions d'habitants
1	Grèce	5 288	Chypre	8 805	Chypre	14 494
2	Chypre	5 235	Grèce	6 049	Malte	8 104
3	Luxembourg	3 928	Malte	4 278	Grèce	6 984
4	Malte	3 498	Luxembourg	3 696	Luxembourg	3 584
5	Autriche	2 560	Allemagne	1 955	Espagne	2 454
6	Allemagne	2 402	Suède	1 786	Suède	2 260
7	Suède	2 220	France	1 665	Belgique	2 016
8	Italie	2 089	Belgique	1 591	France	1 789
9	France	1 377	Slovénie	1 355	Slovénie	1 737
10	Belgique	1 236	Autriche	1 313	Allemagne	1 716

À la fin de 2019, 898 675 demandes d'asile sont en cours d'étude par les autorités nationales dans les 28 États, soit une légère baisse par rapport à la fin de l'année 2018 (878 600). Cette donnée permet d'évaluer comment les autorités nationales font face à la charge de travail suite aux arrivées de demandeurs d'asile dans l'UE. L'Allemagne compte le plus grand nombre de demandes en attente avec 326 770 demandes soit 39% du total européen, suivie par l'Espagne (133 020 soit 16%), la Grèce (105 450, soit 13%), la France (74 385 soit 9%), et l'Italie (47 020 soit 6%). Chypre a connu une hausse particulièrement

importante (+85%), tout comme l'Espagne (+69%) et la Belgique (+49%). Des baisses importantes ont été enregistrées en Italie (-54%), en Autriche (-29%) et en Suède (-27%).

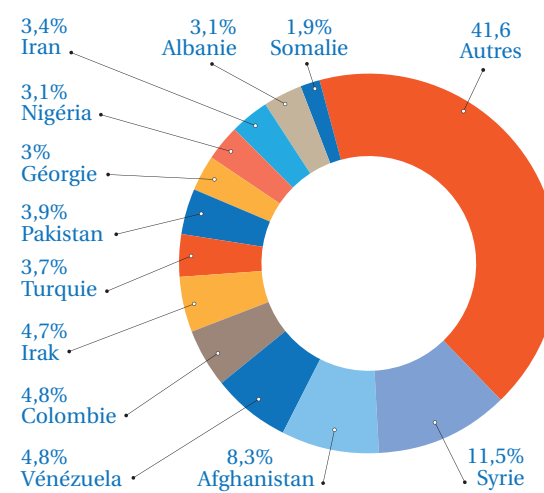
Les données 2019 indiquent également une évolution importante des pays d'origine des demandeurs d'asile. Les Syriens représentent toujours la première nationalité avec 75 740 premières demandes, soit 11,5% des demandes. Cependant, ce chiffre a diminué de 6% par rapport à 2018. Plus de la moitié de ces demandes sont enregistrées en Allemagne (39 300 soit 51%). C'est la première nationalité

dans sept États membres. Suivent les Afghans avec 54 675 primo-demandeurs soit 8,3% des demandes (une hausse de 33% par rapport à 2018). Près de la moitié des primo-demandeurs afghans sont enregistrés en Grèce (23 700, soit 43%). C'est la principale nationalité dans cinq États membres. Les Vénézuéliens avec 44 790 soit 6,8% des demandes, sont passés de la cinquième place en 2018 à la troisième place en 2019, avec une hausse de 102%. 90% des premières demandes sont enregistrées en Espagne. C'est la principale nationalité seulement dans ce pays. Ces trois nationalités représentent 26,6% des premières demandes enregistrées dans l'UE 28 en 2019.

Parmi les autres nationalités, la Colombie fait son entrée dans le classement des cinq premiers pays avec 31 845 primo-demandes soit une hausse de 216% par rapport à 2018. Malgré une baisse de 23%, l'Irak est cinquième avec 30 650 primo-demandeurs. La Turquie est en légère hausse (+8%) avec 23 030 et le Pakistan se stabilise avec 25 395 primo-demandeurs. La Géorgie est en hausse de 10% avec 19 925 primo-demandeurs ainsi que l'Albanie avec 20 500 (+4,7%) alors que le Nigéria est en baisse de 8% avec 20 665 primo-demandeurs tout comme l'Iran de 4% avec 22 325 primo-demandeurs. La Somalie fait aussi son entrée dans le classement avec une hausse de 32% et 12 800 primo-demandeurs.

Primo-demandeurs d'asile dans les États de l'UE, 2019

Source : Eurostat



La demande d'asile des ressortissants de l'UE

En 2019, 365 primo-demandeurs d'asile ressortissants d'un des 28 États membres de l'UE ont déposé une demande d'asile dans un autre État membre selon Eurostat. Ce chiffre est en légère hausse puisqu'ils y avaient 290 et 300 primo-demandeurs européens en 2017 et 2018. En 2019, les États membres qui ont enregistré ces demandes sont l'Allemagne (60), les Pays-Bas (55), le Danemark (45), la Belgique (40), l'Autriche (20), l'Espagne (15), la Finlande (15), la Grèce (10), l'Italie (5), la République tchèque (5), le Royaume-Uni (5). On dénombre entre 25 et 35 primo-demandeurs originaires de Roumanie, d'Italie, de Lituanie, d'Allemagne, de France, entre 10 et 20 primo-demandeurs originaires de Pologne, de Hongrie, d'Espagne, de Bulgarie, de Lettonie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, des territoires britanniques d'outre-mer, de Grèce, de Croatie, et moins de 10 primo-demandeurs de République tchèque, de Belgique, de Chypre, du Portugal, de Slovaquie, de Finlande, et de Suède. En 2019, sur 495 décisions rendues, dont 335 en première instance et 160 en appel, 40 étaient positives dont 10 en première instance et 30 en appel. Le taux de protection global⁶⁰ est de 14,9%. La Suède a rendu 20 décisions positives en appel au titre d'une protection humanitaire, mais aussi le Royaume-Uni avec 5 décisions positives en appel. Les décisions positives concernent des ressortissants de Croatie, d'Italie, de Pologne, et de Roumanie. Cette demande d'asile est encadrée par le Protocole n°24 au traité sur le fonctionnement de l'UE relatif au droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE dit Protocole Aznar. Il établit que la demande d'asile est présumée non fondée car il inclut la présomption de sûreté dont bénéficient les États membres de l'UE. Cependant la Cour nationale du droit d'asile en France indique que la présomption posée comme principe par le protocole n'est pas irréfragable, ce qui signifie que le demandeur a la possibilité d'obtenir une protection à condition d'étayer la crédibilité des craintes de persécution ou de menaces graves, mais aussi d'établir qu'il a sollicité la protection des autorités et que celles-ci n'ont pas été en mesure de lui assurer un niveau de protection conforme à leurs engagements européens⁶¹. Cette décision s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence sur le caractère réfragable de la présomption rendue par le Conseil d'État⁶² et dans celle d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE⁶³.

60. Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance.
 61. CNDA 30 mars 2011 n° 10013804 R
 62. CE, 30 décembre 2010 n° 305226 B
 63. CJUE grande chambre 21 novembre 2011 N. S.C-411/10

La demande d'asile des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne

En 2019, 17 110 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés ont été enregistrés dans l'UE à 28 États membres, et 13 460 à 27 États membres⁶⁴. Ces chiffres poursuivent la baisse engagée depuis 2018, avec une diminution de 13,7 % pour l'UE à 28. Le Royaume-Uni a enregistré le plus grand nombre de demandes en 2019 avec 3 650, un chiffre en légère hausse par rapport à 2018 (3 060). La Grèce a enregistré 3 330 demandes d'asile de mineurs non accompagnés soit une hausse de 26% par rapport à 2018. L'Allemagne se situe en troisième position avec 2 690 demandes, en baisse de 34%.

Ces trois premiers pays sont suivis de la Belgique (1 220, en hausse de 62%), les Pays-Bas (1 045), la Suède (890), l'Autriche (860), la Slovaquie (670), l'Italie (660). Il est à noter que l'Italie a connu une chute importante de 83% des demandes d'asile de mineurs non accompagnés.

Nombre de mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe, 2014-2019

Source : Eurostat

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Union européenne – 28 États	23 150	95 205	63 250	31 400	19 845	17 110
16 à 17 ans	15 030	55 860	43 330	24 230	14 850	11 680
14 à 15 ans	5 735	27 450	13 495	4 960	3 395	3 735
Moins de 14 ans	2 235	11 625	6 265	1 955	1 445	1 585
Inconnu	150	265	160	255	155	110
Union européenne – 27 États	21 205	91 955	60 075	29 195	16 785	13 460
16 à 17 ans	13 810	53 840	41 410	22 665	12 580	8 890
14 à 15 ans	5 210	26 655	12 590	4 470	2 780	3 020
Moins de 14 ans	2 120	11 390	6 030	1 875	1 375	1 500
Inconnu	60	70	45	180	45	55

64. Eurostat, *Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe, Données annuelles (arrondies)*. Base de données en ligne.
65. FRA, *Children in migration in 2019*, Annual Review, Mars 2020.

La France compte 755 demandes de mineurs non accompagnés en 2019, un chiffre stable par rapport à 2018 (740). La proportion la plus élevée de mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile de moins de 18 ans est enregistrée en Slovaquie avec 80%, suivie de la Bulgarie (72%), de la Slovaquie (70%), du Royaume-Uni (39%) et de la Roumanie (35%).

Comme l'indique le tableau, une grande majorité ont entre 16 et 17 ans. De plus, sur les 17 110 mineurs non accompagnés demandeurs d'asile enregistrés en 2019, 14 750 sont des garçons. Les principaux pays d'origine sont l'Afghanistan (4 630 en 2019, soit une hausse de 45%), le Pakistan (1 380, stable par rapport à 2018), la Syrie (1 315, en baisse de 1%), la Somalie (730, en baisse de 25%), la Guinée (745, en baisse de 38%), l'Irak (1 075, en baisse de 6%) et l'Érythrée (985, en baisse de 51%).

Cependant, ces chiffres ne représentent que partiellement les besoins de protection des mineurs non accompagnés en Europe et l'évaluation de leur nombre est difficile. Selon l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA), sur les 140 000 migrants appréhendés aux frontières extérieures de l'UE, 33 000 ont indiqué être des mineurs, et plus 5 000 étaient non accompagnés⁶⁵.

Selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)⁶⁶, entre janvier et septembre 2019, 12 900 enfants sont arrivés en Grèce par voie maritime dont 2 100 mineurs non accompagnés, la majorité venant d'Afghanistan, de Syrie et d'Irak. Au 30 septembre 2019, 8 300 enfants dont 1 600 non accompagnés étaient hébergés dans des centres d'accueil surpeuplés dans les îles de la mer Égée (*hotspot*). Avec 5 301 mineurs non accompagnés⁶⁷, la situation en Grèce a particulièrement mobilisé les organisations internationales et la société civile⁶⁸. Sur ces 5 301 mineurs, près de 20% vivaient dans des conditions d'accueil informelles et non sécurisées y compris dans la rue. Sur la route de la Méditerranée⁶⁹, 1 000 enfants, en majorité soudanais, sont arrivés par la mer en Italie et à Malte, et 682 ont été débarqués et placés en détention en Libye après leur interception par les garde-côtes libyens. 1 600 enfants réfugiés et demandeurs d'asile, dont 93% non accompagnés, sont enregistrés dans les centres de détention en Libye. En Espagne, environ 2 500 enfants sont arrivés dont 68% étaient non accompagnés⁷⁰.

Évolution du niveau de protection en Europe

Dans son communiqué de presse, Eurostat a publié des données sur les décisions relatives aux demandes d'asile dans l'UE sur la base d'une Union européenne à 27 États membres. Elles n'incluent pas les décisions rendues au Royaume-Uni ni les décisions sur les demandes d'asile de ressortissants britanniques. Les chiffres présentés ci-dessous traitent des données au sens d'une UE à 28 États membres puisque le Royaume-Uni a officiellement quitté l'UE le 31 janvier 2020. Les 28 États membres ont rendu un total de 569 260 décisions de première instance – contre 581 895 en 2018 – et 308 775 décisions en appel (décisions « définitives »⁷¹) – contre 308 885 en 2018⁷². Sur ces 878 035 dé-

ciisions (première instance et définitives), ils ont rendu 321 735 décisions positives accordant une protection, dont 221 030 en première instance et 100 280 après un recours. Le nombre global de décisions positives est en légère baisse par rapport à 2018, où 333 365 décisions positives relatives aux demandes d'asile avaient été prises. Le taux de protection global⁷³ en 2019 est de 56,5% (57% en 2018). Le taux de protection en première instance de 39% (37% en 2018) et le taux de protection en appel est de 33% (36% en 2018). Parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu un statut de protection, 162 870 ont un statut de réfugié, 84 085 ont une protection subsidiaire, et 74 780 ont une protection pour raisons humanitaires.

L'Allemagne est le pays à avoir rendu le plus grand nombre de décisions positives (116 225), suivie de la France avec 42 120, de l'Espagne avec 38 525, et de l'Italie avec 31 010. Ces quatre pays représentent 77% des décisions positives. Dans la suite du classement, on retrouve le Royaume-Uni (25 950), la Grèce (18 595), l'Autriche (13 730), et la Suède (11 765). En bas y figure la Slovaquie (40), l'Estonie (45), la Lettonie (55), la Hongrie (60) et la Croatie (60). Mis en perspective avec la population nationale, la Grèce est en tête du classement avec 1 734 décisions positives par million d'habitant, suivie de l'Autriche avec 1 550, puis Chypre avec 1 501, l'Allemagne (1400), la Suède (1 150), le Luxembourg (1091) et Malte (881). La France figure à la neuvième place avec 629 décisions positives par million d'habitants, contre 620 en 2018 (11ème place). En bas du classement, on retrouve la Hongrie (6), la Pologne (7), la Slovaquie (7), la République tchèque (15), la Croatie (15), et le Portugal (17). Les principaux bénéficiaires d'une protection dans l'UE restent les Syriens qui représentent 25% des décisions positives (79 415), suivis des Afghans (13%), des Vénézuéliens (12%), des Irakiens (7%), des Iraniens et des Érythréens (4%), des Turcs, des Somaliens, des Nigériens (3%), et des Pakistanais (2%).

66. HCR, *Voyages du désespoir. Arrivées d'enfants réfugiés et migrants en Europe et comment améliorer leur protection*, Janvier à septembre 2019, Octobre 2019.

67. FRA, *Children in migration in 2019*, Op.cit.

68. Voir *infra* dans ce chapitre

69. HCR, *Voyages du désespoir*, Op.cit.

70. *Ibid.* Au moment de la publication du rapport HCR, les données officielles n'étaient disponibles que pour la période de janvier à juin 2019 ; ce chiffre comprend donc les estimations du HCR pour la période écoulée depuis lors.

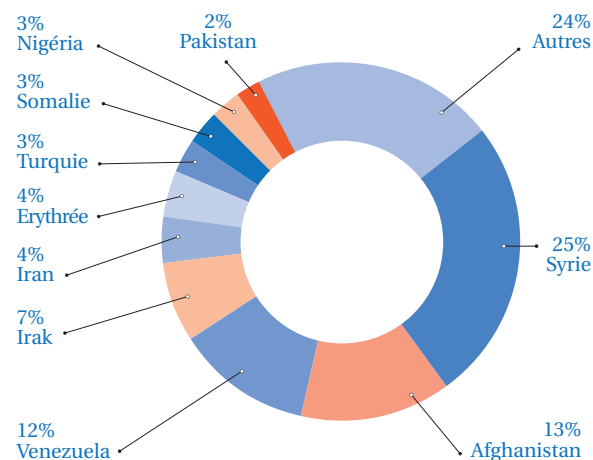
71. Eurostat entend par décision « définitive » toute décision prise par une autorité administrative ou judiciaire à l'issue d'un recours formé contre une décision rendue en première instance et qui ne peut plus faire l'objet d'un recours. Par conséquent, cette définition n'inclut pas les décisions rendues en première instance dont les délais de recours seraient forclos.

72. Eurostat, *Décisions de première instance sur les demandes par nationalité, âge et sexe, données annuelles agrégées* ; Eurostat, *Décisions définitives sur les demandes par nationalité, âge et sexe, données annuelles agrégées. Données hors ressortissants de l'UE*. Bases de données en ligne.

73. Il correspond au nombre total de décisions positives (en première instance et en appel) par rapport au nombre de décisions prises en première instance. Eurostat communique un taux de reconnaissance de 36% correspondant à la part des décisions positives dans le nombre total de décisions.

Demandeurs d'asile bénéficiaires d'un statut de protection internationale dans l'UE, par nationalités, 2019

Source : Eurostat

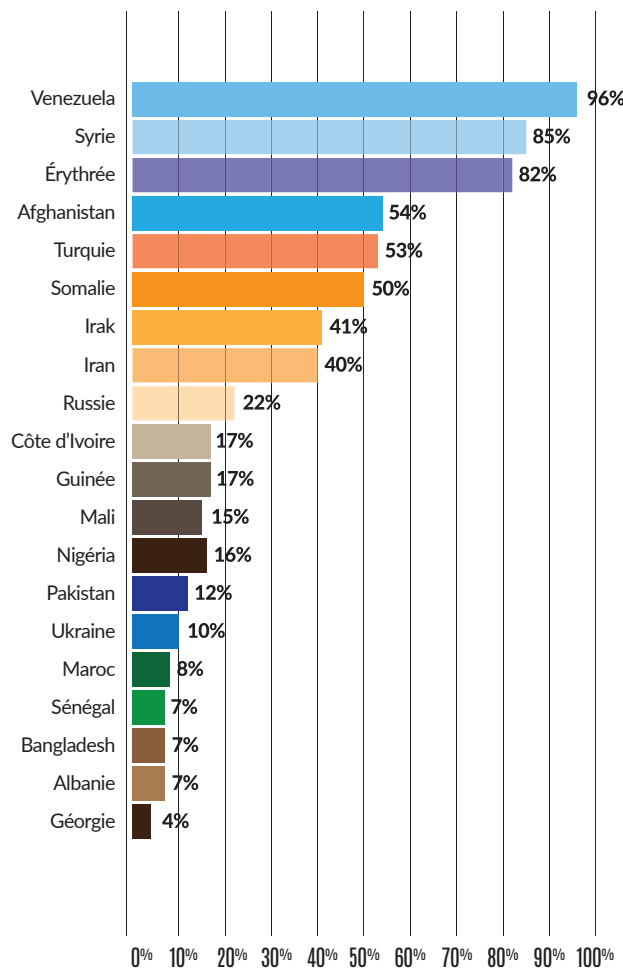


C'est la première année que les Vénézuéliens sont dans les trois premiers pays d'origine des décisions positives. De plus, la proportion des Syriens continue de diminuer puisqu'elle était de 32% en 2017 et 29% en 2018, tout comme les Afghans avec 19% en 2017 et 16% en 2018. Les Irakiens se stabilisent à 7% depuis 2018. Les trois premières nationalités ayant obtenu une protection dans chaque État membre sont relativement variable. La Syrie est le premier pays dans 11 États membres. On retrouve également dans le classement d'autres pays d'origine tels que le Zimbabwe en Irlande, le Tadjikistan en Lituanie, la Russie en Pologne, le Soudan en France, la Libye à Malte, l'Ukraine au Portugal, et la Palestine à Chypre.

Le taux de protection en première instance est supérieur à 50% pour le Venezuela (96%), la Syrie (85%), l'Érythrée (82%), l'Afghanistan (54%), la Turquie (53%), la Somalie (50%). En dessous de 15%, on retrouve le Nigéria (16%), le Pakistan (12%), l'Ukraine (10%), le Maroc (8%), le Sénégal (7%), le Bangladesh (7%), l'Albanie (7%) et la Géorgie (4%).

Taux de reconnaissance en première instance pour les vingt nationalités avec le plus grand nombre de décisions prononcées en première instance dans l'UE, 2019

Source : Eurostat



De l'Espagne avec 66% à la Hongrie avec 8%, le taux de protection en première instance est très variable d'un État membre à un autre, avec une moyenne européenne de 39% contre 37% en 2018. En tête de classement on retrouve également le Luxembourg (57%), l'Autriche (53%), la Grèce (53%), le Royaume-Uni (53%), l'Irlande (52%) et l'Allemagne (46%). Le taux de protection en première instance de la France est de 25%, suivie par la Lettonie (23%), le Portugal (23%), l'Italie (20%), et la Croatie (17%).

Certaines variations importantes sont à souligner en Espagne qui passe de 24% à 66%, au Royaume-Uni en hausse de 31% à 53%, mais aussi au Danemark de 33% à 52%, en Allemagne de 37 à 46%, en Estonie de 25% à 50%, et en Italie de 11% à 20%. Pour d'autres États, on observe une baisse importante notamment au Luxembourg

de 72% à 57%, en Belgique de 51% à 38%, en Finlande de 49% à 34%, en Lituanie de 50% à 28%, au Portugal de 60% à 23%, en Croatie de 31% à 17%, et en Hongrie de 36% à 6%. Ces variations sont également observables au regard de la nationalité des demandeurs d'asile comme le présente le tableau.

Taux de protection en première instance par État membre et pour certains pays d'origine, 2019

Source : Eurostat

	Taux de protection en première instance	Pour les ressortissants afghans	Pour les ressortissants albanais	Pour les ressortissants vénézuéliens
Union européenne 28 pays	39%	54%	7%	96%
Allemagne	46%	44%	1%	44%
Autriche	53%	57%	18%	44%
Belgique	38%	32%	5%	28%
Bulgarie	32%	4%	-	-
Chypre	40%	- ⁷⁴	-	-
Croatie	17%	0%	-	-
Danemark	52%	28%	0%	0%
Espagne	66%	76%	0%	99%
Estonie	50%	-	-	-
Finlande	34%	33%	0%	33%
France	25%	63%	7%	50%
Grèce	53%	73%	0%	0%
Hongrie	8%	3%	-	-
Irlande	52%	93%	13%	71%
Italie	20%	94%	8%	91%
Lettonie	23%	0%	-	-
Lituanie	28%	100%	-	-
Luxembourg	57%	79%	0%	100%
Malte	39%	-	-	0%
Pays-Bas	37%	25%	0%	15%
Pologne	13%	100%	-	-
Portugal	23%	100%	0%	0%
Roumanie	44%	41%	-	-
Royaume-Uni	53%	64%	24%	33%
Slovaquie	39%	80%	-	-
Slovénie	40%	100%	-	-
Suède	29%	37%	0%	8%
République tchèque	10%	0%	-	-

74. Les tirets indiquent qu'aucune décision n'a été émise sur cette nationalité dans l'État membre.

Le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève représente 51% des décisions positives accordées, 26% sont des protections subsidiaires et 23% des statuts de protection pour raisons humanitaires. Alors que la part des statuts de réfugié augmente légèrement de 49 à 51%, les protections subsidiaires diminuent de 30 à 23% et les protections humanitaires augmentent de 21 à 23%. C'est la quatrième année consécutive que cette dernière part augmente. C'est un statut particulièrement utilisé en Allemagne, malgré une baisse de 21%, en Espagne qui enregistre un pic avec 35 335 statuts contre 1 540 en 2018, en Italie avec 9 285 (en légère baisse), et en Suède avec 3 975 (en légère hausse).

Le nombre de décisions rendues en appel est stable à 308 775, alors qu'il était en hausse depuis 2015. Le nombre de décisions positives en appel est en baisse passant de 117 935 en 2018 à 100 720. C'est également un changement de dynamique après une hausse constante depuis 2016. Le taux de protection est en légère baisse de 36% à 33%

Mise en œuvre du règlement Dublin en 2019

Le suivi de la mise en œuvre du règlement est complexe puisque les statistiques publiées annuellement par Eurostat sur le règlement Dublin le sont tardivement. A la date de rédaction de ce rapport, les données 2019 n'étaient pas disponibles. En outre, la mise à jour annuelle empêche un suivi périodique précis et systématique de ce règlement pourtant au cœur du système d'asile européen. Les données ci-dessous se basent sur les données de la base de données AIDA (Asylum Information Database) coordonnée par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE). Elle réunit des informations publiées par les autorités nationales ou obtenues par les organisations de la société civile dans 15 États européens⁷⁵.

Selon le rapport AIDA sur le premier semestre 2019, l'Allemagne a émis 25 483 requêtes (contre 30 305 sur la même période en 2018), la Grèce 2 782 (contre 3 078 en 2018), l'Autriche 1 872 (contre 3 205), la Slovaquie 435 (contre 364 en 2018), et Malte 435 (529 en 2018). Si les données ne sont pas disponibles pour la France, le rapport souligne tout de même qu'avec l'Allemagne ils sont toujours les principaux opérateurs du système Dublin au niveau européen, étant les

principaux initiateurs des requêtes reçues en Autriche, en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, à Malte, en Pologne, au Portugal, et en Slovaquie. La France est de loin le premier pays à envoyer des requêtes à l'Espagne et à la Hongrie, alors que l'Allemagne a envoyé une très grande majorité de requêtes à la Grèce. Cependant, l'Allemagne reste le premier pays à recevoir des requêtes avec 10 918 pendant le premier semestre 2019, suivi de l'Espagne (7 577), la Grèce (4 742), et l'Autriche (2 702). En Espagne, au Portugal, et en Estonie, la majorité des requêtes reçues sont des demandes de prise en charge pour entrée irrégulière (article 13) et pour documents de résidence ou visa (article 12).

La demande de reprise en charge reste la plus initiée par les États membres, sur la base des articles 18 et 20 du règlement, à l'exception de la Grèce et de la Bulgarie. L'utilisation du critère familial reste également marginale à l'exception de la Grèce et de la Bulgarie pour lesquels ce critère représente respectivement 60% et 50% des requêtes. L'utilisation des clauses discrétionnaires encadrées par l'article 17 reste également limitée. L'Allemagne a pris la responsabilité de la demande d'asile pour 1 951 cas pendant le premier semestre 2019 dont 1 010 concernaient un transfert vers l'Italie, 386 vers la Grèce et 286 vers la Hongrie. La clause de souveraineté (article 17.1) a été utilisée 17 fois à Malte, 4 fois en Roumanie et en Autriche, et une fois en Espagne. La clause humanitaire de l'article 17.2 a été utilisée pour 667 cas en Grèce, mais une seule fois en Autriche, au Danemark, en Pologne.

La durée de mise en œuvre de la procédure Dublin est très variable selon les États, et les données ne sont pas disponibles au niveau européen. Le règlement prévoit que les États membres doivent mettre en œuvre le transfert du demandeur d'asile dans les 6 mois après l'acceptation de la requête par l'État membre de destination. Selon les données du rapport, la durée moyenne entre l'acceptation de la requête et le transfert est de 7 jours pour l'Estonie, 14 jours pour le Portugal, 26 jours pour la Slovaquie, 2 mois pour la Roumanie et 6 mois pour Malte. La durée moyenne de toute la procédure Dublin, de l'émission de la requête au transfert, est de 17 jours en Estonie, 40 jours en Slovaquie, 2 mois et demi au Portugal et en Roumanie, et 3 mois en Bulgarie.

Suite à ces procédures, encore peu de transferts sont effectivement mis en œuvre. Sur les 25 483 requêtes émises par l'Allemagne, 4 215 transferts ont eu lieu. Le ratio est un peu meilleur en Grèce avec 1 102 transferts sur 2 782 requêtes émises, en Autriche avec 759 transferts sur 1 872 requêtes. Ces ratios faibles sont également visibles pour les requêtes reçues par exemple en Allemagne avec 2 967 transferts sur 10 918 requêtes reçues, en Grèce avec 9 transferts sur 7 577 requêtes reçues, et en Autriche avec 461 transferts sur 2 702 requêtes reçues.

Règlement Dublin : requêtes émises et reçues dans quelques États, 1^{er} janvier - 30 juin 2019

Source : AIDA

État	Requêtes émises	Transferts sur les requêtes émises	Requêtes reçues	Transferts sur les requêtes reçues
Allemagne	25 483	4 215	10 918	2 967
Espagne	Non disponible	Non disponible	7 577	170
Pologne	123	30	1 933	374
Grèce	2 782	1 102	4 742	9
Autriche	1 872	759	2 702	461
Slovaquie	435	8	726	7
Malte	435	63	374	63
Portugal	235	26	917	162

Demande d'asile et traite des êtres humains : une attention accrue des institutions européennes

L'Organisation internationale du travail (OIT) estime à 25 millions le nombre de victimes de travail forcé incluant l'exploitation sexuelle dans le monde en 2016⁷⁶. Selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), plus de 24 000 victimes de traite des êtres humains ont été détectées par 97 pays en 2016⁷⁷. Au niveau européen, en 2018, la Commission européenne a publié un rapport de données sur les victimes de traite des êtres

humains dans l'UE⁷⁸ dans le cadre de la directive européenne 2011/36/UE relative à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes.

Ces données sont transmises par les rapporteurs nationaux des États membres (ou mécanismes équivalents) au coordinateur de la Commission européenne de la lutte contre la traite, avec le soutien d'Eurostat. Les informations sur les victimes proviennent de sources variées : la police, les organisations non gouvernementales, les garde-frontières, les agents d'immigration, les inspecteurs du travail etc.

Les victimes enregistrées incluent les victimes présumées selon la définition de la directive et celles identifiées formellement par les autorités compétentes dans chaque État membre.

Selon cette étude, 20 532 victimes de traite ont été enregistrées entre 2015 et 2016 dans l'UE, dont 9 147 en 2015 et 11 385 en 2016. 68% des victimes sont des femmes et 23% sont des enfants. 56% sont des victimes d'exploitation sexuelle et en particulier les femmes (95%). 26% sont victimes d'exploitation par le travail – qui impacte en majorité les hommes (80%). Les autres formes de traite représentent 18% des victimes. L'étude relève que les données du Royaume-Uni impactent fortement l'analyse globale puisque 61% des victimes d'exploitation par le travail sont identifiées dans ce pays. Si l'on n'inclut pas les données britanniques, 65% sont victimes d'exploitation sexuelle, 20% d'autres formes d'exploitation (mariage forcé, mendicité forcée, incitation à commettre des délits) et 15% par le travail.

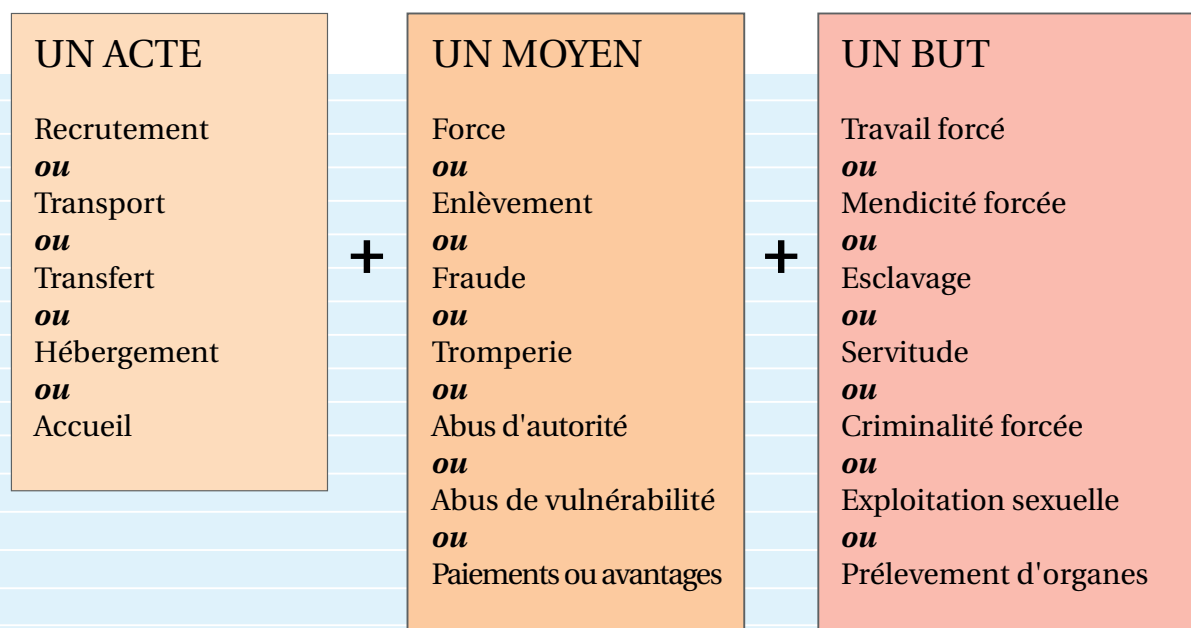
75. AIDA, *The Dublin system in the first half of 2019*, Août 2019. Le rapport porte sur les pays suivants: Autriche, Bulgarie, Allemagne, Danemark, Estonie, Espagne, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suisse. Les données de la France et l'Italie, deux États importants dans l'application du règlement Dublin, ne sont pas disponibles. Certaines données sur les États incluent dans le rapport ne sont pas disponibles. Les observations dans cette partie sont donc indicatives et ne sauraient présenter un état exhaustif du système d'asile.

76. Organisation internationale du travail, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 19 septembre 2017.

77. United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in persons 2018*, 2018.

78. Commission européenne, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, 2018.

Définition de la traite des êtres humains selon la directive 2011/36/UE



Si la victime de traite est un mineur, la preuve du moyen n'est pas exigée

La traite affecte quasiment autant les ressortissants de l'UE – 44% des victimes sont originaires de Roumanie, de Hongrie, des Pays-Bas, de Pologne et de Bulgarie – que les ressortissants de pays tiers qui représentent 56% des victimes originaires en particulier du Nigéria, d'Albanie, du Vietnam, de Chine et d'Érythrée. 74% des victimes nigérianes sont liées à l'exploitation sexuelle. Près de la moitié ont été enregistrés en Italie, et un quart au Royaume-Uni. L'étude relève également que 22% des victimes sont des ressortissants du pays dans lequel elles sont identifiées. Lorsque le nombre de victimes est rapporté à la population nationale, les premiers pays avec le plus grand nombre de victimes sont les Pays-Bas (72 victimes par million d'habitants), le Royaume-Uni (54), Chypre (53), la Hongrie (51), et l'Autriche (44). En valeur absolue, le Royaume-Uni est en tête avec 7 071 victimes, puis les Pays-Bas (2 442), l'Italie (1 660), la Roumanie (1 636), et la France (1 516). L'étude indique que six États membres ont enregistré 257 victimes qui

ont déposé une demande d'asile (95 en 2015 et 162 en 2016). 56% étaient victimes d'exploitation sexuelle, 12% d'exploitation par le travail et 32% d'autres formes d'exploitation. La majorité est d'origine nigériane, somalienne, afghane, irakienne et camerounaise.

Dans son second rapport d'avancement dans la lutte contre la traite⁷⁹, la Commission européenne rappelle que la collecte de données est essentielle pour mieux appréhender cette problématique dont de nombreuses victimes restent encore invisibles et non identifiées. La disponibilité et la fiabilité de ces données est un prérequis pour réaliser un suivi et une analyse adéquats alors que les réseaux sont extrêmement mouvants et s'adaptent aux stratégies de lutte contre la traite. L'enjeu migratoire prend une importance plus importante selon la Commission qui cite notamment Frontex sur le cas de la traite nigériane. Si le phénomène existe depuis des dizaines d'années, l'augmen-

tation du nombre d'arrivées vers l'Europe et notamment l'Italie a exposé au grand jour ce phénomène. L'utilisation de la demande d'asile serait également détournée par les exploiters afin de régulariser le statut des victimes selon les données des États membres. L'identification des victimes à travers des systèmes nationaux de référencement qui devraient inclure la procédure d'asile est considérée comme cruciale pour la Commission.

En complément de cette étude, Europol qui soutient les États membres dans la lutte contre la grande criminalité internationale a publié fin 2018 un rapport⁸⁰ sur les réseaux criminels impliqués dans la traite et l'exploitation de mineurs. Il indique que 985 mineurs ont été identifiés comme victimes de traite entre 2015 et 2017. Europol appuie également l'analyse d'un détournement de la demande d'asile notamment dans les réseaux de traite nigériens et vietnamiens.

Il est à noter qu'au niveau européen, le Conseil de l'Europe a élaboré son propre instrument avec la Convention N°197 sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie adoptée en 2005. Elle a pour objectif de prévenir et combattre la traite des êtres humains en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et de promouvoir la coopération internationale.

La convention s'applique à toutes les formes de traite nationales ou transnationales, et liées ou non à la criminalité organisée. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) assure un suivi de la mise en œuvre du texte. Dans son rapport d'activité 2019⁸¹, le GRETA indiquait que 15 310 personnes avaient été identifiées comme victimes de traite en 2018, contre 10 598 en 2015 dans les 47 pays liés à la Convention.

Accès au territoire européen

L'évolution variable des différentes routes migratoires

Au cours de l'année 2019, les trois routes principales d'arrivée vers l'Europe ont connu des évolutions importantes. Les arrivées totales ont été estimées par l'OIM à 128 536, dont 103 901 par voie maritime et 24 635 par voie terrestre, ce qui représente une baisse de 13% par rapport à 2018 et de 32 % comparé à 2017⁸². Cette diminution n'a concerné toutefois que les routes de la Méditerranée occidentale et centrale car celle de la Méditerranée orientale a connu, par contre, une hausse importante. Les arrivées maritimes ont baissé tant en Espagne (-55 %) qu'en Italie (-50%), alors qu'une augmentation importante a ainsi concerné la Grèce (+83 %). Ces tendances sont confirmées par les données du HCR⁸³.

La diminution des arrivées maritimes en Espagne a commencé à être enregistrée suite à un accroissement du soutien et de la coopération des autorités espagnoles envers les autorités marocaines en matière de recherche et de sauvetage en mer. Une baisse des arrivées par voie terrestre dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla a également été enregistrée (-11%), même si des tentatives sporadiques de franchissement des grilles continuent à être observées⁸⁴. Avec 11 471 d'arrivées en 2019, l'Italie enregistre le chiffre plus bas des quatre dernières années. Une chute plus marquée avait été enregistrée en 2018 (-80% par rapport à 2017).

L'accès par la Grèce reste la route plus empruntée vers l'Europe. Dans la seule période de juillet à septembre 2019, 25 448 personnes ont été arrêtées alors qu'elles cherchaient à traverser irrégulièrement la mer entre la Turquie et la Grèce, ce qui représente le nombre plus élevé d'interpellations par les garde-côtes grecs depuis 2016⁸⁵.

79. Commission européenne, *Second report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2018) as required under article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protection its victims*, COM(2018) 777 final, 3 décembre 2018.

80. Europol, *Criminal networks involved in the trafficking and exploitation of underage victims in the European Union*, Octobre 2018.

81. GRETA, *9ème rapport général sur les activités du GRETA*, Mars 2020.

82. OIM, *DTM Europe, Summary of key results, Janvier-décembre 2019*, 13 février 2020.

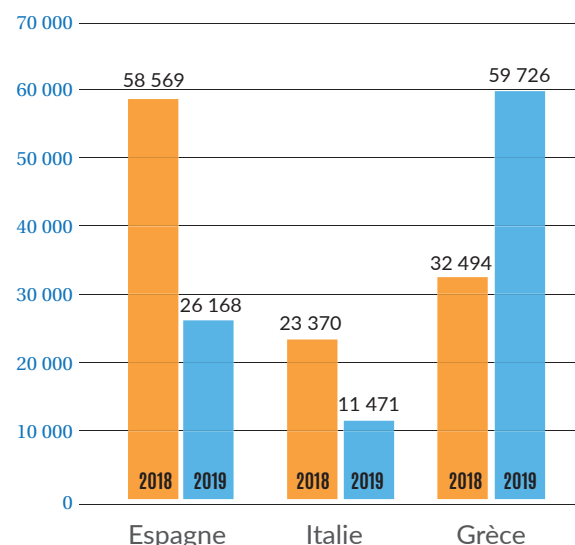
83. HCR, *Operational portal – refugee situations. Mediterranean situation*. Base de données en ligne.

84. HCR, *Voyages de désespoir, Janvier à Septembre 2019*, Octobre 2019.

Mixed Migration Centre, *Quarterly Mixed Migration Update: Middle East, Quarter 4 2019*, Janvier 2020

Évolution des arrivées en Espagne, Italie et Grèce, 2018-2019

Source : HCR

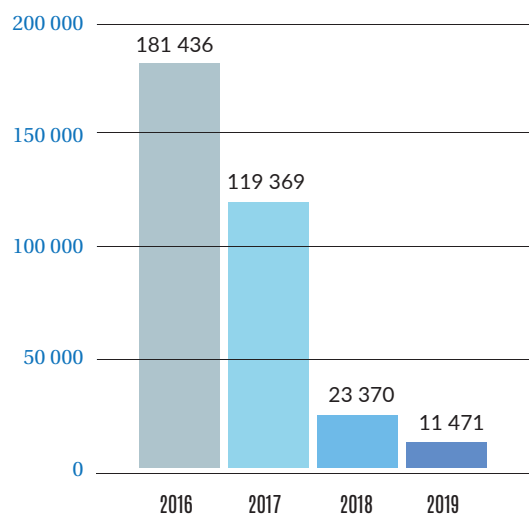


En ajoutant les arrivées par voie terrestre, qui ont enregistré une hausse de 22% par rapport à l'année dernière, le nombre de réfugiés et de migrants rejoignant la Grèce en 2019 atteignait les 74 600 personnes. Ce chiffre est cependant nettement inférieur aux 309 900 personnes qui avaient atteint les côtes grecques entre juillet et septembre 2015. Parmi les personnes qui ont réussi à rejoindre la Grèce continentale, la plupart a ensuite poursuivi le voyage par voie terrestre vers les Balkans, alors que seulement un petit nombre d'entre elles sont restés dans les Balkans occidentaux et y ont demandé l'asile. De nombreuses personnes affirment par ailleurs avoir été repoussées à la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine ou entre la Croatie et la Serbie, ainsi que vers la Serbie depuis d'autres pays voisins⁸⁶.

La majorité des arrivants en Europe en 2019 étaient originaires d'Afghanistan (22%), de Syrie (14%), du Maroc (8%) et d'Algérie (5%). Si l'on étudie les pays d'origine des arrivants sur chaque route migratoire, des éléments permettent d'affiner cette analyse. Selon le HCR⁸⁷ en 2019, en Espagne, les principaux pays d'origine sont le Maroc, l'Algérie, la Guinée, le Mali, et la Côte d'Ivoire. En Italie, les arrivants sont majoritairement originaires de Tunisie, du Pakistan, de Côte d'Ivoire, d'Irak, du Bangladesh, de l'Iran et du Soudan. En Grèce, les principaux pays d'origine parmi les arrivées sont en revanche l'Afghanistan, la Syrie, l'Irak, la RDC, la Palestine et la Somalie.

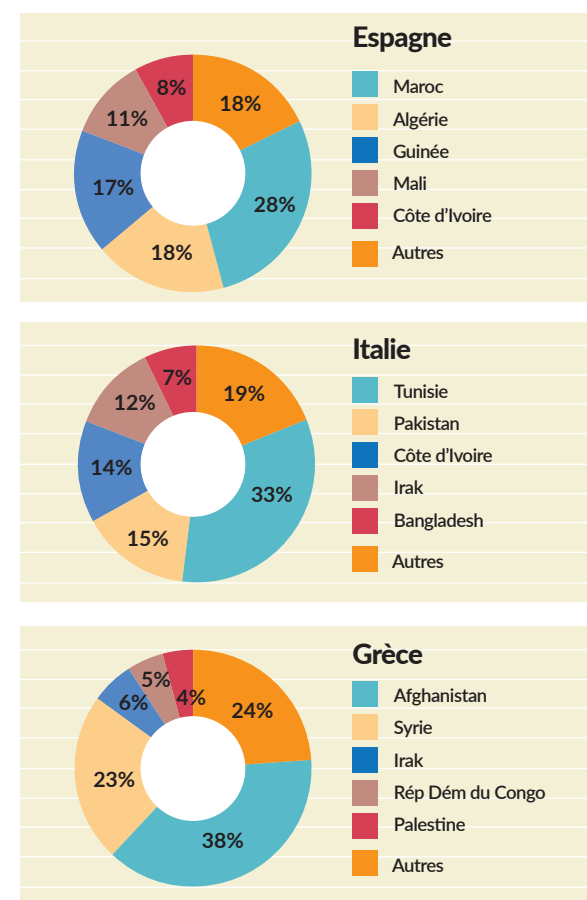
Arrivées maritimes en Italie, 2016-2019

Source : HCR



Principaux pays d'origine des personnes arrivées en Espagne, Italie et Grèce, 2019

Source : HCR



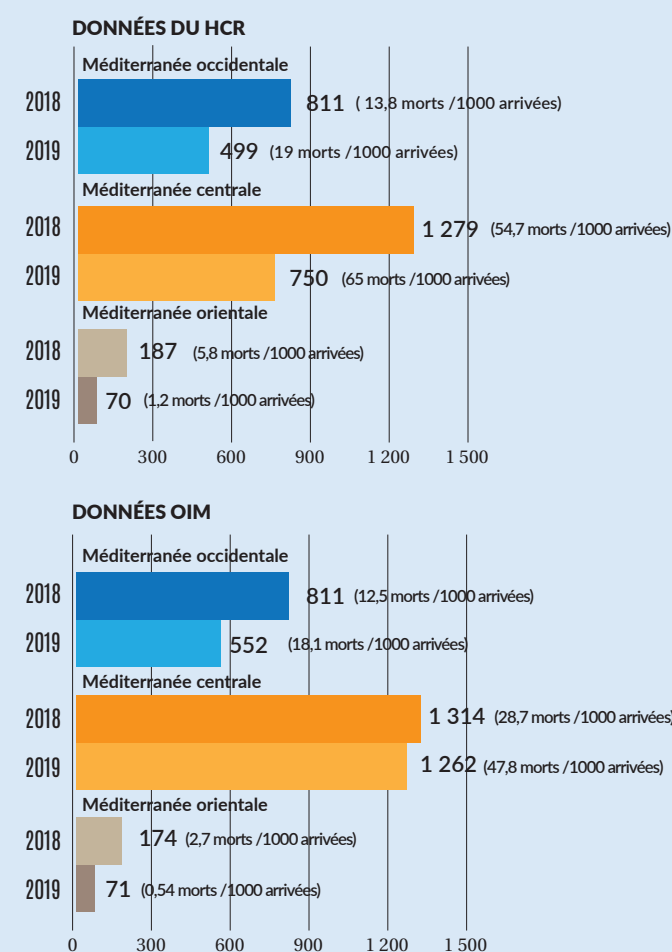
Morts et disparus

Selon les données du HCR⁸⁸, 1 336 personnes sont décédées (273) ou portées disparues (1 063) en mer en essayant de rejoindre le territoire européen, dont 511 sur la route de la Méditerranée occidentale, 71 sur la route orientale et 754 en Méditerranée centrale. Au cours de l'année, les mois de janvier, mars, mai, juillet, septembre et novembre ont enregistré plus de 100 morts ou disparus, avec des pics à 213 au mois de janvier et 247 au mois de juillet. Comparé aux 2 265 décès et disparus enregistrés en 2018, le nombre total a diminué tout comme ceux sur les trois routes de la Méditerranée avec des variations différentes : - 41% en Méditerranée centrale, - 38% en Méditerranée occidentale, et - 62% en Méditerranée orientale. Cependant, le taux de mortalité lors de la traversée de la Méditerranée a augmenté. En 2018, on comptait 54,7 morts et disparus pour 1 000 arrivées en Méditerranée centrale, il est de 65 en 2019. De même vers l'Espagne, passée de 13,8 morts et disparus pour 1 000 arrivées en 2018, à 19 en 2019. Seule la route orientale enregistre une baisse de la mortalité en passant de 5,8 à 1,2.

D'autres données sont également publiées par le *Missing Migrants Project* de l'Organisation internationale des migrations (OIM)⁸⁹ qui indique que 1 885 personnes sont décédées sur la route de la Méditerranée, dont 1 262 sur la Méditerranée centrale, 71 en Méditerranée orientale et 552 en Méditerranée occidentale. Le ratio de mortalité est calculé sur le nombre de tentatives de traversées issues des données de l'OIM. Ainsi, on compte 18,1 morts et disparus pour 1 000 traversées sur la route de la Méditerranée occidentale, 47,8 morts pour 1 000 traversées sur la partie centrale, et 0,54 morts pour 1 000 traversées en Méditerranée orientale. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE⁹⁰ indique également qu'environ 80 enfants sont décédés ou ont disparu en mer sur leur trajet vers l'Europe en 2019. Depuis 2015, 34 enfants sont décédés lors de la traversée de frontières terrestres après leur arrivée en Europe.

Morts et disparus et ratio de mortalité, 2018-2019

Source : HCR, OIM



Le *Missing Migrants Project* assure également un suivi des décès le long de la route migratoire sur le continent européen. Il dénombre 148 morts en Europe contre 116 en 2018. Le HCR indique que 68 décès⁹¹ ont été enregistrés aux frontières terrestres avec l'Europe ou en Europe entre janvier et septembre 2019. Parmi eux, 35 ont péri lors de la traversée terrestre entre la Turquie et la Grèce. En amont de ces frontières européennes, de nombreux migrants périssent également sur les routes migratoires : 2 040 sont décédés en Afrique et 164 au Moyen-Orient selon le *Missing Migrant Project*.

86. HCR, *Voyages de désespoir*, Op. cit.
 87. HCR, *Refuge and migrant arrivals to Europe in 2019 (Mediterranean)*, Publication en ligne.
 88. HCR, *Europe - Dead and missing at sea, January 2019-December 2019*, 3 janvier 2020.
 89. OIM, *Missing migrants - Tracking deaths along migratory routes*.
 90. FRA, *Children in migration*, Op. cit.
 91. HCR, *Voyages de désespoir*, Op. cit.

Quelles réponses aux arrivées maritimes ?

Depuis la fermeture des ports italiens aux navires de sauvetage en juin 2018, chaque opération de débarquement fait l'objet de longues négociations entre des États membres volontaires pour se répartir les quelques dizaines de migrants secourus. En juillet 2018, la Commission européenne avait esquissé des propositions autour des concepts de « centre contrôlés » dans l'UE et de « plateformes de débarquement » dans des pays tiers. Ces propositions ont surtout éveillé des inquiétudes sur le respect de l'obligation d'accueil de l'UE. Elles s'inspiraient de l'approche *hotspot* mise en place en Italie et en Grèce alors que de nombreuses violations de droits y ont été identifiées⁹². Les discussions se sont poursuivies sous la présidence roumaine du Conseil de l'UE afin d'élaborer un document de travail intitulé « directives générales sur des arrangements temporaires de débarquement » et présenté en juin 2019. Il se base sur les « bonnes pratiques utilisées lors des précédents cas de débarquement, et s'appuie sur le rôle de coordination de la Commission et le soutien des agences compétentes ». Il propose un mécanisme temporaire sur la base du volontariat pour les États membres. L'objectif est de « rationaliser la gestion des débarquements » tout en s'intégrant dans un cadre légal national, européen et international. Ces arrangements temporaires ne libèrent pas les États membres de leurs obligations légales existantes ou ne les modifient pas. Ils seraient développés en parallèle et sans préjudice de la réforme en cours du régime d'asile européen commun (RAEC) et en particulier au règlement Dublin.

Si ce dispositif cherche à mieux gérer l'accueil et la répartition des migrants dans l'UE, plusieurs inquiétudes sont à relever sur la procédure de prise en charge, l'organisation des entretiens de demande d'asile, la privation de liberté et l'usage de la rétention avant le dépôt de la demande d'asile, le rôle des agences européennes, et les garanties en cas de retour. Dans la continuité de ces négociations, Emmanuel Macron annonçait le 22 juillet 2019 un accord⁹³ avec quatorze États membres de l'UE pour un mécanisme de solidarité visant à répartir les migrants secourus en mer Méditerranée. Huit États auraient donné leur accord pour une participation active à ce mécanisme. Le 23 septembre 2019, 4 États membres (France, Allemagne, Italie, Malte) annonçaient un pré-accord⁹⁴ pour la répartition des migrants - la déclaration de Malte. Il prévoit un débarquement des migrants secourus

en Italie et à Malte, voire en France s'il inclut une rotation des ports de débarquement, et un transfert dans les quatre semaines vers un nouveau pays d'accueil, en l'occurrence la France et l'Allemagne et d'autres États membres volontaires. Ce mécanisme serait temporaire dans l'attente d'une réforme du règlement Dublin, afin que d'autres pays exposés aux arrivées tels que la Grèce, l'Espagne, et Chypre ne se jugent pas lésés par un accord qui porte sur une zone réduite de la Méditerranée. Le plan fut présenté à la réunion du Conseil de l'UE du 7 et 8 octobre 2019 afin d'obtenir le soutien d'une douzaine d'États membres avec un résultat limité : seuls l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal ont apporté leur soutien formel⁹⁵. Avant l'enjeu de la répartition, le lieu du débarquement et de la gestion du premier accueil restent les principales incertitudes dans les mécanismes proposés. Le dispositif envisagé doit garantir le respect des droits fondamentaux des migrants et s'intégrer pleinement dans le cadre du RAEC, lequel prévoit des garanties en matière de privation de liberté, de droit au recours et d'instruction des demandes d'asile. Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) propose par exemple d'utiliser les dispositions prévues par le règlement Dublin⁹⁶ pour faciliter la répartition des demandeurs d'asile, d'abord par le biais du critère familial puis l'utilisation de la « clause humanitaire » prévue à l'article 17(2) qui permet de solliciter un État membre pour prendre en charge la demande d'asile, tout en respectant les garanties procédurales prévues par le RAEC.

En amont, les mécanismes envisagés doivent s'articuler avec des dispositifs permettant une bonne organisation du sauvetage en mer. Or, les capacités de sauvetage ont été fortement amoindries suite aux multiples actions judiciaires contre les navires d'associations et la suspension des opérations européennes de secours. Le 29 mars 2019, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger le mandat de l'opération EUNAVFOR MED Sophia en Méditerranée mais suspendu « temporairement le déploiement des moyens navals de l'opération pour la durée de cette prorogation ». Sa mission première est de démanteler le modèle économique des passeurs et des trafiquants et de renforcer le soutien apporté aux garde-côtes libyens et à la marine libyenne pour les opérations répressives en mer et de la poursuite de la formation. Cependant, la suppression du déploiement de navires en mer affaiblit les capacités de secours et de sauvetage alors que l'opération Sophia a permis de secourir près de 45 000 personnes depuis juin 2015⁹⁷ et confirme le retrait de l'UE dans la gestion des opérations de secours en mer Méditerranée.

En remplacement, le Conseil de l'UE a annoncé le 31 mars 2020 le lancement de la nouvelle opération EUNAVFOR MED IRINI afin de faire respecter l'embargo des Nations unies sur la Libye⁹⁸. Parmi ses tâches secondaires, elle contribue au « renforcement de capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de sa flotte en matière d'opérations répressives en mer » et « participe à la destruction des modèles économiques des réseaux trafic et de traite des êtres humains grâce à la collecte d'information et des patrouilles d'avions ». Un des points de blocages durant les négociations sur cette opération était l'organisation du débarquement des migrants que pourraient être amenés à secourir les navires de l'opération. L'Italie avait fait part de son refus d'accueillir les navires pour le débarquement des migrants. La Grèce a finalement donné son accord pour les accueillir à condition de recevoir un soutien financier de la part des autres États membres⁹⁹. Du côté des opérations de sauvetage menées par des associations, l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA) a comptabilisé en 2019, 28 cas de navires de sauvetage qui n'ont pas pu procéder au débarquement immédiatement, soit deux fois plus qu'en 2018¹⁰⁰. Selon l'outil de suivi de l'Agence¹⁰¹, au 1er juin 2019, sur 31 navires de sauvetage d'associations intervenant en mer méditerranée, 15 faisaient l'objet de poursuites judiciaires.

Cette approche de l'UE et des États membres met gravement en danger les migrants secourus, dont 780 mineurs¹⁰² comme le souligne la FRA, et viole le droit international et les droits fondamentaux des migrants¹⁰³. Le 18 juin 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe interpellait les États qui selon elle « se concentrent bien trop sur les moyens d'empêcher les réfugiés et les migrants d'atteindre les côtes européennes, au détriment des droits de l'homme et de la dimension humanitaire ». 35 recommandations¹⁰⁴ ont été publiées par le Conseil de l'Europe avec pour objectif d'aider les États à « trouver le juste équilibre » entre les impératifs de contrôle des frontières et de sécurité de leur territoire et l'obligation de respecter le droit maritime et les normes relatives aux droits humains et des réfugiés. Le manque de transparence des opérations de débarquement, des accords bilatéraux et de leur mise en œuvre pose également plusieurs interrogations. Dans le cadre de l'affaire *S.S. et autres c. Italie* portant

sur l'interception et le sauvetage d'un bateau en détresse en Méditerranée, la Commissaire indique dans ses observations¹⁰⁵ à la Cour européenne des droits de l'homme que « les changements apportés aux pratiques des États membres concernant les migrations en Méditerranée centrale, notamment certaines formes d'assistance fournies aux garde-côtes libyens, ont fait augmenter le nombre des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés renvoyés en Libye, alors que les États membres savaient – ou auraient dû savoir – que ces personnes risquaient d'être victimes de violations graves des droits de l'homme à leur retour ».

En outre, il est très complexe d'obtenir une information exhaustive, cohérente et transparente sur le nombre de personnes secourues, débarquées, identifiées, et réparties, sur le rôle des institutions européennes, et sur les garanties procédurales mises en place. Une réponse de la Commission européenne à une question d'un parlementaire européen le 26 mars 2020¹⁰⁶ permet d'apporter quelques données supplémentaires sur les répartitions depuis l'Italie. 699 demandeurs d'asile ont été transférés depuis l'Italie vers des États membres entre le 27 juin 2018 et le 10 février 2020. Sur ce chiffre, 154 ont été débarqués en Italie et répartis en 2018 dans le cadre d'accords bilatéraux entre des États membres sans participation de la Commission, et 545 ont été relocalisés en 2019 sous coordination de la Commission. Neuf États membres ont participé au moins un fois à ces mécanismes depuis l'Italie : la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie et l'Espagne. On y apprend que les délais peuvent être longs à cause des procédures de sécurité et des enjeux logistiques et que la Commission a convié une série de réunions techniques afin de formaliser ce processus avec l'adoption de procédures standards opérationnels. Une note du HCR Malte¹⁰⁷ indique par ailleurs que sur 4 851 migrants débarqués en 2018 et 2019, 1 034 ont été transférés sur 1 118 places engagées. Les pays de relocalisation sont notamment la France, l'Allemagne, le Portugal, l'Espagne, le Luxembourg et l'Irlande. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a publié une note sur le « modèle Messine¹⁰⁸ » qui a été développé suite au débarquement du *Seawatch 3* en mars 2019. L'agence indique les différentes étapes de la procédure et l'application de ce processus à différents navires et les États engagés.

92. Voir *infra* dans ce chapitre

93. Élysée, *Déclaration d'Emmanuel Macron avec Filippo Grandi et Antonio Vitorino*, 22 juillet 2019.

94. Joint Declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by members states for a predictable temporary solidarity mechanism, 23 septembre 2019. Político, *4-country migration deal struggles to gain support*, 8 octobre 2019

96. ECRE, *Relying on relocation - ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation*, Janvier 2019.

97. Conseil européen, *Conseil de l'Union européenne, Infographie – EU Mediterranean operations 2015-2020*, 8 mars 2020.

98. Conseil de l'UE, *L'UE lance l'opération IRINI pour faire respecter l'embargo sur les armes imposé à la Libye*, 31 mars 2020.

99. Ekathimerini, *EU to launch new Libya sea patrols from April, say diplomats*, 26 mars 2020.

100. FRA, *Children in migration in 2019*.

101. FRA, *2019 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, 19 juin 2019.

102. FRA, *Children in migration in 2019*.

103. Pour une analyse du droit maritime international à ce sujet, voir Forum réfugiés-Cosi, *Lasile en France et en Europe, État des lieux 2019*.

104. Conseil de l'Europe, *Les États membres du Conseil de l'Europe doivent assumer davantage de responsabilités pour sauver les migrants en mer et protéger leurs droits*, 18 juin 2019.

105. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire rend publique des observations sur les violations alléguées des droits de l'homme de migrants renvoyés d'Italie vers la Libye*, 22 novembre 2019.

A Malte, durcissement des conditions d'accueil

Au cours de l'année 2019, Malte a connu une augmentation importante de ses arrivées. Selon les données du HCR¹⁰⁹, 3 406 personnes sont arrivées en 2019, contre 1 445 en 2018 et 23 en 2017. 26% de ces arrivées sont des mineurs. Les principaux pays d'origine sont le Soudan (39%), l'Érythrée (7%), le Nigéria (6%), le Maroc (5%) et la Côte d'Ivoire (5%). Selon Eurostat, 4 000 primo-demandeurs d'asile ont été enregistrés en 2019 contre 2 035 en 2018 soit une hausse de 97%¹¹⁰. C'est le deuxième pays d'accueil de primo-demandeurs d'asile en proportion de sa population nationale, avec 8 104 primo-demandeurs par million d'habitants. Au lieu d'augmenter les capacités d'accueil, le gouvernement a décidé d'utiliser une disposition nationale qui permet, en cas de « motif de suspecter qu'une personne puisse disséminer une maladie », de « restreindre les mouvements de cette personne » pendant un délai de quatre semaines, extensible jusqu'à 10 semaines « afin de finaliser les tests microbiologiques lorsque c'est nécessaire ». Ainsi toutes les nouvelles personnes arrivées sont accueillies dans le centre de premier accueil (*Initial reception centre*) de Marsa pour procéder aux tests médicaux. Initialement géré comme un centre d'accueil ouvert, la liberté de circulation a été restreinte à partir de juin 2018 pour devenir de manière non-officielle un centre de rétention.

Selon l'association maltaise Aditus¹¹¹, plusieurs personnes ont été retenues plus de 100 jours, y compris après les vérifications sanitaires. Puisque les personnes ne sont pas formellement « placées en rétention », les garanties procédurales sont mises de côté par les autorités. Le centre d'Hal-Far et le centre de rétention Hal Safi sont également utilisés pour retenir les demandeurs d'asile et migrants sur motifs médicaux. Les conditions d'accueil sont particulièrement précaires, notamment pour les 440 enfants non accompagnés arrivés en 2019 en provenance de Libye. Ils partagent des logements surpeuplés avec des adultes qui ne sont pas de leur famille dans des conditions comparables à celles de

prisonniers selon le HCR¹¹². Les protestations et les tensions sont de plus en plus importantes dans ces centres avec des manifestations régulières des détenus, violemment réprimées par les forces de police. Le 21 octobre 2019, la rétention de six demandeurs d'asile au centre d'Hal Safi au-delà de la limite des dix semaines pour des motifs médicaux a été jugée illégale par la cour maltaise qui a ordonné une libération immédiate.

Plus globalement, la politique maltaise en matière d'asile et de migration suscite des interrogations. La situation géographique de l'île l'a amenée à devoir accueillir un plus grand nombre de bateaux suite aux fermetures des ports italiens sous le gouvernement Salvini. Ainsi, selon le HCR, 75% des arrivées à Malte en 2019 font suite à des sauvetages dans la zone maltaise de recherche et de secours, presque tous opérés par les forces armées maltaises¹¹³. Cependant, la découverte d'un accord avec les autorités libyennes afin de faciliter l'interception des navires par les garde-côtes libyens se dirigeant vers l'île et autorisant leur intervention dans les eaux territoriales maltaises suscite des inquiétudes¹¹⁴. Le HCR a décidé d'ouvrir une enquête sur l'interception d'une embarcation de migrants dans la zone de recherche et de sauvetage maltaise par les garde-côtes libyens le 22 octobre 2019¹¹⁵. Les cinquante personnes se trouvant à bord ont été ramenées en Libye. Un rapport de l'organisation Alarm Phone¹¹⁶ souligne que les autorités maltaises ont consciemment reporté des procédures de secours à plusieurs reprises.

Le 16 mars 2020, l'OIM a publié un communiqué¹¹⁷ dans lequel elle s'inquiète du renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises, et rappelle que c'est une violation évidente du droit maritime international et du principe de non-refoulement. Selon l'organisation, les garde-côtes ont renvoyé plus de 2 500 personnes en Libye en 2019, dont certaines débarquées à Tripoli quelques heures seulement après le bombardement du port principal de la ville.

En Grèce, une situation alarmante

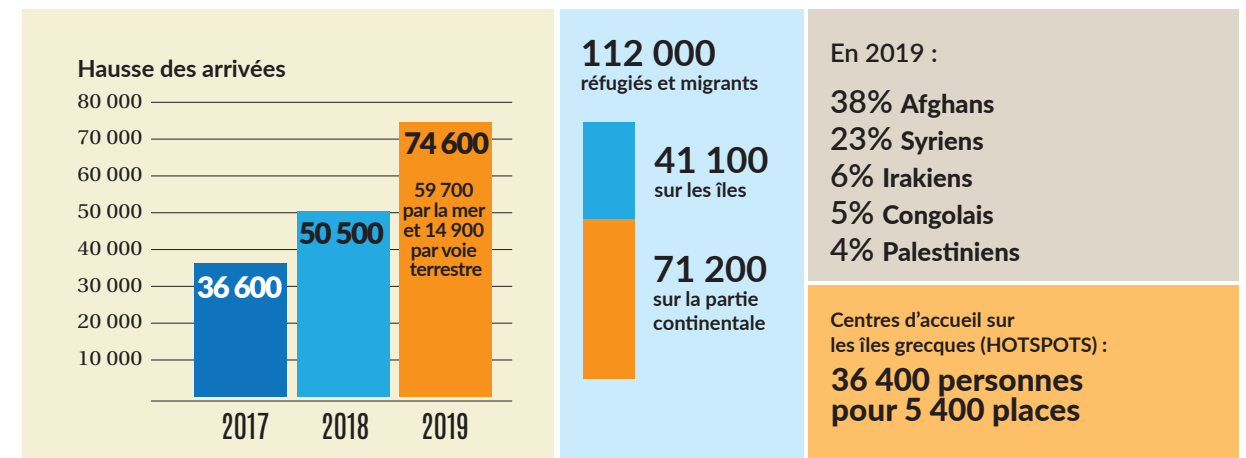
Si la déclaration UE-Turquie¹¹⁸ est toujours soutenue et saluée par les autorités européennes, les violations quotidiennes des droits humains et la situation humanitaire dans les centres d'accueil et d'identification sur les îles grecques ont été largement décriées par plusieurs institutions¹¹⁹. Les autorités grecques de l'île de Lesbos ont indiqué ne plus être en capacité d'accueillir de nouveaux migrants dans le camp de Moria utilisé à plus de quatre fois de sa capacité d'accueil maximale avec plus de 12 000 personnes. Le 1er octobre 2019, le HCR a appelé la Grèce à transférer plus de 5 000 demandeurs d'asile¹²⁰ présents dans les centres des îles pour les autoriser à continuer leur procédure d'asile sur le continent grec. Il appelle à une attention particulière pour les plus de 4 400 mineurs non accompagnés en situation particulièrement vulnérable et à mettre fin à cet accueil sur les îles où les conditions de vie sont inadéquates, dangereuses, et inhumaines. Selon l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA¹²¹), l'approche *hotspot* appliquée en Grèce ces dernières années n'est pas soutenable à long terme pour le respect des droits fondamentaux, avec une situation aggravée par l'augmentation des arrivées. L'accueil des migrants et des demandeurs d'asile à la frontière dans le respect de leurs droits et du RAEC ne sera possible que si les dispositifs ont une capacité d'accueil et d'accompagnement à la hauteur du

nombre des nouveaux arrivants. Pour cela, l'UE et les États membres doivent non seulement soutenir la Grèce dans ses dispositifs sur place, mais aussi mettre en place des mesures de solidarité européenne, et développer des voies légales d'accès pour les personnes en besoin de protection internationale.

Face à la hausse des arrivées, le nouveau gouvernement grec a annoncé une série de mesures pour renforcer la politique migratoire et d'asile. La première série a été annoncée le 31 août 2019 par le Conseil gouvernemental des affaires étrangères et de la défense. Elle inclut la suppression de la phase d'appel de la procédure d'asile pour les demandeurs d'asile déboutés en première instance¹²³ afin de procéder immédiatement à leur retour dans leurs pays d'origine. Selon le Premier ministre grec, l'objectif de cette mesure est de combler les retards pris dans les procédures d'examen des demandes d'asile pouvant durer plusieurs années. Cependant, cette mesure est une violation du droit européen et international des réfugiés. Face à une critique importante des associations et des Nations unies, le gouvernement grec a décidé d'y renoncer tout en déclarant que la composition des comités de recours serait modifiée¹²⁴. Le gouvernement souhaite raccourcir le traitement de la demande d'asile afin d'obtenir une décision finale dans les trois mois contre une moyenne de deux ans aujourd'hui. Les nouvelles règles imposeraient des définitions plus strictes sur la vulnérabilité des personnes, pouvant exclure les personnes

Quelques indicateurs sur la situation en Grèce, décembre 2019

Source : HCR¹²²



106. Parlement européen, *Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission*, E-003749/2019, 26 mars 2020.

107. HCR, *Malta Sea arrivals – January-December 2019*, Janvier 2020.

108. EASO, *Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation*, 10 septembre 2019, EASO/ED/2019/403

109. HCR, *Refugee and migrant arrivals to Europe in 2019 (Mediterranean)*, January-December 2019.

110. Eurostat, *Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe Données annuelles agrégées (arrondies), hors ressortissants de l'UE*. Base de données en ligne

111. ECRE, *Op-ed : detention by defaults – a Maltese betrayal*, 27 septembre 2019 ; Aditus, *Civil society statement regarding the ongoing detention of asylum seekers at Safi Barracks and the Initial Reception centre*, 6 septembre 2019.

112. HCR, *Voyage de désespoir*, Op.cit.

113. HCR, *Europe Monthly Report*, Septembre 2019.

114. Malta Today, *Exposed: Malta's secret migrant deal with Libya*, 10 novembre 2019 ; Info Migrants, *Un media maltais révèle l'existence d'un accord entre Malte et les garde-côtes libyens*, 11 novembre 2019.

115. AP News, *UNHCR probes Libya-Malta interception in migrants rescue*, 22 octobre 2019.

116. Alarm Phone, *Alarm Phone alerted to 99 distress situations, involving 3 580 individuals*, 14 novembre 2019

117. OIM, *L'OIM est très préoccupée par le renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises*, 16 mars 2020.

118. Commission européenne, *EU-Turkey Statement – Three years on, Mars 2019*. Commission européenne, *EU-Turkey Statement – Four years on*, Mars 2020. Sur la déclaration UE-Turquie, voir *infra* dans ce chapitre.

119. FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Février 2019 ; Conseil de l'Europe, *Redoubler d'efforts pour améliorer la situation des migrants et des réfugiés dans les îles grecques*, Assemblée parlementaire, 31 janvier 2019 et 11 avril 2019 ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants, Grèce : *Le comité anti-torture du Conseil de l'Europe appelle à améliorer la situation des patients psychiatriques, tout en critiquant une nouvelle fois le traitement réservé aux étrangers retenus*, 19 février 2019.

120. ONU Info, *Migrations en Méditerranée: la Grèce doit décongestionner ses centres d'accueil selon le HCR*, 1er octobre 2019.

121. FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Op.cit.

122. HCR, *Greece Fact Sheet* Décembre 2019

123. Legal Centre Lesvos, *Legal Centre Lesvos denounces the Greek governments proposed changes to the asylum procedure*, 6 septembre 2019

124. Politico, *Greece rushes to unblock camps after migrant deaths*, 30 Mars 2019.

souffrant de syndromes post-traumatiques. Parmi les autres propositions, des centres fermés de pré-départ seraient mis en place pour faciliter le retour des personnes vers leur pays d'origine, proposition qui a attiré l'attention de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹²⁵.

En janvier 2020, une liste de pays tiers sûrs a été adoptée pour faciliter le retour des personnes arrivées irrégulièrement¹²⁶. Enfin, l'objectif du gouvernement serait de renvoyer 10 000 personnes en 2020 contre environ 1 800 sur les quatre dernières années sous le précédent gouvernement.

Alarmée par la détérioration des conditions de vie sur les îles lors d'une visite en Grèce en octobre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a alerté les autorités grecques et les États européens sur une « situation explosive¹²⁷ ». Sur la proposition législative du gouvernement, elle souligne que « *la loi et sa mise en œuvre ne doivent pas conduire à des mesures de détention plus nombreuses et plus longues mais doivent garantir à tous les demandeurs d'asile un examen personnalisé de leur demande et des recours effectifs leur permettant de contester une décision de rejet* ». Malgré la décision du gouvernement de transférer 20 000 migrants des îles vers le continent, la Commissaire s'inquiète que sans une levée de la restriction géographique, le surpeuplement ne réduira pas de manière significative. Sur le soutien des pays européens, elle rappelle que l'appui financier n'est pas suffisant et demande à ce que les États membres prennent leur responsabilité en accueillant des demandeurs d'asile arrivés en Grèce. L'accélération des procédures de réunification familiale est également essentielle.

Par ailleurs, cette augmentation des arrivées s'inscrit dans un contexte de tensions avec la Turquie. L'accord conclu en mars 2016 entre l'Union européenne et ce pays stipule qu'en contrepartie de la réadmission des réfugiés syriens arrivés sur les îles grecques, Ankara doit recevoir des aides financières de l'UE d'un montant de 6 milliards d'euros et voir accélérer les négociations pour la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs. La Turquie a cependant jugé insuffisante l'aide versée par les autorités européennes, et n'a pas pu atteindre ses objectifs sur la libéralisation des

visas. La Turquie a annoncé fin juillet 2019 la suspension de l'accord de 2016. Les arrivées en août et en septembre ont augmenté respectivement de 53% et de 36%, puis sont repartis à la baisse jusqu'en février 2020. Engagé dans un conflit dans le nord de la Syrie depuis plusieurs semaines¹²⁸, le président turc annonçait le 29 février 2020 la décision de ne plus contrôler le départ des réfugiés depuis son pays vers l'UE. Des milliers de personnes se sont rassemblé à plusieurs points de passage vers la Grèce. En réponse, la Grèce a renforcé ses patrouilles à la frontière afin d'empêcher les arrivées sur son territoire. Le 1er mars 2020, au titre de l'article 78.3 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, le Conseil gouvernemental de Sécurité nationale de Grèce a décidé de suspendre la procédure d'asile pendant une durée d'un mois et de procéder à l'éloignement de tous ceux qui entrent illégalement sur le territoire. Or comme l'a rappelé le HCR, ni la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ni le droit européen ne permettent cette prise de décision qui remet en cause le droit international et le principe de non-refoulement¹²⁹. Selon l'OIM, au moins 13 000 personnes étaient présents le 1er mars au soir le long de la frontière terrestre entre les deux pays¹³⁰.

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants exprima son inquiétude face aux informations faisant état d'agressions et de violences contre les demandeurs d'asile par des agents de sécurité grecs et des hommes armés non identifiés¹³¹. Lors d'un débat au Parlement européen avec la Commissaire en charge des affaires intérieures Ylva Johansson et la présidence croate du Conseil de l'UE, certains chefs de groupes politiques ont appelé à une révision de l'accord avec la Turquie tout en rappelant que la Convention de Genève devait être respectée¹³². Face à cette situation, le Comité contre la torture du Conseil de l'Europe a organisé une visite de réaction rapide de cinq jours en Grèce afin d'examiner la manière dont les personnes appréhendées par la police hellénique et les garde-côtes ont été traitées depuis le 1er mars¹³³. A la fin du mois de mars, 2 500 personnes étaient retenues dans des centres fermés en Grèce sans possibilité d'accéder à une procédure d'asile ni à une aide légale¹³⁴.

Mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a pour but de mettre fin aux arrivées irrégulières depuis la Turquie, d'améliorer les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie, et de mettre en place des voies d'accès légales pour les réfugiés syriens vers l'Europe. Selon la Commission, l'accord a permis de réduire significativement les arrivées dans l'UE, passées de 6 360 par jour en octobre 2015 à 105 en 2019. Les autorités turques indiquent¹³⁵ avoir appréhendé près de 270 000 migrants irréguliers en 2019, avec un nombre d'Afghans en hausse. En mai 2019, la Turquie annonçait qu'elle souhaitait renvoyer 100 000 Afghans et a conclu un accord avec le gouvernement afghan sur le nombre et la fréquence de ces retours.

Selon les données communiquées par le HCR¹³⁶, 2 001 personnes ont été renvoyées depuis la Grèce vers la Turquie entre avril 2016 et décembre 2019 dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, dont 195 en 2019. 37% d'entre eux sont Pakistanais, 18% Syriens, 10% Algériens, 6% Afghans, 6% Irakiens, et 5% Bangladais. 42% ont vu leur demande d'asile rejetées en seconde instance, 24% des personnes n'ont pas souhaité déposer une demande d'asile, 14% ont retiré leur demande d'asile, 6% sont revenues sur leur volonté de demander d'asile. Le nombre de retours mensuels est très variable au cours de l'année, passant de 5 retours en mars 2019 à 36 retours en octobre 2019. Le nombre annuel de retour est en constante baisse depuis 2016. Les premiers chiffres de 2020 repartent à la hausse avec 139 personnes éloignées au 31 mars 2020. Il est à noter que la Commission européenne communique un chiffre total de retour de 2 735 personnes depuis mars 2016¹³⁷. Dans le dernier rapport d'avancement sur l'agenda européen en matière de migration d'octobre 2019¹³⁸, la Commission précise que le faible nombre de retour est dû à la lenteur des procédures d'asile en Grèce et qu'elle apporte son appui pour améliorer le processus de traitement des demandes d'asile à la fois sur la partie continentale et les îles ce qui contribuerait à accélérer les retours.

En contrepartie des retours, l'accord prévoit la réinstallation de réfugiés syriens vers des États membres. Selon la Commission européenne¹³⁹, 26 652 réfugiés syriens ont été réinstallés depuis avril 2016, dont 7 089 en 2019. Un chiffre en légère hausse par rapport à 2018 qui dénombre 6 929 syriens réinstallés. De plus, l'UE a mis en place une aide financière pour les réfugiés en Turquie d'un montant de 6 milliards d'euros. Selon la Commission, 90 projets sont en cours avec 30 nouveaux projets en 2020, et de nombreux projets qui seront mis en œuvre jusque 2024-2025. Au mois d'octobre 2019, 97% des fonds ont été alloués et près de 3 milliards d'euros ont été déboursés.

Il est important de rappeler que la déclaration UE-Turquie, publiée sous la forme d'un communiqué de presse, n'a pas été adoptée par l'une des institutions de l'UE, mais par ses États membres en tant qu'acteurs de droit international. Il ne s'agit donc pas formellement d'un accord, au sens du droit européen. L'annonce de la décision de la Turquie en mars 2020 de ne plus retenir les migrants son territoire a révélé les limites de la politique des États membres et de l'UE visant à concentrer leurs efforts sur la fermeture des frontières.

Malgré une baisse importante des arrivées par rapport à 2015, la surpopulation dans les *hotspots* sur les îles grecques induit par cet accord met gravement en danger les demandeurs d'asile et les migrants, qui y résident dans des conditions de vie alarmantes. Suite à la décision des autorités turques de ne plus retenir les migrants sur son territoire fin février 2020, les dirigeants européens ont chargé le Haut représentant aux affaires étrangères Josep Borrell d'échanger avec son homologue turc pour clarifier la mise en œuvre de l'accord entre les deux parties afin de garantir une interprétation commune du texte et de maintenir le dialogue politique avec la Turquie¹⁴⁰.

125. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire demande des informations au gouvernement grec sur son projet de créer des centres d'accueil fermés dans les îles de la mer Égée*, 3 décembre 2019.

126. Info Migrants, *Liste de 12 pays « sûrs » établie par la Grèce : « le risque, c'est de violer les droits de l'homme »*, 14 janvier 2020.

Les pays sont : l'Albanie, l'Algérie, l'Arménie, la Gambie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Maroc, le Sénégal, les Tonga, la Tunisie et l'Ukraine.

127. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Grèce doit transférer les demandeurs d'asile qui se trouvent sur les îles de la mer Égée et améliorer les conditions de vie dans les structures d'accueil*, 31 octobre 2019.

128. Sur la situation en Syrie, voir *supra* dans le chapitre consacré à l'asile dans le monde.

129. HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, 2 mars 2020.

130. OIM, *À la frontière entre la Turquie et la Grèce, 13 000 migrants passent la nuit dans le froid*, 1er mars 2020.

131. ONU info, *Migrants en Grèce: un expert de l'ONU appelle à la fin des violences à la frontière gréco-turque*, 23 mars 2020.

132. Parlement européen, *Frontière gréco-turque: les députés rejettent la pression de la Turquie et demandent des règles communes en matière d'asile*, 10 mars 2020. w

133. Conseil de l'Europe, *Le Comité anti-torture effectue une visite de réaction rapide en Grèce pour examiner le traitement des migrants*, 17 mars 2020.

134. ECRE, *Greece: Parliament ratifies emergency decree amid intensifying critique*, 27 Mars 2020.

135. Commission européenne, *Progress report on the implementation of the European agenda on migration*, COM(2019) 481 final, 16 octobre 2019.

136. HCR Grèce, *Returns from Greece to Turkey*, 31 décembre 2019.

137. Commission européenne, *EU-Turkey Statement – Four years on*, Mars 2020.

138. Commission européenne, *Progress report on the implementation of the European agenda on migration*, Op.cit.

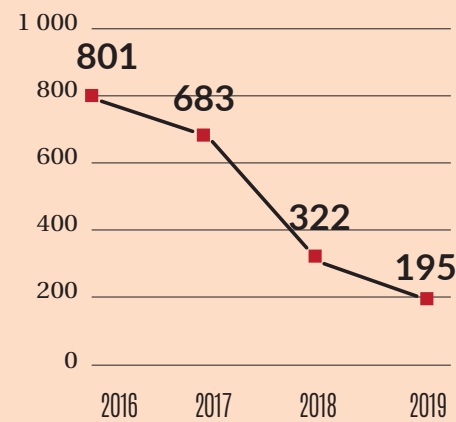
139. Commission européenne, *Progress report on the implementation of the European agenda on migration*, Op.cit.

140. Conseil européen, *Remarks by President Charles Michel after the meeting with President of Turkey Recep Tayyip Erdogan in Brussels*, 9 mars 2020.

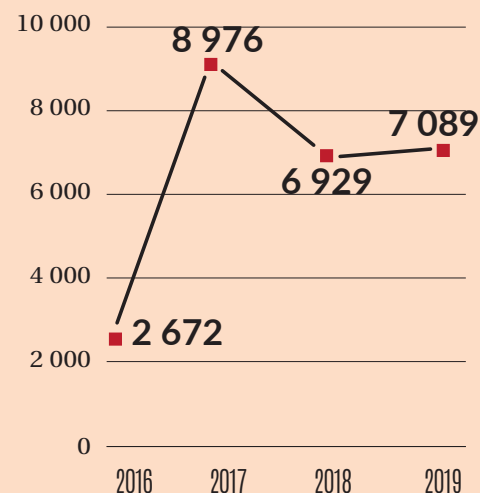
Mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, 2016-2020

Source : HCR, Commission européenne

Nombre de retours de la Grèce vers la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie



Nombre de réfugiés syriens réinstallés depuis la Turquie vers les États membres



Des voies légales encore très limitées

Afin de permettre aux personnes en besoin de protection de déposer une demande d'asile sans emprunter des routes migratoires dangereuses, des voies d'accès sûres et légales sont essentielles. C'est d'ailleurs l'un des axes d'action de l'agenda européen en matière de migration initié en mai 2015¹⁴¹. Depuis son lancement, la Commission a proposé la mise en place de plusieurs instruments pour renforcer le développement et l'accès à ces voies légales¹⁴². Parmi ceux-ci, les programmes européens de réinstallation ont progressivement augmenté depuis 2015. Deux programmes de réinstallation ont été mis en place depuis 2015 permettant à 70 805 réfugiés d'être réinstallés dans des États membres de l'UE selon la Commission européenne¹⁴³. Les États membres se sont engagés à accueillir 50 039 réfugiés réinstallés entre décembre 2017 et décembre 2019. Sur cet engagement, 41 300 ont été effectivement réinstallés en décembre 2019. Selon Eurostat, 26 855 réfugiés ont été réinstallés en 2019¹⁴⁴. En 2020, les États se sont engagés à réinstaller 30 000 réfugiés pour faire face aux besoins croissants de réinstallation, s'élevant à 1,44 millions de personnes selon le HCR¹⁴⁵. L'UE soutient financièrement ces programmes *via* le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) avec une contribution de 10 000 € pour chaque personne réinstallée. Dans leur rapport conjoint *Follow the money III*, ECRE et le HCR analysent et évaluent l'utilisation de ce soutien financier forfaitaire dans le cadre de la réinstallation et de la relocalisation¹⁴⁶. Ce rapport indique notamment que le financement accordé est de 6 000 € par personne et de 10 000 € si le réfugié réinstallé fait partie des catégories prioritaires de l'Union. Selon ces recherches, ce soutien financier a été un élément incitatif pour les États afin de s'engager dans les programmes de réinstallation, mais aussi pour soutenir la création, le développement et la mise en œuvre de programmes nationaux de réinstallation.

Au regard des besoins croissants de réinstallation et de protection, d'autres voies légales doivent être développées et renforcées. Suite au conflit en Syrie, plusieurs États ont lancé des programmes d'admission humanitaire ou des programmes de regroupement familial élargi¹⁴⁷. En Allemagne, un programme régional d'admission a été développé dès 2013 pour les membres de familles syriennes résidents et citoyens allemands. En Irlande, un programme similaire est développé en 2014 au niveau national, et en France, des visas humanitaires sont délivrés aux Syriens et Irakiens en Irak, Jordanie, Liban et Turquie. La mobilisation des citoyens et de la société civile auprès des réfugiés s'est notamment manifestée par la mise en place de programmes de « parrainage privé » ou « citoyen » ou « communautaire ». Ce système, connu pour son modèle canadien développé depuis 1978, est un concept qui définit un partenariat et un partage de responsabilités « public-privé » : le gouvernement facilite l'entrée légale et les acteurs privés soutiennent les bénéficiaires sur le plan financier, social et/ou émotionnel afin de s'intégrer dans la société d'accueil. Les programmes de couloirs humanitaires développés en Italie dès 2015, en France dès 2017, et en Belgique en 2017-2018, sont soutenus par des organisations religieuses. Selon le pays, différents catégories de personnes sont bénéficiaires de ces programmes, venant de Syrie, d'Irak, d'Érythrée, et du Soudan du Sud. Plusieurs enjeux sont à prendre en compte dans le développement de ces programmes de parrainage. Ils doivent offrir une voie supplémentaire et additionnelle à la réinstallation et à l'accès à l'asile sur le territoire lors d'une arrivée irrégulière. Ces programmes ne doivent pas remplacer les autres voies d'accès à l'asile mais les étendre. Le partenariat entre le gouvernement et la communauté civile doit être clairement établi en définissant les rôles et les responsabilités, tout comme des normes minimales et un contrôle de qualité pour garantir un accueil et un accompagnement adaptés aux besoins des réfugiés vulnérables. L'enjeu de l'intégration est central dans les programmes de parrainage où la société d'accueil est actrice et engagée dans le processus d'accueil des réfugiés.

Une autre voie légale, qui constitue un droit du bénéficiaire d'une protection internationale, est la réunification familiale. C'est une procédure légale permettant à un bénéficiaire d'un statut de réfugié, d'apatridie ou de protection subsidiaire d'être réuni avec les membres de sa famille.

Cette disposition est clairement encadrée par les cadres légaux nationaux, et répond à des critères et des procédures strictes. Elle permet de garantir le droit à l'unité et à la vie familiale reconnu et protégé par de nombreux instruments juridiques¹⁴⁸. Dans l'UE, la directive 2003/86/EC encadre le droit à la réunification familiale, et intègre des dispositions spécifiques pour les réfugiés dans l'article 9 du chapitre 5. Malgré l'ensemble de ces cadres légaux existants et les différents engagements des États, les procédures sont extrêmement longues et très complexes pour les familles séparées. Des États membres de l'UE ont même restreint le droit d'accès à la réunification familiale introduisant des délais pour introduire une demande ou interdisant l'accès au bénéficiaire d'une protection subsidiaire. Pourtant selon une étude de l'OCDE¹⁴⁹ sur les voies additionnelles, la réunification familiale est la voie légale d'accès qui offrirait une protection au plus grand nombre de personnes, même si elle est restreinte aux époux et aux enfants.

Le développement des voies légales d'accès nécessite des engagements de l'Union européenne et de ses États membres, mais également de l'ensemble de la communauté internationale. Dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés et de l'organisation du premier Forum mondial sur les réfugiés¹⁵⁰, le HCR a coordonné l'élaboration d'une stratégie triennale sur la réinstallation et les voies complémentaires (2019-2021) présentée lors de la Conférence annuelle tripartite sur la réinstallation (ATCR) en juillet 2019. Avec des objectifs à 10 ans, sa vision est de développer des solutions durables pour les réfugiés dans des pays tiers pour qu'en 2028, 3 millions de réfugiés bénéficient de solutions et d'une protection effective grâce à la réinstallation (1 million) dans 50 États de réinstallation et les voies complémentaires (2 millions). Elle vise à la fois à renforcer et étendre les programmes de réinstallation, mais également à développer l'accès aux voies complémentaires incluant la réunification familiale, la délivrance de visa humanitaire, les programmes d'admission humanitaire, l'accès à l'enseignement supérieur et les programmes de bourses, les programmes de parrainage privé, et la mobilité professionnelle pour les réfugiés. Dans sa stratégie, le HCR rappelle que ces voies complémentaires doivent être additionnelles aux programmes de réinstallation et ne pas impacter le développement d'autres voies légales. Construites autour de la protection du réfugié, elles doivent être accessibles et durables avec un statut légal

141. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

142. Commission européenne, *Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe*, COM(2016) 197, 6 avril 2016 ; Commission Recommendation on enhancing legal pathways for persons in need of international protection, C(2017) 6504, 27 septembre 2017 ; *Enhancing legal pathways to Europe : an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy*, COM(2018) 635 final, 12 septembre 2018.

143. Commission européenne, *Delivering on resettlement*, Décembre 2019.

144. Eurostat, *Personnes réinstallées par nationalité, âge et sexe Données annuelles (arrondies)*. Base de données en ligne.

145. HCR, *Projected global resettlement needs 2020*, Juillet 2019.

146. ECRE, Report 'Follow the Money III' *Solidarity: the use of AMIF funds to incentivize resettlement and relocation in the EU*, 6 mars 2020.

147. Caritas Europa, ICMC Europe, *Encourager les parrainages communautaires à travers l'Europe*, Octobre 2019.

148. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Pactes internationaux des droits civils et politiques, et des droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

149. OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2016.

150. Sur le Forum mondial sur les réfugiés, voir *infra* Chapitre 1 – L'asile dans le monde.

dans le pays de destination. Enfin, la transparence des programmes est essentielle pour s'assurer des garanties procédurales et des critères appliqués, mais également assurer un suivi des programmes. Ce dernier enjeu n'est pas des moindres. La multiplicité des types de voies légales, la difficulté de compréhension de critères de sélection, le manque d'informations, la longueur et la complexité des procédures restreignent leur accès. Malgré le développement des nouveaux programmes de réinstallation et de certaines voies complémentaires, les voies légales restent bien éloignées des besoins de protection toujours plus importants¹⁵¹ et ne répondent pas à l'augmentation de la mortalité sur les routes migratoires¹⁵².



Aidée par l'équipe de SOS Méditerranée, Constance gravit l'échelle qui mène au pont du bateau. 2017 ©Bruno FERT

Régime d'asile européen commun

Quelle réforme avec les nouvelles institutions ?

En 2019, plusieurs institutions de l'UE ont été renouvelées : Commission européenne, Parlement européen et Président du Conseil européen.

En mai 2019, se sont déroulées les élections européennes qui ont permis d'élire les 705 représentants au Parlement européen pour cinq ans. Un nouvel équilibre des différents groupes politiques européens s'est ainsi mis en place dans l'hémicycle. Le groupe du Parti populaire européen (PPE – démocrates-chrétiens) est majoritaire avec 182 sièges, suivi de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates (S&D) avec 154 sièges, de Renaissance Europe avec 108 sièges, des Verts-Alliance libre européenne avec 74 sièges, des Conservateurs et Réformistes européens (ECR) avec 62 sièges, du groupe Identité et démocratie avec 62 sièges, et du groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne – gauche verte nordique avec 41 sièges. 57 députés européens ont choisi de ne pas faire partie d'un groupe politique et sont appelés « non-inscrits ».

S'engage ensuite l'élection de la Présidente de la Commission européenne dans laquelle les eurodéputés ont un rôle central en approuvant la proposition des gouvernements des États membres. Face à l'opposition du Conseil européen qui souhaitait conserver une influence importante sur ce poste clé, le système du « Spitzenkandidat » n'a pas été appliqué contrairement à 2014. La ministre conservatrice allemande Ursula von der Leyen a finalement été retenue le 2 juillet et approuvée à une très courte majorité (9 voix) par le Parlement européen le 16 juillet. Enfin, c'est le Premier ministre belge Charles Michel qui fut élu par les chefs de gouvernements comme président du Conseil européen. Suite à son élection, Ursula von der Leyen proposa la répartition des différents portefeuilles aux

27 candidats présentés par les États pour constituer un collège des commissaires. Durant les auditions au Parlement européen, qui doit approuver cette nouvelle Commission, trois candidats ont été rejetés (dont la candidature française). De plus, une polémique est née autour de l'intitulé du portefeuille « Protéger notre mode de vie européen » qui inclut la politique européenne migratoire et d'asile, finalement transformé en « Promouvoir notre mode de vie européen ». Après un mois de retard dans le processus d'approbation, la nouvelle Commission est entrée en fonction le 1er décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

Les nouvelles institutions européennes doivent reprendre les dossiers en cours relatifs aux questions migratoires incluant la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) en cours depuis 2016. Aucun accord n'a pu être atteint entre les législateurs européens ces dernières années, alors que les divisions se sont exacerbées sur les questions migratoires tant au niveau européen que national. Les débats autour de la réforme du règlement Dublin ont notamment démontré les défaillances de la solidarité européenne et de la politique d'asile commune. Les législateurs européens et la Commission européenne doivent également atteindre un accord sur le sauvetage et le débarquement des migrants secourus en mer Méditerranée, qui appelle à la fois l'UE et les États membres à respecter leur obligations en matière de recherche et de sauvetage, du principe de non-refoulement et de droit d'asile, mais aussi à développer des voies légales d'accès pour les personnes en besoin de protection internationale. Enfin, la politique extérieure migratoire européenne s'est avant tout axée sur le renforcement du rôle et des capacités de l'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes, la politique de retour et de réadmission avec les pays tiers et le contrôle des flux migratoires dans les pays d'origine et de transit.

Dans ses orientations politiques¹⁵³, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a annoncé la mise en place d'un Pacte européen d'asile et de migration. Il doit permettre de rouvrir les discussions pour la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), développer un nouveau mode de répartition, adopter une approche plus soutenable en matière de recherche et de sauvetage, et mettre à jour les règles en

matière de retour. Selon la nouvelle composition du collège de la Commission européenne, c'est la commissaire suédoise Ylva Johansson en charge des « affaires intérieures » qui a pour mission de développer ce nouveau Pacte. Le Vice-Président Magaritis Schinas en charge de la « promotion du mode de vie européen » aura notamment pour mission de superviser cette nouvelle politique d'asile et de migration.

Attendue pour le printemps de 2020, la publication de ce Pacte a été retardée par la crise sanitaire du Covid-19. Cependant, la Commission européenne a déjà engagé des discussions avec les États membres afin d'atteindre des compromis sur des négociations bloquées depuis plusieurs années. Un courrier des quatre ministres de l'Intérieur de la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie à l'attention de la Commission européenne d'avril 2020 a mis en exergue les enjeux des discussions portant sur le droit d'asile¹⁵⁴. La lettre demande à ce que le nouveau plan de la Commission crée un mécanisme contraignant de répartition équitable selon des critères spécifiques, en particulier quand un État membre fait face à une pression disproportionnée. Ils ajoutent que l'usage d'autres types de mesures de solidarité que la relocalisation par des États membres doit rester une exception et être encadré par des raisons motivées. Le courrier appelle également à la mise en place d'un mécanisme solidaire de sauvetage pour les migrants secourus en mer qui garantirait aux États aux frontières extérieures de l'UE qu'ils ne se retrouvent pas débordés par le nombre de demandes d'asile. Le courrier insiste sur un « pré-filtrage » obligatoire de tous les demandeurs d'asile souhaitant entrer dans l'UE incluant des vérifications sanitaires, sécuritaires et d'identité. Ce serait une part essentielle de ces procédures. Le courrier demande également la mise en place d'une liste mise à jour et étendue des clauses permettant de déclarer une demande inadmissible, en insistant sur le fait que les demandeurs qui n'ont pas le droit à une protection ne sont pas autorisés à rester sur le territoire de l'UE. Les ministres de l'Intérieur insistent sur la problématique des mouvements secondaires.

151. Sur les besoins de protection, voir *supra* Chapitre 1 – L'asile dans le monde.

152. Sur les décès et les disparitions, voir *supra* dans ce Chapitre.

153. Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse – Orientation politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, Octobre 2019.

154. Politico, *4 largest EU countries issue joint proposal to unlock asylum impasse*, 16 avril 2020; Lettre disponible sur le site de Statewatch.

L'enjeu d'une procédure d'asile à la frontière, ou de « pré-filtrage » et de sa mise en œuvre obligatoire ou optionnelle était déjà au cœur des débats lors la proposition de la réforme du RAEC en 2016. Parmi les propositions des États, les délais pour rendre une décision sur les demandes d'asile seraient étendus, passant de 4 à 6 semaines pour prendre une décision sur la demande. Si un appel est introduit, l'entrée sur le territoire ne serait pas accordée avant 12 semaines après l'introduction de la demande si aucune décision n'est prise dans ce délai. Cette procédure induit une utilisation étendue et quasiment systématique de la privation de liberté des demandeurs d'asile qui va à l'encontre des recommandations du HCR.

De plus, selon le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), le taux de reconnaissance est substantiellement plus bas en première instance dans le cadre d'une procédure à la frontière en 2018, s'élevant à 12% contre 34% dans le cadre de procédures normales¹⁵⁵. Les propositions en cours de négociation introduisent des délais de recours plus courts, une limitation du caractère suspensif des recours, un accès à l'information et à un accompagnement légal limités. L'identification et la prise en charge des demandeurs d'asile vulnérables sont extrêmement limitées et ne peuvent être garanties. Ce débat est également étroitement lié à la refonte de la directive Retour engagé depuis septembre 2018 suite à une proposition de la Commission européenne. Elle propose en effet de mettre en place une procédure de retour à la frontière applicable aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de rejet d'une demande de protection internationale effectuée à la frontière.

Cette nouvelle procédure introduit un lien étroit entre les procédures de retour et d'asile. Le délai de recours contre la décision de retour serait de 48 heures, avec un caractère suspensif limité. La durée de la rétention pour appliquer cette procédure ne devrait pas excéder 4 mois. Cependant, elle pourra s'ajouter à la durée de rétention maximale définie par cette directive qui est de 18 mois. La commission

libertés civiles du Parlement étudie actuellement les propositions de la Commission afin d'entamer par la suite des négociations avec les États sur cette refonte.

La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a appelé¹⁵⁶, dans un courrier le Vice-Président de la Commission et la Commissaire aux affaires intérieures, à porter une attention forte aux questions de droits de l'homme concernant la protection des droits des migrants dans l'élaboration du nouveau Pacte. Elle souligne notamment que « toute action en matière d'asile et de migration doit s'appuyer fermement sur les droits de l'homme, une solidarité effective et le partage des responsabilités ». De son côté, le président de la commission des libertés civiles (en charge des questions relatives à l'asile) du Parlement européen a adressé un courrier¹⁵⁷ aux deux Commissaires afin de demander « une approche équilibrée couvrant tous les piliers de la politique de l'UE en matière d'asile et de migration et traitant également de la migration sûre et légale ».

Perspectives autour du règlement Dublin

Le principe de solidarité est établi dans l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Cependant, les notions de solidarité et de partage des responsabilités pour les réfugiés ou les demandeurs d'asile ne sont pas définies dans le droit européen. Les blocages dans la réforme du règlement Dublin et la mise en place de mesures de solidarité temporaires *ad hoc* ont mis en exergue le défaut de solidarité globale entre les États membres et ont révélé les lacunes importantes du système d'asile européen.

Au-delà même de sa réforme, les nombreuses défaillances de la mise en œuvre du règlement Dublin III sont documentées dans un rapport du Centre de recherche du Parlement européen de février 2020 réalisé par ECRE¹⁵⁸. Il souligne tout d'abord que les objectifs initiaux du règlement d'assurer un accès rapide à la procédure d'asile et d'éviter les demandes multiples par la même personne dans

plusieurs États membres n'ont pas été atteints. Plusieurs éléments sont mis en cause : les pratiques divergentes des États membres dans la procédure d'asile, une application incohérente au niveau national des procédures, les différentes interprétations données aux articles du règlement par les États membres, la longueur des procédures et l'impossibilité d'en prévoir l'issue associées à des conditions d'accueil réduites, et des coûts disproportionnés. Si cela impacte l'objectif initial du règlement et le bon fonctionnement du RAEC, les droits fondamentaux des demandeurs d'asile sont également remis en cause. La mise en œuvre incohérente tant au niveau européen que national impacte par exemple le droit à l'information. La complexité du système, l'étape tardive à laquelle l'information est donnée, l'accès limité à l'assistance juridique et à l'interprétariat restreignent l'accès à ce droit. Le niveau d'information varie au niveau national, mais aussi le type d'information, et l'adaptation aux personnes vulnérables, par exemple les mineurs.

Suite à la réforme de 2016, les données collectées par Eurodac incluant les empreintes digitales des demandeurs d'asile peuvent être utilisées à des fins d'éloignement. Cette pratique est cependant contraire au respect des droits liés à la vie privée déclarés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Le recours au placement en rétention et aux transferts coercitifs dans le cadre du règlement Dublin pose des questions relatives au droit à la liberté et à l'intégrité physique. L'interprétation du critère de « risque de fuite », justifiant le placement en rétention, est divergente selon les États membres. Les modalités d'exécution des transferts coercitifs sont également questionnées par le rapport qui a relevé des pratiques inquiétantes visant notamment à menotter les demandeurs d'asile, à leur administrer des sédatifs ou à les soumettre à des actes de violence.

En outre, le placement en rétention de mineurs est encore répandu dans plusieurs États membres. Le traitement des demandes d'asile des mineurs non accompagnés est également questionné par les lacunes des systèmes de représentation légale et par les techniques d'évaluation de l'âge. Le rapport souligne également que le nombre d'effectifs des autorités dédiés à la mise en œuvre du règlement Dublin est souvent insuffisant ce qui a un effet négatif sur le respect des délais de procédure.

Une autre problématique identifiée est le non-respect de la hiérarchie des critères de détermination de l'État responsable. Le critère familial, pourtant prioritaire dans le règlement, est rarement appliqué. 5% des requêtes étaient fondées sur ce critère en France, 3,7% en Allemagne, 1,7% en Belgique. Seule la Grèce atteint 79,3%. Entre 2016 et 2018, l'Allemagne et la France ont été les principaux auteurs des requêtes de prise ou reprise en charge représentant plus de la moitié de l'ensemble des requêtes. Sur la même période, l'Italie et l'Allemagne sont les pays ayant reçu le plus de requêtes. De plus, la majorité des requêtes sont des reprises en charge soulignant que la majorité des personnes placées sous procédure Dublin avait déjà demandé l'asile dans un autre État membre. Cependant, le taux de transfert reste très bas et une faible partie des procédures entamées aboutit. Le rapport conclut que la priorité des États est de réduire le nombre de personnes pour lesquelles ils sont responsables de leurs demandes d'asile, une approche qui impacte gravement les droits des demandeurs d'asile. La pertinence et l'efficacité de ce règlement nécessitent d'avoir des règles claires dans le respect des droits et une plus grande harmonisation des pratiques tant au niveau européen que national.

C'est à ces problématiques et à ces divisions que la réforme du règlement Dublin, initiée depuis 2016, doit répondre. Le règlement actuel ne permet pas de garantir le principe de solidarité et de prendre charge rapidement les demandes d'asile. Face à ce dilemme, la nouvelle Commission européenne explore d'autres solutions. La refonte nécessaire de ce règlement doit permettre d'aboutir à un véritable système européen de répartition reposant sur des systèmes d'asile cohérent et protecteur offrant les mêmes garanties à tous les demandeurs d'asile. En outre, chaque État membre doit soutenir le principe de solidarité européenne et ne peut se défaire de ses responsabilités au regard du droit européen et international. En ce sens, le rôle de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'UE (CJUE) est essentiel pour garantir le respect des règles et des valeurs de l'UE. Dans son arrêt *Commission contre Pologne, Hongrie et République tchèque*¹⁵⁹ sur le mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la CJUE a reconnu que ces États membres ont manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union suite au refus de ces États de participer de manière effective au système de relocalisation *ad hoc* en

155. EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018*, June 2019.

156. Conseil de l'Europe, *Le nouveau pacte de l'UE sur la migration et l'asile doit s'appuyer fermement sur les droits de l'homme, une solidarité effective et le partage des responsabilités*, 17 mars 2020

157. Parlement européen, *Pacte sur la migration et l'asile: les députés pour des voies légales et sûres*, 30 avril 2020.

158. Parlement européen, *Dublin Regulation on international protection applications*, Février 2020.

159. Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n°40/20, *En refusant de se conformer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union*, 2 avril 2020.

soutien à l'Italie et à la Grèce. Cette décision est nécessaire pour rappeler l'obligation de respecter le droit européen. Elle est pourtant arrivée trop tard alors le système de relocalisation a pris fin. Sans conséquence financière pour les États membres condamnés, elle reste symbolique mais ne permet pas de renforcer une solidarité européenne en péril.

Le rôle de l'EASO dans la mise en œuvre du RAEC

Créé en 2010, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) est une agence de l'UE¹⁶⁰. En tant que centre d'expertise indépendant dans le domaine de l'asile, il a pour mission de contribuer à la mise en œuvre du RAEC en apportant un appui technique et en renforçant la coopération entre les États membres. Il organise des formations pour les agents chargés des questions d'asile et des magistrats, élabore des outils afin de soutenir l'harmonisation des pratiques et la mise en œuvre du RAEC, et rédige des rapports d'informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile. Sur le volet opérationnel, l'EASO a développé un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises, et une aide spécifique et d'urgence aux États selon les besoins. Sur le volet extérieur, il soutient le renforcement des capacités d'asile et d'accueil dans les pays tiers et facilite la réinstallation des réfugiés dans les États membres. Il dispose également d'un forum consultatif qui constitue un espace de dialogue avec la société civile, dont Forum réfugiés-Cosi est membre.

Depuis le début de ses opérations en juin 2011, il a fourni une assistance opérationnelle à sept États membres : Grèce, Luxembourg, Suède, Italie, Bulgarie, Chypre, et Malte. En décembre 2019, il menait des activités de soutien opérationnel représentant 40% du budget total de l'Agence dans quatre États avec plus de 900 personnes déployées : Grèce, Italie, Chypre et Malte. ECRE a publié un rapport¹⁶¹ dans lequel il analyse la mise en œuvre de ces plans opérationnels. Le rapport indique que la majorité des personnes déployées sont des experts d'États membres et locaux en intérim, complétés par des équipes de l'EASO.

Vingt États membres y contribuent notamment l'Allemagne et les Pays-Bas qui fournissent la moitié des experts, mais aussi la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Belgique, et la Pologne. Le plan opérationnel détermine les activités de soutien qui diffèrent d'un pays à un autre. Tous les pays bénéficient d'un soutien dans l'enregistrement et dans l'examen des demandes d'asile en première instance. Cependant, en Italie, les équipes déployées ne sont pas habilitées à mener les entretiens ni à rédiger des avis sur les décisions en première instance. Seule la Grèce reçoit un soutien sur les procédures d'appel. Chypre ne bénéficie pas de soutien sur la procédure Dublin. Tous les pays reçoivent un soutien en termes de système d'accueil, sauf Malte.

Sur l'enregistrement des demandes, pendant le premier semestre 2019, sur 55 159 demandes d'asile déposées en Grèce, en Italie et à Chypre, 30 084 ont été déposées auprès d'assistants EASO en charge de l'enregistrement. Ainsi, respectivement 53%, 55% et 61% des demandes sont enregistrées avec le soutien du bureau. Dans chaque pays, des agents sont déployés au sein des autorités nationales compétentes dans différentes régions du pays. Le soutien dans l'examen des demandes d'asile en première instance constitue la partie centrale des activités d'appui, avec une majorité d'experts locaux et d'experts d'États membres déployés comme agents au sein des autorités compétentes. Le principal soutien apporté est la conduite d'entretien avec les demandeurs et la rédaction d'avis pour les autorités de première instance qui gardent la responsabilité d'émettre la décision sur la demande d'asile. Si les agents apportent leur soutien en cas de procédure normale dans tous les pays, en Grèce ils sont également en charge d'appuyer les procédures accélérées à la frontière, mises en œuvre sur les îles. En juillet 2019, environ 60 agents étaient en charge d'aider dans la procédure accélérée et 30 dans la procédure normale. Ce rôle dans les îles grecques a son importance politique puisque le service grec de l'asile explique que l'engagement d'experts d'États membres démontre que la déclaration UE-Turquie n'est pas seulement mise en œuvre par la Grèce mais par l'ensemble de l'UE.

Dans son évaluation non-exhaustive de l'efficacité de ces activités de soutien opérationnel, ECRE relève que l'impact a été particulièrement positif dans le domaine de l'enregistrement des demandes, dans le déroulement des requêtes Dublin, lorsque des besoins humains urgents ont pu être couverts par l'agence. Si le déploiement des agents a soutenu les autorités de première instance à traiter les dossiers en attente, l'impact sur la qualité des procédures d'asile et sur l'amélioration des systèmes d'asile semble plus mitigé. L'enjeu du contrôle de la qualité reste majeur notamment dans le cadre de procédures d'admissibilité qui représentent une partie importante du travail des agents déployés. L'influence des considérations politiques pose également question, menant parfois à des analyses légales erronées. Cette évaluation est d'autant plus importante que l'EASO a récemment annoncé le renouvellement des plans opérationnels avec les quatre États, et le doublement des déploiements opérationnels en 2020, pour atteindre 2 000 personnes déployées dans les quatre pays¹⁶². De plus, la Commission européenne avait proposé en 2016 la création d'une Agence de l'UE pour l'asile qui aurait un rôle de soutien renforcé auprès des autorités nationales dans la détermination du statut de protection internationale.

Les procédures d'infraction relatives au droit d'asile

Depuis 2015, la Commission européenne a initié plusieurs procédures d'infraction à l'encontre des États membres dont les pratiques apparaissent contraires à la législation européenne en matière d'asile. Selon les traités de l'UE, la Commission peut engager une procédure d'infraction contre un État membre qui ne respecte pas le droit européen. La première étape est l'envoi d'une lettre de mise en demeure exigeant des informations détaillées à l'État concerné qui doit renvoyer une réponse dans un délai déterminé, généralement de deux mois. Si la Commission considère que la réponse de l'État n'est pas suffisante, elle peut envoyer un avis motivé demandant formellement à l'État membre de se conformer au droit européen. Ce dernier doit alors informer la Commission des mesures prises dans un délai déterminé, là aussi généralement de deux

mois. En l'absence de mise en conformité, la Commission peut alors saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et demander des sanctions. Si l'État membre ne respecte pas l'arrêt de la Cour, la Commission peut renvoyer l'État devant la CJUE en demandant des sanctions financières sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'une indemnité journalière. Ce processus ne peut pas aboutir à une exclusion d'un État membre de l'Union européenne, cette situation n'étant pas prévue par les traités.

En matière d'asile, plusieurs procédures ont été initiées contre certains États membres. Parmi les plus importantes, la Commission a lancé en décembre 2015 une procédure contre la Hongrie concernant sa législation en matière d'asile. Après l'envoi de deux lettres de mise en demeure et d'un avis motivé, la Commission a décidé de former un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'UE en juillet 2018¹⁶³ questionnant les aspects de la législation hongroise en matière de procédures d'asile, de conditions d'accueil et de retour. La récente législation hongroise nommée « Stop Soros » érigeant en infraction pénale toute assistance offerte à des personnes qui souhaitent introduire une demande d'asile ou de permis de séjour en Hongrie fait également l'objet d'une procédure d'infraction par la Commission européenne. Après l'envoi d'une lettre de mise en demeure en juillet 2018, la Commission a décidé en janvier 2019 d'envoyer un avis motivé à la Hongrie¹⁶⁴. Une autre procédure est en cours cette fois à l'encontre de la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Un avis motivé a été adressé en janvier 2019 à ces trois pays pour non-conformité avec les normes actuelles de l'UE relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale (directive Qualification).

La Hongrie a également fait l'objet d'une saisine de la CJUE par la Commission européenne¹⁶⁵ aux côtés de la République tchèque et de la Pologne pour non-respect des obligations juridiques qui leur incombent en matière de relocalisation. La Hongrie n'a pas participé au programme, la Pologne n'a procédé à aucune relocalisation ni offert de place, et la République tchèque n'a procédé à aucune relo-

160. Règlement (UE) n°439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

161. ECRE, *The role of EASO operations in national asylum systems*, Novembre 2019.

162. EASO, *EASO operations to double in size this year*, 7 janvier 2020.

163. Commission européenne, *Migration et asile : la Commission franchit de nouvelles étapes dans des procédures d'infraction ouvertes contre la Hongrie*, 19 juillet 2018.

164. Commission européenne, *Asile : la Commission engage l'étape suivante dans la procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie qui incrimine les activités de soutien aux demandeurs d'asile*, 24 janvier 2019.

165. Commission européenne, *Relocalisation : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne*, 7 décembre 2017.

calisation depuis août 2016. La Commission a ainsi décidé de saisir la CJUE en décembre 2017 qui a condamné le 2 avril 2020 les trois États pour avoir refusé de se conformer au mécanisme temporaire et avoir manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union¹⁶⁶.

L'impact de la crise sanitaire sur l'asile en Europe

Face à la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19, les États membres l'UE ont adopté des mesures¹⁶⁷ pour lutter contre la propagation du virus impactant gravement l'accès au droit d'asile. La nature et l'ampleur de ces mesures ont été très variables.

En Espagne, la procédure de demande d'asile est suspendue dès le 15 mars avec l'état d'urgence, comme au Pays-Bas. L'enregistrement s'y limite à la prise d'empreinte par la police aux frontières et un examen médical. Ils sont ensuite transférés dans un centre d'urgence sans pouvoir déposer officiellement une demande d'asile. En Italie, il n'y a pas de suspension officielle mais en pratique tous les bureaux de la sécurité publique (questures) sont fermés. Dans certains cas, le manque d'orientation ou de clarté par les autorités nationales remet en cause la possibilité de déposer une demande d'asile. Sans annonce officielle de la part du gouvernement à Chypre, les demandes ne sont pas enregistrées par les autorités ce qui induit un manque de clarté sur la justification de cette suspension. De plus les autorités exigent un passeport aux nouveaux arrivants. En Slovaquie, l'acte relatif aux mesures provisoires dans le cadre du Covid-19 laisse supposer que les procédures d'asile ne sont pas urgentes, entraînant une suspension de la procédure d'asile. D'autres pays ont restreint l'accès à l'asile à la frontière comme l'Autriche où, selon un décret du Ministère de l'Intérieur, les demandeurs d'asile peuvent être refoulés s'ils ne fournissent pas un certificat médical. En Hongrie, après une suspension des entrées dans les zones de transit dès début mars, seul endroit où l'accès à l'asile est possible, le droit d'asile est suspendu par l'état d'urgence. Certains États ont mis en place des procédures par voie postale, mail ou téléphonique sans que la mise en œuvre ne soit toujours claire comme en Allemagne, au Danemark, à Malte, en Pologne, et en Irlande. En Belgique, après une suspension de l'enregistrement des demandes d'asile à partir du

17 mars, l'Office des étrangers annonce le 3 avril la reprise de l'enregistrement des demandes d'asile dans le centre d'arrivée à Bruxelles *via* un système de rendez-vous.

Concernant l'application du règlement Dublin, les pratiques sont également très variables. En Allemagne, les autorités ont indiqué avoir suspendu tous les transferts Dublin et le délai de transfert de 6 mois (qu'aucune base légale ne permet pourtant de suspendre). En Belgique, l'Office de l'immigration a indiqué que les ressortissants de pays tiers qui sont empêchés de quitter la Belgique pour des raisons de force majeure peuvent demander l'autorisation de prolonger leur séjour, ce qui pourrait s'appliquer à la procédure Dublin. Au Pays Bas, la suspension des transferts est prévue jusqu'au 6 avril inclus, tandis que la procédure administrative de Dublin est poursuivie dans la mesure du possible sans préciser les conséquences sur la responsabilité après l'expiration des délais. A Malte, tous les vols étant suspendus, les transferts ne peuvent donc pas être opérés. En Irlande, aucun éloignement ne devrait se tenir durant la crise sanitaire, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. En Slovaquie, les transferts Dublin sont suspendus pendant les demandeurs d'asile n'ont pas reçu de notification officielle et ne sont pas informés de cette suspension. Les conditions d'accueil posent également question, particulièrement dans les *hotspots* en Grèce avec une surpopulation importante et des conditions sanitaires déplorables¹⁶⁸. Ainsi, l'EASO souligne que le nombre de demandes d'asile enregistrées au mois de mars 2020 a chuté de 43%, alors que les deux premiers mois de l'année 2020 ont enregistré une hausse de 16% par rapport à la même période en 2019. Il précise ainsi que les statistiques de l'asile du mois de mars ne reflètent pas les tendances migratoires relatives à la protection internationale mais sont une conséquence de la crise sanitaire.

Face à cette situation, la Commission européenne a publié des orientations¹⁶⁹ sur droit d'asile, le retour et la réinstallation pour garantir l'accès au droit d'asile sur le territoire européen et aux frontières. Le Conseil de l'Europe et la FRA ont rappelé également les obligations¹⁷⁰ qui incombent aux États en matière d'asile et de droits des migrants dans la gestion des frontières. Le HCR a, de son côté, partagé des bonnes pratiques¹⁷¹ pour garantir l'accès au droit d'asile et des conditions d'accueil dignes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en cette période de crise sanitaire.

Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2019

Interprétation du règlement Dublin III¹⁷²

Brexit et règlement Dublin

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), saisie d'une question préjudicielle portant sur les implications que pourrait avoir le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) pour le système de Dublin, rappelle que la notification par un État membre de son intention de se retirer de l'Union conformément à l'article 50 TUE n'a pas pour effet de suspendre l'application du droit de l'Union dans cet État membre et que, par conséquent, ce droit reste pleinement en vigueur dans cet État jusqu'à son retrait effectif de l'Union¹⁷³.

Élément constitutif de la fuite et conséquences sur la procédure Dublin

La CJUE¹⁷⁴ considère que le règlement Dublin III doit être interprété en ce sens qu'un demandeur « prend la fuite » lorsqu'il se soustrait délibérément aux autorités nationales compétentes pour procéder à son transfert, afin de faire échec à ce dernier. Il peut être présumé que tel est le cas lorsque ce transfert ne peut être mis à exécution en raison du fait que ce demandeur a quitté le lieu de résidence qui lui a été attribué sans avoir informé les autorités nationales compétentes de son absence, à condition qu'il ait été

informé de ses obligations à cet égard, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Ledit demandeur conserve la possibilité de démontrer que le fait qu'il n'a pas avisé ces autorités de son absence est justifié par des raisons valables et non pas par l'intention de se soustraire à ces autorités.

La Cour affirme par ailleurs que, dans le cadre d'une procédure dirigée contre une décision de transfert, l'intéressé peut faire valoir que, dès lors qu'il n'avait pas pris la fuite, le délai de transfert de six mois avait expiré et que, en raison de cette expiration, l'État membre ayant décidé son transfert est devenu responsable de l'examen de sa demande. La Cour ajoute qu'afin de porter le délai de transfert à dix-huit mois au maximum, il est suffisant que l'État membre requérant informe, avant l'expiration du délai de transfert de six mois, l'État membre responsable du fait que la personne concernée a pris la fuite et qu'il indique, dans le même temps, le nouveau délai de transfert.

Pas de transfert si risque de traitements inhumains ou dégradants

Dans un arrêt de grande chambre, la CJUE¹⁷⁵ considère que l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est opposable lorsqu'il s'agit de savoir si, dans le cadre de l'application du règlement Dublin, un demandeur d'asile encourt un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant dans l'État membre responsable de l'examen de sa demande en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale. Cependant, le seul fait que les conditions de vie sont plus favorables dans l'État membre requérant que dans l'État membre

166. CJUE, Communiqué de presse n°40/20, *Op. cit.*

167. ECRE, Information sheet 23 April 2020 – COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe, 24 avril 2020.

168. Voir *infra* Chapitre 2 – L'asile en Europe

169. Commission européenne, COVID-19 : orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation (2020/C.126/02), 17 avril 2020.

170. FRA, Conseil de l'Europe, *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders*, Avril 2020

171. HCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 mars 2020. ; HCR, *UNHCR legal considerations with regard to the EU Commission's Guideline for border management measures to protection and ensure the availability of goods and essential services*, 18 mars 2020. ; HCR, *Déclaration de Filippo Grandi sur la crise du COVID-19*, 19 mars 2020. ; HCDH, OIM, HCR, OMS, *Les droits et la santé des réfugiés, des migrants et des apatrides doivent être protégés dans le cadre des efforts de lutte contre le COVID-19*, 31 mars 2020. ; HCR, *le HCR reste aux côtés des réfugiés et leur apporte une aide durant la crise du COVID-19*, 31 mars 2020. ; HCR, *Age, Gender and Diversity Considerations – COVID-19*. ; HCR, *Risk communication and community engagement*. HCR, *Gender-based violence prevention, risk mitigation and response during COVID-19*. ; HCR Europe, *Practical recommendations and good practices to address protection concerns in the context of the COVID-19 pandemic*, 9 avril 2020.

172. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États

173. C'est le cas pour le Royaume Uni depuis le 31 janvier 2020. Cependant, conformément à l'accord « opt-in », le règlement « Dublin III » continuera à s'appliquer durant la période transitoire, donc jusqu'au 31 décembre 2020. Tout acte de l'Union concernant la mise en œuvre de ce règlement sera également applicable au Royaume-Uni durant cette période de transition.

174. CJUE, grande ch., 19 mars 2019, Jawo, aff. C-163/17

175. *Ibid.*

normalement responsable de l'examen de la demande de protection internationale ne permet pas de conclure que la personne concernée serait exposée, en cas de transfert vers ce dernier État membre, à un risque réel de subir un traitement contraire à l'article 4 de la Charte. La Cour n'exclut toutefois pas qu'un demandeur d'asile « puisse démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles qui lui sont propres et qui impliqueraient que, en cas de transfert [...] il se trouverait, en raison de sa vulnérabilité particulière indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême [...] après s'être vu octroyer le bénéfice d'une protection internationale ».

Reprise en charge et critères de responsabilité

La CJUE¹⁷⁶ juge qu'il n'appartient pas à un État membre requérant une reprise en charge de procéder à une détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile au regard des critères établis au chapitre III du règlement Dublin. Il doit se borner à requérir la reprise en charge et c'est l'État requis qui doit alors reprendre le processus de détermination de l'État responsable ou examiner la demande d'asile au fond s'il s'avère qu'il en est responsable. Par conséquent, l'intéressé ne peut se prévaloir des critères de responsabilité à l'appui d'un recours contre une décision de transfert prise dans le cadre d'une reprise en charge. Seule exception : la possibilité pour l'intéressé, dans le cas d'une reprise en charge vers un État n'ayant pas achevé la procédure de détermination, d'invoquer les critères de responsabilité relatifs à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la vie familiale (art. 8 à 10 du règlement), pour autant qu'il ait transmis à la préfecture des éléments établissant de manière manifeste qu'il devrait être considéré comme étant l'État membre responsable de l'examen de la demande en application dudit critère de responsabilité.

Interprétation des autres textes issus du droit de l'Union Européenne

Avant de déclarer irrecevable une demande d'asile introduite par une personne protégée dans un autre État membre, les États doivent vérifier que l'intéressé n'encourrait pas de risque de traitement inhumain ou dégradant dans cet État

Selon la CJUE¹⁷⁷, le droit de l'Union s'oppose à ce qu'une demande d'asile soit rejetée comme irrecevable, au sens de la directive Procédures¹⁷⁸, si l'auteur d'une telle demande, bénéficiaire de la protection subsidiaire dans un autre État membre, est exposé dans ce pays à une situation de dénuement matériel extrême.

Le refus ou la fin de statut de réfugié en cas de menace est compatible avec le droit européen sous certaines conditions

La CJUE¹⁷⁹ considère que les dispositions de la directive Qualification¹⁸⁰ qui permettent aux autorités des États membres de l'Union de mettre fin au statut octroyé à un réfugié ou de refuser d'accorder un tel statut lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer la personne concernée comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel elle se trouve ou lorsque cette personne, condamnée en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, constitue une menace pour la société de cet État, sont conformes aux dispositions du droit européen primaire qui exigent que la politique de l'Union en matière d'asile soit conforme à la Convention de Genève. La juridiction européenne indique cependant que l'absence de protection internationale pour des motifs liés à la sécurité de l'État ou de la société ne dispense pas l'État dans lequel se trouve la personne concernée de garantir à cette dernière un certain nombre de droits, lesquels sont ceux énumérés à l'article 14, §6 de la directive¹⁸¹, auxquels s'ajoutent les droits prévus par la Convention de Genève qui ne sont pas subordonnés à une condition de résidence

régulière (la révocation et le refus d'octroi du statut de réfugié ayant pour conséquence de priver la personne concernée du titre de séjour normalement attaché à ce statut).

Interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

La France condamnée pour le défaut de prise en charge d'un MNA exposé, dans la lande de Calais, à des conditions de précarité constitutives d'un traitement dégradant

L'affaire concerne un très jeune Afghan arrivé en France en 2015 à l'âge de 11 ans et ayant séjourné durant environ six mois dans la « lande de Calais », zone qualifiée de « bidonville » par le Défenseur des Droits dans un rapport du 6 octobre 2015. La CEDH¹⁸² relève que, dans le contexte des opérations de démantèlement menées à cette période, les mineurs isolés étrangers se sont trouvés livrés à eux-mêmes et de surcroît exposés à divers dangers, dont celui de subir des violences physiques, y compris sexuelles. En l'espèce, une ordonnance d'un juge des enfants prévoyant le placement provisoire de l'intéressé n'ayant pas été exécutée, l'État français a failli à le prendre en charge. Malgré le soutien qu'il a pu trouver auprès d'organisations non gouvernementales présentes sur la lande, le requérant a vécu durant six mois dans un environnement manifestement inadapté à sa condition d'enfant, caractérisé notamment par l'insalubrité, la précarité et l'insécurité. Pour les juges de Strasbourg, ces circonstances particulièrement graves et l'inexécution de l'ordonnance du juge des enfants destinée à protéger le requérant, examinées ensemble, constituent une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEsDH) qui interdit les traitements dégradants.

Pas d'expulsion vers l'Irak sans une appréciation suffisante des risques encourus, même en cas de retour volontaire

La CEDH¹⁸³ conclut à l'unanimité à la violation des articles 2 et 3 de la CEsDH suite à l'expulsion vers l'Irak après échec de sa demande d'asile, puis à son assassinat, d'un

ancien membre des forces de sécurité irakiennes alors qu'en sa qualité de sunnite il avait déjà fait l'objet de deux tentatives d'attentat. L'appréciation des autorités finlandaises des risques encourus en cas de retour a été insuffisante en ce qu'elles n'ont pas évalué de manière cumulative les tentatives d'assassinat perpétrées contre le concerné et la situation générale en termes de sécurité et de violence. Cette responsabilité est engagée même si le retour était volontaire. Ce caractère volontaire ne l'était qu'à défaut d'autre alternative. La Cour est d'avis que, dans ces circonstances, les conditions d'un consentement libre n'étaient pas remplies, ce qui excluait l'idée d'une renonciation libre de toute contrainte et la rendait non valable.

Risque de violation de l'article 3 en cas de renvoi d'un demandeur d'asile afghan converti au christianisme

L'affaire porte sur le renvoi de Suisse vers son pays d'origine d'un demandeur d'asile débouté, de nationalité afghane et d'ethnie hazâra, converti de l'islam au christianisme. La Cour relève que, selon de nombreux documents internationaux sur la situation en Afghanistan, les Afghans convertis au christianisme ou soupçonnés de l'être sont exposés à un risque de persécution émanant de divers groupes. Ces persécutions peuvent prendre une forme étatique et conduire à la peine de mort.

La Cour note que, alors que l'authenticité de la conversion du requérant a été admise par le Tribunal administratif fédéral, celui-ci n'a pas procédé à une appréciation suffisante des risques que pourrait courir personnellement l'intéressé en cas de renvoi en Afghanistan. La Cour constate notamment que le dossier ne contient aucun élément indiquant que le requérant aurait été interrogé sur la manière dont il vivait sa foi chrétienne depuis son baptême en Suisse et pourrait, en cas de renvoi, continuer à la vivre en Afghanistan, en particulier à Kaboul, où il n'a jamais vécu et où il conteste pouvoir se reconstruire un avenir. Aussi la CEDH¹⁸⁴ conclut-elle à une violation de l'article 3 de la CEsDH en cas de renvoi du requérant vers l'Afghanistan.

176. CJUE 2 avril 2019, C 582/17 et C 583/17 *Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie contre H. et R.*

177. CJUE (GC) 19 mars 2019 *IBRAHIM et autres C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17*

178. Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

179. CJUE (GC) 14 mai 2019 *M. c. Ministerstvo vnitra et X. et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-391/16, C-77/17 et C-78/17*

180. Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

181. Il s'agit des droits prévus aux articles 3 (principe de non-discrimination), 4 (liberté de religion), 16 (droit d'ester en justice), 22 (droit à l'éducation publique), 31 (protection contre des poursuites pour entrée irrégulière), 32 (droit de se défendre contre une mesure d'expulsion et de bénéficier dans ce cadre d'une procédure régulière), 33 (protection contre le refoulement, sauf si menace grave pour l'État d'accueil) de la Convention de Genève « ou de droits analogues ».

182. CEDH 28 février 2019 *KHAN c. France n° 12267/16*

183. CEDH 14 novembre 2019 n° 25244/18 *N.A./Finlande* (en anglais)

184. CEDH, 5 novembre 2019, n° 32218/17, *AA c/ Suisse*



Afghanistan
Province du Takhar
Khvajeh Baha od Din
2000

Portrait d'une femme
dans le camp de réfugiés
de Moghol-Gheshlagh,
regroupant des familles
qui ont fui l'avancée
des Talibans.

© REZA

Chapitre 3

L'asile en France

L'accès à la procédure

Entrée dans la procédure : des situations territoriales diverses

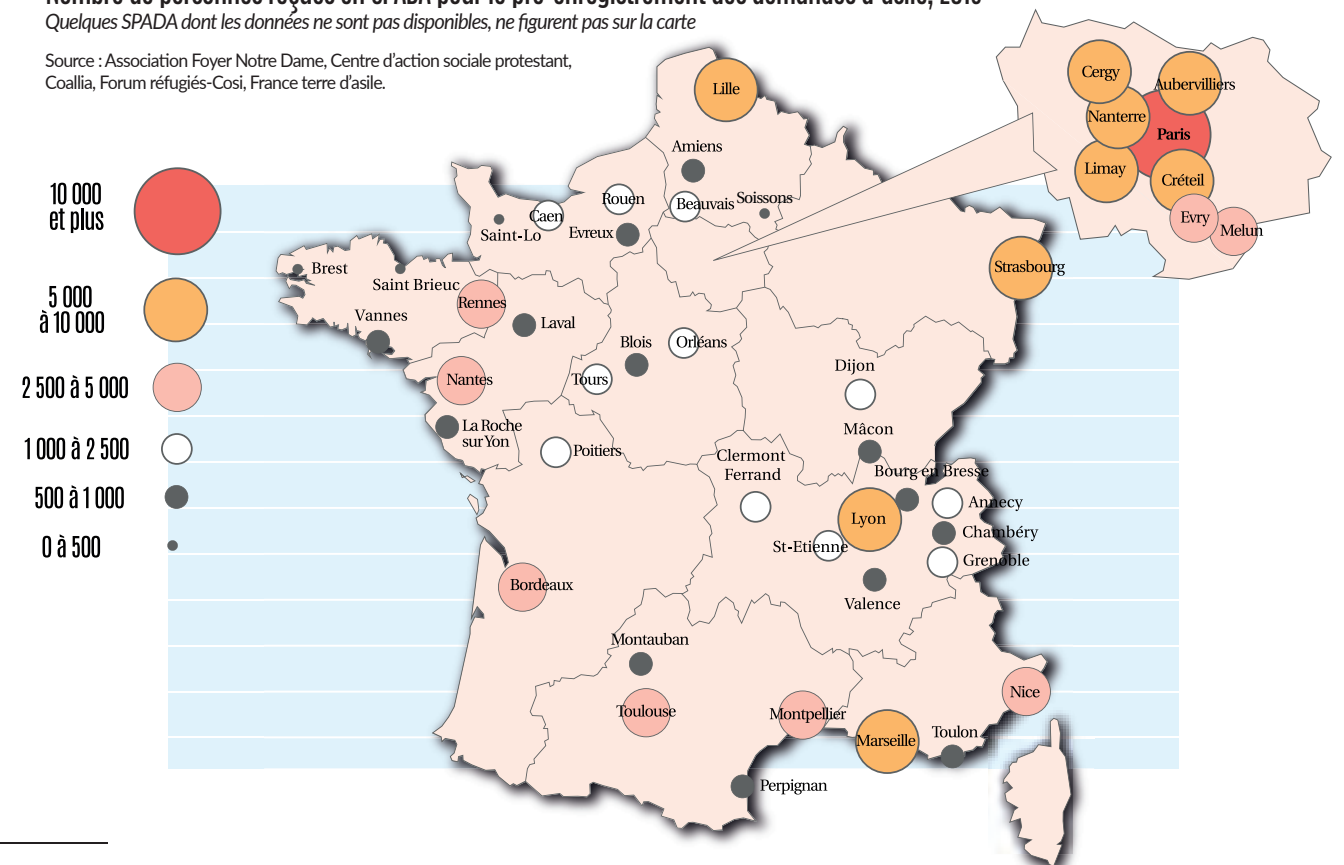
Les services de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) assurent la première étape de l'entrée dans la procédure d'asile, à travers une prestation de pré-enregistrement des demandes aboutissant à la remise d'une convocation auprès de l'un des 33 guichets unique pour demandeur d'asile (GUDA)¹⁸⁵ de France métropolitaine. En 2019, les SPADA ont reçu près de 136 000 personnes pour formaliser cette entrée dans la procédure d'asile¹⁸⁶.

Les deux SPADA parisiennes (pour les familles et les adultes isolés) ont accueilli le plus grand nombre de demandeurs d'asile, suivies par la SPADA de Seine-Saint-Denis. À elles seules, les 9 SPADA de la région Île-de-France concentrent 45% des personnes reçues en amont du GUDA. En dehors de cette région, les SPADA de Marseille, Lyon, Lille, Strasbourg et Nantes ont connu les plus importantes activités à cette étape.

Nombre de personnes reçues en SPADA pour le pré-enregistrement des demandes d'asile, 2019

Quelques SPADA dont les données ne sont pas disponibles, ne figurent pas sur la carte

Source : Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile.



185. Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR: INTV1909588A
186. Données recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marse SPADA (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile), couvrant 47 SPADA.

L'un des enjeux à cette étape du parcours porte sur le délai entre la présentation en SPADA et la convocation au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) réunissant les services de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Bien qu'ayant déjà manifesté sa volonté de demander l'asile en SPADA, la personne ne peut en effet bénéficier de l'essentiel des droits attachés au statut de demandeur d'asile (droit au maintien sur le territoire, accès aux droits sociaux, conditions matérielles d'accueil) qu'après son passage au GUDA. C'est pourquoi la loi a fixé un délai maximal de seulement 3 jours, pouvant s'étendre exceptionnellement jusqu'à 10 jours, entre ces deux étapes.

Après une période d'allongement des délais en 2017, un renforcement des effectifs des GUDA en 2018 a permis une réduction importante des délais cette année-là. Début 2019, des délais supérieurs à 10 jours étaient cependant constatés sur plusieurs territoires¹⁸⁷ et le délai moyen s'établissait à 7,2 jours sur le territoire métropolitain en mai 2019 (avec un écart de 1,5 à 36 jours)¹⁸⁸. Malgré une dynamique d'amélioration par la suite, la période estivale a encore été marquée en 2019 par des délais de convocation en hausse en raison d'une présence réduite d'agents publics affectés aux guichets uniques à cette époque de l'année. Dans une décision du 31 juillet 2019, le Conseil d'État a indiqué que, malgré les dispositions de la loi de septembre 2018 et l'augmentation des moyens dédiés à ces missions, « ces évolutions n'ont pas permis d'assurer le respect des délais prescrits » par la loi « dans une part substantielle » des guichets uniques¹⁸⁹. La Haute juridiction administrative a donc « enjoint au ministre de l'Intérieur de prendre toutes mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile (...) dans un délai de six mois ».

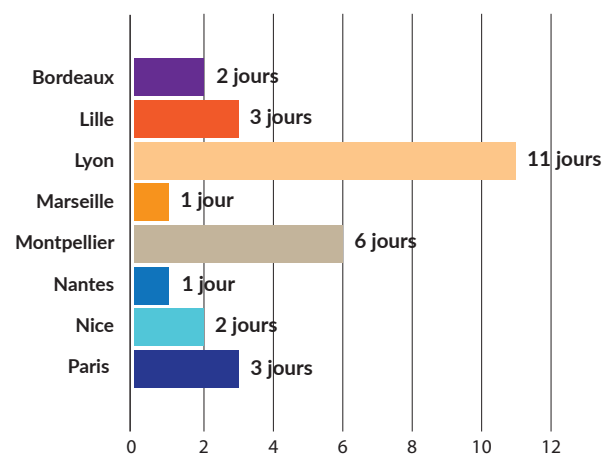
Sur l'ensemble de l'année 2019, le délai moyen de convocation en France métropolitaine était d'environ 6 jours ouvrés¹⁹⁰, le délai étant supérieur à 10 jours dans quelques

grandes villes (Nantes, Nice, Marseille)¹⁹¹. En février 2020, le délai moyen était d'environ 3,5 jours ouvrés¹⁹². Seul le guichet unique de Lyon proposait des convocations au-delà de 10 jours en moyenne, signe d'une amélioration d'ensemble. Dans un rapport de mai 2020, la Cour des comptes rappelait cependant l'existence de « délais cachés » précédant l'accès aux SPADA et soulignait que « faire attendre des personnes plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant le dépôt de leur demande et l'évaluation de leur vulnérabilité est insatisfaisant non seulement au regard de leurs droits mais aussi pour l'efficacité du dispositif de l'asile¹⁹³ ».

Délais moyens de convocation en guichets uniques pour demandeurs d'asile dans les principales villes françaises

(en jours ouvrés, sur l'ensemble du mois de février 2020).

Source : Association Foyer Notre Dame, Centre d'action sociale protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile.



La situation spécifique de l'Île-de-France, où la plate-forme téléphonique instaurée en 2018 pour accéder à la SPADA génère une étape et des délais supplémentaires, a fait l'objet de nouveaux contentieux. Après une première décision rendue en février 2019, où le tribunal administratif de Paris avait reconnu l'existence de « files d'attentes virtuelles » et enjoint à l'OFII de renforcer les moyens de ce service¹⁹⁴, un autre recours a été mené à l'automne. Dans une décision du 25 novembre 2019, le tribunal administratif de Paris

a demandé à la préfecture de porter à 100 le nombre de rendez-vous quotidien en guichets uniques pour la région et enjoint à l'OFII de prendre les mesures nécessaires pour mettre en place un numéro d'appel gratuit pour la plateforme téléphonique¹⁹⁵. A travers deux nouvelles décisions du 10 janvier 2020, le tribunal administratif a rejeté la requête de plusieurs associations demandant de revoir les modalités d'organisation de la plate-forme téléphonique de l'OFII¹⁹⁶ et de la préfecture de police¹⁹⁷. Entre sa mise en place le 2 mai 2018 et le 7 janvier 2020, l'OFII a donné 110 468 rendez-vous en SPADA depuis ce service, pour des personnes majoritairement originaires d'Afghanistan, de Somalie et de Côte d'Ivoire¹⁹⁸.

Plus en amont, les difficultés pour accéder à la procédure d'asile à la frontière ne se sont pas estompées. Le rétablissement par la France des contrôles à ses frontières, décidé fin 2015²⁰¹ et renouvelé à plusieurs reprises depuis au motif d'un niveau élevé de menace terroriste (auquel s'ajoute, pour la dernière prolongation, un motif lié à la crise sanitaire du coronavirus²⁰²), a entraîné de nombreux refus d'entrée ces dernières années²⁰³. Ces décisions semblent en baisse en 2019²⁰⁴, une tendance qui s'accroît au premier semestre 2020 dans un contexte où l'ensemble des déplacements sont limités²⁰⁵.

Pour les étrangers qui demandent l'asile, ces refus d'entrée ne peuvent normalement être mis en œuvre tant que la demande n'a pas été instruite, mais des pratiques contraires persistent. À la frontière franco-italienne, les violations du droit d'asile documentées et sanctionnées par la justice dès 2017²⁰⁶ se sont poursuivies en 2019²⁰⁷ et 2020²⁰⁸. En juillet 2019, plusieurs organisations ont envoyé une requête documentée au procureur de Nice ainsi qu'au Rapporteur spécial des Nations unies pour les droits de l'homme des migrants portant sur les violations des droits fondamentaux à la frontière franco-italienne²⁰⁹. Dans un rapport publié en mars 2020, faisant suite à une visite effectuée en 2018, le Comité de prévention de la Torture (CPT) du Conseil de

l'Europe a exprimé de sérieuses réserves quant à la possibilité des personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire de connaître leurs droits et d'être en mesure de les exercer²¹⁰.

L'entrée dans la procédure depuis la SPADA de Mayotte

À Mayotte, devenu le 101^{ème} département français en 2011, le cadre juridique relatif au droit des étrangers et au droit d'asile est marqué par de nombreuses dérogations par rapport au droit applicable en métropole. Concernant l'accueil des demandeurs d'asile, aucun des lieux d'hébergement constituant le dispositif national d'accueil n'est disponible sur l'île et l'allocation pour demandeurs n'est pas versée sur ce territoire¹⁹⁹, un « sous déploiement du dispositif d'accueil » qu'a déploré le Défenseur des droits dans un rapport de février 2020²⁰⁰. Pour l'entrée dans la procédure d'asile, la Spada de Mayotte (gérée par l'association Solidarité Mayotte) est habilitée à remettre des convocations en GUDA depuis mai 2019. Auparavant, une liste actualisée des personnes souhaitant introduire une demande d'asile était transmise à la préfecture chaque semaine et les services de la préfecture se chargeaient de contacter et de convoquer les personnes. Le changement de procédure a été marqué par un délai de convocation très long : en mai 2019, le temps d'attente pour l'obtention d'un rendez-vous GUDA était compris entre deux et trois mois. Un retour à la normale est intervenu par la suite, avec des délais autour de dix jours début 2020. Pour les réexamens, c'est toujours le système de liste qui prévaut, avec des délais de convocation pouvant atteindre plusieurs mois. Après leur passage en GUDA, tous les demandeurs d'asile reviennent vers la SPADA pour bénéficier d'un accompagnement social, administratif ou juridique, ou pour bénéficier des bons alimentaires visant à compenser l'absence d'ADA. En 2019, la SPADA de Mayotte a accompagné près de 1800 personnes.

187. Dans sept des 48 SPADA où des données ont été recueillies début 2019, le délai dépassait dix jours. Il était par ailleurs supérieur à vingt jours dans sept autres villes, allant même jusqu'à 24 jours à Marseille, 30 jours à Lille, ou encore 44 jours à Nantes. Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2019*, p. 120.

188. Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Rapport public thématique, 5 mai 2020.

189. Conseil d'État, 2^{ème} - 7^{ème} chambres réunies, 31 juillet 2019, 410347.

190. Les indicateurs des SPADA sont exprimés en jours ouvrés, conformément aux exigences des services de l'État. Le délai de 3 à 10 jours prévu par la loi devrait cependant s'entendre en jours calendaires dès lors qu'il s'agit d'apprécier la période pendant laquelle le demandeur d'asile ne dispose pas d'un statut reconnu par les autorités.

191. Données recueillies auprès des associations responsables de l'ensemble des lots régionaux du marse SPADA (Association Foyer Notre Dame, Centre d'action social protestant, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile), couvrant 44 SPADA.

192. *Ibid.*, sur 41 SPADA.

193. Cour des Comptes, *Op. cit.*

194. TA Paris, *Gisti et autres*, Ordonnance du 13 février 2019. N°1902037/9

195. TA Paris, *M.A. et autres*, Ordonnance du 25 novembre 2019, N°1924867/9

196. TA Paris, *Cimade et autres*, Ordonnance du 10 janvier 2020, N° 20000346/4-2

197. *Ibid.*

198. OFII, publication Twitter du 7 janvier 2020.

199. Sur l'hébergement des demandeurs d'asile à Mayotte, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2019*, p. 177

200. Défenseur des droits, *Établir Mayotte dans ses droits. Constats et recommandations du Défenseur des droits faisant suite au déplacement d'une délégation de ses services à Mayotte les 2 et 3 octobre 2019*. 11 février 2020.

201. En octobre 2019, le Conseil d'État a validé l'une de ces décisions adoptée en 2018. Conseil d'État, N° 425936, 16 octobre 2019.

202. La dernière notification de rétablissement des contrôles aux frontières par la France, auprès de la Commission européenne, couvre une période s'étendant du 1^{er} mai au 31 octobre 2020.

203. Voir : Commission européenne, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 set seq of the Schengen Borders Code*

204. 71 274 décisions de ce type ont été prises en 2018, contre 85 408 en 2017. Voir : Projet de loi de règlement 2018 - Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration. 13 mai 2019. P.27

Crise sanitaire : l'accès à la demande d'asile suspendu plusieurs semaines

La crise sanitaire liée au coronavirus a modifié l'exercice de certains droits du fait de l'adoption de mesures dérogatoires ou de la mise en œuvre de pratiques limitatives. Le 23 mars 2020, après quelques jours où des pratiques variables étaient constatées selon les territoires, la fermeture des Guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) a été annoncée. En pratique, une demi-douzaine de GUDA sont cependant restés ouverts. Cette décision rendant impossible l'accès à la demande d'asile, sans précédent dans l'histoire du droit d'asile en France, n'a pas été formalisée. Plusieurs instances et organisations ont souligné que cette mesure était contraire au droit international et européen – aucune dérogation dans la mise en œuvre du droit fondamental à demander l'asile n'étant prévue dans une telle situation²¹¹. Dans une décision du 30 avril 2020, le Conseil d'État a enjoint au ministère de l'Intérieur de rétablir l'enregistrement des demandes d'asile en Île-de-France dans un délai de 5 jours, constatant que cette suspension n'était prévue par aucun texte et n'était pas accompagnée en pratique d'un accès aux demandeurs les plus vulnérables contrairement à ce qui était annoncé par la préfecture²¹². Les guichets uniques ont réouvert progressivement sur l'ensemble du territoire à partir du 11 mai 2020. Concernant l'accès à la demande d'asile à la frontière, aucune mention relative à ce droit fondamental ne figurait dans l'instruction du Premier ministre en date du 18 mars 2020²¹³ sur le contrôle des frontières mentionnant les exceptions aux refus d'entrée sur le territoire.

En préfecture, plus de 150 000 demandes d'asile enregistrées

Le ministère de l'Intérieur dispose depuis la fin de l'année 2015, suite à la mise en place d'un nouveau système d'information (SI Asile), de données statistiques sur les demandes enregistrées en préfecture lors du passage au Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Cet indicateur est le plus pertinent pour mesurer le niveau de la demande d'asile en France, puisqu'il inclut l'ensemble des personnes ayant manifesté leur volonté de bénéficier d'une protection internationale sur le territoire y compris ceux placés sous procédure Dublin (les données de l'OFPPA ne comprenant que les demandes relevant de la responsabilité de la France). C'est ce chiffre qui devrait être transmis par la France auprès de l'agence Eurostat, afin de permettre une comparaison entre pays européens : cependant, le ministère de l'Intérieur indique lui-même²¹⁴ qu'il ne se conforme pas à cette exigence sans toutefois fournir d'éléments d'explications²¹⁵.

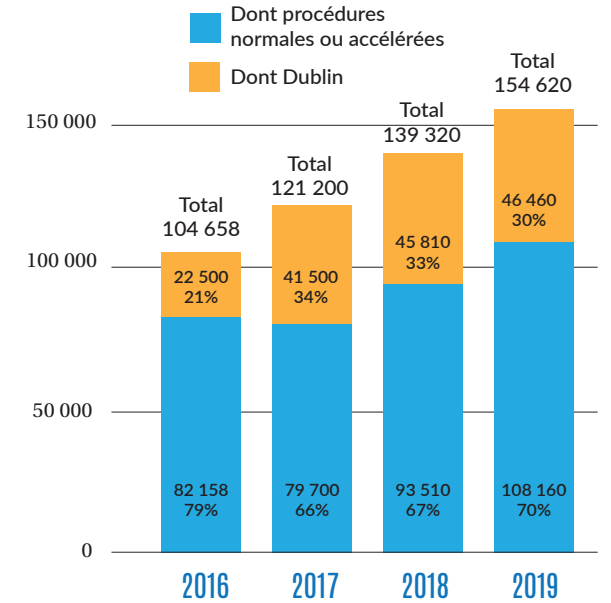
Les préfectures ont enregistré 154 620 demandes d'asile en 2019, ce qui représente une hausse de 11% par rapport à l'année précédente. Parmi ces demandes, 143 030 sont des premières demandes (+11%) et 11 590 sont des demandes de réexamen (+16%). La demande des mineurs accompagnant (34 920) représente 23% de l'ensemble des demandes, en hausse de 8 points. La part des demandes en procédure Dublin (46 460) sur l'ensemble des demandes (30%) est en légère baisse (-3 pts)²¹⁶. Depuis 2016, la demande d'asile en préfecture a connu une hausse de 48%. Le ministère de l'Intérieur communique par ailleurs sur les types de procédures à la fin de l'année, pour les demandes enregistrées en cours d'année.

Au 31 décembre 2019, moins de la moitié des demandes étaient en procédures normales (43%), les autres étant en procédure accélérée (33%) et Dublin (24%). Le nombre de procédures Dublin en fin d'année (36 900) diffère de celui au moment de l'enregistrement évoqué précédemment (46 460), certaines de ces procédures ayant été « éteintes » entre l'enregistrement initial dans l'année et le 31 décembre 2019, puis reclassées en procédure normale ou accélérée.

Ainsi en cours d'année 2019, 9 560 demandeurs d'asile ont vu leur procédure Dublin s'éteindre. Leur demande est donc passée sous la responsabilité de la France, permettant ainsi un examen par l'OFPPA. Le ministère indique par ailleurs que 16 790 demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin avant 2019 ont pu voir leur demande examinée par la France en 2019, en procédure normale (74%) ou accélérée (26%). Au total en 2019, 26 350 premières demandes d'asile (mineurs accompagnants inclus) relevant de procédures Dublin « éteintes » sont donc entrées dans le champ de compétence de l'OFPPA.

Demandes d'asile enregistrées en préfecture, 2016-2019

Source : Ministère de l'Intérieur



Types de procédures au 31 décembre 2019, pour les demandes enregistrées par les préfectures au cours de l'année

Source : Ministère de l'Intérieur

	Premières demandes			Réexamens			TOTAL	
	Adultes	Mineurs	TOTAL	Adultes	Mineurs	TOTAL		Part des procédures
Procédure normale	51 250	15 580	66 830	110	30	140	66 970	43%
Procédure accélérée	28 580	10 760	39 340	9 190	2 220	11 410	50 750	33%
Procédure Dublin	30 540	6 320	36 860	30	10	40	36 900	24%
TOTAL	110 370	32 660	143 030	9 330	2 260	11 590	154 620	100%

204. Les données 2019 ne sont pas disponibles mais la police aux frontières évoque « un net infléchissement » dans les Alpes-Maritimes. Voir 20 minutes (avec AFP), *Nice : La préfecture à nouveau épinglée pour des violations du droit d'asile à la frontière franco-italienne*, 3 mars 2020. Voir également pour les Hautes-Alpes : La Provence, *Hautes-Alpes : moins de migrants à la frontière franco-italienne depuis plusieurs mois*, Jérémie Michaudet, 7 octobre 2019.

205. Du 17 mars, début du confinement imposé en raison de la crise sanitaire, au 17 avril, 107 refus d'entrée ont été notifiés à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne aux points de contrôles situés dans les Alpes-Maritimes. Voir France 3 PACA, *Coronavirus : depuis le début du confinement, le nombre de migrants refoulés à la frontière franco-italienne a chuté*, Loïc Blache, 18 avril 2020

206. Forum réfugiés-Cosi, *L'accès à l'asile pour les personnes en provenance d'Italie*, 29 avril 2017

207. Voir par exemple TA Marseille, Ordonnance du 1er mars 2019, N°1901068. Voir également AFP, *J'ai été refoulé trois fois : à la frontière franco-italienne, des migrants prêts à tout*, 4 décembre 2019

208. Voir par exemple TA Nice, ordonnance du 7 février 2020, N° 2000571. Voir également CAFFIM, *À la frontière franco-italienne, les pratiques illégales de refoulement des personnes migrantes et réfugiées persistent, malgré le contexte pandémique*, Communiqué de presse, 15 mai 2020.

209. Médecins du Monde, *Atteinte aux droits à la frontière franco-italienne*, 16 juillet 2019.

210. CPT, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 30 novembre 2018*, 24 mars 2020

211. Voir notamment : Forum réfugiés-Cosi, *Asile, éloignement : dans un contexte d'adaptation des pratiques, préserver les droits fondamentaux*, Communiqué de presse, 4 mai 2020.

212. Conseil d'état, 30 avril 2020, décisions N°440250, 44025

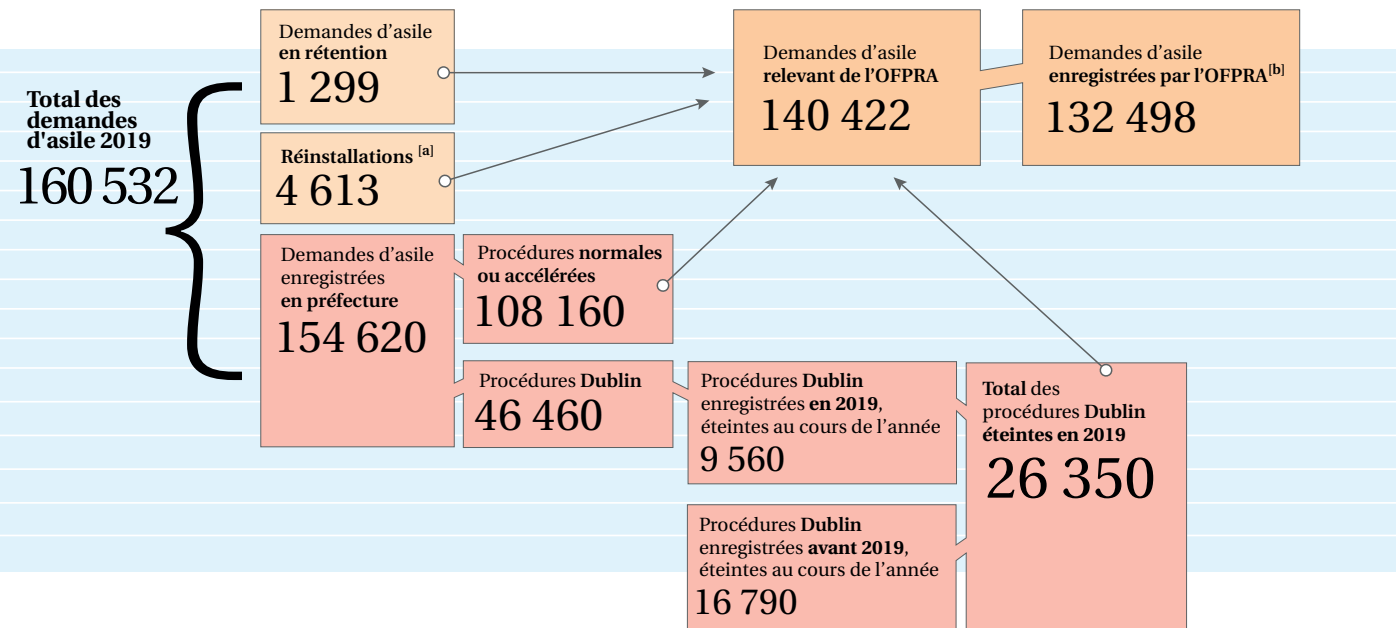
213. Premier ministre, *Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières*, n°6149/SG, 18 mars 2020.

214. Ministère de l'Intérieur, EM 2020-46, *Demandes d'asile*, 21 janvier 2020.

215. Cette particularité est expliquée dans cet ouvrage, dans le chapitre consacré à l'asile en Europe (voir *supra*).

216. Sur l'application du règlement Dublin en 2019, voir *infra* dans ce Chapitre

Les demandeurs d'asile en France en 2019 (mineurs accompagnants inclus)



[a] : Les réinstallations du programme cadre HCR ne sont pas comptabilisées ici, car les personnes réinstallées dans le cadre de ce programme passent par un enregistrement en préfecture. Les réinstallés des programmes syriens et subsahariens en revanche se voient directement remettre un formulaire simplifié de demande d'asile enregistré par l'OFPPRA, et converti rapidement en décision de protection. Sur la réinstallation, voir *infra* à la fin de ce chapitre.
 [b] : La différence entre les demandes relevant de l'OFPPRA et celles effectivement enregistrées par l'Office peut s'expliquer par différents facteurs. Il y a tout d'abord un décalage temporel entre l'enregistrement en préfecture et l'enregistrement par l'OFPPRA : le demandeur ayant 21 jours pour envoyer sa demande, l'essentiel des demandes enregistrées en préfecture en décembre sont enregistrées par l'OFPPRA l'année suivante. L'OFPPRA comptabilise par ailleurs des « réouvertures de dossiers clos », qui ne figurent pas dans les statistiques de la préfecture. Enfin, certaines personnes qui enregistrent leur demande en préfecture ne poursuivent pas leur procédure ensuite.

À l'OFPPRA, la demande d'asile en hausse de 7,5%²¹⁷

Le nombre total de demandes de protection internationale enregistrées à l'OFPPRA en 2019 (132 826) a connu une augmentation de 7,5% par rapport à 2018 (123 625). Cette progression confirme la tendance à la hausse depuis 2016, bien qu'elle soit moins marquée par rapport aux années précédentes (hausse de 17,5% en 2017 et de 22,7% en 2018).

Les premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants) s'établissent à 101 841 (dont 328 demandes d'apatridie). Cette augmentation (+10% par rapport à 2018)²¹⁸ suit la tendance constatée à l'échelle européenne²¹⁹, où le nombre de demandes d'asile a augmenté de 12% par rapport à 2018²¹⁹. Les demandes de réexamen

(8 904) connaissent une légère diminution (-2,2%), contrairement à l'année précédente (+23,3% entre 2017 et 2018). Le nombre de mineurs accompagnants (21 841) est en baisse de 2,2 points, une diminution à contre-courant de la tendance à la hausse des années précédentes.

En 2019, la France est le pays européen qui a enregistré le plus de premières demandes d'asile devant l'Allemagne. Toutefois, lorsque l'on rapporte ce chiffre à la population nationale, elle se positionne à la 7^{ème} place des pays européens²²².

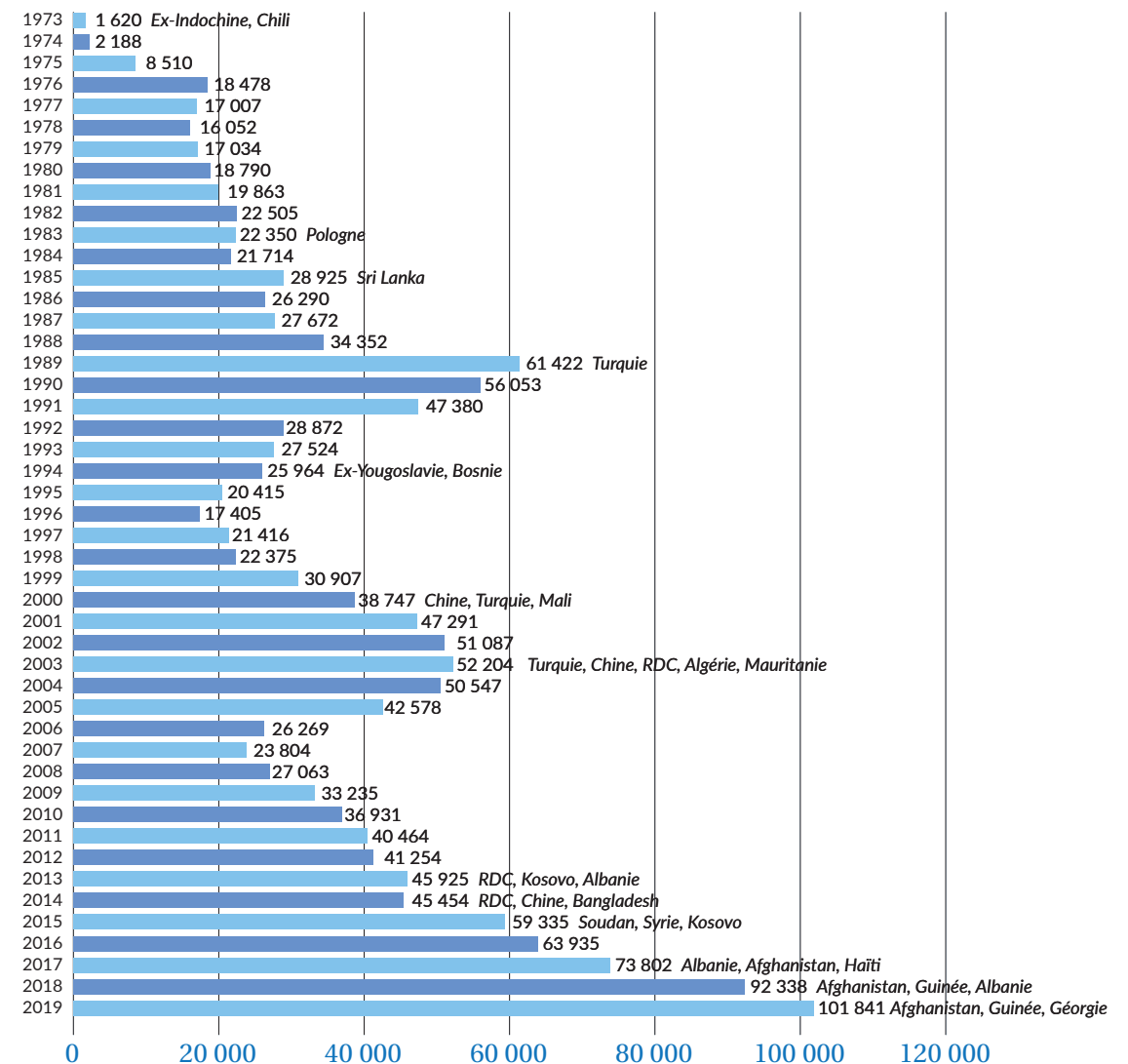
OFPPRA - Demandes de protection internationale, 2018-2019

Source : OFPPRA

	Premières demandes d'asile hors mineurs acc.	Premières demandes d'apatridie hors mineurs acc. ²²⁰	Total Premières demandes de protection internationale hors mineurs acc.	Premières demandes d'asile mineurs acc.	Total Premières demandes d'asile ²²¹	Réexamens Mineurs acc. inclus	Réouverture dossiers clos	Total demandes d'asile	Total demandes de protection (incluant apatridie)
2018	91 918	420	92 338	21 888	113 806	9 106	293	123 205	123 625
2019	101 513	328	101 841	21 841	123 354	8 904	240	132 498	132 826
Évolution 2018-2019	+10,4 %	-21,9 %	+10,2%	-0,2%	+8,3%	-2,2%	-18%	+7,5%	+7,4%

Évolution des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants), 1973-2019

Source : OFPPRA



217. L'ensemble des statistiques de cette partie sont issues du rapport d'activité de l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport d'activité 2019). Les statistiques citées dans cette partie diffèrent des chiffres diffusés par Eurostat pour la France et cités dans le Chapitre 2 en raison de divergences dans les modes de calculs, expliqués dans ce Chapitre 2.

218. Pour un panorama statistique de l'asile en Europe, voir supra dans cette partie, Chapitre 2.

219. Eurostat, *L'asile dans les États membres de l'UE - 20 mars 2020*

220. Le nombre de mineurs accompagnants les demandes d'apatridie n'est pas renseigné dans le rapport d'activité de l'OFPPRA.

221. *Ibid*

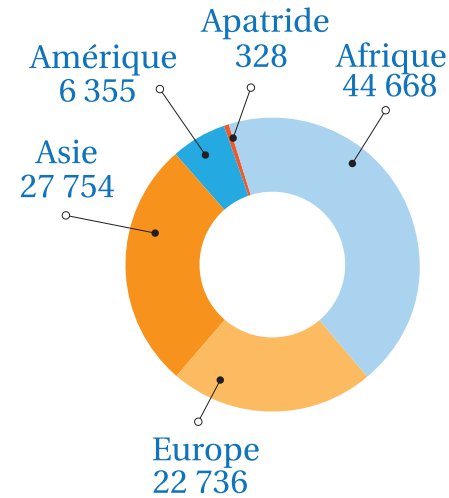
222. Eurostat, *Op. cit.*

L'Afghanistan, la Guinée et la Géorgie sont les premiers pays de provenance des demandeurs d'asile.

Les personnes originaires de pays en situation de conflits armés continuent de représenter une part importante des premières demandes (Afghanistan, Soudan, Syrie, République démocratique du Congo). Parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs, des hausses significatives sont constatées pour Haïti (+110% de premières demandes, hors mineurs accompagnants, par rapport à 2018), le Nigéria (+53%) le Bangladesh (+49%), la Géorgie (+20%) et le Mali (+19%). La demande arménienne a connu une baisse en 2019 passant de 1 680 premières demandes hors mineurs accompagnants en 2018 à 1 202 demandes (- 28,4%). Elle sort ainsi de la liste des vingt principaux pays d'origine des demandeurs et est remplacée par l'Érythrée, qui comptabilise 1 647 demandes en 2019.

Répartition des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants) par continent, 2019

Source : OFPRA



Principaux pays d'origine des primo-arrivants, 2018-2019

Source : OFPRA

	1 ^{ères} demandes 2019 (hors mineurs acc.)	Total général	1 ^{ères} demandes 2018 (hors mineurs acc.)	Évolution 2018-2019 Total 1 ^{ères} demandes (hors mineurs acc.)
1. Afghanistan	9 173	10 175	9 455	-2,98%
2. Guinée	6 029	7 023	6 188	-2,56%
3. Géorgie	5 780	8314	4 806	20,26%
4. Albanie	5 598	9251	5 793	-3,36%
5. Bangladesh	5 457	6 239	3 654	49,34%
6. Côte d'Ivoire	4 689	5 682	4 701	-0,25%
7. Haïti	4 420	5 178	2 103	110,17%
8. Nigéria	3 839	5 110	2 509	53%
9. Mali	3 426	3 909	2 869	19,41%
10. Rép. Dém. Congo	3 392	4 561	3 062	10,77%
11. Turquie	3 317	4 112	1 779	86,45%
12. Chine	3 216	3 430	2 634	22,09%
13. Pakistan	2 822	3 427	1 941	45,38%
14. Soudan	2 778	3 673	4 151	-33,07%
15. Somalie	2 597	2 914	2 158	20,3%
16. Syrie	2 270	3 787	2 745	-17,3%
17. Algérie	2 196	2 875	2 488	-11,73%
18. Sénégal	2 165	2 450	1 608	34,6%
19. Russie	1 695	2 906	1 599	6%
20. Érythrée	1 647	1 918	1 719	-4,18%
Total du top 20	76 506	96 934	67 962	12,57%
Total	101 513	132 826	91 918	10,43%

En 2019, les primo-demandeurs de protection internationale (hors mineurs accompagnants) étaient des hommes à 67,5% (avec un âge moyen de 30,6 ans) et des femmes à 32,5% (âge moyen 30,8 ans). La part des femmes parmi les personnes ayant enregistré leur première demande d'asile en 2019 baisse légèrement par rapport aux années précédentes (33,2% en 2018 et 34,7% en 2017). Parmi les dix premiers pays d'origine des demandeurs d'asile, les femmes sont fortement représentées parmi les primo-demandeurs en provenance de Côte d'Ivoire (51,6%), de RDC (51,2%), du Nigéria (46%), de Géorgie (41%), d'Albanie (43%) et d'Haïti (44%).

Une concentration de la demande en Île-de-France qui s'accroît

L'Île-de-France concentre toujours l'essentiel des premières demandes d'asile, avec 44 % des premières demandes (hors mineurs accompagnants) enregistrées à l'OFPRA émanant d'un département de résidence francilien (44 749). Dans la région Auvergne Rhône Alpes (8 222 premières demandes hors mineurs accompagnants), 8% des demandes nationales sont enregistrées. Viennent ensuite l'Outremer (7,1%), le Grand-Est (7% des demandes), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (5,8%) et l'Occitanie (4,7%). L'augmentation la plus importante depuis l'année précédente concerne les DOM COM (+120%), suivis des Hauts de France (+24%).

Premières demandes d'asile dans les régions françaises, par préfecture de dépôt, 2018-2019

Source : OFPRA

Régions	2018	2019	Évolution 2018-2019	Part des demandes nationales
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	8 115	8 222	-1%	8 %
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	1 996	1 593	-20%	1,5 %
BRETAGNE	2 120	2 280	8%	2,2 %
CENTRE-VAL DE LOIRE	1 883	2 034	8%	2 %
GRAND EST	7 157	7 171	0%	7 %
HAUTS-DE-FRANCE	3 359	4 151	24%	4 %
ÎLE-DE-FRANCE	42 122	44 749	6%	44 %
NORMANDIE	2 163	2 445	13%	2,4 %
NOUVELLE-AQUITAINE	3 760	3 746	0%	3,6%
OCCITANIE	4 386	4 859	11%	4,7 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 842	4 110	7%	4 %
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	4 828	5 923	23%	5,8 %
DOM COM	3 297	7 250	120%	7,1 %
Non renseigné	2 481	2 608	44,3%	2,5 %
TOTAL	91 918	101 513	10,4%	100%

La demande d'asile outre-mer en forte augmentation

Pendant l'année 2019, l'outre-mer a connu une augmentation de la demande d'asile de 120% par rapport à 2018, année qui avait été caractérisée, au contraire, par une baisse importante (-43%). Les demandes d'asile y sont passées de 3 297 en 2018 à 7 250 en 2019. La hausse est particulièrement marquée en Guadeloupe (+1 381%), en Martinique (+848%) et à la Réunion (+578%).

En Guadeloupe les demandeurs d'asile sont majoritairement originaires d'Haïti. Parmi les autres pays d'origine les plus représentés figurent le Venezuela, la République Dominicaine, la Colombie et la Syrie. En Guyane, les Haïtiens représentent également le premier groupe des demandeurs d'asile, suivis par les Dominicains, les Palestiniens et les Péruviens. À Mayotte, la plupart des demandes sont déposées par des personnes en provenance des Comores mais également par des ressortissants du Burundi, de la RDC, du Rwanda et du Yémen. Les demandes de réexamen représentent 7% de la demande globale outre-mer.

La demande d'asile outre-mer, 2018-2019²²³

Source : OFPRA

	2018	2019	Évolution 2018-2019
Guadeloupe et Saint-Martin	95	1 407	+ 1381%
Martinique	147	1 393	+848%
Guyane	2 285	2 370	+4%
Réunion	18	122	+578%
Mayotte	1 958	752	+160%
TOTAL	3 297	7 250	+120%

Les demandes de réexamen et d'apatridie en baisse

Les demandes de réexamen ont légèrement baissé, passant de 9 106 réexamens en 2018 à 8 904 en 2019. Les principaux pays d'origine des demandes de réexamen sont l'Albanie (14%) la Géorgie (6%), le Pakistan (5%), le Bangladesh (5%), le Nigéria (6%), Haïti (5%) et le Sri Lanka (4,5%). La part des réexamens dans la totalité des demandes d'asile (6,7%) est stable par rapport aux années 2017 et 2018 (7%).

En 2019, 328 dossiers de demande d'apatridie ont été déposés, soit 22% de moins qu'en 2018. Les demandeurs ont principalement pour pays de naissance le Sahara occidental (28,9% des demandes), suivi de l'ex-Yougoslavie (14,3%), de l'ex-URSS (8,5%), du Koweït et de la Mauritanie (4,2% pour ces deux pays).

Un part moins importante de demandes en procédure accélérée

Le nombre de demandes d'asile placées en procédure accélérée au moment de leur introduction à l'OFPRA²²⁴ pour l'année 2019 s'élève à 40 677, soit une hausse de 8% par rapport à 2018 (37 759). La part des procédures accélérées au sein de la demande globale est cependant en baisse, passant de 37,2% en 2018 à 31% en 2019.

Les principales nationalités concernées par ces procédures sont la Géorgie (17,4%), l'Albanie (17,1%), le Sénégal (6,1%), l'Afghanistan (4,5%) et l'Arménie (3,5%). Ces pays figurent tous dans la liste des pays d'origine sûrs à l'exception de l'Afghanistan. Presque la totalité des réexamens (98%) ont été enregistrés en procédure accélérée. L'OFPRA indique que 4% des demandes d'asile placées en procédure accélérées dans l'année ont été déposées en centre de rétention administrative.

La demande d'asile des mineurs non accompagnés reste stable

En 2019, 755 mineurs non accompagnés (MNA) ont sollicité l'asile²²⁵. Ce chiffre est stable par rapport à l'année précédente (742 demandes d'asile de MNA en 2018).

La part des demandes de mineurs non accompagnés parmi l'ensemble des demandeurs d'asile demeure très faible (0,74 % en 2019, contre 0,8% en 2018 et 2017). La part de ces mineurs parmi ceux pris en charge par les services de protection de l'enfance est également minime, en légère hausse cependant : en 2019, les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile ne représentaient ainsi que 5% des 16 760 mineurs ayant fait l'objet d'une admission judiciaire dans un dispositif de protection de l'enfance au cours de l'année²²⁶ (4% en 2018 et 2017, 6% en 2016, 5% en 2015)²²⁷. Pour favoriser l'accès à la demande d'asile pour ces jeunes, l'OFPRA a publié début 2020 un guide s'adressant aux mineurs et à celles et ceux qui les accompagnent²²⁸. La première nationalité est l'Afghanistan avec 207 demandes, suivi de la RDC (97), la Guinée (78) et le Burundi (43).

2001-2019 : demandes d'asile des mineurs non accompagnés

Source : OFPRA

	Nombre de demandes MIE	Nombre total de 1 ^{ères} demandes adultes	Part des demandes de MIE
2001	371	47 291	0,78%
2002	845	51 087	1,65%
2003	949	52 204	1,82%
2004	1 221	50 547	2,42%
2005	735	42 578	1,73%
2006	571	26 269	2,17%
2007	459	23 804	1,93%
2008	410	27 063	1,51%
2009	447	33 235	1,34%
2010	610	36 931	1,65 %
2011	595	40 464	1,47%
2012	492	41 254	1,19%
2013	367	45 925	0,80%
2014	273	45 454	0,60%
2015	321	59 335	0,54%
2016	474	63 935	0,74%
2017	591	73 802	0,80%
2018	742	91 918	0,81%
2019	755	101 513	0,74%

Un plan pour renforcer la prise en compte des vulnérabilités

Au début de l'année 2020, le ministère de l'Intérieur a présenté la version provisoire d'un plan pour « renforcer la prise en compte des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés tout au long de leur parcours ». Ce document d'une centaine de pages, présente des éléments de diagnostic suivis de 25 actions.

Le plan aborde quatre grands types de vulnérabilités pour lesquels les besoins sont apparus les plus prégnants : les personnes présentant des vulnérabilités liées à la santé physique et mentale, les femmes victimes de violences et/ou de traite des êtres humains, les personnes vulnérables à raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre et les mineurs non accompagnés.

Les données épidémiologiques relatives à la santé et aux recours aux soins des migrants pour les années 2017 et 2019²²⁹ soulignent des vulnérabilités de santé particulières parmi le public des demandeurs d'asile et réfugiés. Les enjeux sont liés d'un côté à des maladies chroniques et des fragilités exacerbées pour les femmes enceintes et les enfants, de l'autre à des pathologies psychiques, en lien avec l'exil, le parcours migratoire et les événements à l'origine du départ. Dans ce cadre, les actions proposées visent à : renforcer l'information et l'orientation vers l'accès aux soins, en incluant les personnes à la rue; repérer des besoins de prise en charge sanitaire du public des réfugiés réinstallés; augmenter l'offre de places d'hébergement pour personnes à mobilité réduite; promouvoir l'interprétariat médical, la médiation sanitaire et la formation des professionnels de santé sur les besoins spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés. Concernant les femmes victimes de violences et/ou de traite des êtres humains, plusieurs sources mettent en évidence la prégnance des violences fondées sur le genre au sein de la demande d'asile et la possibilité pour les femmes demandeuses d'asile et réfugiées de rester exposées à des situations de violences une fois sur le territoire national.

223. Premières demandes d'asile, hors mineurs accompagnants

224. Pour les reclassements en procédure normale, voir *infra*

225. Les données détaillées sont analysées dans l'encadré « La demande d'asile des mineurs non accompagnés », voir *infra* Chapitre 2.

226. Sur les données et analyses concernant l'accueil des mineurs non accompagnés, voir *infra* dans ce chapitre.

227. Des éléments d'explication sur le faible nombre de demandeurs d'asile mineurs non accompagnés figurent dans l'édition 2019 de ce rapport : Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2019*, p.253.

228. OFPRA, *Guide de l'asile pour les mineurs non accompagnés en France*, Janvier 2020

229. Santé publique France, *Bulletins épidémiologiques hebdomadaires*, 5 septembre 2017 et 25 juin 2019.

.../...

Les actions du plan visent à les orienter vers une mise à l'abri sécurisée et à les informer sur les dispositions législatives spécifiques concernant l'accès au séjour.

La demande d'asile à raison de l'orientation sexuelle et/ou de l'identité de genre est en hausse constante depuis quelques années, notamment parmi les jeunes. Leur mise à l'abri « dans des lieux sûrs et adéquats », tout comme la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'asile, constituent des besoins identifiés comme essentiels : les personnes peuvent en effet continuer à être victimes de discriminations anti LGBT sur le territoire national.

Pour les mineurs non accompagnés (MNA), en plus des besoins particuliers en matière de santé et d'accueil, le plan souligne l'importance de l'identification de vulnérabilités spécifiques (exposition à certaines violences, réseaux de traite, etc) lors du la premier entretien relatif à l'évaluation sociale du MNA, ainsi que de la bonne orientation vers la procédure d'asile.

Parmi les 25 actions du plan, plusieurs ont pour objectif le repérage précoce des vulnérabilités à travers un renforcement de la formation des acteurs de la chaîne de l'asile et une information des demandeurs d'asile sur les dispositifs spécifiques existants de prise en charge des vulnérabilités, l'amélioration des mécanismes inter-acteurs de signalement des vulnérabilités est également évoquée. D'autres priorités du plan, transversales à différentes actions, sont le bon fonctionnement de la procédure de transfert d'hébergement suite à un signalement de vulnérabilité, la prévention des violences fondées sur le genre au sein de l'hébergement « généraliste » et la promotion du pilotage national et local des actions liées à la prise en compte des vulnérabilités.

Dans les lieux de privation de liberté, des demandes d'asile peu nombreuses

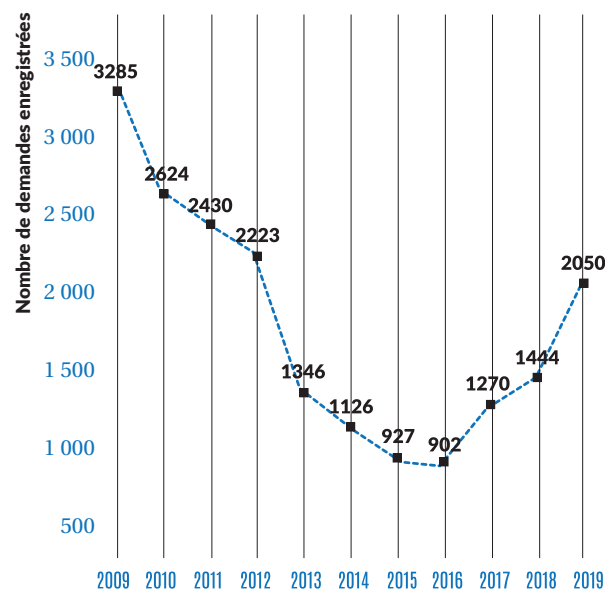
La demande d'asile en zone d'attente

Les personnes souhaitant demander l'asile doivent avoir accès à la procédure dès leur présentation à la frontière, afin de respecter le principe de non refoulement consacré par la Convention de Genève²³⁰. En 2019, 2 050 demandes d'asile ont été enregistrées aux frontières, ce qui constitue une hausse de 42% par rapport à 2018.

Ces dernières se répartissent sur 16 zones d'attente, dont 70,4% à Roissy-Charles de Gaulle, 9,8% à Orly et 19,5% outre-mer. Les pays d'origine les plus représentés parmi ces demandeurs sont le Sri Lanka (14,1%), la Turquie (12%), le Maroc (8,8%), la RDC (6%) et l'Iran (3,7%). Parmi les autres pays d'origine figurent l'Algérie, la Chine, l'Inde, le Nicaragua et la Tunisie. La part des femmes dans ces demandes a légèrement diminué: elle représente 30% des demandes contre 33,9% en 2018.

Évolution des demandes d'asile à la frontière, 2009-2019

Source : OFPRA



La demande d'asile en centre de rétention

Les étrangers peuvent, lorsqu'ils sont placés en centre de rétention dans l'attente d'une mise en œuvre de leur mesure d'éloignement, demander l'asile. L'OFPRA indique que 1 299 premières demandes d'asile ont été enregistrées en centre de rétention administrative au cours de l'année 2019 (contre 1 261 en 2018). Les cinq premières nationalités de ces demandeurs étaient l'Algérie (23,4%), le Maroc (9,7%), la Tunisie (9,1%), les Comores (3,7%) et l'Albanie (3,6%).

Règlement Dublin : les transferts en hausse

Les préfetures ont placé 46 460 personnes sous procédure Dublin lors de l'enregistrement de leur demande d'asile en 2019²³¹. Cette donnée constitue un nouveau record mais demeure relativement stable (+1,4%) par rapport à l'année précédente (45 810²³²). La part des procédures Dublin dans l'ensemble des demandes (30%) est en diminution par rapport aux deux dernières années (33% en 2018, 34% en 2017).

Au premier semestre 2019, le taux de transfert au regard des accords était de 17,1%²³⁴ soit une augmentation de 5 points par rapport à 2018 (12,1%).

Mise en œuvre du règlement Dublin 2014-2019

Source : Ministère de l'Intérieur, Eurostat, Rapports parlementaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
Demandes adressées par la France à un autre État	4 948	11 657	25 358	41 620	45 358	46 460 ²³³	+1,4%
Accords	3 281	7 817	14 308	29 113	29 259	n.d.	n.d.
Taux d'accord	66 %	67 %	56 %	70 %	65 %	n.d.	n.d.
Transferts effectifs	470	525	1 293	2 633	3 533	5 335 (est)	+51%
Taux de transfert au regard des demandes	9,5 %	4,5 %	5 %	6,3 %	7,8 %	11,5 %	+3,7 pts
Taux de transfert au regard des accords	14,3 %	6,7 %	9 %	9,1 %	12,1 %	n.d.	n.d.

Sur l'ensemble de l'année²³⁵, le ministère de l'Intérieur a indiqué que les transferts avaient connu une hausse de 51%²³⁶ ce qui devrait porter le nombre de transfert autour de 5 335. Les pouvoirs publics expliquent cette hausse par la généralisation des pôles régionaux Dublin, mis en place pour améliorer l'effectivité de la mise en œuvre du règlement Dublin à travers la désignation de 19 préfetures compétentes²³⁷ pour suivre ces procédures, à l'aide de moyens renforcés. Malgré ces données à la hausse, une part importante des demandes sous procédure Dublin est finalement requalifiée : près de 21% des demandes placées sous procédure Dublin au moment de leur enregistrement en 2019 ont été « éteintes » au cours de cette même année. Le manque de données publiques ne permet cependant pas d'analyser en détail les raisons multiples pouvant entraîner une requalification (refus des États requis, annulations de décisions de transfert par les tribunaux administratifs, fuite des demandeurs d'asile²³⁸, clause de souveraineté etc.).

Concernant les transferts depuis un autre État européen vers la France, aucune donnée n'est disponible pour 2019. L'analyse des jurisprudences nationales fait parfois apparaître des annulations de transferts dans certains pays, en raison des défaillances du système d'accueil français²³⁹.

230. Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951, article 33

231. Sur l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture, voir *supra* dans ce chapitre.

232. Il s'agit ici du nombre de personnes placées sous procédure Dublin en préfecture : le nombre de demandes adressées par la France peut varier légèrement, certaines demandes étant par exemple adressées au début d'une année pour des placements sous procédure Dublin à la fin de l'année précédente. Ainsi en 2018 la France a placé 45 810 personnes sous procédure Dublin et a adressé 45 358 demandes à d'autres États.

233. En l'absence d'autres données disponibles, il s'agit ici du nombre de personnes placées sous procédure Dublin en préfecture : le nombre de demandes adressées par la France peut varier légèrement, certaines demandes étant par exemple adressées début 2020 pour des placements sous procédure Dublin fin 2019.

234. Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la Commission des lois sur la proposition de résolution européenne relative à la réforme européenne du droit d'asile* (n°2343), M. Karamanli, L. Mendes, 13 novembre 2019. P. 12

235. Les données complètes fournies par Eurostat n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du rapport.

236. Ministère de l'Intérieur, *Les chiffres de l'immigration*. *Op.cit.*, 21 janvier 2020. Une donnée différente a été évoquée par le ministre de l'Intérieur, qui a déclaré en février 2020 : « En France, en 2019, les reconduites Dublin sont en hausse de 60 % ». Voir Le Monde, *Immigration : à la frontière franco-allemande, le ministre de l'Intérieur défend les éloignements*, J. Pascual, 15 février 2020.

237. Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR: INTV1909588A

238. Sur les sept premiers mois de l'année 2019, 5 516 demandeurs d'asile sous procédure Dublin ont été déclarés en fuite. Voir Assemblée nationale, *Rapport n°2343*, *Op.cit.* P. 12

239. Le Monde, *Un tribunal allemand empêche le transfert en France d'une demandeuse d'asile et de sa fille*, J. Pascual, 2 juillet 2019.

L'instruction des demandes d'asile

Un taux global de protection à la hausse

En 2019, le taux global de protection (OFPPRA+CNDA)²⁴⁰ s'établit à 38,6%, contre 36% en 2018. Au total, 36 275 décisions de protection ont été prises en 2019²⁴¹, dont 22 295 par l'OFPPRA²⁴² et 13 980 par la CNDA²⁴³. 45 988 personnes ont ainsi été protégées en 2019²⁴⁴ (46 838 en 2018). Les décisions positives ont principalement concerné des demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan, du Soudan, de Syrie, de Guinée-Conakry, de Côte d'Ivoire, d'Érythrée, de RDC, de Chine, de Somalie et du Bangladesh.

Niveau global de protection des demandeurs d'asile, 2018-2019

Source : OFPPRA, CNDA

		Total 2018	Total 2019	Variation 2018-2019
Total des demandes d'asile OFPPRA		123 205	132 498	+7,5%
Décisions OFPPRA	Accords (dont PS)	24 613	22 295	-9,4%
	Taux d'accord	26,60%	23,70%	-2,9 pts
	Rejets	67 891	71 738	+5,6%
	Total décisions au fond	92 504	94 033	+1,6%
	Clôtures	1 094	1 367	+24,9%
Protection CNDA (dont PS)		8 717	13 980	+60,3%
Total accord OFPPRA + CNDA	Total (valeur absolue)	33 330	36 275	+8,8%
	Taux global d'accord	36,0%	38,6%	+2 pts

Nombre de décisions positives par pays (top 10), 2019

Source : OFPPRA, CNDA

Pays	Nombre total d'accords	Dont % PS	Évolution 2018-2019
Afghanistan	6 261	84%	-1%
Soudan	3 974	21%	+ 1381%
Syrie	3 209	53%	+848%
Guinée-Conakry	1 988	14%	+4%
Côte d'Ivoire	1 560	18%	+578%
Érythrée	1 378	0,6%	+160%
RD Congo	1 328	17%	+120%
Chine	1 119	0%	
Somalie	1 013	71%	
Bangladesh	918	27%	

Le taux d'accord global le plus élevé, pour les pays ayant fait l'objet de plus de 250 décisions à l'OFPPRA, concerne les demandeurs d'asile originaires de Syrie, du Soudan, de la République centrafricaine et de l'Érythrée.

Taux global d'accord (OFPPRA+CNDA), 2019

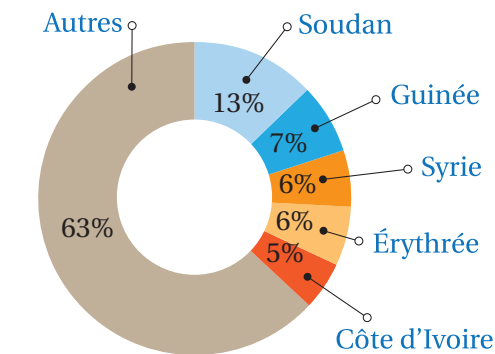
Source : OFPPRA, CNDA

1	Syrie	100 %
2	Soudan	100%
3	Centrafrique	98,5%
4	Érythrée	98%
5	Afghanistan	82,1%
6	Libye	80,6%
7	Irak	76,8%
8	Burundi	74,9%
9	Palestine	68,4%
10	Sahara occ.	67,1%
11	Éthiopie	63,4%
11	Venezuela	54,4%
12	Cameroun	59,5%
13	Iran	59,2%
14	Somalie	55,9%
15	Venezuela	54,4%
Ensemble des pays		38,5%

Les principales nationalités admises au statut de réfugié sont le Soudan (13,4% du total des statuts de réfugiés accordés en 1ère instance et en appel), la Guinée (7,3%), la Syrie (6,4%), l'Érythrée (5,8%) et la Côte d'Ivoire (5,4%). Concernant la protection subsidiaire (PS), il s'agit de l'Afghanistan (40,8% du total des PS), la Syrie (13,1%), le Soudan (6,4%), la Somalie (5,5%) et l'Albanie (4,5%).

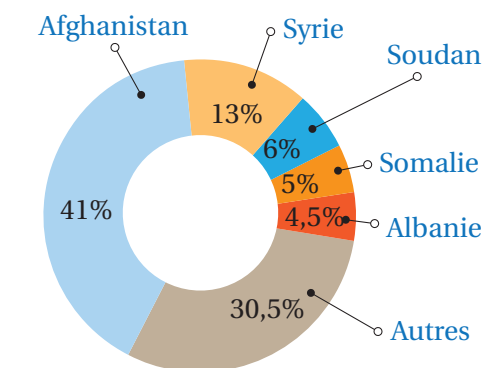
Principales nationalités admises au statut de réfugié en 2019 (OFPPRA + CNDA)

Source : OFPPRA, CNDA



Principales nationalités admises à la protection subsidiaire en 2019 (OFPPRA + CNDA)

Source : OFPPRA, CNDA



Le reclassement en procédure normale toujours peu utilisé

La loi laisse la possibilité, pour l'OFPPRA « de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande²⁴⁵ », s'il juge que les éléments du dossier nécessitent une instruction approfondie,

quels que soient les motifs ayant présidé à la détermination de la procédure accélérée. La CNDA peut par ailleurs « renvoyer à la formation collégiale la demande s'il estime que celle-ci ne relève pas de l'un des cas [de procédure accélérée] ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse²⁴⁶ ».

En 2019, cette faculté a encore été peu utilisée : seule 206 demandes d'asile présentées à l'OFPPRA dans le cadre de la procédure accélérée ont été reclassées en procédure normale. À l'inverse, l'OFPPRA peut aussi reclasser une demande d'asile initialement en procédure normale en procédure accélérée : 384 requalifications de ce type ont été décidées en 2019. En zone d'attente, l'Office peut mettre fin au maintien dans ces lieux, dans les cas où le demandeur d'asile « nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente²⁴⁷ ». Aucune donnée n'est cependant publiée par l'Office concernant la mise en œuvre de cette disposition. La CNDA ne communique pas d'informations sur la faculté dont disposent les juges pour renvoyer une affaire en formation collégiale.

La part des protections subsidiaires en légère baisse

Le nombre de protections subsidiaires accordées a diminué en 2019, et vient s'établir à 12 854. Cela représente 35,4% des protections accordées, soit 5,3 points de moins qu'en 2018 (39,8%). Les demandeurs originaires d'Afghanistan et de Syrie, sont à nouveau, en 2019, ceux qui obtiennent le plus ce type de statut : 83,7% des protections accordées aux demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan et 52,7% des protections accordées aux demandeurs d'asile Syriens sont des protections subsidiaires.

La part des protections subsidiaires dans les décisions de protection de l'OFPPRA (36,8%) connaît une baisse par rapport à l'année 2018 (43%) mais elle demeure importante si l'on observe la situation quelques années auparavant (20% en 2015). Au contraire, on peut constater une légère augmentation de la part de protections subsidiaires dans les accords de la CNDA (33,2% en 2019, contre 31% des accords en 2018).

240. Le taux global consiste à comparer le nombre total d'accords (OFPPRA+CNDA) sur une année (36 275) à un nombre de décisions OFPPRA hors mineurs accompagnants sur cette même année (95 400). Il indique une tendance davantage qu'une vérité statistique, de nombreuses annulations CNDA concernant des décisions rendues par l'OFPPRA l'année précédente.

241. Statuts de réfugiés et protections subsidiaires, hors mineurs accompagnants.

242. L'ensemble des données statistiques concernant les demandeurs d'asile et les décisions OFPPRA + CNDA pour chacun des pays sont disponibles en annexe.

243. Chiffres issus du Rapport d'activité 2019 de la CNDA, qui diffèrent parfois des chiffres concernant la CNDA contenus dans le rapport OFPPRA.

244. OFPPRA, Rapport d'activité 2019.

245. CESEDA, article L.723-2.V

246. CESEDA, article L. 731-2

247. CESEDA, article L. 221-1

Part des protections subsidiaires dans les décisions de protection, 2013-2019

Source : OFPRA, CNDA

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
Nombre PS	OFPRA	1 141	1 940	2 822	7 661	10 914	10 572	8 211	-22,3%
	CNDA	1 318	1 581	1 554	2 006	2 607	2 703	4 643	+71,8%
	OFPRA+CNDA	2 459	3 521	4 376	9 667	13 521	13 275	12 854	-3,2%
Part des PS dans les accords	OFPRA	22,60%	22,10%	20%	38,3%	45,5%	43,0%	36,8%	-6,2 pts
	CNDA	24,60%	27,10%	28,80%	30,9%	32,6%	31,0%	33,2%	+2,2 pts
	OFPRA+CNDA	23,60%	24,10%	22,40%	36,5%	42,3%	39,8%	35,4%	-4,4 pts

Une protection en hausse pour les mineurs non accompagnés

Le taux d'accord à l'OFPRA pour les mineurs non accompagnés était de 66,7% en 2019, stable par rapport à l'année précédente (66,8%). L'OFPRA a pris 459 décisions de protection pour ces jeunes (247 statuts de réfugiés et 212 protections subsidiaires), auxquelles s'ajoutent 102 accords obtenus auprès de la CNDA (51 statuts de réfugiés et autant

de protection subsidiaire), soit un total de 561 jeunes protégés au titre de l'asile. Le taux global d'accord s'élève à 81,5%, un niveau de protection record (en hausse de 9,2 points par rapport à 2018) qui continue d'interroger sur la faible sollicitation de cette procédure pour de nombreux jeunes qui pourraient relever d'un besoin de protection²⁴⁸.

Protection accordée aux mineurs non accompagnés, 2013-2019

Source : OFPRA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accords OFPRA	172	121	Nc	274	357	444	459
Taux OFPRA	33,3 %	41 %	46,7 %	67,5 %	67,4%	66,8%	66,7%
Taux global OFPRA + CNDA	56,7 %	64,1 %	57,3 %	78 %	73,8%	72,3%	81,5%

Pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs », un droit au recours indispensable

Dans une décision du 5 novembre 2019, le Conseil d'administration (CA) de l'OFPRA a décidé de maintenir la liste des 16 « pays d'origine sûrs » (POS) établie en octobre 2015. Il s'agit de la 10ème décision de l'OFPRA portant sur la liste depuis l'apparition de cette notion en 2005. La liste demeure donc composée de l'Albanie, de l'Arménie, du Bénin, de la Bosnie-Herzégovine, du Cap-Vert, de la Géorgie, du Ghana, de l'Inde, du Kosovo, de la Macédoine, de Maurice, de la Moldavie, de la Mongolie, du Monténégro, du Sénégal et de la Serbie. Le président du CA a indiqué dans un communiqué que s'agissant du Bénin, « le conseil d'administration a décidé de procéder au réexamen de son inscription à l'issue d'une période de six mois²⁴⁹ », mais le CA ne s'était pas encore prononcé à ce sujet fin mai 2020.

La loi française, qui transpose en la matière des dispositions issues du droit européen, indique qu'un pays peut être

considéré comme sûr lorsqu'il peut être démontré qu'il « (...) n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne²⁵⁰ ».

L'idée, fréquemment relayée, selon laquelle les étrangers originaires de ces pays ne seraient pas éligibles à l'asile, est fautive. Le respect du droit d'asile, tel que consacré par le droit international, européen et national, exige que toute demande puisse être examinée : aucune restriction ne peut donc être posée au dépôt d'une demande d'asile par toute personne ne disposant pas de la nationalité française. Le placement d'un pays sur la liste des POS n'a donc pour conséquence ni d'empêcher l'examen de la demande, ni de priver les demandeurs d'une possibilité d'obtenir une protection suite à l'instruction de leur demande. En 2019, 2 469 décisions de protection ont ainsi été prises pour des ressortissants de POS, ce qui représente un taux d'accord global de 10,8% (contre 14,1% l'année précédente).

Pays	Nombre de décisions OFPRA	Accords OFPRA	Taux d'accord OFPRA	Nombre de décisions CNDA	Accords CNDA	Taux d'accord CNDA	Total accords	Taux global OFPRA-CNDA
Albanie	7 584	418	5,5%	6 122	395	6,50%	813	10,72%
Arménie	1 407	68	4,8%	1 608	94	5,80%	162	11,51%
Bénin	92	20	21,7%	84	10	11,90%	30	32,61%
Bosnie-Herzégovine	405	30	7,4%	276	18	6,50%	48	11,85%
Cap-Vert	2	0	0%	0	0	-	0	0,0%
Géorgie	7 378	219	3,0%	5 548	172	3,10%	391	5,30%
Ghana	87	6	6,9%	57	3	5,3%	9	10,34%
Inde	286	10	3,5%	187	7	3,7%	17	5,94%
Kosovo	1 599	184	11,50%	1 434	211	14,70%	395	24,70%
Macédoine (ARYM)	532	11	2,1%	472	24	4,3%	35	6,58%
Maurice	2	1	50,0%	4	1	25,0%	2	100%
Moldavie	468	1	0,2%	88	0	0%	1	0,1%
Mongolie	165	23	13,9%	145	17	11,70%	40	24,2%
Monténégro	71	1	1,4%	69	6	8,70%	7	9,8%
Sénégal	1 649	166	10,1%	1 388	210	15,10%	376	22,8%
Serbie	1 098	59	5,4%	1 401	84	8,9%	143	13,0%
TOTAL	22 825	1 217	5,3%	18 883	1 252	6,62%	2 469	10,8%

248. À ce sujet, voir : Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2019*, p. 253
 249. OFPRA, *Communiqué du président du conseil d'administration de l'OFPRA*, 6 novembre 2019
 250. CESEDA, Art. L. 722-1

Le placement d'un pays sur la liste des POS entraîne cependant d'importantes conséquences pour les demandeurs d'asile originaires de ces États. Au moment de l'enregistrement de la demande d'asile, la préfecture place la demande d'un ressortissant de pays d'origine sûr en procédure accélérée. Comme l'ensemble des demandes d'asile en procédure accélérée, elle doit être examinée plus rapidement par l'OFPPRA mais aussi par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui statue à juge unique et non pas en formation collégiale comme c'est le cas pour les procédures normales.

Mais la principale conséquence procédurale a été introduite par la loi du 10 septembre 2018 qui a supprimé, pour les ressortissants de POS et ceux placés sous procédure accélérée pour quelques autres hypothèses, le caractère automatiquement suspensif du recours devant la CNDA. En d'autres termes, un demandeur originaire d'un pays considéré comme sûr peut être éloigné du territoire français sans bénéficier d'un double regard sur sa demande. Il s'agit de l'un des principaux reculs pour les droits des demandeurs d'asile figurant dans la loi de 2018, qui pourrait priver de nombreuses personnes de la protection au titre de l'asile dont elles relèvent : en 2019, la CNDA avait en effet prononcé 1 252 décisions de protection pour les ressortissants de POS soit 50,7% des accords pour ces personnes (une part supérieure à l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale, qui ont obtenu un accord de l'OFPPRA pour 61% d'entre eux et de la CNDA pour 39%). Le droit au recours revêt donc une importance particulière pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs ».

Au regard de ses conséquences, la liste des POS est donc souvent utilisée par les pouvoirs publics comme un outil de régulation des flux de demandeurs d'asile : il s'agit de rendre l'examen de certaines demandes plus rapide et de faire baisser le niveau de la demande de certains pays à travers un effet dissuasif. Cette logique implique l'absence de placement sur la liste de certains pays assurément sûrs mais dont les ressortissants ne demandent pas l'asile en France (le placement sur la liste n'aurait ainsi aucun impact en pratique). À contrario, elle incite les pouvoirs publics à placer ou maintenir certains pays sur la liste alors même que la situation dans le pays ne correspond plus à la définition légale.

À ce titre, plusieurs acteurs de l'asile ont contesté la légalité de la dernière décision du CA de l'OFPPRA qui, après examen de la situation dans l'ensemble des pays de la liste, a décidé de la maintenir en l'état. Des recours ont été déposés auprès du Conseil d'État²⁵¹, qui devra statuer dans les prochains mois sur ces requêtes demandant la radiation de certains pays où des atteintes graves aux droits des personnes sont largement documentées et ne permettent pas de les considérer comme sûrs au sens de la loi. Par le passé, le Conseil d'État a exigé à cinq reprises le retrait de certains pays qui avaient été placés sur la liste par le Conseil d'administration de l'OFPPRA.

À l'OFPPRA, un taux d'accord en baisse

L'OFPPRA a rendu 94 033 décisions au fond (hors décisions de clôture), ce qui constitue une hausse de 1,6% par rapport à 2018. Le nombre de décisions positives (22 295) est en revanche en baisse (-9,4%). Le taux d'accord est de 23,7%, en baisse de 2,9 points par rapport à 2018.

Si l'on retire les 5 200 réinstallés accueillis en 2019 qui font tous l'objet d'une décision d'accord à leur arrivée, le taux d'accord sur les demandes enregistrées sur le territoire est de 19,2%.

Décisions OFPPRA 2018-2019

Source : OFPPRA

	2018	2019	Évolution 2018-2019	
Décisions	92 504	94 033	+1,6 %	
Accords	Nombre	24 613	22 295	-9,4%
	Taux	26,6%	23,7%	-2,9 points

Taux d'accord par pays²⁵² en première instance, 2019

Source : OFPPRA

Pays	Taux d'accord OFPPRA
Érythrée	82,3 %
Syrie	81,7 %
Burundi	71,6 %
Soudan	65,6 %
Irak	65,2 %
Centrafrique	60,5 %
Afghanistan	59,4 %
Rwanda	56,8 %
Palestine	52,0%
Venezuela	47,1 %

Les taux d'accord les plus élevés en première instance concernent l'Érythrée, la Syrie et le Burundi avec des taux d'accord respectifs de 82,3%, 81,7% et 71,6%.

Évolution des décisions à la frontière, 2011-2019

Source : OFPPRA

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'avis rendus OFPPRA	1857	1954	1262	1093	891	902	1180	1331	1874
Taux d'avis positifs OFPPRA	10,1 %	13,1 %	17 %	28,9 %	26 %	20,4 %	26,3%	39,5%	40,4%

L'instruction des demandes d'asile en zone d'attente et en rétention

En 2019, l'OFPPRA a rendu 1 874 avis, soit 543 en plus qu'en 2018. Le taux d'avis positifs en zone d'attente a augmenté de 0,9 point. 757 personnes ont ainsi fait l'objet d'un avis positif de l'OFPPRA, permettant l'admission sur le territoire au titre de l'asile.

L'OFPPRA n'a pas communiqué cette année sur les décisions de protection accordées pour les demandes formulées en centre de rétention. Les associations qui assurent les missions d'aide à l'exercice des droits dans ces lieux ont recensé 27 décisions positives, octroyant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, principalement pour des Afghans (8), des Soudanais (3), des Pakistanais (2) et des Nicaraguayens (2).

251. Voir notamment : Forum réfugiés-Cosi, *Pays d'origine sûrs : Forum réfugiés-Cosi saisit le Conseil d'État*, Communiqué de presse. 4 février 2020.

252. Pays dont le nombre total de décisions OFPPRA est supérieur ou égal à 240

En rétention, l'exercice difficile du droit d'asile

Dès lors qu'une demande d'asile est déposée en centre de rétention administrative (CRA), elle devrait en principe être instruite sur le territoire avec les garanties habituelles entourant la demande d'asile. La loi permet cependant à la préfecture de maintenir la personne en CRA si elle « estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement ». En pratique, les décisions de maintien en rétention sont systématiques. Les préfectures sont tenues de motiver ces décisions, mais elles ne peuvent ni avoir connaissance du fond de la demande ni considérer que le simple fait de demander l'asile après son placement en rétention vise à faire échec à l'éloignement, ce qui aboutit souvent à des décisions stéréotypées. Alors que les décisions de privation de liberté sont habituellement contrôlées par le juge des libertés et de la détention (JLD), conformément à la Constitution française qui désigne l'autorité judiciaire comme « gardienne de la liberté individuelle », le recours contre la décision de maintien suite à une demande d'asile est examiné par le tribunal administratif – une exception validée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 4 octobre 2019²⁵³. Bien que de nombreuses demandes soient formulées dans ces lieux pour tenter d'éviter ou de retarder l'éloignement – un étranger ne pouvant être éloigné tant que sa demande d'asile, si elle est jugée recevable, n'a pas été examinée par l'OFPPRA –, des étrangers peuvent relever d'un besoin de protection au titre de l'asile qu'ils n'ont pas pu exprimer avant leur placement en rétention.

L'une des principales difficultés de la procédure d'asile en rétention repose sur les conditions de l'entretien. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPRA) entend le récit des étrangers retenus à travers un dispositif de visio-conférence, qui complique souvent la communication et pose des enjeux de confidentialité dans certains CRA. Privés de liberté, les demandeurs d'asile en CRA peuvent par ailleurs rencontrer des difficultés pour préparer leur entretien – au cours duquel ils peuvent être assistés par un tiers habilité, notamment issu d'une association présente en rétention.

Une autre difficulté repose sur l'absence de caractère suspensif du recours dans ces lieux. En effet, si un recours peut être formé devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) comme sur le territoire, cette démarche ne suspend pas la mise en œuvre de l'éloignement. Cette situation n'est pas de nature à garantir l'effectivité des recours, impliquant des exigences de qualité, de rapidité et de suspensivité telles qu'exigées par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt de 2012 condamnant la France à propos de cette procédure de recours en rétention²⁵⁴.

Enfin, l'articulation entre le processus d'éloignement et la procédure d'asile constitue une problématique majeure. L'une des démarches clés pour les autorités, lors de la période de rétention, consiste à obtenir un laissez-passer auprès du pays d'origine pour permettre un retour des étrangers ne disposant pas de passeport. Cela suppose une présentation de l'étranger retenu auprès des autorités consulaires, une démarche prohibée dans le cadre du droit d'asile car susceptible de menacer la sécurité du demandeur ou de ses proches restés au pays si les autorités nationales sont effectivement à l'origine de persécutions. Mais si aucune démarche n'est entamée, l'administration peut se voir reprocher un manque de diligence qui ne justifie pas le maintien en rétention et entraîne donc une libération par le juge. Sur ce sujet, la Cour de cassation a estimé en 2011 que le dépôt d'une demande d'asile ne dispensait pas l'administration de poursuivre les démarches nécessaires à l'éloignement²⁵⁵. En 2013, la Cour d'appel de Paris a cependant précisé que si les autorités consulaires peuvent être saisies, les personnes ne peuvent y être présentées tant que la demande d'asile est en cours d'instruction et cette saisine ne doit pas mener à transmettre des informations confidentielles²⁵⁶. En écho à ces exigences, la CNDA estime d'ailleurs que le partage de l'information selon laquelle le retenu était demandeur d'asile, auprès des autorités consulaires sollicitées pour l'obtention d'un laissez-passer, est de nature à aggraver les craintes de persécutions.

L'ensemble de ces éléments questionne la qualité du système d'asile en rétention, un lieu où toutes les conditions devraient être réunies pour s'assurer qu'aucune personne n'est éloignée vers un pays où elle craint des violences et persécutions.

Les décisions d'apatridie

En 2019, l'OFPPRA a pris 328 décisions portant sur l'apatridie, dont 56 admissions. Le taux d'admission au statut d'apatridie s'établit ainsi à 17%, en baisse de 4 points par rapport à 2018.

Les missions de l'OFPPRA « hors les murs »

L'OFPPRA mène, en France métropolitaine, en outre-mer et plus largement à l'étranger, des missions d'instruction en dehors de ses locaux de Fontenay-sous-Bois, afin d'instruire les demandes au plus près des problématiques territoriales. En 2019, 42 missions foraines ont été menées en France et 35 à l'étranger.

L'accompagnement par un tiers à l'OFPPRA

Les expériences de présence d'un tiers lors de l'entretien à l'OFPPRA ont constitué un appui véritable aux personnes accompagnées, leur apportant un soutien à cette étape difficile de l'instruction de la demande et facilitant également l'expression des besoins de protection pour les personnes particulièrement vulnérables.

La présence du tiers à l'entretien personnel a également pu favoriser l'accès à d'autres garanties prévues par la loi : il est par exemple plus aisé pour le tiers que pour le demandeur, de demander en fin d'entretien la transmission de la transcription de l'entretien en amont de l'envoi de la décision. Les observations du tiers peuvent aussi permettre d'alerter sur des difficultés survenues lors de l'entretien et au sujet desquelles l'écoute de l'enregistrement sonore serait importante dans la perspective du recours auprès de la CNDA.

Cependant, le nombre extrêmement faible d'accompagnements ayant effectivement eu lieu doit amener à considérer que cette garantie issue des directives européennes n'a toujours pas un caractère effectif. En effet, seuls 1,7% des demandeurs d'asile entendus en entretien personnel à

l'OFPPRA en 2019 ont eu recours à cette possibilité d'accompagnement, taux encore plus faible que celui de 2018 (1,9%).

Ainsi, l'OFPPRA a réalisé 1 134 entretiens en présence d'un tiers. Dans 67,3% des cas, les tiers étaient des représentants d'association²⁵⁷. L'accès effectif à la garantie de la présence du tiers à l'entretien personnel, reste donc un enjeu majeur²⁵⁸.

Une dématérialisation des communications qui se précise

La loi du 10 septembre 2018 a introduit la possibilité pour l'OFPPRA de procéder par voie dématérialisée aux convocations à l'entretien personnel ainsi qu'à la notification de ses décisions. Un décret du 14 décembre 2018 a précisé les conditions d'application de ces dispositions, dont l'entrée en vigueur reste subordonnée à deux arrêtés du ministère chargé de l'asile.

Ainsi, l'usage du procédé électronique pour les convocations à entretien et les notifications des décisions deviendra la norme, les notifications par courrier recommandé n'intervenant plus qu'à titre dérogatoire. L'ensemble du territoire métropolitain sera concerné, tandis que l'application aux départements ultramarins reste à arbitrer.

La mise en œuvre de cette modification substantielle apportée à la procédure OFPPRA a révélé des enjeux bien au-delà d'une simple nouvelle norme réglementaire.

La sensibilité des informations concernées mais également l'enjeu attaché à un bon usage de ce dispositif par les demandeurs, a imposé la création d'un dispositif extrêmement sécurisé : celui-ci doit assurer une identification fiable, la confidentialité des données transmises, la datation certaine des dépôts et consultations, tout en permettant de prendre en compte la précarité de la situation de certains demandeurs.

253. Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-807 QPC du 4 octobre 2019

254. CEDH, *I.M. contre France*, 2 février 2020. Requête no 9152/09

255. Cour de cassation, Chambre civile 1, 16 juin 2011, N° de pourvoi: 10-18226

256. Cour d'appel de Paris, ordonnance du 10 septembre 2013, B 13/ 02810

257. OFPPRA, *Rapport activité 2019*

258. Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2019*. P. 151.

Des réunions entre le ministère de l'Intérieur, l'OFPRA, l'OFII et les associations, ont permis de présenter le portail numérique élaboré pour mettre en œuvre cette dématérialisation. Les associations ont pu faire entendre leurs inquiétudes, concernant l'accès effectif au dispositif pour les demandeurs (y compris en termes de compréhension) et l'adéquation des moyens pour les y accompagner.

Les informations clés sur les nouvelles modalités de convocation et de notification, seront données au guichet unique. Au regard des très nombreuses informations qui sont désormais délivrées lors du passage au GUDA, il semble nécessaire que ceux-ci soient dotés des moyens permettant un temps d'entretien adéquat, si nécessaire avec l'intervention d'interprètes professionnels.

Cette dématérialisation entraînera par ailleurs des sollicitations supplémentaires auprès des associations. Suite à une étude d'impact de la dématérialisation sur les SPADA, l'OFII a indiqué qu'un avenant au marché SPADA serait établi, pour l'octroi des moyens supplémentaires destinés à l'acquisition des équipements informatiques et aux renforts en personnel.

Le dispositif principal au sein du portail numérique sera l'espace 'usager', dans lequel chaque demandeur d'asile aura un compte personnel sécurisé, contenant son courrier d'introduction, sa convocation, sa décision et le compte-rendu d'entretien. Constatant le nécessaire accompagnement par les associations, le dispositif sera doublé d'un espace 'professionnel'. Les opérateurs des services de premier accueil et de centres d'hébergement des demandeurs d'asile, disposeront ainsi d'un espace leur permettant de connaître la mise à disposition des documents et leur statut, sans accès aux informations nominatives ni aux documents eux-mêmes.

Une vigilance particulière devra être portée aux demandeurs sans accompagnement ou « sous contrainte » (victimes de traite des êtres humains ou d'autres formes de violences). À tout moment de la procédure, dès lors qu'il estimera que la situation d'un demandeur n'est pas ou plus compatible avec le système dématérialisé, l'OFPRA

pourra changer le mode de notification, voire ne pas verser la décision motivée sur l'espace numérique. Cette analyse de la situation personnelle du demandeur sera liée à la prise en compte, tout au long de la procédure, de la vulnérabilité des demandeurs d'asile.

Dans l'objectif d'une mise en œuvre généralisée du dispositif avant la fin de l'année 2020, une phase pilote devait être mise en place au printemps 2020, en Bretagne et Nouvelle-Aquitaine. Cette expérimentation a toutefois été suspendue par la situation d'état d'urgence sanitaire.

À la CNDA, des protections plus nombreuses

Le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA²⁵⁹ est de 84,9% en 2019 – contre 86,6 % en 2018 – soit une baisse de 1,7 point. Toutefois, avec 59 091 recours enregistrés auprès de la CNDA, la Cour a connu une augmentation de 0,7 % des recours à traiter par rapport à 2018. Le nombre de décisions rendues par la CNDA a également augmenté, en atteignant les 66 464 décisions, soit 19 150 décisions supplémentaires par rapport à 2018. Le taux de couverture de la CNDA est à la hausse par rapport à celui de l'année précédente, passant de 80,6% à 112 %, ce qui a permis à la Cour de réduire le nombre d'affaires qui demeurent non traités : 29 495 soit 20% de moins qu'en 2018 (36 868).

La CNDA a rendu 13 980 décisions d'octroi d'une protection internationale sur 66 464 décisions rendues : 9337 statuts de réfugiés (66,8%) ont été accordés et 4643 protections subsidiaires (33,2%). Le taux de protection est de 21 % à la CNDA, contre 18,4 % en 2018. La Cour a annulé 84 décisions de rejet en les renvoyant à l'OFPRA (contre 78 en 2018). Au total, 14 064 annulations de décisions de l'OFPRA ont été prononcées, soit un taux d'annulation de 21,2 % en 2019.

Les trois pays dont les taux de protection sont les plus élevés en appel sont le Koweït (82,6%), le Yémen (75%) et l'Afghanistan (74,8%). Les demandeurs originaires d'Albanie, de Géorgie et de Côte d'Ivoire ont été les plus nombreux à faire l'objet d'une décision de la CNDA en 2019.

Évolution du nombre de recours enregistrés à la CNDA, 2009-2019

Source : CNDA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018 - 2019
Nb de recours	25 040	27 500	31 983	36 362	34 752	37 356	38 674	39 986	53 581	58 671	59 091	+0,72%
Nb de décisions	20 240	23 934	34 595	37 350	38 540	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314	66 464	+40,5%
Nb d'accords CNDA	5 363	5 325	6 125	5 680	5 450	5 826	5 387	6 517	8 006	8 717	13 980	+60,3%

Décisions CNDA, 2019

Source : CNDA

	Nombre de décisions	Protections internationales	Taux de protection	Annulations avec renvois OFPRA	TOTAL annulations (protections + annulations avec renvois)	Taux d'annulation		
						2017	2018	2019
Toutes décisions	66 464		21%			16,9%	18,6%	21,2%
Décisions statuant au fond	64 218	13 980	21,7%	84	14 064	17,7%	19,5%	21,9%
Décisions suite à une audience	44 171		31,6%			24,0%	28,5%	31,8%

Taux de protection par pays en appel, 2019

Source : CNDA

	Pays	Nombre de décisions	Taux d'accord CNDA
1	Koweït	23	82,6%
2	Yémen	56	75,0%
3	Afghanistan	2 312	74,8%
4	Soudan du Sud	13	69,2%
5	Somalie	799	67,5%
6	Bhoutan	3	66,7%
7	Djibouti	59	66,1%
8	Libye	250	65,2%
9	Cisjordanie	19	63,2%
10	Syrie	1 226	60,0%

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile ayant reçu une décision de la CNDA, 2019

Source : CNDA

	Pays	Nombre de décisions	Taux de protection
1	Albanie	6 122	6,5%
2	Géorgie	5 548	3,1%
3	Côte d'Ivoire	3 767	20,1%
4	Guinée	3 521	27,1%
5	Haïti	2 874	1,9%
6	Bangladesh	2 814	23,3%
7	RD Congo	2 788	20,4%
8	Nigéria	2 438	20,8%
9	Mali	2 362	7,8%
10	Soudan	2 358	58,4%

259. Le taux de recours est calculé par la CNDA à partir du nombre de décisions de rejet de l'OFPRA qui font l'objet d'un recours. Il ne prend pas en compte les décisions accordant la protection subsidiaire et qui font l'objet d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Les modalités de jugement

Les décisions prises à la suite d'une audience en formation collégiale augmentent, passant de 43,9% en 2018 à 46,8 % en 2019 (31 102 décisions ont été prises en formation collégiale). La tendance est toutefois à la baisse par rapport à 2016, quand elles représentaient une part de 67,8% sur le nombre total des décisions rendues. Plus de la moitié des décisions rendues par la CNDA restent prises par un juge unique, ce n'est donc plus la formation collégiale qui est la modalité de jugement la plus fréquente. Le rapport de la CNDA 2019 permet de connaître le taux d'octroi d'une protection selon le type de formation de jugement, qui varie fortement : la formation collégiale a un taux de protection de 12 points supérieur à celui des audiences à juge unique.

Répartition des décisions par modalité de jugement, 2018-2019

Source : CNDA

2018		
Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions 47 314	20 771 43,90%	26 543 55,1%
		Dont audiences 10 047 Dont ordonnances 16 496
Nombre de protections 8 717		
Taux de protection 18,40%	32%	19,40%

2019		
Total	Formation collégiale	Juge unique
Décisions 66 464	31 102 46,80%	35 362 53,20%
		Dont audiences 13 069 Dont ordonnances 22 293
Nombre de protections 13 980		
Taux de protection 21%	35%	23%

Les décisions rendues par ordonnance

La CNDA peut juger en formation collégiale (« recours 5 mois ») ou avec un juge unique (« recours 5 semaines »). Lorsqu'il statue par ordonnance, le juge unique n'accorde pas d'audience. Les décisions par ordonnance ont pour effet de restreindre la possibilité effective par la Cour de prendre en compte les éléments ultérieurs au recours. Les requérants sont ainsi tenus de réunir dès l'envoi du recours, tous les éléments à l'appui de la demande pour éviter un rejet par ordonnance et bénéficier d'une audience. Une exigence parfois difficile à remplir pour les personnes sans hébergement ni accompagnement. Ces dernières années, les ordonnances ont acquis une part de plus en plus importante sur l'ensemble des décisions rendues, au détriment des décisions prises suite à une audience. La part de décisions prises par ordonnance est toutefois en légère baisse en 2019, puisqu'elle représente 33,5% du nombre total des décisions rendues (contre 35% en 2018). Mais cette baisse s'explique surtout par une moindre importance des ordonnances pour désistement, non-lieu, irrecevabilité manifeste et incompétence (qui passent de 3,4% en 2018 à 4,8% en 2019) tandis que la part des rejets par ordonnance motivée par l'absence d'éléments sérieux connaît une augmentation (39,5% en 2019 contre 30,1% en 2018).

L'aide juridictionnelle

Le bureau d'aide juridictionnelle a enregistré 51 891 demandes, soit une hausse de 9,87% en un an. Dans 94 % des cas, cette demande a été admise²⁶⁰.

La vidéo-audience toujours en suspens

La CNDA avait décidé d'instaurer la vidéo-audience à titre expérimental sur quelques territoires à partir du 1er janvier 2019, cette possibilité ayant été ouverte par la loi du 10 septembre 2018²⁶¹. Cette décision a suscité de nombreuses inquiétudes²⁶² et une forte opposition des avocats²⁶³. Pour sortir de la crise, un médiateur (Alain Christnacht) a été nommé à partir du 6 mai 2019²⁶⁴ et la Cour a décidé de suspendre l'application de la vidéo-audience dans l'attente de cette médiation. Plusieurs réunions ont eu lieu, avec des discussions autour du consentement du requérant et de la mise en place d'audiences foraines²⁶⁵, mais aucune conclusion n'avait encore été rendue début 2020.

Évolution des différents types de décisions prises par la CNDA, 2014-2019

Source : CNDA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre total de décisions	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314	66 464
Part des décisions prises par ordonnances (juge unique sans audience)	20,7%	20,4%	23,7%	29,8%	34,9%	33,5%
Dont ordonnances « sur la forme » (désistement, non-lieu, incompétence, irrecevabilité)	3,5%	2,9%	2,9%	3,9%	4,8%	3,4%
Dont ordonnances « sur le fond » (absence d'éléments sérieux)	17,2%	17,5%	20,8%	27,1%	30,1%	39,5%
Part des décisions prises suite à une audience (juge unique ou formation collégiale)	79,3%	79,6%	76,2%	70,1%	65,1%	66,5%

Les pourvois devant le Conseil d'État

En 2019, 883 pourvois ont été introduits par les demandeurs d'asile devant le Conseil d'État, et 22 par l'OFPRA (soit 1 de plus qu'en 2018). 866 décisions rendues par la CNDA ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, contre 845 en 2018. Après admission du recours, le Conseil d'État s'est prononcé sur 38 pourvois (28 en 2018) et a censuré 26 décisions de la CNDA.

Un délai d'instruction global de près de 11 mois

A l'OFPRA, le délai médian de traitement des dossiers sur l'ensemble de l'année 2019 était de 110 jours, quasi-identique à l'année précédente (112 jours). Le délai moyen s'élevait à 161 jours. À la CNDA, le délai a en revanche encore augmenté : il est passé de 195 jours en 2018 à 215 jours en 2019. Le délai global d'instruction était donc de 325 jours en 2019 (10 mois et 25 jours), soit 18 jours de plus qu'en 2018.

Délais d'instruction des demandes d'asile 2017-2019

Source : OFPRA, CNDA

	2017	2018	2019
OFPRA (délai médian)	142 jours	112 jours	110 jours
CNDA (délai global)	156 jours	195 jours	215 jours
Total	298 jours	307 jours	325 jours

260. L'aide juridictionnelle est désormais « de plein droit », sauf si le recours est manifestement irrecevable.

261. CNDA, Décision du 17 décembre 2018

262. Voir par exemple : Forum réfugiés-Cosi, Vidéo-audience à la CNDA : une mise en œuvre qui suscite l'inquiétude, 1er février 2019

263. Conseil national des barreaux, Motion portant sur la généralisation de la vidéo-audience devant la CNDA, 15 mars 2019

264. CNDA, Recours à la médiation dans le cadre des vidéo-audiences à la CNDA, Communiqué de presse, 15 avril 2019

265. Voir par exemple : Dalloz actualités, Le sort des vidéo-audiences suspendu à une médiation, T. Coustet, 1er octobre 2019.

À l'OFPRA, 59 968 dossiers de premières demandes étaient en instance au 31 décembre 2018, soit 41% de plus qu'en 2018 (après une augmentation de 40%, déjà, l'année précédente). L'âge moyen du stock s'est fortement accru, passant de 117,7 jours fin 2018 à 161 jours en 2019.

À la CNDA, le délai global de jugement était de 7 mois et 5 jours, soit 20 jours de plus que l'année précédente. La Cour indique avoir fait porter ses efforts sur le jugement des affaires dont l'ancienneté dépassait un an, et qui relevaient majoritairement d'un jugement en audience collégiale et donc d'un recours « à 5 mois ». Le nombre important de décisions rendues dans l'année et la diminution du nombre d'affaires en instance conduisent à l'amélioration du délai prévisible moyen (DPM), passant de 9 mois et 10 jours à 5 mois et 9 jours à la fin de l'année 2019.

Délais de jugement à la CNDA, 2017-2019

Source : CNDA

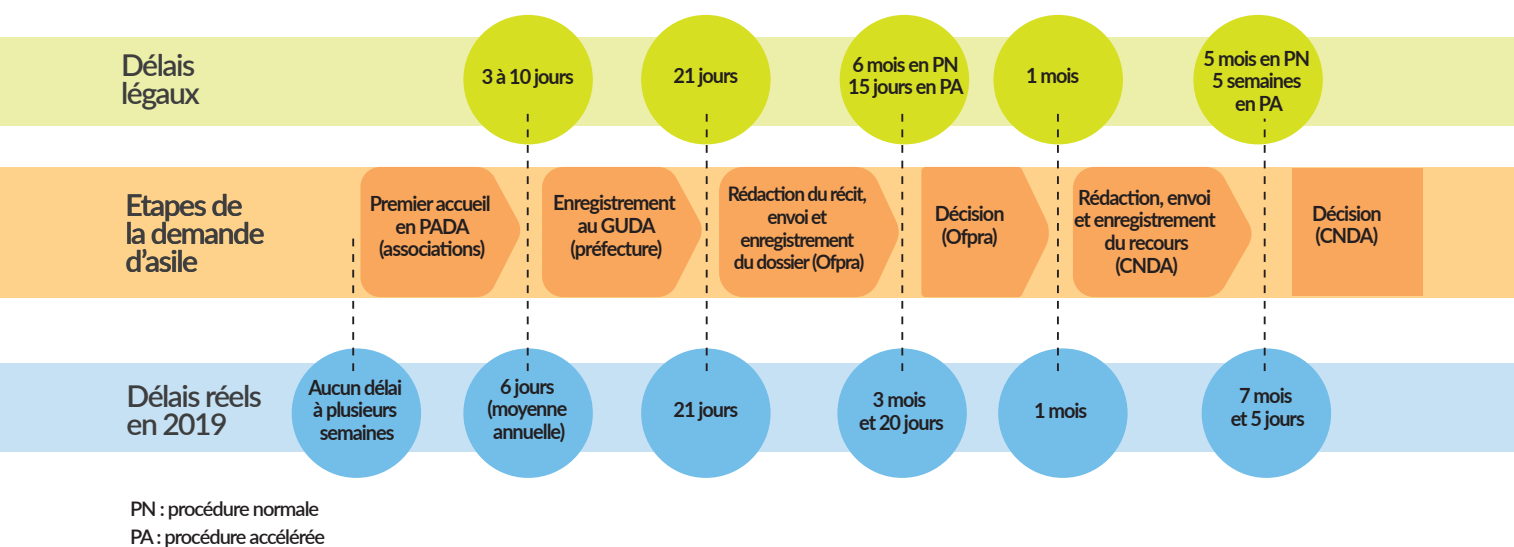
	Délai global	Délai « recours à 5 mois »	Délai « recours à 5 semaines »
2017	5 mois et 6 jours	6 mois et 17 jours	2 mois et 28 jours
2018	6 mois et 15 jours	8 mois et 4 jours	4 mois et 11 jours
2019	7 mois et 5 jours	9 mois et 20 jours	3 mois et 29 jours

Si l'on ajoute les délais inhérents à la procédure d'asile (enregistrement de la demande, envoi du dossier OFPRA, délai de recours CNDA), il s'écoulait en moyenne près de 13 mois en 2019 entre l'entrée dans la procédure et la décision définitive. Ces délais s'éloignent de l'objectif fixé par le président de la République au début de son mandat, à savoir instruire les demandes en six mois.

Le plan gouvernemental sur l'immigration et l'asile présenté en novembre 2019 a donc rappelé la nécessité d'« honorer l'objectif de réduction des délais d'examen des demandes

d'asile²⁶⁶ » en proposant plusieurs leviers : augmentation des moyens des instances de l'asile adoptée dans la loi de finances 2020 (recrutement de 200 agents supplémentaires à l'OFPRA dont 150 officiers de protection, création d'une nouvelle chambre à la CNDA grâce à 59 effectifs supplémentaires), dématérialisation des demandes d'asile²⁶⁷, priorisation des dossiers de pays d'origine sûrs, réduction des délais de la procédure en Guyane, Guadeloupe et Martinique, et missions foraines à Mayotte.

Les délais de la demande d'asile



Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile

Voici une sélection des décisions les plus intéressantes rendues par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et par le Conseil d'État²⁶⁸.

Protection conventionnelle : appartenance à un certain groupe social

La CNDA²⁶⁹ estime qu'un mariage imposé à une femme homosexuelle sierra-léonaise et l'ayant exposée à des violences graves a constitué un acte de persécution motivé par son appartenance à un certain groupe social. Dans cette espèce, la CNDA a confirmé l'existence d'un groupe social constitué par les personnes homosexuelles au Sierra Leone, déjà précédemment identifié, et caractérisé pour la première fois le groupe social constitué par les femmes refusant ou tentant de se soustraire à un mariage imposé dans ce pays.

La requérante, ressortissante sierra-léonaise, est reconnue réfugiée par la CNDA²⁷⁰ du fait de ses craintes d'être exposée à des persécutions en raison de son opposition à l'excision de sa fille, née en France, sans pouvoir bénéficier de la protection effective des autorités de son pays. D'ethnie Temne, elle se trouve de surcroît sous la contrainte de devoir hériter au sein de la société secrète Bondo de la fonction d'exciseuse de sa grand-mère qu'elle désapprouve. Pour la Cour, elle doit donc être regardée comme appartenant au groupe social des femmes sierra-léonaises, membres d'une société secrète, s'opposant à l'excision de leur fille.

Le Conseil d'État²⁷¹ considère que les femmes nigérianes originaires de l'État d'Edo qui sont victimes d'un réseau de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle « partagent une histoire commune et une identité propre, perçues comme spécifiques par la société environnante dans leur pays, où elles sont frappées d'ostracisme pour avoir rompu leur serment sans s'acquitter de leur dette ». Elles doivent cependant être effectivement parvenues à s'extraire d'un tel réseau. La Haute juridiction estime dès lors qu'elles doivent être regardées comme constituant un groupe social.

La CNDA²⁷² considère que les mariages forcés en RDC, en particulier à Kinshasa, ne répondent pas à une norme sociale, car ils se pratiquent davantage pour des raisons socio-économiques. Elle rappelle cependant que si le comportement des femmes qui entendent se soustraire à un mariage imposé n'est pas perçu comme transgressif de l'ordre social, ces femmes n'en demeurent pas moins susceptibles d'être exposées à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'art. L712-1b) CESEDA. Ainsi, les mauvais traitements dont la requérante a été victime dans le cadre du mariage qui lui a été imposé par son père pour des raisons économiques, corroborés par un rapport psychologique et un certificat médical, les risques en cas de retour, ainsi que le fait que la police ne recevrait pas les plaintes des victimes de mariage forcé, conduisent la juridiction à lui accorder la protection subsidiaire.

Par cette décision de grande formation²⁷³, la CNDA permet de dissiper certaines ambiguïtés tenant à l'articulation de la notion conventionnelle de groupe social avec les niveaux de prévalence observés dans des communautés ou des régions données. Dès lors que l'existence d'un groupe social au sens de la convention de Genève ne dépend pas du nombre de personnes qui le composent et que la persistance de la pratique de l'excision repose sur des comportements individuels qui ont historiquement intégré cette pratique comme une norme sociale, l'existence d'un groupe social des enfants, adolescentes et femmes exposées à une mutilation génitale féminine ne peut être conditionnée par la seule observation des variations des taux de prévalence des mutilations sexuelles féminines au sein des populations d'un pays. Au-delà de ces chiffres, il convient donc de tenir compte d'un ensemble d'éléments qu'ils soient familiaux, sociaux ou régionaux.

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines

La CNDA²⁷⁴ accorde le statut de réfugié à un ressortissant serbe musulman d'origine rom, marié à une ressortissante serbe chrétienne et persécuté par ses beaux-frères du fait de ses origines. La Cour relève les difficultés rencontrées par les Roms de Serbie à se voir protéger par les autorités.

267. Sur la dématérialisation, voir *supra*

268. Certaines de ces décisions proviennent de la sélection faite par le Centre de recherche et de documentation (CEREDOC) de la CNDA.

269. CNDA 20 mars 2019 n° 18030347

270. CNDA 1er avril 2019 n° 17024972

271. CE 16 octobre 2019 n° 418328 A

272. CNDA 19 sept. 2019 n°19019137

273. CNDA GF 5 décembre 2019 n°s 19008524, 19008522 et 19008521

274. CNDA 5 juillet 2018 n°18017070

266. Gouvernement, 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration, 6 novembre 2019 (mesure 16).

❑ De nationalité somalienne et orphelin de naissance, le requérant ignore son appartenance clanique de naissance, ce qui lui a valu des menaces de la part de sa belle-famille, membre du clan Abgal. La CNDA²⁷⁵ a jugé convaincantes les explications de l'intéressé quant aux « *conséquences néfastes pour un enfant abandonné à la naissance d'une socialisation hors de tout clan, en raison de l'importance centrale que revêtent les structures claniques au sein de la société somalienne* » et jugé vraisemblable qu'il fasse l'objet de représailles du fait « *de sa situation d'orphelin de naissance sans rattachement clanique établi* » de la part des membres de sa belle-famille, qu'il a trompés pour se voir accorder une des leurs en mariage, sans pouvoir utilement se prévaloir de la protection des autorités somaliennes.

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait des opinions politiques imputées

❑ Complétant la solution apportée précédemment sur ce fondement dans le cas d'un ancien policier²⁷⁶, la CNDA²⁷⁷ reconnaît, en l'espèce, la qualité de réfugié à un ancien membre de l'armée nationale afghane (ANA) ayant été l'objet de persécutions et de menaces de la part de talibans du fait de son engagement dans cette institution.

❑ Contraint de retourner au Soudan, après avoir fui en Israël, et persécuté alors par les autorités de son pays l'accusant d'espionnage pour le compte des Israéliens, un ressortissant soudanais se voit reconnaître la qualité de réfugié du fait des opinions politiques qui lui sont imputées du fait de ce séjour²⁷⁸.

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait de la religion

❑ La qualité de réfugié est reconnue à un bonze vietnamien, d'origine khmère krom, craignant des persécutions du fait de ses opinions politiques et convictions religieuses en cas de retour dans son pays²⁷⁹.

❑ Un couple de journalistes algériens se voit accorder le statut de réfugié suite aux menaces et agressions dont ils ont fait l'objet dans le cadre de leur activité journalistique.

Ces menaces et agressions ont fait suite à leur critique de la corruption prévalant dans le domaine sportif et plus généralement chez les décideurs algériens, dont des proches du pouvoir politique, et à la programmation d'une émission télévisée portant sur un débat religieux et considérée par les islamistes comme blasphématoire²⁸⁰.

Protection subsidiaire : risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants

❑ La protection subsidiaire est accordée à une ressortissante albanaise du fait des violences infligées par son époux et la famille de ce dernier qui lui reprochait les liens de sa famille avec le milieu de la prostitution, liens qui avaient conduit sa famille à fuir l'Albanie. D'appartenance ethnique rom égyptienne, la requérante n'avait pas sollicité la protection des autorités, du fait de « *l'accès illusoire à la justice et aux institutions albanaises en général* » dont elle bénéficie en tant que rom, son frère l'ayant fait par ailleurs en vain auparavant²⁸¹.

Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé

❑ S'appuyant sur diverses sources traitant de la situation géopolitique en Libye et plus particulièrement dans la région de Tripoli, la CNDA²⁸² accorde la protection subsidiaire à un ressortissant libyen originaire de cette région, en raison de la situation générale de violence de haute intensité qui y prévaut.

❑ N'ayant pas convaincu la CNDA des raisons pour lesquelles ils seraient menacés en raison d'opinions religieuses imputées, les jeunes requérants d'origine angolaise, âgés de 17 et 18 ans au jour de l'audience, se voient néanmoins accorder la protection subsidiaire du fait du risque réel qu'ils courraient, en cas de retour en Angola, d'être exposés à des traitements inhumains et dégradants. La Cour considère en effet que, leurs parents ayant disparu, ils ne disposent plus d'attaches familiales solides dans le pays, ce qui autoriserait « *à les regarder comme des personnes particulièrement vulnérables*²⁸³ ».

❑ La CNDA²⁸⁴ modifie la terminologie relative à la qualification de la violence d'un conflit armé dans le cadre de la protection subsidiaire au sens de l'article L712-1c CESEDA²⁸⁵. En effet, le terme de « violence aveugle » se substitue à l'expression de « violence aveugle de basse intensité ». Dans le même esprit, l'expression « violence aveugle d'intensité exceptionnelle » remplace celle de « violence aveugle de haute intensité ». Désormais, il n'est plus fait référence à la basse ou haute intensité de la violence, mais à la « violence aveugle » et à la « violence aveugle d'intensité exceptionnelle ». La première exige une individualisation des craintes du civil dans le conflit tandis que la seconde permet d'accorder la protection subsidiaire sans personnalisation des craintes.

État de rattachement/ agent persécuteur

❑ Le Conseil d'État²⁸⁶ estime que dès lors qu'en Cisjordanie les attributs de souveraineté sont partagés entre deux autorités distinctes (palestinienne et israélienne), même sans inclure la possibilité de conférer la nationalité, il y a lieu d'apprécier le bien-fondé des craintes alléguées au regard de l'une ou l'autre de ces autorités. Dès lors, en examinant le recours de l'intéressé, qui invoquait des craintes de persécution à l'égard de l'armée israélienne vis à vis de la seule autorité palestinienne, la Cour a commis une erreur de droit.

❑ La CNDA²⁸⁷ rejette les recours d'un couple de ressortissants de l'ex-Yougoslavie au motif qu'en sa qualité d'ancien policier au service de la Serbie, le requérant ne saurait se prévaloir du fait qu'il est un Kosovar d'origine gorani pour refuser de trouver asile en Serbie, son autre pays de nationalité. Il est notamment rappelé que l'exercice de fonctions régaliennes pour un État donné témoigne, a priori, de la qualité du lien existant entre l'individu investi dans ces fonctions et cet État.

Personnes protégées

❑ La CNDA²⁸⁸ a, pour la première fois, octroyé la protection subsidiaire à deux enfants mineurs en application des dispositions de l'article L. 741-1 du CESEDA²⁸⁹, leur mère ayant été admise au bénéfice de cette protection par la même décision.

Réexamen

❑ La CNDA²⁹⁰ estime que la suspension, ordonnée par le tribunal administratif de Lyon et confirmée par le Conseil d'État, d'un arrêté du préfet du Rhône fixant la Turquie comme pays à destination duquel l'intéressé devait être reconduit constitue un fait nouveau justifiant le réexamen de la demande d'asile d'un ressortissant turc dont un précédent recours avait été rejeté par la Cour. Dans la mesure où l'appréciation portée tant par le tribunal administratif que par le Conseil d'État se fondait sur l'existence de risques pour le requérant d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme²⁹¹, la Cour considère, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État sur ce point, que si ces deux ordonnances ne s'imposent pas avec l'autorité absolue de la chose jugée au juge de l'asile, eu égard à ses compétences propres et à son office, elles impliquent cependant que ce dernier procède à un réexamen de l'ensemble des faits soumis à son appréciation. À l'issue de ce réexamen, la CNDA reconnaît la qualité de réfugié à l'intéressé en raison des persécutions auxquelles il est exposé de la part des autorités de son pays d'origine du fait de ses opinions politiques.

❑ Débouté d'une première demande d'asile, le requérant d'origine russe soutient à l'appui de sa demande de réexamen – considérée comme recevable mais rejetée sur le fond par l'OFPPA²⁹² – les mêmes faits que ceux présentés précédemment, mais fait valoir en outre que, dans le cadre de la procédure de reconduite à la frontière diligentée alors, les autorités françaises ont informé les autorités russes de sa demande d'asile. Ces agissements auraient aggravé les craintes du requérant dès lors que la demande d'asile pourrait constituer en elle-même un motif de persécution de la part des autorités russes. Écartant les arguments déjà évoqués dans le cadre de la première demande mais considérés comme insuffisants, la CNDA ne retient que les seuls risques de persécution auxquels le requérant serait exposé du fait de l'information transmise aux autorités de son pays d'origine²⁹³.

275. CNDA 20 mars 2019 n° 17044999

276. CNDA 28 novembre 2018 n° 18007777

277. CNDA 8 janvier 2019 n° 17049487

278. CNDA 5 avril 2019 n° 17031306

279. CNDA 15 février 2019 n° 18027282

280. CNDA 25 juillet 2019 n° 18059267 et 18057752

281. CNDA 14 mai 2019 n° 18054625

282. CNDA 20 mars 2019 n° 18030560

283. CNDA 19 juin 2019 n° 19010721 et 19015535

284. CNDA 25 novembre 2019 n° 19026476

285. Risque réel, s'agissant d'un civil, de subir une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

286. CE (CHR) 24 avril 2019 n° 408992 B

287. CNDA 20 novembre 2019 n°s 18048208 et 18048209

288. CNDA 31 décembre 2019 n° 19043332

289. Modifié dans le cadre de la réforme de 2018, cet article dispose qu'une demande d'asile présentée par un étranger l'est également pour ses enfants mineurs l'accompagnant, ces derniers bénéficiant par la suite, le cas échéant, de la protection la plus étendue accordée à ses parents.

290. CNDA 15 mars 2019 n° 18032737

291. « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »

292. Office français de protection des réfugiés et apatrides

293. CNDA 26 août 2019 n° 17044701

Refus ou fin de la protection

□ Après avoir examiné le fond de la demande d'un ressortissant albanais et considéré qu'elle relevait des conditions d'octroi de la protection subsidiaire au sens de l'article L712-1b), la CNDA²⁹⁴ s'interroge sur l'application de la clause d'exclusion à son égard, le requérant ayant été condamné dans son pays à une peine de dix ans d'emprisonnement pour homicide volontaire. La Cour choisit d'écarter cette application au motif que la peine avait été exécutée, que le requérant avait bénéficié de remises de peine pour bonne conduite et qu'il n'a donc pas quitté son pays dans le but d'échapper à des poursuites judiciaires ou à la justice de son pays, à laquelle il s'était précédemment soumis, et au motif qu'il a exprimé des regrets sincères sur ces faits. La CNDA considère également que la présence du requérant en France ne présente pas de menace grave pour l'ordre public.

Règles de procédure

□ Le Conseil d'État considère que la CNDA a procédé à une dénaturation après avoir écarté un mandat d'arrêt, dont elle ne remettait pas en cause l'authenticité, en estimant qu'« en l'absence de déclarations cohérentes » du requérant ce document ne permettait pas de confirmer ses craintes de persécution²⁹⁵.

□ Lorsqu'un requérant se prévaut de risques encourus du fait d'une situation qui a conduit l'OFPRA et la CNDA à protéger plusieurs membres de sa famille, le juge de l'asile ne saurait rejeter son recours sans demander à l'Office de lui communiquer les dossiers de ces tiers. Le Conseil d'État²⁹⁶ considère que la Cour ne pouvait se contenter, dans sa décision de rejet, de mentionner les décisions reconnaissant la qualité de réfugié au père, à la mère et au frère de l'intéressé. Elle se devait de vérifier le contenu de leurs demandes d'asile respectives en demandant communication de leurs dossiers, ce d'autant plus que cette communication était sollicitée par le conseil du requérant.



*La lande 13 décembre 2015, huile sur toile, 2020 © Pascale Consigny
Collection du Musée national de l'histoire de l'immigration*

294. CNDA 18 juin 2019 n°17052501
295. CE 1er février 2019 n° 419691
296. CE 1er février 2019 n° 417156

L'accueil des demandeurs d'asile

En 2019, un dispositif national d'accueil en hausse de 14%

Au 31 décembre 2019, la capacité des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile était de 98 564 places contre 86 592 l'année précédente, d'après le ministère de l'Intérieur²⁹⁷, conformément à l'objectif fixé en fin d'année précédente (98 476)²⁹⁸. Le dispositif national d'accueil (DNA) voit ainsi sa capacité augmenter de 14%, après des hausses de 8% en 2018 et 25% en 2017.

Le doublement de la capacité des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile pilotés localement par les préfetures (HUDA) s'explique par la création des 2 500 places annoncées dès le plan gouvernemental de 2017²⁹⁹ et par la transformation en HUDA de places de Centres d'accueil et d'orientation (CAO), de Centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) – qui n'étaient pas considérées auparavant comme faisant partie du DNA - et d'Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA).

Évolution du dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile, 2017 - 2019

Source : Ministère de l'Intérieur

	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
CADA	40 450	42 452	43 602	+3%
HUDA	18 514	20 953	42 506	+103%
PRAHDA	5 351	5 351	5 351	0%
CAO	10 130	8 995	3 969	-56%
CAES	n.a.	2 986	3 136	+5%
AT-SA	5 776	5 855	n.a.	-100%
TOTAL	80 221	86 592	98 564	+14%

L'ensemble des places d'AT-SA (5 855) et de CHUM (8 384) ont ainsi été transformées en HUDA, comme annoncé fin 2018 avec un objectif de « structuration du parc d'hébergement³⁰⁰ », tandis que l'objectif visant à réduire de moitié le nombre de places de CAO en 2019 pour les convertir en d'autres types de places³⁰¹ a été atteint (-56%). La capacité du Programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile (PRAHDA) est stable, tandis que les Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)³⁰², qui ont intégré le DNA en 2019, ont vu leur capacité augmenter légèrement. Un sixième centre de ce type a notamment ouvert en Île-de-France début 2020³⁰³.

Un objectif de réduction des nuitées hôtelières avait été fixé à la fin de l'année 2018³⁰⁴, 36% des places d'HUDA et d'AT-SA étant alors des places d'hôtel : le respect de cet objectif ne peut toutefois être évalué en l'absence de données sur les places d'hôtel pour 2019.

Les données sur le dispositif d'accueil émanant du ministère de l'Intérieur, différent de celles de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en charge de la gestion de ces places. L'OFII recensait ainsi 81 866 places³⁰⁵, soit 16 698 places de moins que le ministère. Cet écart s'explique principalement par l'absence de prise en compte de l'hébergement « non stable » par l'OFII, notamment les nuitées hôtelières et les places en CAES³⁰⁶. Des ouvertures de places décidées à la fin de l'année, mais pas encore entièrement disponibles pour accueillir des demandeurs d'asile, peuvent également figurer dans les données du ministère et non dans celles de l'OFII.

297. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1937814J.
298. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale*, NOR : INTV1900071J.

299. Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017.

300. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*, *op. cit.*

301. *Ibid.*

302. Sur les missions des CAES, voir *État des lieux de l'asile en France et en Europe - édition 2019*, p. 195.

303. Le Parisien, *Paris : un nouveau centre pour réfugiés ouvre Porte de la Chapelle*, J. Duffé, 9 janvier 2020.

304. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*, *op. cit.*

305. OFII, présentation de la direction de l'asile lors de la réunion du comité de suivi de la réforme de l'asile, 11 février 2020.

306. OFII, explication figurant sur les indicateurs 2019 publiés sur *Twitter* en février 2020.

Enfin, certaines transformation de places, décidées mais pas encore effectives, ne sont pas prises en compte par l'OFII (ce qui explique notamment que l'OFII comptabilise davantage de places de CAO que le ministère). On constate encore que l'OFII comptabilise 2 674 places d'AT-SA fin 2019 tandis que le ministère, considérant qu'elles ont été transformées en places d'HUDA, ne les fait plus apparaître dans ses statistiques³⁰⁷.

Cette différence de comptabilisation des places constitue une réelle difficulté pour analyser l'ensemble des données relatives à l'hébergement des demandeurs d'asile. Le ministère de l'Intérieur a ainsi donné pour instruction fin 2019 que toutes les places d'hébergement pour demandeurs d'asile figurent dans le logiciel dédié à leur gestion (DN@-NG) afin de « faciliter le suivi des capacités, la vacance de places, leur taux d'occupation et les taux de présence indue³⁰⁸ ».

Capacités d'accueil du dispositif national d'accueil par région au 31 décembre 2019 (comparaison ministère - OFII)

Source : Ministère de l'Intérieur³⁰⁹, OFII³¹⁰

	CADA		AT-SA		HUDA local		PRAHDA		CAO		CAES		TOTAL		% du total
	Ministère	OFII	Ministère	OFII	Ministère	OFII	Ministère	OFII	Ministère	OFII	Ministère	OFII	Ministère	OFII	
Auvergne-Rhône-Alpes	5 862	5 304	-	598	5 394	3 548	670	656	505	694	204	-	12 625	10 800	13%
Bourgogne-Franche-Comté	3 163	3 028	-	1	1 918	1 653	339	326	164	201	60	-	5 644	5 209	6%
Bretagne	2 193	2 080	-	0	1 529	754	348	346	213	208	110	-	4 393	3 388	4%
Centre-Val de Loire	2 179	2 102	-	6	1 407	1 225	206	205	0	13	76	-	3 868	3 551	4%
Grand Est	5 280	5 043	-	512	7 184	4 641	792	723	283	364	370	-	13 909	11 283	14%
Hauts-de-France	2 751	2 601	-	86	2 166	1 581	312	299	383	512	420	-	6 032	5 079	6%
Île-de-France	5 760	5 398	-	324	12 098	8 385	578	551	0	0	894	-	19 330	14 658	20%
Normandie	2 362	2 320	-	566	2 119	897	282	276	313	449	200	-	5 276	4 508	5%
Nouvelle-Aquitaine	4 515	4 340	-	135	2 355	1 709	647	609	510	537	202	-	8 229	7 330	8%
Occitanie	4 206	3 971	-	0	1 499	1 054	621	582	827	802	200	-	7 353	6 409	7%
Pays de la Loire	2 582	2 524	-	0	2 271	2 104	297	155	348	355	200	-	5 698	5 138	6%
Provence-Alpes Côte d'Azur	2 759	2 631	-	446	2 566	695	259	254	423	487	200	-	6 207	2 497	6%
TOTAL	43 602	41 342	-	2 674	42 506	28 246	5 351	4 982	3 969	4 622	3 136	-	98 564	81 866	100%

L'Île-de-France devient la région disposant du plus grand nombre de places (20% du total national comptabilisé par le ministère de l'Intérieur, soit 8 points de plus qu'en 2018), à la faveur notamment de l'intégration des places de

Centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) dans le DNA. Le Grand Est passe en deuxième position (14%, -2 pts), devant la région Auvergne-Rhône-Alpes (13%, -1 pt).

307. Il est cependant mentionné dans la partie relative aux places d'HUDA de l'instruction ministérielle du 27 décembre 2019 que celles-ci s'entendent « y compris [les] places [d'] AT-SA », sans davantage de détails.
 308. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*. Op. cit.
 309. *Ibid.*
 310. OFII, présentation de la direction de l'asile. Op. cit.

Des places dédiées aux demandeuses d'asile vulnérables

Conformément aux annonces formulées en 2018 dans le cadre de la « Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées »³¹¹ et rappelées dans l'instruction ministérielle publiée à la fin de cette même année³¹², 2019 a été marquée par la création des premières places d'hébergement pour « *demandeuses d'asile et réfugiées victimes de violences ou de la traite des êtres humains* »³¹³. Le ministère mentionne ainsi la création de 300 places, incluses dans le dispositif national d'accueil, dans quatre régions (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) et dotées de 13 € supplémentaires par jour pour financer une sécurisation et un accompagnement renforcés. Une autre priorité annoncée en 2018 pour une « *meilleure prise en compte des vulnérabilités* » portait sur le développement des places accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR) avec l'objectif d'atteindre 2% du parc régional en cinq ans³¹⁴. L'OFII a cependant constaté que ce nombre de places restait insuffisant, avec seulement 2 068 places PMR au niveau national au 1er septembre 2019³¹⁵. Si cela représente 2,6% des places DNA recensées par l'OFII au niveau national, seules 279 de ces places (0,3% du DNA) sont adaptées aux fauteuils roulants.

Une structuration du dispositif national d'accueil qui se poursuit

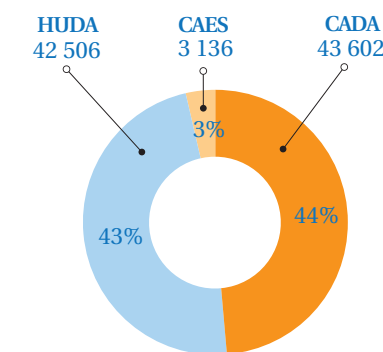
Le ministère de l'Intérieur a rappelé son objectif de structuration du dispositif national d'accueil autour de trois niveaux de prise en charge³¹⁶ : les CAES pour la « première mise à l'abri », les HUDA dédiés prioritairement aux demandeurs d'asile en procédure accélérée ou en procédure Dublin, et les CADA pour l'accueil prioritaire des demandeurs d'asile en procédure normale ou vulnérables (hors Dublin). Cette recherche de cohérence et de lisibilité s'est principalement traduite en 2019 par la transformation d'une partie des places de CAO en HUDA, et par la

311. DIHAL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.
 312. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. Op. cit. p. 7.
 313. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*. Op. cit. p. 6.
 314. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*. Op. cit. p. 7.
 315. OFII, présentation de la direction de l'asile. Op. cit.
 316. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*. Op. cit. p. 2.

déconcentration de la gestion des places d'AT-SA, intégrées aux places d'HUDA gérées localement. Bien que le CADA soit encore présenté comme l'hébergement de référence, en raison de sa pérennité – établissement habilité pour une période de quinze ans – et de l'accompagnement adapté qu'il propose, sa part dans le DNA a encore diminué : au 31 décembre 2019, les 43 602 places de CADA ne représentaient que 44% des places d'hébergement pour demandeurs d'asile (49% l'année précédente), contre 53% pour l'hébergement d'urgence (incluant HUDA local, PRAHDA et CAO) et 3% pour les CAES.

Part des différents types de lieu d'hébergement dans le dispositif national d'accueil, 2019

Source : Ministère de l'Intérieur, OFII



Le nombre de places de CADA est resté quasi stable entre 2007 et 2012 (seulement 1000 places créées, en 2010, soit +5%), alors que la demande d'asile a presque doublé pendant cette période (+88%).

Lors des sept années suivantes (2013-2019), on constate une progression du parc de CADA (+81%) davantage en phase avec l'augmentation de la demande d'asile (+104% de premières demandes) mais encore en deçà de celle-ci. Sur la période 2007-2019, le parc d'hébergement CADA a doublé (+114%) alors les premières demandes d'asile ont plus que triplé (+320%).

Malgré une volonté de mieux structurer le dispositif d'accueil, celui-ci reste marqué par l'hétérogénéité des prestations, des taux d'encadrement et des prix de journée. Les cahiers des charges des CADA et des HUDA publiés en 2019³¹⁷ traduisent une certaine uniformisation des prestations, avec cependant un prix de journée inférieur en HUDA local (16,38 € hors Île-de-France), sans précision concernant le taux d'encadrement³¹⁸, par rapport au CADA (19,50 €) dont le taux d'encadrement est d'un équivalent temps plein (ETP) pour 15 à 20 personnes.

Le prix de journée des PRAHDA reste fixé à 16,80€, avec un encadrement de 1 ETP pour 15 à 20 personnes, tandis que celui des CAO est de 23 € (passant à 17 € lors de la transformation en HUDA, exigée au plus tard au 1er juillet 2020³¹⁹), avec un taux d'encadrement de 1 ETP pour 30. Les CAES sont dotés du prix de journée le plus élevé du DNA (25 €), avec un taux d'encadrement équivalent aux CADA (1 ETP pour 15 personnes³²⁰). Pour la Cour des Comptes, « la nature de l'accompagnement offert ne justifie pas ces différences de coût »³²¹. Elle rappelle que « les CADA sont les seuls à assurer un accompagnement spécifique dans les démarches administratives relatives à la demande d'asile, alors que la rémunération à la place y est plus faible » et que « les missions sociales et sanitaires sont les mêmes dans toutes les structures »³²².

La fluidité du dispositif national d'accueil en question

En 2019, l'OFII a comptabilisé 73 468 entrées (+30%) dans les places qu'il recense dans le DNA – et qui ne couvrent pas l'ensemble du dispositif³²³ – et 65 079 sorties (+55%)³²⁴

Au 31 décembre, 78 105 personnes étaient hébergées dans les 81 866 places du DNA prises en compte par l'OFII : 4,6% des places étaient ainsi vacantes à cette date³²⁵.

Les places occupées (95,6%) l'étaient par des réfugiés en présence autorisée (7 410 personnes soit 9% des places du DNA comptabilisées par l'OFII) ou en présence indue (4 896, soit 6%), et des personnes déboutées en présence autorisée (566, soit 1%) ou en présence indue (4 713, soit 6%). Au total, 9 609 personnes se trouvaient en présence indue, soit presque 12% des places – les réfugiés et déboutés en présence autorisée (7 976 personnes) occupant quant à eux 10% des places. Les demandeurs d'asile étaient ainsi 60 520 dans le DNA selon l'OFII, occupant 74% des places (dont 7 201, soit 9%, étant occupées par des demandeurs sous procédure Dublin).

Occupation des places recensées par l'OFII au 31/12/2019

Source : OFII

	Nbre de personnes	% DNA
Places vacantes	3 761	4,6%
Déboutés en présence autorisée	566	0,7%
Déboutés en présence indue	4 713	5,8%
Réfugiés en présence autorisée	7 410	9,1%
Réfugiés en présence indue	4 896	6,0%
Total réfugiés et déboutés	17 585	21,5%
<i>dont présence autorisée</i>	<i>7 976</i>	<i>9,7%</i>
<i>dont présence indue</i>	<i>9 609</i>	<i>11,7%</i>
Demandeurs d'asile procédure normale ou accélérée	53 319	65,1%
Demandeurs d'asile procédure Dublin	7 201	8,8%
Total demandeurs d'asile	60 520	73,9%
TOTAL	81 866	100%

État des lieux du dispositif national d'accueil (DNA)

Avant la demande d'asile

CAES

Centre d'accueil et d'évaluation des situations

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile.
Hébergement de transit en vue d'une orientation vers un autre lieu d'hébergement pour demandeur d'asile.

Prix / jour : 25 € 1 ETP / 15 Places 2019 : 3 136 Places 2020 : 3 136

CAO

Centres d'accueil et d'orientation

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile ou demandeurs d'asile.
Priorité : proc. accélérées et Dublin, évacuation campements
Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin..

Prix / jour : 23 € 1 ETP / 30 Places 2019 : 3 969 Places 2020 : 0

PRAHDA

Programme régional d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile

Personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile ou demandeurs d'asile.
Priorité : proc. accélérées et Dublin
Hébergement de transit ou pendant toute la procédure d'asile ou Dublin.

Prix / jour : 16,80 € 1 ETP / 20 à 25 Places 2019 : 5 351 Places 2020 : 5 351

HUDA

Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile. Priorité : proc. accélérées et Dublin
Hébergement pendant la procédure d'asile ou Dublin

Prix / jour : 16,38 € 1 ETP / 20 à 25 Places 2019 : 42 506 Places 2020 : 46 475

CADA

Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Demandeurs d'asile (hors Dublin). Priorité : procédures normales
Hébergement pendant la procédure d'asile

Prix / jour : 19,50 € 1 ETP / 15 à 20
Places 2019 : 43 602 Places 2020 : 43 602

Procédure Normale

Procédure Accélérée

Procédure Dublin

Pendant la demande d'asile

Après la demande d'asile

CPH

Centres provisoires d'hébergement

Bénéficiaires d'une protection internationale.
Priorité : personnes les plus vulnérables (information du 31 décembre 2018) Hébergement jusqu'à une orientation vers autre hébergement ou logement.

Prix / jour : 25 € 1 ETP / 10 Places 2019 : 8 710 Places 2020 : 8 710

317. Arrêtés du 19 juin 2019 relatifs aux cahiers des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Ces arrêtés remplacent des textes similaires publiés le 15 février 2019, analysés dans l'édition 2019 de notre *État des lieux de l'asile en France et en Europe* (p.191), en apportant quelques modifications minimales mais significatives : le taux d'encadrement des CADA, établi initialement à 1 ETP pour 15 personnes hébergées, peut désormais être fixé à 1 ETP pour 20 dès lors que les prestations du cahier des charges sont mises en œuvre, alors qu'il pouvait au contraire être renforcé jusqu'à 1 ETP pour 10 précédemment.

318. L'instruction ministérielle du 4 décembre 2017 évoquait cependant un taux d'encadrement de 1 ETP pour 15 à 20 personnes.

319. Sur les perspectives du DNA en 2020, voir *infra* dans cette partie.

320. Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. NOR : INTV1732719. P.7

321. Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Rapport public thématique, 5 mai 2020, p. 91.

322. *Ibid.*

323. Voir *supra* : le ministère de l'Intérieur comptabilisait 98 564 places fin 2019, quand l'OFII n'en recensait que 81 866.

324. OFII, présentation de la direction de l'asile. *Op. cit.*

325. Voir *supra*.

Un rapport parlementaire indique que, selon le ministère de l'Intérieur, 12 533 places étaient occupées au 30 juin 2019 par des personnes en présence indue (4 703 réfugiés, 7 830 déboutés)³²⁶, soit 12,7% des 98 564 places recensées par le ministère en fin d'année 2019³²⁷. Sur cette base, l'annexe au projet de loi de finances 2020 portant sur les crédits « asile, immigration, intégration » mentionne la prise en compte d'un taux de présence indue de 13% et d'un taux de vacance de 5% au premier semestre (le rapport parlementaire précité citant un taux de 6,9% au 1er septembre 2019), pour l'actualisation des indicateurs prévisionnels de fin d'année 2019.

Ce document budgétaire indique qu'en conséquence, 82 % des places devraient être occupées à cette date par des demandeurs d'asile ou autres personnes en situation autorisée³²⁸. On retrouve donc le même ordre de grandeur que celui de l'OFII évoqué précédemment (83,7% de demandeurs d'asile ou autres personnes autorisées dans le DNA au 31 décembre 2019), les indicateurs du projet de loi de finances ne permettant cependant pas de connaître comment se répartissent demandeurs d'asile (73,9% pour l'OFII) et déboutés ou réfugiés en présence autorisée (9,7% pour l'OFII) parmi ces personnes hébergées dans l'ensemble du DNA.

Le dispositif actuel peine donc à assurer une fluidité satisfaisante, que l'on considère l'entrée dans l'hébergement, comme en témoigne l'important taux de vacance, ou la sortie, au regard des taux de présence indue qui demeurent supérieurs aux taux tolérés fixés à 3% pour les réfugiés et à 4% pour les personnes déboutées.

Concernant la vacance des places, l'OFII note que toutes les places vacantes ne sont pas déclarées disponibles par les structures d'hébergement, certaines « [ayant] des exigences discutables, ou non prévues par les cahiers des charges quant aux publics qu'elles souhaitent accueillir »³²⁹.

Les rapporteurs des crédits « asile, immigration, intégration » du projet de loi de finances 2020 à l'Assemblée nationale ont cependant relevé que « plusieurs gestionnaires de centres soulignaient un problème structurel de vacance des places dans les structures d'hébergement », l'un d'entre eux faisant état d'une durée de vacance oscillant entre 14 et 28 jours dans ses centres, ce qui représente près de 1 500 journées perdues entre le 1er janvier et le 30 septembre 2019 sur un seul site³³⁰. Très souvent, les délais d'orientation par l'OFII sont en effet très longs, si bien que des places restent vides plusieurs jours, voire plusieurs semaines ou plusieurs mois malgré les déclarations et relances des gestionnaires de centres. La vacance touche particulièrement les orientations nationales, de nombreuses places « gelées » dans le DNA n'étant même jamais occupées. Les députés rapporteurs des crédits dédiés à l'hébergement du projet de loi de finances 2020 soulignent l'importance de ce « gel préventif »³³¹.

L'annexe au projet de loi de finances précise que le taux de présence indue au premier semestre (13%) est supérieur à celui prévu (9%) en raison de « l'augmentation substantielle des décisions rendues par la CNDA et à l'accélération du traitement par l'OFII de demandes de ressortissants de pays d'origine sûrs, lesquels bénéficient souvent d'hébergements »³³². Dans l'instruction ministérielle de décembre 2019, il est rappelé que l'objectif de limiter les présences indues doit être poursuivi à travers la prise rapide des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et à la mise en œuvre effective des éloignements, particulièrement s'agissant de ressortissants de « pays d'origine sûrs », dès le rejet de leur demande par l'OFII (conformément à la procédure instaurée par la loi du 10 septembre 2018)³³³.

La sollicitation des dispositifs d'aide au retour³³⁴ est également encouragée. En pratique, l'engagement de procédures par les services de l'État pour rendre effective la sortie de personnes en présence indue demeure rare, et les décisions de sortie prononcées par les juges peinent à être mises

en œuvre. Les notifications d'OQTF pour les personnes déboutées ressortissantes de « pays d'origine sûrs » ne sont pas intervenues avant l'été 2019, et de nombreuses personnes demeurent dans cette situation confuse où le droit de se maintenir dans l'hébergement perdure après la perte du droit au maintien sur le territoire, tant que celle-ci n'est pas formalisée par une décision d'éloignement. L'instruction ministérielle rappelle également que la mobilisation de dispositifs d'intégration efficaces pour les bénéficiaires d'une protection internationale favorise la fluidité du parc d'hébergement³³⁵.

Plus généralement, le manque de fluidité trouve en partie son explication dans la structuration du dispositif national d'accueil. Dans un rapport de mai 2020, la Cour des Comptes soulignait que la typologie des différents lieux d'hébergement n'a « pas grand sens », dès lors que les personnes sont orientées « au regard des disponibilités, structurellement rares, sans qu'entre vraiment en ligne de compte l'étiquette juridique de l'hébergement »³³⁶. La simplification autour de trois niveaux (mise à l'abri rapide à travers les CAES, hébergement des demandeurs sous procédure Dublin et accélérée au sein des HUDA, et hébergement des demandeurs en procédure normale en CADA) préconisée fin 2018³³⁷ constitue une orientation intéressante. Elle se heurte cependant à un manque de places dans l'ensemble du dispositif d'accueil, notamment à l'entrée dans le dispositif : la mise à l'abri au sein des CAES demeure marginale sur l'ensemble du territoire, ce parc étant limité et son fonctionnement très hétérogène³³⁸. La mise en place de centres d'hébergement temporaires adaptés aux besoins et articulés aux guichets uniques connaissant des flux d'arrivée importants demeure indispensable, à la fois pour répondre à la pression locale et pour contribuer à la répartition régionale et nationale.

L'échange de données SIAO – OFII encadré par le Conseil d'État

La loi du 10 septembre 2018 a instauré une disposition selon laquelle « le service intégré d'accueil et d'orientation [SIAO] (...) communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration [OFII] la liste des personnes hébergées (...) ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire »³³⁹. Par une instruction du 4 juillet 2019, la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre de l'Intérieur ont précisé les modalités de cet échange d'information³⁴⁰.

L'objectif affiché est de permettre une meilleure orientation des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale hébergés dans le cadre du droit commun (115), vers des dispositifs dédiés. Cette instruction vise également à permettre une « fluidité suffisante de ces deux dispositifs », à identifier les situations dans lesquelles l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) additionnelle destinée aux demandeurs d'asile ne disposant pas d'un hébergement doit être versée, et à mieux assurer le « principe de spécialité budgétaire » (chacun de ces dispositifs relevant de budgets distincts). Il est prévu que les SIAO transmettent mensuellement à l'OFII, seul destinataire de ces informations, la liste des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale hébergés dans les structures d'hébergement d'urgence généraliste. Des réunions entre SIAO et OFII doivent être organisées mensuellement afin de permettre « notamment un examen des situations individuelles ». Les différents cas de figure, selon les statuts des personnes, sont détaillés par la circulaire, qui précise ensuite les modalités techniques d'application. Par une décision du 6 novembre 2019, le Conseil d'État a validé la légalité de cette instruction tout en précisant l'interprétation qui doit être faite de ses dispositions³⁴¹.

326. Assemblée nationale, *Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020* (n° 2772), Joël Giraud

(rapporteurs spéciaux : Jean-Noël Barrot, Alexandre Holroyd), 10 octobre 2019, p. 32

327. Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 24.

328. *Ibid.*

329. OFII, présentation de la direction de l'asile. *Op. cit.*

330. Assemblée nationale, Rapport n° 2772. *Op. cit.* p. 33.

331. *Ibid.*

332. *Ibid.* p. 24.

333. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*, *Op. cit.* p. 10.

334. Incluant les Dispositifs de préparation au départ (DPA).

335. *Ibid.*

336. Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, *op. cit.* p. 90.

337. Ministère de l'Intérieur, *Information du 31 décembre 2018*, *op. cit.* p. 7.

338. Sur ces limites du dispositif CAES, voir l'édition 2019 de *l'État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p.195. Voir également une illustration de ces dysfonctionnements à travers l'exemple du CAES de Nanterre : La Gazette de la Défense, *Les centres d'accueil pour migrants remplissent-ils leur rôle ?*, J. Pastor, 30 octobre 2019.

339. CESEDA, Art. L.744-6.

340. Instruction interministérielle n° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. NOR : S5AA1918438J.

341. Conseil d'État, 6 novembre 2019, Fédération des acteurs de la solidarité et *alii*, décisions n°434376 et 434377.

... / ...

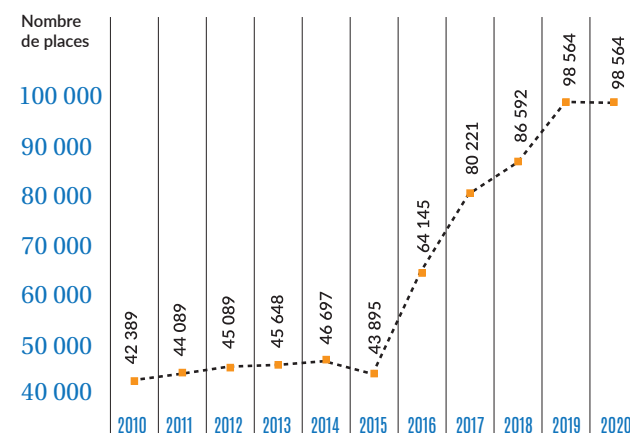
Il est ainsi mentionné que « l'instruction ne peut [...] interdire l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence aux demandeurs d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale, ou les en exclure », le principe de l'inviolabilité du domicile doit être respecté, les personnes doivent être informées de cette possibilité d'échanges d'informations, « peuvent librement refuser de répondre aux questions posées et doivent être informées de l'absence de conséquences d'un défaut de réponse ». Enfin, les informations recueillies ne peuvent être utilisées à d'autres objectifs que ceux figurant dans l'instruction.

En 2020, fin de la dynamique de création de places ...

Après plusieurs années marquées par d'importantes créations de places, ce qui a permis d'augmenter la capacité du dispositif national d'accueil de 132% en dix ans, la loi de finances 2020 marque la fin de cette dynamique. Aucune création de places de lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile n'est prévue cette année, et ce malgré les besoins persistants. L'objectif de réduction des places hôtelières dans le parc HUDA (13% au niveau national fin 2020)³⁴², la généralisation du financement pluriannuel de ces dispositifs et la fin de la transformation des CAO en HUDA prévue au 1er juillet 2020 ne sont pas en mesure d'améliorer significativement le dispositif d'accueil.

La seule augmentation de crédits pour les places d'hébergement concerne le dispositif de préparation au retour (DPA), qui se voit doter de 130 nouvelles places (+7,2 millions d'euros)³⁴³ s'ajoutant aux 956 places recensées fin 2019³⁴⁴.

Places d'hébergement pour demandeurs d'asile, 2010-2020



Faisant fi des besoins d'hébergement non satisfaits, le budget 2020 consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile demeure donc stable (712 millions d'euros), sur la base d'une hypothèse de stabilisation des demandes d'asile et de baisse de 10% des demandes sous procédure Dublin. Cette hypothèse a été jugée « peu réaliste » par un sénateur, qui note dans un avis relatif à ces crédits que « ce même postulat, (...) utilisé l'année dernière, s'était révélé largement erroné »³⁴⁵. Les députés rapporteurs de ces crédits ont indiqué que « dans le cas où l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile retenue dans le [projet de loi de finances] ne se vérifierait pas, un effort complémentaire en matière de création de places d'hébergement devrait être envisagé »³⁴⁶.

Un rapport du Sénat note par ailleurs que les crédits dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile « pourraient se révéler insuffisants »³⁴⁷. Le plan gouvernemental sur la politique d'asile, d'immigration et d'intégration présenté le 6 novembre 2019 a confirmé cette stabilisation du dispositif national d'accueil en fixant pour objectif de « consolider les capacités d'hébergement » tout en ajoutant qu'« en 2020, l'orientation directive sera mise en œuvre dans trois agglomérations, en fonction des capacités d'hébergement disponibles »³⁴⁸.

L'accueil directif dans le cadre des pôles régionaux Dublin

La loi du 10 septembre 2019 a instauré la possibilité pour l'OFII d'orienter les demandeurs d'asile vers une région dans laquelle « ils sont tenus de résider », y compris s'ils ne sont pas hébergés, ce qui constitue un recul au regard de l'obligation d'hébergement (l'orientation directive vers un hébergement situé dans une autre région étant par ailleurs déjà possible)³⁴⁹. Les pouvoirs publics ont évoqué la possibilité d'appliquer ces dispositions à partir de septembre 2019 pour désengorger la région Île-de-France, sans que ces annonces n'aient été suivies d'effet.

La mise en œuvre du volet « accueil » des pôles régionaux Dublin (PRD)³⁵⁰, pourrait cependant constituer une première mise en œuvre de cette orientation directive sans hébergement³⁵¹. Au sein de chacun de ces pôles, des schémas ont été établis pour orienter les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin vers quelques lieux déterminés. Un demandeur se présentant au guichet unique d'une préfecture non compétente pour instruire la procédure de détermination de l'État responsable peut ainsi être orienté vers un lieu d'hébergement proche du PRD désigné pour assurer ce rôle. Si aucune place d'hébergement n'est disponible, le demandeur sera orienté vers l'une des structures de premier d'accueil des demandeurs d'asile (SPADA) proche du PRD : il s'agit dans ce cas d'une orientation directive sans hébergement, de la ville du guichet unique où la demande a été enregistrée (par exemple Clermont-Ferrand) vers une autre ville où se trouve une SPADA désignée pour suivre ces situations (par exemple Saint-Etienne, à 145 km).

Des demandeurs d'asile disposant d'une solution d'hébergement dans une ville (y compris en CAES) peuvent ainsi être orientés vers un autre territoire où ils se retrouveront à la rue. Cela revient parfois pour les personnes à choisir entre la poursuite de leur parcours d'asile, avec une possible protection à moyen terme, ou le maintien d'un hébergement évitant une précarité immédiate.

Ce schéma a pour conséquence de concentrer le suivi des demandeurs sous procédure Dublin au sein de quelques SPADA, qui doivent ainsi faire face à un surcroît d'activité imprévu (avec un nombre de suivis post-GU parfois supérieur aux enregistrements pré-GU). Toutes les régions ne disposant pas d'un schéma d'orientation clair, certaines SPADA ont subi des évolutions de pratique non anticipées.

Ce dispositif a par ailleurs entraîné un déplacement des situations de sans-abrisme d'une ville à une autre, où des tensions nouvelles ont pu apparaître.

Ces « orientations directives » étant effectuées au sein de la même région, il n'est cependant pas certain qu'elles entrent dans le nouveau cadre prévu par la loi permettant d'orienter sans hébergement d'une région à une autre. Dans un souci de clarification, il apparaît nécessaire que le volet « accueil » des pôles régionaux Dublin soit pensé à l'échelle nationale, en lien avec les organisations en charge de l'accueil, et consacré par un texte réglementaire détaillant la mise en œuvre de ce dispositif. Dans tous les cas, l'application du dispositif PRD à un demandeur d'asile devrait exclure le passage d'un hébergement à la rue.

342. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*, op. cit. p. 12.

343. Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 24.

344. Ministère de l'Intérieur, *Information du 27 décembre 2019*, op. cit. p. 10.

345. Sénat, *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020*, François-Noël Buffet, 21 novembre 2019, p. 9.

346. Assemblée nationale, *Rapport n° 2772*, op. cit. p. 35.

347. Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020*, Albéric de Montgolfier (rapporteur spécial : Sébastien Meurant), 21 novembre 2019, p. 35.

348. Gouvernement, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, 6 novembre 2019 (mesure 16).

349. CESEDA, Art. L. 744-2.

350. Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR: INTV1909588A.

Ce texte établit les autorités compétentes pour traiter les demandes sous procédure Dublin dans chaque région, mais n'aborde par les normes relatives à l'accueil de ces demandeurs sur ces territoires, qui ne sont déterminées par aucun texte réglementaire.

351. Pour une analyse critique de cette mesure, qui constitue « une réponse inadaptée en matière d'accueil », voir l'édition 2019 de *l'État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p. 181.

...malgré une couverture des besoins qui demeure largement insuffisante

L'accueil au sein d'un hébergement accompagné constitue un élément déterminant d'un système d'asile. Cela participe des conditions nécessaires à une instruction de qualité, tant pour les demandeurs que pour les instances de détermination de l'asile. L'adaptation du parc aux besoins est par ailleurs nécessaire pour ne pas saturer les places des dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun, qui doivent rester disponibles pour les publics auxquels ils s'adressent.

Pourtant, et malgré les créations de places intervenues ces dernières années, le dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile reste largement sous-dimensionné, dans une proportion qui demeure difficile à mesurer, les statistiques publiques étant souvent incomplètes. La connaissance du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) additionnelle, allouée aux demandeurs d'asile ne disposant pas d'un hébergement, permettrait de connaître la couverture des besoins parmi les bénéficiaires de l'ADA, mais ce chiffre n'est généralement pas publié par l'OFII³⁵². À défaut, la couverture des besoins peut être obtenue par le rapport entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de places d'hébergement disponibles à une date déterminée (la fin de l'année généralement).

Plusieurs facteurs compliquent cependant ce calcul. Il est tout d'abord difficile de connaître le nombre de demandeurs d'asile présents sur le territoire à la fin de l'année. La publication d'indicateurs mensuels par l'OFII sur les réseaux sociaux permet cependant de connaître le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), soit 151 386 personnes en décembre 2019³⁵³. Cela ne représente pas l'ensemble des demandeurs d'asile, une partie d'entre eux s'étant vu refuser, suspendre ou supprimer les conditions matérielles d'accueil (CMA), notamment par application de dispositions issues de la loi du 10 septembre 2018, laquelle

élargit ces possibilités. En 2018, 23 123 décisions de refus, retrait ou suspension avaient été prononcées et 17 755 décisions de ce type étaient recensées à la mi-août 2019³⁵⁴. En tout état de cause, 151 386 bénéficiaires de l'ADA étaient éligibles en fin d'année aux CMA, donc à un hébergement accompagné. Combien de places étaient-elles disponibles pour ces demandeurs d'asile au 31 décembre 2019 ? Le ministère de l'Intérieur et l'OFII ne proposent pas le même recensement des places du dispositif national d'accueil³⁵⁵. Ce dernier ne prenant pas en compte les places considérées comme « non stables » (CAES, hôtels...), il convient de partir de la capacité d'hébergement pour demandeurs d'asile comptabilisée par le ministère, à savoir 98 564 places en fin d'année. Toutes ces places ne sont cependant pas occupées par des demandeurs d'asile. Bien que les statistiques soient incomplètes à ce sujet, le croisement des données du ministère de l'Intérieur et de l'OFII³⁵⁶ permet d'estimer le taux de vacances à 5%, le taux de présence induite à 13% et la part de personnes déboutées ou réfugiées en présence autorisée à 10%. Les demandeurs d'asile occupaient donc en fin d'année environ 72% des places du dispositif national d'accueil, soit 71 000 demandeurs hébergés.

Si l'on rapporte ces 71 000 places occupées par des demandeurs d'asile à l'ensemble des bénéficiaires de l'ADA (151 386), la couverture des besoins peut être estimée à 47% : environ 80 000 demandeurs d'asile ne sont donc pas hébergés dans un lieu dédié. Moins d'un demandeur d'asile sur deux est ainsi accueilli au sein du dispositif national d'accueil, une proportion stable par rapport aux années précédentes (47% des demandeurs d'asile éligibles aux CMA hébergés dans le DNA en 2017, 48% en 2018³⁵⁷). Comme chaque année, l'objectif de couverture des besoins affiché dans le projet de loi de finances n'est pas atteint. Les documents budgétaires publiés en 2018 prévoyaient de couvrir 72 % des besoins d'hébergement fin 2019 et 86 % en 2020³⁵⁸. Une annexe au projet de loi de finances 2020³⁵⁹ indique un abaissement de la prévision à 52% pour fin 2019, objectif

non atteint comme démontré précédemment, et à 63% pour 2020, objectif peu réaliste étant donné le choix de ne pas créer de nouvelles places d'hébergement pour demandeurs d'asile cette année. Prenant pour hypothèse une « stabilisation des flux » et une « amélioration de la fluidité du parc d'hébergement », ce document envisage même un taux d'hébergement au-delà de 80% pour 2021³⁶⁰. Des députés de la majorité ont rappelé que cette situation entraînait un report de l'hébergement des demandeurs d'asile vers l'hébergement d'urgence de droit commun³⁶¹, qui relève du budget relatif à la Cohésion des territoires (budget opérationnel de programme 177) et qui accueillait entre 9 000³⁶² et 11 400³⁶³ demandeurs d'asile au premier semestre 2019 (soit entre 6 et 8% des 146 000 places recensées dans le parc d'hébergement généraliste fin 2018³⁶⁴). Un rapport sénatorial a par ailleurs souligné que le sous-dimensionnement du parc d'hébergement « favorise le développement de campements insalubres »³⁶⁵.

La problématique des campements où vivent des personnes étrangères, parmi lesquelles se trouvent des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale, demeure aiguë, particulièrement en Île-de-France. Lors de la plus importante opération d'évacuation de campement de l'année 2019, menée le 7 novembre entre la porte de la Chapelle (Paris) et la commune de Saint-Denis, 1 611 personnes ont été orientées vers un hébergement³⁶⁶. L'examen de leur situation administrative a révélé que la moitié de ces personnes, principalement originaires d'Afghanistan (43%), du Soudan (15%) et de Somalie (14%) étaient des demandeurs d'asile - pour moitié sous procédure Dublin³⁶⁷.

Un quart de ces personnes souhaitaient solliciter l'asile mais n'avaient pas encore vu leur demande enregistrée, et 16% étaient bénéficiaires d'une protection internationale. Alors que le ministre de l'Intérieur s'était engagé à évacuer tous les campements du Nord-est parisien avant la fin de l'année, les 62ème et 63ème opérations de ce type depuis 2015 ont été menées en janvier (1 436 personnes prises en charge³⁶⁸) et en février 2020 (427 personnes³⁶⁹). En mars 2020, 732 personnes étaient encore recensées dans une opération conduite à Aubervilliers « afin de lutter contre la propagation du Covid-19 »³⁷⁰. Ces situations, qui ont fait réagir les maires à l'approche des municipales³⁷¹, se retrouvent également, à moindre échelle, dans d'autres grandes villes françaises comme Nantes³⁷², Lyon³⁷³, Bordeaux³⁷⁴, Rennes³⁷⁵ ou Marseille³⁷⁶. Dans les Hauts-de-France, les autorités recensaient encore 600 personnes à Grande-Synthe et 650 à Calais³⁷⁷ au moment des mises à l'abri décidées en avril 2020 dans le cadre de la crise sanitaire³⁷⁸.

L'ouverture d'un lieu d'hébergement : surmonter les appréhensions

Ces dernières années, nombre de lieux d'accueil ont ouvert sur le territoire pour permettre l'hébergement de demandeurs d'asile en situation précaire, notamment ceux qui ont été évacués des campements d'Île-de-France ou du littoral de la Manche dans les Hauts-de-France. Ces créations de places ont souvent été réalisées dans des communes de petite taille, généralement situées en zone rurale. Ce fut notamment le cas de nombreux CAO.

... / ...

352. Un rapport parlementaire publié en 2019 avait révélé ce chiffre, faisant apparaître que l'ADA additionnelle était versée en septembre 2018 à 70 122 personnes sur 134 988 bénéficiaires de l'ADA, soit 52%. Voir l'édition 2019 de *l'État des lieux de l'asile en France et en Europe*, p. 179.

353. OFII, Indicateurs de décembre 2019, publiés sur *Twitter* en février 2020.

354. Voir : Sénat, *Rapport général* (rapporteur spécial : Sébastien Meurant), *Op. cit.* p. 28.

355. Voir *supra* dans cette partie.

356. Voir *supra* dans cette partie pour le détail de ces données.

357. Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 23. Ce document prend pour base des numérateurs et dénominateurs différents de ceux évoqués ici, la couverture des besoins étant calculée en rapportant le nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'OFIPRA et la CNDA, ainsi que les demandeurs sous procédure Dublin (sans détail sur ces données, qui incluent nécessairement des demandeurs d'asile non éligibles aux CMA), au nombre de demandeurs d'asile hébergés en CADA et en HUDA (hors CAES donc et sans précision sur la source, ministère de l'Intérieur ou OFII, ces deux institutions prenant en compte un nombre de places différent).

358. Projet de loi de finances 2019, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 20.

359. *Ibid.* p. 23.

360. *Ibid.* p. 24.

361. Assemblée nationale, *Rapport n° 2772*, *Op. cit.* p. 29.

362. Chiffre fourni par la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur en juin 2019, aux auteurs du rapport précité (p. 29).

363. Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence*, Guillaume Amell et Jean-Marie Morisset, 26 juin 2019, p. 32. Ce chiffre est issu d'une « enquête réalisée auprès des opérateurs en mars 2019 par les services du ministère de la cohésion des territoires ».

364. *Ibid.* p. 14.

365. Sénat, *Aviz*, François-Noël Buffet, *Op. cit.* p. 29.

366. Préfecture d'Île-de-France, *Démantèlement des campements illicites du nord de Paris avec mise à l'abri de 1611 personnes et mise en place d'un dispositif de sécurisation pour éviter leur reconstitution*, Communiqué de presse, 7 novembre 2019.

367. Le Monde, *Campements à Paris : que deviennent les migrants mis à l'abri ?*, J. Pascual, 9 décembre 2019.

368. Préfecture d'Île-de-France, *1 500 personnes mises à l'abri lors de l'opération conduite à la porte d'Aubervilliers*, Actualité du site Internet, 29 janvier 2020.

369. Préfecture d'Île-de-France, *427 personnes mises à l'abri lors de l'opération conduite Porte de la Villette*, Actualité du site Internet, 4 février 2020.

370. Préfecture d'Île-de-France, *COVID-19 : 732 personnes mises à l'abri lors d'une opération conduite à Aubervilliers (93)*, Actualité du site Internet, 26 mars 2020.

371. Le Monde, *Campements et squats et migrants : les villes haussent le ton*, J. Pascual, 9 octobre 2019.

372. France 3 Pays de la Loire, *À Saint-Herblain près de Nantes, les migrants sont toujours dans le gymnase Jeanne Bernard*, O. Quentin, A. Hébert, 1er janvier 2020.

373. InfoMigrants, *À Lyon 300 migrants hébergés dans un squat risquent l'expulsion*, T. Fillon, 30 juillet 2019.

374. France 3 Nouvelle Aquitaine, *Migrants à Bordeaux : où en est-on ?*, A. Lopez, C. Boniteau, 10 septembre 2019.

375. France Bleu Armorique, *Remes : le squat des migrants s'aménage pour l'hiver*, M. Bossonney, 25 septembre 2019.

376. InfoMigrants, *Marseille : totalement saturé, le squat St-Just doit refuser des migrants, dont des mineurs*, A.D. Louam, 5 septembre 2019.

377. Les associations présentes sur place faisaient état de la présence d'un millier de personnes à la rue dans ces deux communes.

378. InfoMigrants, *À Calais et Grande-Synthe, début des évacuations de migrants «volontaires»*, C. Oberti, 6 avril 2020.

... / ...

La création d'un nouveau site débute généralement par le repérage puis la visite, par les services de l'État associant l'un ou l'autre opérateur, de différents bâtiments, avant de s'accorder sur la solution la plus adaptée, en relation étroite avec le maire de la commune. Le maire réunit ensuite le conseil municipal aux fins d'obtenir son soutien et un accord formalisé par un vote. Le débat est parfois houleux, jusqu'à mettre le maire en difficulté, voire en minorité. Des élus ont témoigné d'échanges ayant affecté durablement les relations au sein du conseil. L'étape suivante consiste en l'information des habitants au moyen d'une réunion publique, présidée par le maire, avec le concours de représentants de l'État et de l'opérateur. Il est exposé le projet d'offrir un hébergement accompagné à des personnes en quête de protection internationale, sur le fondement notamment du préambule de la Constitution de 1946 (« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »), mais aussi de susciter ainsi la rencontre et de faire vivre la fraternité. Dans l'assistance, les propos les plus véhéments sont généralement les plus hostiles, même s'ils sont minoritaires. Les questions fusent, l'atmosphère s'échauffe : « Attention, ils arrivent ! Fermez vos maisons, tenez vos femmes et vos filles ! » a-t-on pu entendre. Il faut courage et détermination aux maires et aux conseillers qui le soutiennent pour faire vivre la fraternité républicaine dans un accueil de l'étranger en demande d'asile qui ne va pas de soi lorsqu'il surgit dans l'espace et le temps communal. Lors de l'ouverture du centre et de l'arrivée des premières personnes, nombreux sont celles et ceux qui, restés jusque-là discrets, viennent proposer leurs services. Lorsqu'il arrive que le centre doive fermer ses portes, un sentiment très majoritaire de regret s'exprime, y compris là où l'ouverture avait suscité appréhension et expressions de rejet³⁷⁹. L'expression des habitants, des professionnels et des personnes hébergées témoigne alors de la richesse de ce qui a été partagé.

Un accompagnement principalement assuré par les SPADA

L'une des conséquences du manque de places d'hébergement au sein du dispositif national d'accueil est de faire porter une part importante des missions d'accompagnement sur les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), qui assurent notamment une prestation « d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile non hébergés après leur passage au GUDA » (guichet unique pour demandeurs d'asile) où l'OFII attribue les conditions matérielles d'accueil.

L'orientation vers l'hébergement, pour la petite moitié de demandeurs d'asile qui en bénéficie, n'intervenant presque jamais au moment du passage au GUDA, mais au cours des jours, semaines ou mois qui suivent, l'ensemble des demandeurs d'asile se présentent en SPADA pour être domiciliés – plus d'1,6 million de courriers ont été enregistrés dans l'ensemble de ces structures - et accompagnés dans leurs premières démarches administratives et juridiques, notamment l'envoi du formulaire de l'OFIPRA qui doit intervenir dans les 21 jours suivant le passage au GUDA. Les SPADA se trouvent ainsi régulièrement sollicités par les demandeurs d'asile sur leurs besoins en matière d'hébergement ou sur le versement de l'ADA sans être en mesure d'apporter des solutions, deux sujets qui ne sont pas de leur ressort et qui suscitent souvent incompréhensions et tensions.

Lorsqu'une place d'hébergement est attribuée, il appartient aux SPADA d'« acheminer le demandeur vers les structures d'hébergement » en lien avec la direction territoriale de l'OFII. En raison du sous-dimensionnement du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile, l'acheminement depuis les SPADA n'a concerné en 2019 qu'un demandeur d'asile sur cinq ; seules six SPADA présentent un taux d'acheminement supérieur à 50%³⁸⁰.

Allocation pour demandeurs d'asile : une sous-budgétisation chronique

En 2018, le versement de l'ADA a représenté 417,1 millions d'euros pour le budget de l'État, alors que la loi de finances initiale ne prévoyait que 317,7 millions d'euros³⁸¹. En 2019, la loi de finances avait prévu un montant de 335,8 millions d'euros³⁸² et les dépenses liées à l'ADA ont atteint 511,7 millions d'euros. Cette « sous-budgétisation de l'ADA » pose « un enjeu de sincérité vis-à-vis des prévisions en matière d'asile » qui a été relevé par la Cour des Comptes³⁸³.

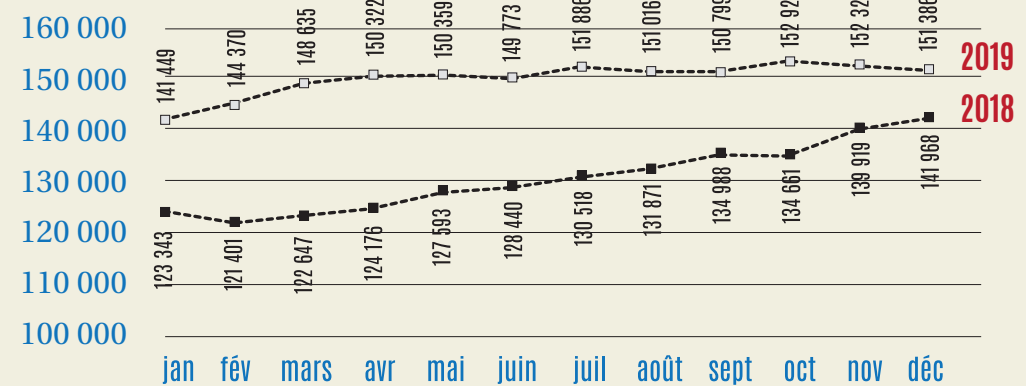
L'enveloppe de l'ADA figurant dans le projet de loi de finances 2020 s'inscrit dans cet *habitus* d'insincérité budgétaire, atténué toutefois par rapport aux années antérieures, avec des crédits de paiement à hauteur de 443,9 millions d'euros (auxquels s'ajoutent 4,1 millions d'euros de frais de gestion, stables par rapport à 2019)³⁸⁴. Cela représente une hausse de 33% par rapport à la loi de finances 2019, mais une baisse de 13% par rapport aux crédits réellement dépensés cette année-là.

Au regard de « l'évolution tendancielle de la dépense » de l'ADA, l'évaluation des crédits nécessaires s'établit à hauteur de 545,6 millions d'euros en 2020 (frais de gestion compris), mais le gouvernement mise sur une « maîtrise de la trajectoire » des dépenses pour économiser 97,6 millions d'euros, grâce à plusieurs mesures et hypothèses : stabilisation de la demande d'asile en 2020, réduction des délais de demande d'asile, amplification des éloignements, prévention des arrivées, intensification des dispositifs de contrôle de l'OFII et amélioration de la mise en œuvre du règlement Dublin³⁸⁵. Un rapport du Sénat publié dans le cadre du projet de loi de finances 2020 estime que les dépenses liées à l'ADA ne devraient pas être à la hauteur des besoins en 2020³⁸⁶, tandis qu'un rapporteur de la même institution regrette « une sous-budgétisation chronique »³⁸⁷. Des députés de la majorité jugent ce montant « plus pertinent que celui figurant dans les précédentes lois de finances, sans toutefois garantir une complète couverture des besoins dans le cas notamment où l'évolution de la demande d'asile en 2020 différerait de celle projetée »³⁸⁸.

En 2019, l'allocation a été versée en moyenne à 149 604 bénéficiaires chaque mois³⁸⁹.

Nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile à la fin du mois, 2018 - 2019

Source : OFII³⁹⁰



381. Projet de loi de règlement 2018 – Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration, 13 mai 2019, p. 43.

382. Cour des Comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Op.cit. p. 88.

383. *Ibid.*

384. Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration », p. 37.

385. *Ibid.* p. 38.

386. Sénat, *Rapport général* (rapporteur spécial : Sébastien Meurant), Op.cit. p. 25.

387. Sénat, *Asis*, François Noël Buffet, Op.cit. p. 28.

388. Assemblée nationale, *Rapport n° 2772*, Op.cit. p. 28.

389. OFII, Indicateurs mensuels publiés sur *Twitter* entre février 2019 et février 2020.

390. OFII, Indicateurs mensuels publiés sur *Twitter* entre février 2019 et février 2020.

379. Pour un exemple récent, voir : Var Matin, *Le départ des migrants de Châteaudouble provoque émotion et tristesse dans le cœur des villageois*, C. Bekkache, 24 janvier 2020.

380. Données recueillies auprès de l'ensemble des associations responsables des lots régionaux du mars SPADA en France métropolitaine (Association Foyer Notre-Dame, Centre d'accueil social protestant (CASP), Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile).

Une carte de paiement problématique

Au cours de l'été 2019, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a annoncé que l'allocation pour demandeurs d'asile serait désormais versée sur une carte de paiement et non plus de retrait : une évolution aux nombreux impacts, tant pour les gestionnaires que pour les bénéficiaires de cette allocation. Jusque-là, les bénéficiaires de l'ADA se voyaient remettre une carte de retrait, sur laquelle les montants correspondant à leur situation étaient versés mensuellement et qui permettait d'effectuer cinq retraits par mois. La transformation de cette carte de retrait en une carte de paiement (ne permettant ni les achats sur Internet, ni les paiements sans contact) est intervenue le 5 novembre 2019, après un report de deux mois de la date initiale de lancement. Désormais, les demandeurs d'asile ne peuvent plus disposer d'espèces, toutes leurs dépenses pour l'hébergement, l'alimentation ou encore les transports devant être effectuées directement par carte bancaire auprès d'enseignes acceptant ce mode de paiement.

Cette modification était envisagée depuis de nombreux mois. La possibilité légale de verser l'ADA sur une carte de paiement et non plus seulement de retrait est en effet ouverte depuis un décret du 28 décembre 2018 pris pour l'application de certaines dispositions de la loi du 10 septembre 2018³⁹¹.

Plusieurs acteurs de l'asile, non consultés avant que l'OFII n'annonçât fin juillet la mise en place de la nouvelle carte dès la rentrée, ont fait part de leur inquiétude concernant ce changement³⁹². Pour les demandeurs d'asile, cette mesure va à l'encontre du besoin de liquidité pour les actes de la vie quotidienne : achats au marché, boulangerie, paiement de titres de transport à l'unité, laverie, cantines scolaires, sommes symboliques demandées par les épiceries sociales et certains hébergements d'urgence, etc. Plus généralement, elle remet en cause la libre disposition de l'allocation pour ces personnes. Pour les gestionnaires, cette évolution n'est pas non

plus sans conséquence puisque les demandeurs d'asile sont amenés à leur payer en liquide des cautions, à participer aux frais pendant l'hébergement dans certaines situations ou à rembourser des avances effectuées avant l'ouverture des droits ADA. Cette évolution a donc nécessité l'équipement en terminaux de paiement électronique (TPE), entraînant des coûts imprévus.

L'intérêt de cette mesure, justifiée par le gouvernement pour mieux contrôler la « traçabilité » des sommes versées, demeure difficile à percevoir. L'OFII a indiqué que la suppression de l'argent liquide réduirait les trafics et l'utilisation de l'allocation à des fins différentes de celles qui fondent son existence. Il a cependant écarté lui-même cet argument en précisant sur les réseaux sociaux que les demandeurs d'asile pourraient toujours retirer de l'argent liquide grâce aux dispositifs de cash back³⁹³ (nettement moins répandus cependant que les distributeurs automatiques de billets). Il a également été mentionné que cela permettrait aux demandeurs d'utiliser l'ensemble du montant de l'ADA, les petites sommes ne pouvant actuellement être retirées aux distributeurs : en 2018, ces sommes non retirées par les demandeurs ont représenté 6,7 millions d'euros (réaffectés au financement de l'allocation). Enfin, il est souvent fait état d'expériences similaires positives (notamment en Guyane), sans pour autant que l'impact sur les demandeurs d'asile ne soit documenté.

Bien qu'aucun élément public n'ait été communiqué en ce sens, il semble que la raison d'être de cette évolution soit principalement budgétaire. Les frais de gestion de l'allocation représentaient 4,7 millions d'euros en 2018, et une partie de cette somme – non connue – serait constituée par les frais des opérations de retrait qui incombent à l'OFII. En l'absence de données précises, le gain pour les finances publiques d'une carte ne permettant que les paiements demeure cependant inconnu.

Accès à la santé des demandeurs d'asile : un recul important en 2020

Parmi les vingt décisions annoncées par le Premier ministre le 6 novembre 2019 suite à un comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, il a été annoncé que « d'ici la fin de l'année 2019, un décret introduira un délai de carence de trois mois pour l'affiliation des demandeurs d'asile à la protection universelle maladie »³⁹⁴. Auparavant, les demandeurs d'asile pouvaient être affiliés à la Protection universelle maladie (PUMa) dès la délivrance de leur attestation de demande d'asile en début de procédure.

Dès le débat parlementaire d'octobre 2019, la ministre de la Santé avait indiqué qu'un délai de carence « pourrait se concevoir » en fonction des résultats d'une étude conjointe des inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGAS) permettant de « confirmer éventuellement l'existence de filières profitant de cette règle » de l'affiliation immédiate à l'assurance maladie pour les demandeurs d'asile. Or ce rapport, publié la veille des annonces gouvernementales, ne permet pas de connaître l'ampleur des filières évoquées³⁹⁵. Il indique simplement que « la croissance rapide du nombre des demandes d'asile et notamment en provenance de pays sûrs (...) crée une

pression sur le système de santé et pose la question du dévoiement du dispositif de demande d'asile par des étrangers qui souhaiteraient uniquement bénéficier de soins gratuits en France » et mentionne que « des cas de ce type ont été signalés à plusieurs reprises à la mission par des professionnels médicaux hospitaliers »³⁹⁶. Ces éléments ne permettent donc pas de savoir à quelle problématique précise répond la décision annoncée, ni de mesurer son impact à l'avenir. Rien n'indique en tous cas qu'elle aura un effet sur le niveau de la demande d'asile en France.

Le plan gouvernemental prévoit une affiliation des demandeurs d'asile aux seuls soins urgents pendant les trois mois de carence. Un amendement du gouvernement adopté le 7 novembre 2019 lors de l'examen des crédits Santé du projet de loi de finances 2020 a marqué la première étape de cette réforme, ajoutant les demandeurs d'asile aux publics éligibles à ces soins urgents. Le dispositif a été complété par un décret en fin d'année³⁹⁷, qui modifie le Code de la sécurité sociale en ne mentionnant plus que les demandeurs d'asile mineurs comme public éligible à l'affiliation immédiate à l'assurance maladie. Les autres demandeurs d'asile sont soumis à un délai de carence de trois mois pour cette affiliation.



Une infirmière bénévole reçoit un migrant dans l'infirmerie «Refuge Solidaire» de Briançon. France - 11/12/2017 © Bruno Fert.

391. Décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil, NOR: INTV1833309D. Modifie l'article D. 744-33 Ceseda.

392. Voir notamment : CASP, Coallia, Fédération des acteurs de la solidarité, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Allocation pour demandeurs d'asile : une réforme précipitée et inadaptée qui dégrade les conditions d'accueil, Communiqué de presse, 16 septembre 2020.

393. Le cash back permet de retirer de l'argent en espèces lors d'une opération par carte bancaire. Cette possibilité a été instaurée en France par un décret de décembre 2018 transposant une directive européenne. Le montant minimal d'achat est de 1 € et le commerçant peut rendre jusqu'à 60 € en espèce, avec possibilité d'appliquer à cette opération des frais dont le montant n'est pas encadré.

394. Gouvernement, 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration, 6 novembre 2019 (mesure 6).

395. IGAS, IGF, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019

396. Ibid. P. 29

397. Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé. NOR: SSAS1932826D

Cette limitation aux soins urgents pendant les trois premiers mois pourrait cependant s'avérer contraire au droit européen. La directive Accueil³⁹⁸ exige en effet, dans son article 19, que les États doivent également prévoir « *le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves* » pour tous les demandeurs d'asile dès qu'ils disposent de ce statut. Elle ajoute par ailleurs que pour les demandeurs « *ayant des besoins particuliers en matière d'accueil* » et donc identifiés comme tels en raison de leur vulnérabilité, les États doivent fournir « *l'assistance médicale ou autre nécessaire (...) y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés* ».

Cette mesure pourrait par ailleurs avoir une incidence en termes de santé publique. Le traitement de certaines maladies qui nécessitent d'être prises en charge rapidement pourrait être reporté à un stade plus avancé, avec dans certains cas une aggravation des pathologies entraînant par la suite des soins plus lourds et plus coûteux, et une possible contagion pendant le délai de carence. Dans l'attente de leur affiliation à l'assurance maladie, les demandeurs d'asile doivent désormais se tourner vers les services d'urgence des hôpitaux et les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS), deux dispositifs qui connaissent déjà d'importantes difficultés en raison de moyens insuffisants pour faire face aux besoins – ceux des PASS ayant cependant été renforcés dans le cadre du plan gouvernemental. D'un point de vue budgétaire, ces situations entraîneront donc des reports de crédits d'un dispositif à un autre, voire une augmentation des dépenses liées à l'urgence, plutôt que de réelles économies pour les finances publiques.

Enfin, la mise en place d'un délai de carence pourrait compliquer, voire rendre impossible, certaines exigences légales qui reposent sur la consultation d'un médecin dans les premiers temps de la demande d'asile. La loi asile-immigration de septembre 2018 a notamment imposé un délai de trois mois suivant l'enregistrement de la demande d'asile pour formuler, en parallèle, une demande de titre de séjour pour soin.

Au-delà de ce délai, cette dernière demande pourrait être considérée comme irrecevable sans examen au fond. Or, le dossier exigé pour déposer une telle demande doit comporter un certificat médical, qu'il sera difficile de faire établir pendant le délai de carence en l'absence d'assurance maladie. Par ailleurs, les cahiers des charges des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile prévoient l'organisation d'une visite médicale « dès l'admission », une mission que les gestionnaires de ces lieux ne pourront remplir quand il s'agira d'admettre un demandeur d'asile n'étant pas encore affilié à l'assurance maladie.

Les impacts de la mise en place d'un délai de carence sont donc multiples. Ils ont pris une importance particulière au moment de la crise sanitaire du coronavirus début 2020. Alors qu'il était recommandé à l'ensemble de la population de consulter un médecin et de ne pas se rendre à l'hôpital en cas de symptômes non graves évoquant le Covid-19, les demandeurs d'asile ne disposant pas d'un accompagnement adéquat et de ressources suffisantes se sont trouvés confrontés à une impasse pendant le délai de carence : se rendre dans un établissement hospitalier, seul lieu où des soins peuvent leur être proposés gratuitement mais où le risque de contagion est important, ou renoncer à obtenir un diagnostic pourtant nécessaire afin de contenir l'épidémie. Le gouvernement avait justifié cette mesure par un alignement sur le régime des expatriés de retour en France qui ne peuvent bénéficier d'une affiliation immédiate à l'assurance maladie³⁹⁹. Or le délai de carence a été supprimé pour ces expatriés dans le cadre des mesures temporaires visant à lutter contre le coronavirus, mais le délai de carence pour les demandeurs d'asile a été maintenu.

Dans un rapport adopté le 25 février 2020, l'Académie nationale de médecine a recommandé de « *créer une protection maladie réellement universelle rassemblant AME et PUMa, immédiate, inconditionnelle, garantissant l'accès aux soins pour toute personne résidant sur le territoire national* » après avoir noté que « *la situation sanitaire des personnes immigrées constitue un enjeu de santé publique insuffisamment pris en compte* »⁴⁰⁰.

Mineurs non accompagnés : des dispositifs d'accueil moins sollicités

Considérés comme des mineurs en danger au regard de leur minorité et de leur isolement, les étrangers de moins de 18 ans ne disposant pas d'un représentant légal sur le territoire français sont éligibles au système de protection de l'enfance de droit commun⁴⁰¹, qu'ils ne peuvent cependant intégrer qu'au terme d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement. Leur statut de demandeur d'asile n'a pas d'incidence sur le cadre de prise en charge.

Une baisse des placements auprès des services d'aide sociale à l'enfance

La mise en place d'un mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés dans l'ensemble des départements métropolitains depuis 2013 a entraîné la création d'une cellule dédiée au ministère de la Justice chargée de piloter le dispositif. Les rapports annuels qu'elle publie ainsi que les tableaux de suivi mis à jour régulièrement⁴⁰² permettent de connaître le nombre de MNA ayant fait l'objet d'une décision judiciaire de placement auprès d'un service d'aide sociale à l'enfance (ASE), et portés à la connaissance de la mission ministérielle.

En 2019, 16 760 MNA ont été placés auprès d'un service départemental d'aide sociale à l'enfance après avoir été signalés à la mission MNA du ministère⁴⁰³, contre 17 022 l'année précédente (-1,5%). Cette tendance à la baisse n'avait pas été observée depuis la mise en place de cet indicateur statistique en 2016⁴⁰⁴.

Parmi les mineurs admis en 2019, la répartition entre les garçons (95,5%) et les filles (4,5%) reste identique à l'année précédente. La mission MNA du ministère de la Justice indique avoir « *encore pu constater en 2019 la particulière vulnérabilité des jeunes filles qui se présentent, surexposées aux réseaux des passeurs ainsi qu'aux réseaux d'exploitation et*

de traite des êtres humains »⁴⁰⁵. Neuf jeunes sur dix (90,1%) sont âgés de plus de 15 ans, une proportion globalement similaire aux années précédentes (88,7% en 2018, 87,7% en 2017). Les trois principaux pays d'origine des jeunes placés sont identiques à 2018 : Guinée (24,7%), Mali (23,3%), Côte d'Ivoire (13,2%). L'importance de ces trois pays dans l'ensemble des placements est cependant en baisse, passant de 67% à 61% de l'ensemble des pays d'origine.

Les principaux départements où des jeunes ont été reconnus mineurs non accompagnés étaient Paris (2 348 jeunes reconnus mineurs non accompagnés en 2019), le Val d'Oise (1 192), le Gard (1 047), le Val de Marne (605) et la Métropole de Lyon⁴⁰⁶ (486). Une fois évalués mineurs et isolés, les jeunes peuvent être orientés vers d'autres départements sur la base d'une clé de répartition, établie pour 2019 par une décision du 17 juin⁴⁰⁷. Les départements ayant accueilli le plus de mineurs en provenance d'un autre département sont le Nord (444), les Yvelines (375), l'Essonne (291), la Gironde (251) et la Loire Atlantique (237) tandis que ceux à partir desquels ont eu lieu le plus de réorientations sont Paris (1 820), le Gard (886), le Val d'Oise (815), le Val-de-Marne (245) et les Alpes de Haute Provence (232).

Les dix principaux départements d'accueil en 2019, après répartition, étaient le Nord (723 mineurs placés durablement auprès du conseil départemental), Paris (540), les Bouches-du-Rhône (523), la Seine-Saint-Denis (495), les Yvelines et la Seine-et-Marne (440), les Hauts-de-Seine (435), le Pas-de-Calais (414), la Loire Atlantique (399) et la Métropole de Lyon (397). Ces chiffres portent sur les jeunes dont la minorité et l'isolement ont été reconnus par une décision de justice, au terme du parcours d'évaluation dédié à ce public. Un nombre plus important de jeunes a sollicité une protection, sans que celle-ci ne soit accordée, mais aucune donnée fiable n'est disponible à ce sujet⁴⁰⁸. Il semble cependant que les arrivées auprès des services en charge de l'évaluation de la minorité et de l'isolement aient été moins nombreuses dans plusieurs départements.

398. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

399. Cette affiliation étant cependant possible dès qu'un contrat de travail est signé, contrairement aux demandeurs d'asile qui ne disposent pas du droit au travail pendant cette période.

400. Académie nationale de médecine, *L'immigration en France : situation sanitaire et sociale*. 25 février 2020.

401. Code civil, article L.375

402. Sur le site du ministère de la Justice, une page est consacrée aux Mineurs non accompagnés et comporte des ressources d'actualité, juridiques et statistiques.

403. Ministère de la Justice, *Rapport d'activité 2019. Cellule mineurs non accompagnés*. Mai 2020.

404. La comparaison avec les années antérieures à 2016 est peu pertinente puisque ce n'est qu'à partir de cette année-là que le recueil statistique du ministère de la Justice s'est avéré fiable et complet – auparavant, de nombreux jeunes pris en charge dans les départements n'étaient pas portés à sa connaissance par les magistrats.

405. Ministère de la Justice, *Rapport d'activité 2019. Op.cit.* P.7

406. Depuis 2015, la Métropole de Lyon exerce les compétences du département sur son territoire.

407. Décision du 17 juin 2019 fixant pour l'année 2019 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF19113005

408. Pour un aperçu des quelques données disponibles, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2019*. P. 243

Un nouvel arrêté du 27 août 2019 sur la participation financière de l'État aux dépenses liées à la prise en charge des MNA pour l'année 2019 indique que les départements métropolitains accueillent 5 613 mineurs non accompagnés en plus fin 2018, par rapport à fin 2017⁴⁰⁹ (date à laquelle 17 022 mineurs étaient pris en charge). Au 31 décembre 2018, il y avait donc 26 626 mineurs non accompagnés pris en charge en France métropolitaine⁴¹⁰. Les données pour la fin de l'année 2019 n'étaient pas connues au moment de la rédaction du rapport⁴¹¹.

Mineurs non accompagnés placés auprès d'un service départemental d'aide sociale à l'enfance, 2016-2019

Source : Ministère de la Justice, Sénat

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
MNA placés au cours de l'année	8 054	14 908	17 022	16 760	-1,5%
MNA présents au 31 /12	13 008	21 013	26 626	n.d.	-

De nouvelles évolutions du cadre juridique

Plusieurs évolutions du cadre juridique applicable à la prise en charge des mineurs non accompagnés sont intervenues au cours de l'année 2019⁴¹². Celle-ci a débuté par la mise en place d'un « fichier d'appui à l'évaluation de la minorité » le 31 janvier 2019. Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État, a validé le texte dans une décision du 26 juillet 2019⁴¹³ tout en précisant que la majorité d'une personne ne saurait être déduite ni de son seul refus que ses empreintes soient recueillies, ni du seul constat qu'elle

est déjà enregistrée dans les logiciels VISABIO ou AGDREF. Par ailleurs, ce texte réglementaire ne modifie par le cadre légal qui impose une mise à l'abri et une évaluation de toute personne se présentant comme « mineur non accompagné », indépendamment des démarches liés au fichier préfectoral (dont la sollicitation demeure facultative pour les départements).

Quelques semaines auparavant, un décret⁴¹⁴ complété par un arrêté⁴¹⁵ a permis de formaliser l'engagement du gouvernement visant à modifier les règles de financement de la phase de mise à l'abri au sein des départements.

Applicables à partir du 1er janvier 2019, elles permettent aux conseils départementaux de recevoir une compensation financière sur la base d'un forfait de 500€ par jeune évalué, et de 90€ par jour de mise à l'abri pendant 14 jours maximum, puis 20€ par jour pendant neuf jours maximum (contre 250€ par jour pendant cinq jours auparavant). La dernière partie de l'année a été marquée par de nouveaux textes réglementaires importants. L'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement s'appuie désormais sur un nouvel arrêté⁴¹⁶, accompagné cette fois d'un guide de bonnes pratiques⁴¹⁷ rédigé par plusieurs ministères et visant à atténuer la grande hétérogénéité des pratiques constatée entre départements.

Le manque d'harmonisation et de pilotage national dans ce domaine demeure un enjeu majeur, à nouveau pointé par un rapport parlementaire de juillet 2019 préconisant de « définir une vraie politique de prise en charge des MNA qui soit harmonisée sur le territoire et qui réponde aux réels besoins des jeunes »⁴¹⁸. Par ailleurs, un décret⁴¹⁹ et un arrêté⁴²⁰ du 19 décembre 2019 ont modifié l'un des critères démo-

graphique permettant de calculer la clé de répartition des mineurs confiés aux départements : c'est désormais la population totale du département rapportée à la

population totale de l'ensemble des départements concernés qui est prise en compte et non la part de jeunes de 19 ans et moins.



Refuge, résidence les cinq toits / Paris © Bruno Fert.

409. Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018, NOR: SSAA1917898A

410. Pour plus d'éléments sur cette donnée, voir Forum réfugiés-Cosi, *Fin 2018, 26 600 mineurs non accompagnés pris en charge par les départements*, Article du site Internet. 4 septembre 2019.

411. Pour les données sur la demande d'asile des mineurs non accompagnés, voir *supra* dans ce rapport.

412. Pour une analyse de ce texte, voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe. État des lieux 2019*. P. 249

413. Conseil constitutionnel, décision n°2019-797 du 26 juillet 2019

414. Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles. NOR: SSAA1905989D

415. Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1906009A

416. Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1920987A

417. Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Décembre 2019. Guide élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la Justice, du ministère des Solidarités et de la Santé, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

418. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance*, présenté par Alain Ramadier et Perrine Goulet. 13 juillet 2019. Proposition 19.

419. Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1932320D

420. Arrêté du 19 décembre 2019 pris en application de l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles et modifiant l'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1935598A

L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale

Des dispositifs d'intégration qui continuent à se renforcer

En 2019, le renforcement de la politique d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, entamé l'année précédente, s'est poursuivi. Cette orientation s'inscrit dans un contexte où le nombre de personnes protégées demeure particulièrement élevé : 45 988 personnes ont obtenu une protection au titre de l'asile en 2019, un ordre de grandeur similaire à l'année précédente (46 838).

L'un des enjeux clés porte sur l'hébergement des bénéficiaires d'une protection internationale (BPI), à travers un dispositif dédié à ce public : les centres provisoires d'hébergement (CPH). Après de nombreuses années à un niveau très bas, autour de 1 600 places, ce parc d'hébergement a connu une hausse significative ces dernières années suite à des engagements pris dès 2017 en ce sens⁴²¹. En 2019, le nombre de places de CPH a augmenté de 67% pour atteindre 8 710 places à la fin de l'année (contre 5 207 fin 2018).

L'intégration des BPI, mais également la fluidité du dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile (occupé à 15% par des réfugiés dont 6% en présence induite), reposent également sur la mobilisation de logements pour ce public. Le cadre d'action dans ce domaine repose sur l'orientation relative au Logement d'abord⁴²² et les détails posés par l'instruction du 4 mars 2019⁴²³ : ce texte fixait un objectif de captation de 16 000 logements en faveur des réfugiés pour 2019, décliné par région.

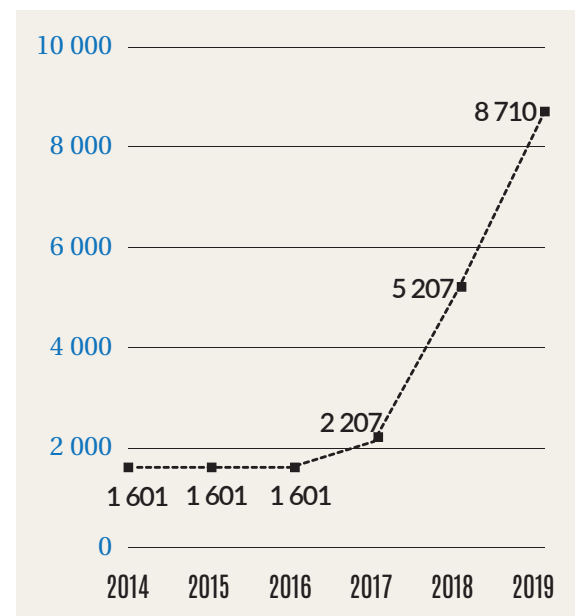
Sur l'ensemble de l'année, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) indique que « plus de 9 500 logements » ont été mobilisés ce qui a permis de reloger plus de 20 200 réfugiés⁴²⁴. En 2018, 8 700 logements (sur un objectif de 20 000) avaient été mobilisés au bénéfice de 19 000 réfugiés.

Sur deux ans, ce sont ainsi plus de 39 000 réfugiés qui ont été relogés grâce à la mobilisation de plus de 18 000 logements. Ces résultats encourageants sont toutefois restés nettement en deçà des objectifs en 2018 (43% de l'objectif atteint⁴²⁵) comme en 2019 (62%⁴²⁶).

Enfin, l'année 2019 a été marquée par le développement des dispositifs d'accompagnement global, que la DIHAL distingue entre programme « de type HOPE » (avec hébergement, sur le modèle du dispositif créé par l'Afpa en 2017) et les programmes « de type Accelair » (sans hébergement, sur le modèle du dispositif créé par Forum réfugiés-Cosi en 2002). Le nombre de bénéficiaires de ces programmes s'est accru, permettant une meilleure intégration pour des milliers de personnes, mais le développement de ces dispositifs demeure encore marqué par une harmonisation insuffisante des financements et un pilotage perfectible.

Places en centres provisoires d'hébergement, 2014-2019

Source : Ministère de l'Intérieur



En 2020, aucune création de places en CPH n'est prévue. L'objectif national de 16 000 logements à mobiliser en faveur des réfugiés a été maintenu⁴²⁷. Le budget consacré à l'intégration a une nouvelle fois augmenté dans la loi de finances 2020 avec une hausse de 18% des crédits dédiés à l'accompagnement des réfugiés au sein du budget opérationnel de programme « Intégration et accès à la nationalité française » (BOP 104). À cela s'ajoute des crédits issus d'autres programmes, notamment pour certaines actions liées à l'emploi.

Des contrats territoriaux d'intégration des réfugiés (CTAIR) pour lever les freins à l'intégration

Le 12 juin 2019, le premier contrat territorial d'intégration des réfugiés (CTAIR) a été signé entre la métropole de Dijon et la préfecture de la Côte d'Or, à l'initiative de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR). L'objectif de ces dispositifs est « d'améliorer la vie des réfugiés » en facilitant l'accès à la formation linguistique, à la formation professionnelle, à l'emploi, au logement, à la culture ou aux loisirs. La DIAIR souhaite ainsi associer « l'ensemble des compétences et des volontés » (puissance publique, habitants, acteurs privés, société civile). Après Dijon, des initiatives similaires ont vu le jour à Brest, Nantes, Lyon, Bordeaux, Nancy, Toulouse et Clermont-Ferrand.

Une politique d'intégration en recherche de cohérence

S'il fallait choisir un marqueur temporel à partir duquel l'enjeu de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale a pris une dimension nouvelle, tant en termes de prise de conscience des enjeux, d'affectation de moyens dédiés que de visibilité, l'année 2018 constitue sans doute une année charnière. Les instructions ministérielles et interministérielles se sont succédées, appelant la mobilisation des acteurs tant au niveau national que local. Par suite, est apparu l'enjeu du pilotage et de la coordination des moyens, gage d'efficacité et d'efficience des politiques d'intégration sur le terrain.

En janvier 2018, le préfet Alain Régnier est nommé délégué interministériel à l'intégration des réfugiés (DIAIR). Le 19 février 2018, le député Aurélien Taché remet au Premier ministre son rapport intitulé « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France »⁴²⁸, qui préfigure en partie la stratégie pour l'accueil et l'intégration des réfugiés validée le 5 juin par le Comité interministériel à l'intégration⁴²⁹. La première priorité de cette stratégie consiste à « renforcer le pilotage de la politique d'intégration des réfugiés », « consolider le pilotage national » et « accentuer le pilotage local ». Dans ce contexte, la loi du 10 septembre 2018 a proposé quelques avancées en matière d'intégration, tandis que la loi de finances a renforcé les moyens dédiés à l'intégration, notamment le budget alloué au contrat d'intégration républicaine (CIR).

L'année 2019 a vu se poursuivre la publication d'instructions, les 17 janvier⁴³⁰, 4 mars⁴³¹, 4 juillet⁴³² et 27 décembre⁴³³. Toutes abordent la question de la coordination et du pilotage de la politique d'intégration. Celles de janvier et de décembre, adressées aux préfets de région, le font de manière plus approfondie : il y est question de mieux articuler les échelons

421. Gouvernement, *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire*, 12 juillet 2017.

422. Sur l'application du concept « Logement d'abord » aux BPI, voir Forum réfugiés-Cosi, *Lasile en France et en Europe, État des lieux 2019*. P. 210.

423. Ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale*. NOR:INTV1904604J. 4 mars 2019.

424. DIHAL, Comité de suivi de la réforme de l'asile, 11 février 2020.

425. Le Monde, *Refugiés : l'Île-de-France concentre les problèmes de logement*, J. Pascual. 28 janvier 2020

426. *Ibid.*

427. Gouvernement, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, 6 novembre 2019. P.17.

428. A. Taché, *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, Rapport au Premier ministre, février 2018.

429. DIHAL, DGEF, DIAIR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.

430. Ministère de l'Intérieur, *Instruction relative aux orientations pour l'année 2019 de la politique d'accueil et d'orientation des étrangers en France*, 17 janvier 2019. NOR : INTV1900478J.

431. Ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale*. NOR:INTV1904604J. 4 mars 2019.

432. Instruction interministérielle n° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. NOR : SSAA1918438J.

433. Ministère de l'Intérieur, *Instruction relative aux orientations pour l'année 2020 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France*. NOR : INTV1933107. 27 décembre 2019.

national et local, d'identifier un représentant de l'État référent pour l'intégration dans chaque département, et de mettre en place un comité de pilotage réunissant tous les acteurs.

Un cadre ambitieux est donc posé, témoignant de la volonté de le décliner concrètement en y intégrant tous les acteurs, dont le secteur associatif. Si cette recherche d'articulation et de mise en cohérence sur tout le territoire est manifeste, elle n'a pas toujours trouvé sa traduction sur le terrain. En particulier, la participation nouvelle et appréciée du ministère du Travail au financement des actions d'intégration des réfugiés au travers de l'appel à projets national de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), ne s'est pas toujours accompagnée de la nécessaire consultation des services déconcentrés, pourtant au fait des actions d'intégration déjà déployées dans les territoires.

Le statut des référents départementaux à l'intégration entre en ligne de compte, en tant qu'ils disposent de responsabilités, de marges de manœuvre et de temps disponible variables. La manière de mobiliser les acteurs de terrain a pris plusieurs formes, comme la mise en place d'une cellule technique assortie d'une charte d'engagement partagée par chaque acteur, d'un comité de pilotage avec un ordre du jour descendant, ou d'une coordination associative. Le séquençage des réunions varie également, tantôt espacé, tantôt régulier et fréquent. À cela s'ajoute l'hétérogénéité des thématiques d'intégration traitées, avec une incidence directe sur la quantité d'acteurs mobilisés, qui devient un frein au-delà d'un certain nombre.

L'appel à projets national de la DGEFP est intervenu en trois phases espacées entre septembre 2018 et septembre 2019. Plus de cinquante lauréats ont été retenus, porteurs de projets départementaux, régionaux ou nationaux. Si l'appel a apporté de nouvelles opportunités de financement des actions d'intégration, qui plus est dans un cadre pluriannuel et non pas annuel comme c'est le cas pour les financements du budget opérationnel de programme 104 piloté par la Direction générale des étrangers en France, le processus de sélection des projets a également généré de réelles difficultés, en raison d'une politique d'intégration souffrant encore trop souvent du travail « en silos » des départements ministériels.

Certains postulants à l'appel ont ainsi eu le champ libre, dans une approche plus concurrentielle que partenariale, pour présenter des projets ne tenant pas compte des dispositifs déjà en place dans le territoire considéré, quand bien même ceux-ci étaient portés et financés par les services déconcentrés de l'État. Ces services ont été mis devant le fait accompli, sans pouvoir poser en temps utile les arbitrages nécessaires, les décisions ayant été prises « en haut ».

Le résultat a été une réelle confusion, des projets et des lignes budgétaires entrant en concurrence sur l'accompagnement des mêmes publics bénéficiaires, compromettant l'atteinte des objectifs affichés par chacun et créant le risque de doubles financements, loin d'une gestion efficiente des deniers publics. Cet épisode illustre un *habitus* centralisateur maintes fois décrit, et le peu de cas accordé, en l'occurrence, à la connaissance que les services déconcentrés ont du terrain et des acteurs.

Sur le dossier de l'intégration comme sur bien d'autres, les difficultés rencontrées par l'action interministérielle, voire inter-interministérielle, appelle la mise en place d'une instance de pilotage qui dispose d'un véritable pouvoir de coordination des instruments financiers et des acteurs, articulé à une marge de manœuvre plus grande de l'échelon régional pour rapprocher la décision du terrain là où ce n'est pas ou pas suffisamment le cas.

Le dernier dispositif initié par la DIAIR dans le cadre de la politique d'intégration, le Contrat territorial d'intégration des réfugiés (CTAIR), présente le grand intérêt d'impliquer les collectivités territoriales, à commencer par les villes et les métropoles, qui jusque-là n'intervenaient le plus souvent qu'incidemment, dans le cadre de leurs compétences, dans un champ essentiellement marqué par l'initiative de l'État. Que des villes affichent la volonté d'accueillir des réfugiés et d'optimiser leur intégration est évidemment un heureux signal adressé à l'opinion publique. La variété des réalités territoriales génère inévitablement une certaine hétérogénéité des projets, mais peu importe du moment que la concertation, la transparence et une dynamique inclusive sous-tendent des actions pensées en articulation avec les dispositifs existants.

Réinstallation : plus de 5 000 personnes accueillies en 2019

Les programmes de réinstallation permettent de protéger des réfugiés identifiés par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) comme particulièrement vulnérables et de leur assurer un transfert légal et sécurisé depuis leur premier pays d'asile, où ils sont dépourvus de perspective d'intégration, vers un État tiers. Ce dernier s'engage auprès du HCR à les accueillir, à leur procurer une protection internationale, un accompagnement social et l'accès à l'apprentissage linguistique, au logement et à l'ensemble des droits attachés au statut de réfugié.

2018-2019 : près de 10 000 personnes réinstallées au titre de l'engagement européen

La France s'était engagée, dans le cadre du programme temporaire de réinstallation lancé par la Commission européenne en 2017, à réinstaller 10 200 personnes entre novembre 2017 et octobre 2019⁴³⁴. Fin 2019, cet objectif avait quasiment été atteint, avec 9 684 personnes réinstallées⁴³⁵ à ce titre sur la période 2018⁴³⁶-2019. Parmi ces réinstallés, 5 071 sont arrivés en 2018 et 4 613 en 2019⁴³⁷. Les réinstallés du programme européen sont arrivés depuis six pays : Turquie (3 500 réinstallés), Liban (3 008), Tchad (1 743), Niger (1 005), Jordanie (317), et Égypte (111). L'OFPRA a effectué des missions foraines dans chacun de ces pays pour la mise en œuvre des programmes de réinstallation. Parmi les réinstallés du Niger, 604 sont des réfugiés ayant été préalablement évacués de Libye.

Pays d'asile et d'origine des réinstallés du programme européen, 2018-2019

Source : Ministère de l'Intérieur

	Pays d'asile						Total par nationalité
	Turquie	Liban	Tchad	Niger	Jordanie	Égypte	
Côte d'Ivoire				16			16
Djibouti						1	1
Égypte				1			1
Érythrée				466		8	474
Éthiopie				41		9	50
Mali				156			156
Nigéria				210			210
Palestine						1	1
République centrafricaine			440	21			461
Somalie				77			77
Soudan			1 303	15		49	1 367
Sud-Soudan						7	7
Syrie	3 500	3 008		2	317	36	6 863
TOTAL par pays d'asile	3 500	3 008	1 743	1 005	317	111	9 684
<i>Engagement initial, par pays d'asile</i>	3 600	3 000	1 500	1 500	300	n.c.	

434. Commission européenne, *Annexes to the communication from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. 16 mai 2018.

435. Ministère de l'Intérieur, Comité de suivi de la réforme de l'asile, 11 février 2020.

Dans une présentation plus détaillée, effectuée le 20 décembre 2019, le ministère de l'Intérieur indiquait que 9 672 réfugiés réinstallés avaient été accueillis entre le 1er décembre 2017 et le 18 décembre 2019, auxquels devaient s'ajouter 68 arrivées attendues avant le 31 décembre 2019 pour aboutir donc à un total de 9 740 réinstallés. Dans un communiqué de décembre 2019, le ministre de l'Intérieur évoquait la réinstallation de 9 783 réfugiés au 17 décembre 2019.

Nous prendrons ici pour référence la donnée globale la plus récente (février 2020).

436. Les réinstallations ont en réalité débuté en décembre 2017.

437. Le ministère de l'Intérieur avait communiqué le chiffre de 5 071 réinstallés au titre des programmes européens en 2018, le chiffre 2019 est donc déduit de cette donnée. Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2019*. P.214.

La majorité (71%) des réinstallés étaient originaires de Syrie (6 863 personnes). Les autres principaux pays d'origine sont le Soudan (14%), L'Érythrée (5%), et la République centrafricaine (5%). Les données du ministère de l'intérieur révèlent des différences assez marquées dans la composition familiale du public réinstallé selon les pays d'origine. Les familles de plus de 5 personnes représentaient 46% des réinstallés syriens alors que 61,4% du public réinstallé en provenance d'Afrique (Niger, Tchad, Égypte) était constitué par une personne seule.

Grâce à une forte mobilisation des territoires en faveur de la réinstallation et au travail des opérateurs associatifs, sur les deux années 2018-2019, 8 556 réfugiés réinstallés ont pu accéder à un logement (88%). Les réfugiés syriens ont accédé directement à un logement pérenne à 66% dès leur arrivée, contre 13% pour les réfugiés subsahariens. Les autres entrées dans le logement ont eu lieu après un passage par l'hébergement (DNA, centre de transit etc.).

2020-2021 : un nouvel engagement d'accueil de 10 000 réinstallés

La France a renouvelé pour la période 2020-2021 l'engagement européen de réinstallation, en envisageant d'accueillir 10 000 nouveaux réfugiés sur les deux années à venir, dont 5 000 en 2020. Cette année, les réinstallations devraient avoir lieu principalement depuis le Liban et la Turquie (1 500 réinstallations prévues depuis chacun de ces pays). Le Rwanda, pays ayant mis en œuvre un programme d'accueil temporaire de réfugiés évacués de Libye, devient un nouveau pays de réinstallation au titre de l'engagement européen. Le cadre de mise en œuvre de la réinstallation pour ce nouvel engagement a été redéfini à travers une circulaire de novembre 2019, qui instaure notamment une « déconcentration de la procédure d'accueil »⁴³⁸ à partir de 2020. Le programme de réinstallation a cependant connu un imprévu important au début de cette année, en raison de la crise du coronavirus ayant mené à une suspension des arrivées pendant plusieurs semaines.

Engagements de réinstallation, 2020

Source : Ministère de l'Intérieur

Pays de premier asile	Engagements 2020
Liban	1 500
Jordanie	-
Turquie	1 500
Niger	450 (dont 200 évacués de Libye)
Tchad	750
Égypte	500
Rwanda	200 (dont 100 évacués de Libye)
Total	5 000

Bilan des autres programmes de réinstallations

Aux réinstallés au titre des engagements européens s'ajoutent les réfugiés accueillis au titre d'un accord-cadre signé en 2008 avec le HCR dans lequel la France s'engage à réinstaller une centaine de ménages chaque année. Il s'agit d'un accord important car, bien que le volume de personnes accueillies soit faible, il prévoit un engagement de la France de façon permanente. Sur les deux dernières années, 281 personnes ont été réinstallées sur la base de cet accord⁴³⁹, dont 86 en 2018 et 195 en 2019⁴⁴⁰. Ces 281 réinstallées étaient originaires de 27 pays d'origines différents, principalement le Kenya (14%), la Mauritanie (12%), l'Éthiopie (11%), le Soudan (8%) et la Libye (6%). Enfin, la France a également accueilli 103 femmes yézidiennes et leurs familles, pour l'essentiel en 2019⁴⁴¹, ce qui représente 466 personnes réinstallées au titre d'un engagement spécifique du président de la République exprimé fin 2018⁴⁴². Au titre de l'engagement européen et de l'accord-cadre HCR, la France a ainsi réinstallé 9 965 personnes ces deux dernières années dont 5 175 en 2018 et 4 790 en 2019. Avec les Yézidis, ce sont environ 5 200 réfugiés qui ont été protégés en 2019 à travers la mise en œuvre d'une voie légale

d'accès. Ce chiffre diffère légèrement des données 2019 du HCR⁴⁴³, qui faisait état de 4 545 réinstallés en France, et d'Eurostat⁴⁴⁴, qui comptabilise 5 600 réinstallés.

Bilan de la réinstallation en France, 2018-2019

Source : Ministère de l'Intérieur

	2018	2019	TOTAL
Engagement européen	5 071	4 613	9 684
Accord cadre HCR	86	195	281
Yézidis	74	392 (est.)	466
TOTAL	5 231	5 200	10 431

Accueil des Yézidis : un programme ad hoc sur le modèle de la réinstallation

En octobre 2018, Emmanuel Macron s'est engagé auprès de Nadia Murad, lauréate 2018 du Prix Nobel de la Paix, elle-même Yézidienne ayant subi des persécutions de la part de Daech, à accueillir une centaine de mères yézidiennes accompagnées de leurs enfants. Les Yézidis forment une communauté à part : la plupart vivent au Nord de l'Irak, pour l'essentiel dans les montagnes du Sinjar, ils ont leur propre religion syncrétiste, leur propre lieu de pèlerinage situé à Lalish (Irak) et ils parlent un dialecte kurde dénommé le kurmandji (ou le sorani selon leur zone exacte d'origine). Leur singularité les a régulièrement rendus indésirables auprès des autres communautés voisines, et l'hostilité des sociétés dominantes leur a valu de subir des persécutions à de nombreuses reprises. Ainsi, en 2014, lorsque l'État islamique en Irak et au Levant (EIL) a envahi le Sinjar, la communauté yézidienne fut l'une des plus grandes victimes de la politique radicale et particulièrement meurtrière de cette organisation. Dès son arrivée dans la région, Daech s'est en effet rendu coupable de meurtres et d'enlèvements massifs, ainsi que de traite d'êtres humains. De nombreux hommes furent assassinés dans des conditions particulièrement violentes et beaucoup restent encore aujourd'hui disparus. Les femmes, elles, ont été enlevées, mariées de force, violées et vendues.

Les enfants ont été séparés de leurs mères et placés dans des familles de Daech. Certains ont été enrôlés dans les forces armées de l'organisation.

La mise en œuvre du programme au niveau national

Face à ce déchaînement de violence, de nombreux Yézidis se sont trouvés en quête de protection. C'est dans ce contexte que la France s'est positionnée en faveur de l'accueil de familles jugées particulièrement vulnérables *via* l'accord conclu avec Nadia Murad. Ainsi, 466 Yézidis de nationalité irakienne ont été accueillis en quatre vagues entre décembre 2018 (16 familles), mai 2019 (28 familles), août 2019 (31 familles) et novembre 2019 (27 familles), sur le territoire français à travers un programme d'admission humanitaire *ad hoc*⁴⁴⁵. Il ne s'agit pas de réinstallation au sens strict du terme dans la mesure où ces personnes étaient des déplacés internes n'ayant pas quitté le pays dont elles sont ressortissantes, l'Irak. Cependant la France a décidé d'appliquer le même processus que celui appliqué dans le cadre des programmes de la réinstallation, y compris en ce qui concerne l'accompagnement global, renforcé et individualisé pendant une durée d'un an, mis en œuvre pour leur intégration en France.

La déclinaison locale : retour d'expérience dans le Rhône

C'est dans ce contexte qu'en novembre 2019, Forum réfugiés-Cosi a accueilli six familles yézidiennes dans le Beaujolais, où des appartements avaient été captés et équipés en amont, en fonction des compositions familiales. L'accompagnement prévu comprend l'accès à l'apprentissage linguistique, au logement et à l'ensemble des droits attachés au statut de réfugié. Les familles yézidiennes ont été prises en charge dès leur arrivée en France en commençant par un accueil à l'aéroport et un transport jusqu'à leur logement. Dans un premier temps, l'association est titulaire du bail et sous loue le logement au ménage. Puis, le bail glisse au nom du ménage lorsque celui-ci dispose de droits sociaux lui permettant de financer son logement, et que le bailleur valide la capacité du ménage à respecter les règles propres aux locataires.

438. Ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020*, NOR: INTV1929397J. 12 novembre 2019.

439. Ministère de l'Intérieur, *Comité de suivi de la réforme de l'asile*, 11 février 2020.

440. Le ministère de l'Intérieur avait communiqué le chiffre de 86 réinstallés au titre de l'accord cadre HCR en 2018, le chiffre 2019 est donc déduit de cette donnée. Voir Forum réfugiés-Cosi, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2019*, P.216

441. 16 familles ont été accueillies dès décembre 2018, les autres en 2019.

442. Sur l'accueil des Yézidis, voir *infra* après ce panorama statistique.

443. HCR, *Resettlement data*, base de données en ligne. Pour un détail de ces données concernant la France, voir : Forum réfugiés-Cosi, *La réinstallation en France en 2019*. Article du site Internet. 11 février 2020.

444. Eurostat, *Personnes réinstallées par nationalité, âge et sexe* Données annuelles (arrondies), base de données en ligne.

445. Ministère de l'Intérieur, *Accueil en France de 27 familles yézidiennes victimes de Daech*, Communiqué de presse. 20 novembre 2019.

Les jours et semaines qui suivent l'arrivée sont consacrées aux premières démarches d'insertion, primordiales : bilan de santé, envoi des dossiers administratifs pour ouvrir les droits sociaux et sanitaires, dépôt de demande de titre de séjour à la préfecture, signature du contrat d'intégration républicaine (CIR) avec l'OFII, et scolarisation des enfants. Par la suite, les familles bénéficient d'une formation de français langue étrangère (FLE) organisée par l'OFII dans le cadre du CIR afin d'acquérir les compétences linguistiques nécessaires pour pouvoir envisager leur intégration sociale et leur insertion professionnelle. En parallèle, la construction d'un projet individualisé permet de préparer la fin de cette formation linguistique pour rebondir sur d'autres formations complémentaires ou sur une embauche. Au-delà de ces temps forts, l'accompagnement porte une attention toute particulière aux aspects moins quantifiables et visibles de l'intégration en France tel que l'ancrage dans le quartier d'adoption, la construction du lien social, ou encore la découverte des codes culturels. Pour ces réfugiés, le chemin pour arriver en France a été sécurisé grâce transfert organisé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), mais leurs parcours de vie se caractérisent par de nombreuses ruptures et déracinements. Dans ce cadre, même si beaucoup font preuve d'une très grande capacité de résilience et s'appuient sur une forte volonté de s'intégrer en France, les traumatismes et les différences culturelles peuvent représenter de véritables défis qu'il convient de prendre en compte.

Le défi de l'accueil de réfugiés vulnérables

L'opération d'accueil de familles yézidiennes en France a certes permis à ces personnes de trouver un lieu où elles peuvent poser définitivement leurs valises, mais le parcours d'intégration reste une gageure. L'insertion dans le système administratif français est facilitée par l'accompagnement renforcé et individualisé des travailleurs sociaux. Toutefois, l'acquisition d'une réelle autonomie (être mobile, acquérir une connaissance élémentaire de la langue française, obtenir un emploi, etc.) ne sera possible, pour ces femmes presque toutes veuves, issues d'une société traditionnelle, patriarcale, qu'à condition de bénéficier d'appuis sur le long terme. Pour ces Yézidis, la problématique de la santé mentale revêt une importance particulière, dans un contexte où l'offre de soin psychologique et psychiatrique est rare et peu accessible. Ceci est renforcé par le fait que les familles sont logées en dehors des grands centres urbains et doivent apprendre à

utiliser les transports en commun. L'engagement de soignants volontaires pour « aller vers » les personnes en souffrance, définir le type de soin requis, et mobiliser les structures médicales locales, est absolument nécessaire. Ces femmes et leurs enfants, victimes de traite d'êtres humains et témoins d'atrocité, ont besoin d'un temps long pour se reconstruire, souvent au-delà de la période d'un an pendant lesquelles elles bénéficient du dispositif d'accompagnement dédié.

Soutenir la santé mentale des bénéficiaires de la protection internationale

par Lou Einhorn, psychologue, et Vincent Tremblay, chargé d'études en sociologie, pour l'Orspere-Samdarra

L'obtention du bénéfice d'une protection internationale présente pour les personnes demandeuses d'asile, comme pour les professionnels qui les accompagnent, l'aboutissement d'un véritable « parcours du combattant »⁴⁴⁶. En 2019, une étude réalisée par l'Orspere-Samdarra⁴⁴⁷, concernant l'accès aux soins et la santé mentale des personnes bénéficiaires de la protection internationale (BPI) en région Auvergne-Rhône-Alpes⁴⁴⁸ soulignait la continuité des difficultés d'accès aux soins après l'obtention du statut.

Hébergement, accompagnement, accès aux soins : des difficultés qui perdurent après l'obtention de la protection internationale

Si l'étude portait sur les personnes bénéficiaires de la protection internationale, les entretiens ont mis en évidence l'impact de la situation globale des personnes durant leur demande d'asile sur leur parcours après l'obtention de la protection, y compris sur l'accès aux soins. L'hébergement, pendant la procédure et suite à l'obtention du statut, peut avoir un impact majeur sur la santé mentale ainsi que sur les possibilités d'accès aux soins. Compte tenu du nombre de places limité dans les centres provisoires d'hébergement, de nombreuses personnes bénéficiaires de la protection internationale se retrouvent sans solution d'hébergement. Aussi, la majorité des personnes qui n'étaient pas hébergées durant leur demande d'asile ne le sont toujours pas à l'obtention du statut. Si l'accès aux soins de santé mentale lors de la demande d'asile comprend déjà de nombreuses difficultés, nous observons qu'elles perdurent après l'obtention du statut : manque d'informations et de compréhension du système de santé, ouverture des droits, accès à l'interprétariat difficile, refus de soins de la part de

certains soignants, contexte de précarité, dispositifs de soin en santé mentale saturés, centres de soins spécifiques (pour les personnes victimes de torture, consultations transculturelles, etc.) saturés et peu nombreux sur le territoire, etc. À l'obtention du statut, le peu de visibilité et la complexité des démarches à réaliser (recherche de logement, d'emploi, de formation, ouverture des droits sociaux, contrat d'intégration républicaine, réunification familiale, etc.), le manque d'interlocuteurs spécialisés dans l'accompagnement des personnes exilées et plus généralement l'allègement de l'accompagnement social, impactent la santé mentale des personnes nouvellement statutaires, qui sont pourtant souvent fragilisées par cette période particulièrement délicate.

L'obtention de la protection internationale : une période à risque

Contrairement aux idées reçues, l'obtention du statut, si elle est une perspective éminemment attendue par les personnes concernées et les intervenants, vient aussi marquer une nouvelle période, qui peut être empreinte d'incertitude. Pendant la demande d'asile, toute l'énergie et les pensées sont souvent tournées vers la survie au quotidien et l'attente d'une réponse de la part des instances décisionnaires. Pour beaucoup de personnes, ce moment du parcours n'est pas opportun pour repenser aux violences vécues et se « poser » psychologiquement. L'obtention du statut marque la fin d'une période d'incertitude dans laquelle il s'agissait de « survivre », d'attendre, d'espérer. Le but est atteint et les personnes peuvent psychologiquement se « relâcher ». On observe alors fréquemment un « dégel des deuils »⁴⁴⁹ : ce qui avait été mis de côté réapparaît, et nécessite d'être pris en compte.

L'obtention du statut de réfugié marque la fin d'un long parcours d'asile, la reconnaissance des violences vécues, l'impossibilité de retourner dans son pays. Mais elle oblige également à constater que tout ne s'arrange pas nécessairement avec l'obtention des papiers, socialement et psychologiquement. Tous ces éléments, et d'autres encore, font de l'obtention de la protection internationale une période à risque pour la santé mentale. Cet effondrement possible étant contre intuitif, il nécessite d'autant plus de vigilance de la part des intervenants sociaux car il peut être difficilement verbalisé par les personnes.

Des enjeux de santé publique : accueillir, inclure, prendre soin

L'impact des différents événements vécus et les traumatismes ne s'effacent pas à l'obtention de la protection internationale. Prendre en compte la santé mentale des personnes BPI c'est donc considérer les différents événements et violences qui ont été vécus dans le pays d'origine, sur le trajet, mais également en France. Il s'agit en effet de reconnaître et prendre en considération la précarité dans laquelle se retrouvent les personnes à leur arrivée en France et à laquelle elles sont toujours exposées après l'obtention de la protection internationale, ainsi que leur impact sur la santé mentale. Ici, on peut relever une injonction paradoxale formulée aux personnes bénéficiaires de la protection internationale : en même temps qu'on attend des personnes une « intégration » rapide et efficace, on crée et alimente un contexte qui rend difficile toutes projections. L'inclusion des personnes bénéficiaires de la protection internationale doit passer par une meilleure prise en compte de leur santé mentale. Celle-ci est conditionnée par les possibilités d'accès aux soins, mais également (et sans doute plus encore) par « l'accueil » réservé aux personnes dans notre société. Compte tenu du nombre de personnes bénéficiaires de la protection internationale susceptibles d'avoir vécu des traumatismes multiples au sein de leurs parcours, il y a aujourd'hui un véritable enjeu de santé publique à une meilleure prise en compte de leur santé mentale incluant leur accueil dans notre pays. Aussi, donner la possibilité d'aller voir un psychologue ou un psychiatre ne constitue pas un remède miracle pour que les personnes exilées puissent surmonter les événements traumatiques vécus et préserver une santé mentale positive. Au-delà des problématiques d'accès aux soins, il s'agit surtout de donner la possibilité aux personnes de (re)créer des liens et des attaches. Inclure les personnes dans notre société c'est leur faire une place, leur permettre de retrouver le sentiment d'exister. En effet, tout au long du parcours, c'est aussi l'isolement et la difficulté à créer de nouveaux liens dans un environnement souvent peu hospitalier qui constituent une souffrance. Il y a alors un enjeu à créer des espaces de possibles afin que les personnes bénéficiaires de la protection internationale puissent reconstruire des liens et des attaches perdues⁴⁵⁰.

446. Carbonel, N., Le Goff, G., Tremblay, V. *Le parcours du combattant. Expériences plurielles du vécu de personnes migrantes en France*. Orspere-Samdarra. 2020 (à paraître)

447. L'Orspere-Samdarra est un observatoire national, hébergé par le Centre Hospitalier Le Vinatier. Unique en France, il s'intéresse aux liens entre les questions de santé mentale et problématiques sociales (précarités, vulnérabilités, migrations...).

448. Einhorn-Jardin, L. et Tremblay, V. *Bénéficiaire d'une protection internationale... et après ? Pour une prise en charge effective en santé mentale : État des lieux sur l'accès aux soins et la santé mentale des personnes bénéficiaires de la protection internationale en région Auvergne-Rhône-Alpes*. Orspere-Samdarra. 2019.

449. Métraux, J.-C. *La migration comme métaphore*. Paris, 2011. La Dispute

450. Dans ce sens, l'Orspere Samdarra a ouvert en janvier 2020 l'Espace, un espace psychosocial avec l'objectif de soutenir le lien social et la santé mentale



Troisième partie

QUEL AVENIR POUR LA PROTECTION INTERNATIONALE?

Afghanistan
Frontière pakistanaise
1983

Sagesse

«Ta maison, ton pays, ton histoire
sont en toi, si tu les laisses entrer.
Où que tu sois, ils te suivent.», me dit-il.
Puis, dans un souffle, le regard accroché
au flanc de la montagne afghane,
il avoua qu'il ne pourrait survivre
sans voir sa terre, chaque jour que Dieu faisait.
Il avait fui la guerre, laissant son village,
son passé, et s'était installé avec les siens
non loin de la frontière. Il avait, d'une main levée, arrêté la
caravane. Il avait dit qu'il n'irait
pas plus loin, que le campement
serait dressé en cet endroit et que sa décision
était irrévocable, contre toute raison.
Personne n'osa contredire l'ancien, le sage,
et la vie s'organisa ainsi.

©REZA

Conflits et déplacement forcés : quelles perspectives ?

par **Béatrice Giblin**, géographe, directrice de la revue Hérodote, fondatrice de l'Institut français de géopolitique (Université Paris VIII).

Les conflits interétatiques sont en baisse depuis plusieurs dizaines d'années et le plus ancien d'entre eux, le conflit israélo-palestinien qui n'est toujours pas réglé, ne fait qu'un nombre de morts très limité avec un flux de réfugiés régulier de relativement basse intensité⁴⁵¹.

Pour autant le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile est en hausse constante du fait de l'augmentation du nombre de conflits infra-étatiques. Les démocraties des États occidentaux sont assurément la destination privilégiée des réfugiés, mais elles sont loin d'être les seules ni même d'accueillir le plus grand nombre d'entre eux, à l'exemple des 3,6 millions de réfugiés syriens en Turquie.

Quelles sont les principales situations géopolitiques conflictuelles qui génèrent le plus de réfugiés ? Et peut-on envisager dans un avenir plus ou moins proche qu'elles puissent se résoudre au point sinon de tarir les flux de réfugiés du moins les affaiblir ?

Elles sont au nombre de trois : les interventions étrangères dans des situations étatiques fragiles, les guerres civiles, les deux pouvant d'ailleurs se combiner, et enfin les « déplacés environnementaux »⁴⁵². Ces situations géopolitiques différentes ont néanmoins un contexte commun, la croissance démographique. En effet la baisse de la mortalité, en particulier la mortalité infantile, acquis bien sûr très positif, a aussi des conséquences indirectement négatives : dégradation de l'environnement (érosion des sols, épuisement des nappes phréatiques), tensions entre pasteurs et agriculteurs parfois aggravées quand les uns et les autres appartiennent à des ethnies différentes. En outre, ces conséquences négatives sont plus graves si les structures étatiques sont incapables de faire respecter les lois. Cela ne signifie pas que le pouvoir

politique soit nécessairement faible, ainsi nombre de régimes des États faibles sont autoritaires, voire même dictatoriaux. Dans le cadre de ce texte compte tenu de l'espace imparti sont principalement abordées les conséquences des interventions étrangères dans le flux de réfugiés.

L'engrenage des flux de réfugiés au Moyen-Orient

L'une des interventions étrangères qui généra le plus de réfugiés est celle de l'armée américaine en Irak en 2003. Ses conséquences furent dramatiques et toujours actuelles dix-sept ans plus tard, non seulement pour la population irakienne mais pour les populations de l'ensemble du Moyen-Orient. Cette intervention américaine, soutenue principalement par le Royaume-Uni⁴⁵³, a bien atteint son but, la chute du dictateur Saddam Hussein et l'arrivée au pouvoir de la majorité chiite, mais elle fut loin d'apporter la paix et la démocratie dans le « Grand Moyen-Orient » qui était le second de ses objectifs.

La gravité et la longévité de ce conflit s'expliquent par le fait qu'il réunit tous les facteurs de crise qui engendrent des flux de population, déplacés et réfugiés : guerre civile, rivalités religieuses, ethniques, tribales, enjeux économiques et stratégiques.

L'intervention américaine s'est en effet poursuivie en une guerre civile entre la majorité chiite longtemps tenue éloignée du pouvoir et la minorité sunnite révoltée de ne plus le contrôler et de ne plus bénéficier de ses avantages politiques et économiques. Nombre d'officiers sunnites ayant subi une épuration sévère ont alors rejoint les rangs de milices sunnites et leur ont prêté main forte pour reconquérir le territoire et le pouvoir. Or ces milices étaient souvent

en conflit les unes avec les autres car appartenant à des tribus rivales. À cela, s'ajoutent d'une part, les rivalités entre milices chiïtes, le gouvernement irakien étant dans l'incapacité de maintenir la paix sociale et d'autre part, la tentative de sécession de la région kurde riche en pétrole. L'extrême violence des affrontements entre milices, chiïtes contre sunnites mais aussi entre milices d'un même camp, a entraîné une première vague de réfugiés vers la Syrie.

De plus, l'humiliation de la minorité arabe sunnite tenue à l'écart de la transition dite démocratique, a été un des facteurs majeurs de l'émergence du monstrueux État islamique à partir de 2013. Le soutien dans un premier temps apporté aux milices islamistes et même à l'État islamique par les monarchies du Golfe a permis à ces combattants de conquérir un vaste territoire irako-syrien, accélérant et aggravant ainsi la déstabilisation du régime dictatorial syrien amorcé au printemps 2011 par des manifestations semblables à celles qui avaient conduit à la chute de Ben Ali en Tunisie et de Moubarak en Égypte. On le sait, le régime syrien n'a pas hésité à employer la force armée pour réprimer les manifestations pacifiques et provoquer une guerre civile. Pour justifier la violence de la répression, Bachar al-Assad a fait des contestataires de son régime des rebelles islamistes qu'il était impératif d'anéantir. Des millions de Syriens ont ainsi été contraints de quitter leur région pour se réfugier dans des zones syriennes momentanément moins conflictuelles ou dans les pays voisins : le Liban (1,5 million de réfugiés soit un quart de la population libanaise), la Jordanie (700 000) ou la Turquie qui accueille le plus grand nombre de réfugiés syriens, 3,6 millions. Ils se sont réfugiés dans les pays voisins avec l'espoir de pouvoir rentrer chez eux mais neuf ans plus tard cet espoir s'amenuise pour beaucoup d'entre eux.

Internationalisation du conflit : des réfugiés de plus en plus nombreux

En 2014, l'expansion territoriale de l'EI et son comportement en complète violation des droits humains, particulièrement contre les Yezidis massacrés, mis en esclavage sexuel, contraints de fuir dans des conditions effroyables, conduit les Nations unies à demander la formation d'une coalition internationale. Celle-ci est dirigée par les États-Unis et dans laquelle les forces américaines sont de très loin les plus importantes (90% des frappes aériennes) pour écraser les forces

combattantes de l'EI, appuyée au sol par les combattants irakiens kurdes de la région du Rojava qui se sont avérés par leur courage des alliés indispensables.

De son côté l'Iran, elle aussi au nom de la lutte contre l'islamisme terroriste sunnite, apporte son soutien militaire à la Syrie, directement par ses officiers qui conseillent l'armée syrienne et indirectement par l'intermédiaire des combattants du Hezbollah, mouvement chiite libanais qu'elle soutient depuis son origine, dont les troupes interviennent au sol.

À l'été 2015, la Russie apporte à son tour son soutien militaire à Bachar al-Assad une fois encore au nom de la lutte contre les groupes islamistes terroristes mais attaquant délibérément les groupes formés d'opposants à Bachar al-Assad plus que les groupes islamistes et servant aussi ses intérêts stratégiques en confortant ses bases aérienne et navale près de Lattaquié et Tartous.

Si, à la fin de 2019, la coalition internationale a réussi à vaincre l'État islamique, la situation syrienne n'est toujours pas stabilisée dans la région autour d'Idlib au Nord-ouest, la dernière encore tenue par les rebelles. Ce sont essentiellement des combattants issus de différents groupes islamistes. Les forces militaires turques sont engagées sur le terrain pour empêcher l'armée syrienne de s'en emparer, ce qui entraînerait un flux de près d'un million de réfugiés vers la Turquie. En outre certains de ses groupes islamistes, servent aussi d'auxiliaires dans les opérations militaires turques contre les Kurdes, Recep Tayyip Erdogan s'opposant à toute création d'une région autonome kurde le long de la frontière turco-syrienne. Mais cette entente entre Ankara et ces groupes insurgés gêne les Russes, qui souhaitent, comme les Syriens, reconquérir la poche d'Idlib et « liquider définitivement le terrorisme en Syrie ».

La question des millions de réfugiés syriens est donc loin d'être résolue. L'Europe y fut fortement confrontée à l'été 2015, avec une arrivée massive de migrants venus par voies terrestres en passant par la Turquie et les Balkans, majoritairement des Syriens mais aussi des Afghans et des migrants originaires des Balkans (Kosovo, Albanie) rejoignant ces flux massifs. La chancelière allemande a alors décidé d'accueillir près d'un million de réfugiés principalement syriens. Les autres membres de l'UE se sont

451. Ainsi, en 2018, 295 Palestiniens ont été tués en Cisjordanie et à Gaza, et plus de 29 000 blessés par les forces israéliennes. Côté israélien, 14 personnes ont été tués au cours de l'année par des Palestiniens et au moins 137 autres ont été blessés.

452. Sur ce thème, voir *infra* dans cette partie.

453. Autres armées belligérantes : Australie, Pologne

montrés beaucoup plus hostiles, au point pour certains d'entre eux comme la Hongrie de construire des murs pour empêcher toute entrée sur leur territoire. À la suite de ces réactions d'hostilité, y compris en Allemagne dont la population s'était montrée pourtant très accueillante, la chancière allemande a négocié en mars 2016 avec le président turc Recep Tayyip Erdogan le maintien des réfugiés sur le territoire turc contre plus de 6 milliards d'euros. Ce contrat fut contesté par les défenseurs des droits de l'homme car passé avec un responsable politique peu soucieux de les respecter. Toutefois l'adhésion d'une partie de l'opinion publique aux discours des partis nationalistes d'extrême-droite, prônant la fermeture des frontières au nom de la défense de l'identité nationale considérée comme menacée par la présence d'un trop grand nombre d'étrangers, conduisit tous les pays européens au durcissement des conditions d'accueil des réfugiés.

En février 2020 espérant faire pression sur l'UE pour obtenir son soutien dans son engagement militaire dans la région d'Idlib, Erdogan a déclaré l'ouverture de la frontière turque vers l'Europe, autrement dit la Grèce, et facilité le déplacement de milliers de réfugiés à la frontière. Il comptait sur l'émotion suscitée par les images de l'entassement de ces familles réfugiées, pour contraindre l'UE, mais ce chantage a été fortement dénoncé et l'UE n'a pas cédé.

Incontestablement les réfugiés sont devenus pour certains dirigeants une arme dans les rapports de forces géopolitiques, tant externes qu'internes, comme le montre la puissante poussée du vote d'extrême droite en Allemagne et la présence de partis d'extrême droite dans des coalitions au pouvoir (Italie, Danemark, Autriche). La position des responsables politiques est dès lors délicate car il leur est impossible d'ignorer cette farouche opposition d'une partie de leurs citoyens tout comme l'impérieux respect du droit d'asile auquel les rappellent les associations de défense des étrangers et des droits de l'homme.

Des guerres civiles sans fin ?

D'autres interventions étrangères ont provoqué des flux massifs de réfugiés, comme en Afghanistan et en Libye. Ces interventions autorisées par les Nations unies, même si les forces françaises et britanniques en ont outrepassé

le mandat, ont déstabilisé des régimes dictatoriaux qui contrôlaient par la force des tribus rivales, et qui, une fois débarrassées du pouvoir dictatorial, ont réactivé des conflits très anciens en armant des milices qui s'affrontent pour conquérir le pouvoir local, régional voire national. Ces tribus sont soutenues dans leur quête du pouvoir par des forces politiques voisines Iran, Pakistan, Inde, pour l'Afghanistan, Égypte pour la Libye ou par des puissances étrangères, les États-Unis depuis le retrait des forces internationales en Afghanistan, la Turquie et la Russie pour la Libye, l'une et l'autre soutenant des forces opposées.

La déstabilisation de l'Afghanistan depuis la fin des années 1980 avec la guerre conduite par les talibans constitués de combattants issus de différentes tribus ethniques afghanes contre l'occupation soviétique et celle, plus récente, de la Libye, ont eu pour conséquence d'importants flux de réfugiés. Plus de 3 millions d'Afghans ont fui leur pays (2 millions au Pakistan, 1 million en Iran et plusieurs centaines de milliers en Europe) et leur présence au Pakistan et en Iran est de moins en moins bien acceptée, ce qui explique l'augmentation de leurs demandes d'asile en Europe.

En revanche les flux de migrants partis de Libye ne sont pas principalement des Libyens mais des personnes venues d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique de l'Est et du Maghreb avec pour destination l'Europe et qui font la fortune des passeurs libyens. Embarqués trop nombreux sur des bateaux inadaptés pour la traversée de la Méditerranée, ils meurent en mer ou quand ils ont la chance d'être récupérés par le bateau d'une ONG, ils errent avant de trouver un port qui accepte de les voir débarquer. L'absence de solidarité européenne sur la question des migrants vis-à-vis de l'Italie a permis à la Ligue du Nord – parti nationaliste d'extrême-droite - d'obtenir des scores électoraux remarquables et de participer à une coalition politique inédite avec le mouvement cinq étoiles. Une fois encore pèsent lourd les conséquences politiques internes de la question migratoire avec la montée des partis d'extrême droite, qui font de la fermeture des frontières et du rejet des migrants l'axe central de leur stratégie politique. Par crainte de voir les partis d'extrême droite continuer de prospérer, tous les États européens tentent de limiter l'accueil des réfugiés. Il est peu probable que ces flux de réfugiés puissent se tarir puisque les conditions qui poussent au départ ne vont pas

changer, tensions politiques, conflits ethniques, misère économique et sociale, terrorisme religieux avec la multiplication des groupes terroristes islamistes comme au Nigeria et dans les pays du Sahel : Mali, Burkina Faso, Niger.

Il faudrait mentionner le cas particulier du Venezuela. La contestation des résultats électoraux qui ont vu la réélection du président Maduro, successeur de Chavez, a conduit à une crise politique de grande ampleur qui est désormais aussi économique et sanitaire, ayant entraîné le départ de quatre millions de Vénézuéliens. Les plus aisés sont partis les premiers vers d'autres pays de l'Amérique latine (Colombie, Pérou, Chili, Équateur) suivis par les moins fortunés qui se sont réfugiés surtout en Colombie, pays voisin. Les premiers réfugiés vénézuéliens furent accueillis avec bienveillance dans un premier temps car ils ne posaient guère de difficultés d'adaptation, parlant l'espagnol et disposant de revenus pour se loger et d'un niveau de compétences suffisant pour trouver assez vite un emploi. En outre, les réfugiés vénézuéliens comme les populations qui les accueillaient, pensaient que ce serait l'affaire de quelques mois car tous étaient persuadés que le gouvernement de Maduro serait rapidement renversé. C'était compter sur l'abandon du soutien de l'armée au président. Mais depuis la présidence de Chavez, colonel de l'armée vénézuélienne, l'armée est très choyée par le pouvoir (augmentation du nombre des officiers et des soldes des militaires, postes prestigieux et financièrement généreux) elle n'est donc pas favorable à ce renversement. Les réfugiés vénézuéliens se retrouvent donc contraints de s'installer durablement dans les pays d'accueil. Or ceux-ci n'ont pas vraiment les moyens de faire face à leur intégration et la bienveillance des débuts s'amenuise pour laisser la place aux tensions.

Conclusion

La probabilité est grande de voir les flux de réfugiés se poursuivre puisque leurs causes ne vont pas disparaître. En effet pourquoi les guerres civiles d'origine ethnique ou religieuse, causes de nombreux flux de réfugiés, deviendraient-elles plus rares que ce soit en Afrique ou en Asie ?

En revanche les interventions étrangères peuvent se faire plus rares du fait principalement du retour de l'isolationnisme américain amorcé sous la présidence d'Obama et clairement affirmé sous celle de Trump. La Chine, quant à elle, surtout depuis qu'elle est dirigée par Xi Jinping, prétend être prochainement la première puissance mondiale. Mais la stratégie impériale chinoise pour atteindre cet objectif est, pour le moment, celle du soft power qui récuse l'affrontement militaire direct, comme l'illustre la politique des nouvelles routes de la soie. Encore faut-il faire abstraction de la répression des Ouïgours et des Tibétains contraints à l'exil, mais pour la Chine il s'agit de populations qui se trouvent sur son territoire national et qu'elle peut donc gérer comme elle l'entend.

Toutefois il faut rester prudent car les interventions étrangères ne gênent en rien Vladimir Poutine, comme l'ont montré l'annexion de la Crimée, son intervention militaires masquée en Ukraine et ouverte en Syrie.

Mais toutes ces perspectives pourraient être fortement remises en question avec la pandémie du Covid-19. Si aucun traitement n'est trouvé rapidement, si la mise au point d'un vaccin tarde, la crainte d'une reprise de l'épidémie rendra les responsables politiques et les citoyens prudents et méfiants. Les frontières resteront-elles fermées ? Qu'en sera-t-il de la situation économique mondiale ? Quelle sera l'ampleur de la récession et donc du chômage ? Les voyages en avion seront-ils moins fréquents ? Assistera-t-on à l'écroulement des économies occidentales pour reprendre le terme employé par le Premier ministre le 28 avril 2020 ? Quelles en seront les conséquences politiques ? Comment résisteront nos démocraties à l'ampleur d'une telle crise ? Les pays occidentaux n'exerceront alors peut-être plus le même attrait sur les réfugiés, au moins pour un certain temps.

Quel avenir pour le droit d'asile dans l'Union européenne ?

par Catherine Woollard, secrétaire générale du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

En 2019, une nouvelle Commission européenne a été nommée et un nouveau Parlement européen a été élu. Pour sortir de l'impasse, la nouvelle Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a proposé un Pacte de l'Union européenne sur l'asile et la migration que les Commissaires Schinas et Johansson ont développé depuis le début de l'année 2020. Sa publication a été retardée à cause des divergences entre les États membres et de la crise du Covid-19⁴⁵⁴.

ECRE, avec ses membres et partenaires, soutient que le Pacte présente une occasion à saisir pour changer la politique restrictive de l'Europe⁴⁵⁵. Plutôt de continuer une stratégie de prévention des arrivées aux conséquences humaines désastreuses, le Pacte pourrait mettre en valeur l'application du droit d'asile en Europe, la solidarité, une expansion des voies légales, et une meilleure intégration. Le Pacte lui-même se présentera sous la forme d'une Communication ce qui en fait un document politique. Tandis qu'une prise en compte de vision positive de la société civile paraît peu probable, il devrait cependant inclure des engagements pertinents sur la migration légale, l'intégration et la lutte contre la xénophobie, mais aussi porter une attention continue et disproportionnée sur la coopération extérieure et l'éloignement.

En tant que document politique, il a un poids limité. Il s'agira donc principalement de savoir s'il sera accompagné par des propositions législatives. Celles-ci pourraient extraire certains des pires éléments des propositions de 2016 et aboutir à ce que toute personne arrivant dans l'UE soit maintenue – ou transférée – dans des centres à la frontière le temps que soit menée une procédure à la frontière, probablement accéléré et avec des garanties individuelles réduites, donc de qualité inférieure et, selon les recherches d'ECRE, souvent moins efficace. L'idée a été d'abord promue par les Pays-Bas pendant les négociations entre 2016 et 2019, et a pris de l'ampleur lorsque la France et l'Allemagne ont commencé à

promouvoir fermement cette idée d'application obligatoire de la procédure à la frontière en 2019. Actuellement cette procédure à la frontière fait partie du cadre légal cependant son utilisation est optionnelle et l'application par les États membres est limitée.

Face à une forte opposition de la part des États situés aux frontières extérieures de l'UE, des efforts sont mis en œuvre pour leur apporter une solidarité « renforcée » – des mécanismes de relocalisation, par exemple, ou peut-être même un changement des règles de répartition – afin d'obtenir leur soutien. En parallèle, afin de surmonter l'opposition des pays Visegrad 4 à l'obligation d'accueillir les personnes comme forme de solidarité – une opposition qui a marqué les négociations des réformes de 2016-2019 et qui avait fait capoter le programme de relocalisation de 2015 – les propositions incluraient une « boîte à outils » de solidarité qui permettrait aux États membres de choisir parmi différentes options tels que l'envoi d'équipements et de personnels, plutôt que d'accueillir des personnes. Ce modèle de solidarité flexible fait écho à celui proposé par la présidence slovaque (pays du groupe de Visegrad) du Conseil de l'UE en 2016.

Les scénarios à moyen terme

Le contenu du Pacte devrait définir les orientations pour les prochaines années, en particulier s'il est accompagné de propositions législatives. Dans l'étude des scénarios à moyen terme, deux paramètres sont à prendre en compte : va-t-on vers une plus grande protection, et vers davantage d'Europe ? Davantage d'Europe signifie une expansion du rôle de l'UE dans les domaines de l'asile et de la migration qui sont incorporés dans le cadre légal européen. Pour les défenseurs des droits des réfugiés, dont le but est d'augmenter la protection, la question est de savoir si davantage d'Europe conduira à plus grande protection.

■ Le premier scénario propose une plus grande protection avec davantage d'UE, c'est à dire un développement de l'acquis européen en matière d'asile pour englober des sujets supplémentaires, comme les mécanismes additionnels pour une solidarité obligatoire, et peut-être même le développement d'une politique migratoire commune. Cela implique une extension de la compétence de l'UE afin de couvrir des domaines qui sont actuellement de compétence nationale, tels que l'intégration et de nombreux aspects de la migration légale. Garantir plus de protection reviendrait à améliorer le régime d'asile européen commun (RAEC) afin d'assurer un meilleur respect de la Convention de Genève relative au statut de réfugié. Cela supposerait également un développement du RAEC visant à répondre aux besoins de protection inadéquatement couverts par la Convention, tels que les déplacements climatiques.

■ Le deuxième scénario est diamétralement opposé : moins de protection et moins d'Europe. Nous irions vers une détérioration importante de la protection offerte par l'UE tant au niveau de l'accès au territoire, de la qualité des systèmes d'asile et du contenu de la protection. Combiné avec moins d'UE, cela pourrait aboutir à un processus de renationalisation et de disparition du RAEC pour revenir à une compétence des États membres dans ces domaines (ou un scénario dans lequel l'UE elle-même cesse d'exister) aboutissant à un abaissement des standards nationaux de protection.

■ Le troisième scénario, moins d'Europe avec plus de protection, impliquerait le même processus de retrait de l'asile du cadre légal européen mais avec pour conséquence une augmentation des standards de protection au niveau national. La déception envers l'UE a amené quelques militants à promouvoir ce scénario, arguant qu'il y aurait une meilleure protection si les États eux-mêmes étaient responsables. Cependant, les stratégies de non-respect du droit européen sont généralement un moyen d'affaiblir l'UE et d'abaisser les standards de protection. C'est dans cette perspective que certains États membres s'engagent dans ces stratégies, comme démontré par ECRE dans ses études d'identification des déficits de mise en œuvre, mais aussi à travers les contentieux récurrents sur ces sujets et les procédures d'infraction initiées par la Commission européenne.

■ Le quatrième scénario est davantage d'UE mais moins de protection, avec une augmentation de la compétence de l'UE dans les domaines de l'asile et de la migration, combiné à un nivellement par le bas des standards de protection. Cela implique une harmonisation par le plus petit dénominateur commun, avec les États membres partageant un plus grand cadre légal sur l'asile et la migration mais dans lequel les standards sont plus bas.

Le troisième scénario peut être abandonné catégoriquement. Il est hautement improbable que la renationalisation augmenterait la protection, qu'elle résulte d'un choix de quitter ou de défaire le cadre légal européen, ou suite à une crise qui mènerait à une dislocation de l'ordre légal européen. La plupart des États membres de l'UE ont mené des politiques hostiles à l'encontre des demandeurs d'asile et ont introduit des changements légaux qui restreignent leurs droits. Lorsque les États membres s'opposent à des mesures de restriction, c'est souvent à cause d'un intérêt propre et non pour des enjeux de protection, tels que le retrait de la procédure d'inadmissibilité introduit dans le règlement Dublin IV. Seuls quelques États membres affichent des positions pro-réfugié et pro-migration, et même dans ces cas, non sans équivoque. Ensuite, lorsque les décisions sont prises en dehors des cadres européens – unilatéralement, bilatéralement, ou en petit comité – elles tendent à ignorer les standards légaux internationaux, comme le démontre la coopération bilatérale et sous d'autres formes avec les pays tiers. Troisièmement, le retrait du cadre légal européen mènerait à un retrait des standards légaux les plus facilement applicables. Les dirigeants nationaux tendent à s'engager dans une course vers l'abîme – une compétition de diminution des standards pour réduire « l'appel d'air » imaginé (mais souvent inexistant). Dans ce contexte, l'UE fournit au moins un niveau minimum en dessous duquel les mesures sont illégales. En particulier, la Charte des droits fondamentaux de l'UE a offert une protection accrue : lorsque le droit européen est mis en œuvre, la Charte est engagée.

Malheureusement, le premier scénario qui propose davantage d'UE et plus de protection a peu de chances de voir le jour. Les récentes tendances montrent que la stratégie de l'UE est de limiter l'accès à la protection. La Commission européenne et plus particulièrement la Direction générale Affaires intérieures, et les agences, en particulier Frontex, ont

454. Au moment de la rédaction de cet article, le Pacte n'était pas encore publié

455. ECRE, *Joint statement: The new Pact on Asylum and Migration: An Opportunity Seized or Squandered?*, 14 février 2020.

poursuivi cet agenda. Combiné à des politiques hostiles de nombreux États membres, il est peu probable qu'une UE progressive se dirige vers une expansion de l'espace de protection européen.

Le quatrième scénario, davantage d'UE et moins de protection, reste donc le plus réaliste. L'UE reste ambitieuse et déterminée à jouer un rôle dans la politique d'asile et de migration comme le démontre le Pacte. Malgré l'opposition des nationalistes, l'UE conserve son RAEC, ses agences d'exécution, et des ressources significatives dans ce domaine, et il est clair que la coopération internationale est essentielle sur ces enjeux. Un certain niveau d'action européenne est donc inévitable. Plus cyniquement, il est dans l'intérêt des dirigeants nationaux de pousser ces sujets sensibles au niveau européen afin que l'UE endosse une certaine responsabilité en matière. Il est intéressant de voir que l'Eurobaromètre souligne que la migration est davantage vue par l'opinion publique comme un enjeu pour l'UE que pour les États membres, indiquant qu'elle est considérée comme une responsabilité (ou un échec) de l'UE.

Alors que le processus d'intégration européenne est ralenti à cause du nombre d'États membres et des intérêts divergents, une règle demeure inchangée : une fois qu'un domaine politique fait partie de l'ordre légal européen, il est hautement improbable – et d'ailleurs sans précédent – qu'il redevienne une compétence nationale. Il tend à exister un élan commun, décrit dans les études européennes comme un effet indirect, dans lequel la loi dans un domaine impacte indirectement les autres domaines car il devient nécessaire d'adopter des standards communs dans les domaines connexes, ou de fournir des pouvoirs additionnels pour permettre la mise en œuvre du cadre légal.

Davantage d'UE, mais quelle UE ?

Davantage d'UE ne signifie pas nécessairement plus de lois européennes. Ainsi, l'UE pourrait agir collectivement d'autres façons, sous la forme de petites coalitions sur la base d'accords facilités par la Commission, en utilisant des instruments intergouvernementaux et avec des financements, une forme de pouvoir que l'UE a tendance à utiliser quand les conflits entre les États membres rendent un changement de loi ou de politique plus difficile.

À cause des désaccords persistants entre les États membres et entre les deux co-législateurs, le Conseil et le Parlement, la réalisation d'une réforme législative n'est pas évidente. En outre, le débat sur la procédure à la frontière montre que dans une ambiance politique hostile à la migration, les changements visent souvent à réduire les standards. ECRE constate que davantage d'Europe signifie également l'application des lois actuelles, en pleine conformité avec la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Dans une UE à double ou plusieurs vitesses, les États membres intéressés approfondiraient l'intégration dans plusieurs domaines, alors que d'autres plus réticents resteraient en dehors de cette coopération renforcée. L'Union monétaire et l'accord de Schengen sont, à leurs façons, des exemples d'une coopération plus étroite entre certains États sans impliquer les 27. Au regard des divisions profondes sur l'asile, une approche à plusieurs vitesses est possible. Une coalition pourrait être parallèle à la structure légale, mais elle peut aussi être une alternative au changement légal ou son précurseur.

Davantage de protection ?

Ces récentes années ont combiné davantage d'UE et moins de protection. Les propositions de la Commission européenne en 2016 ont amplifié cette approche. Elles reposaient sur une diminution des standards de protection, mais impliquaient également davantage d'UE. En réformant largement la législation existante, elles n'ont pas élargi le domaine du RAEC, hormis pour le cas du règlement sur la réinstallation, mais elles proposaient de transformer des directives en règlements, en retirant donc le pouvoir discrétionnaire et les choix des États membres sur la mise en œuvre du cadre légal européen. Pour les dirigeants européens, accroître le rôle de l'UE dans le domaine de l'asile et des migrations pourrait permettre d'apporter une contribution utile aux problématiques des États membres et d'accroître la confiance de ces derniers. Certains États membres apporteraient un soutien plus important à l'UE uniquement à condition que cela s'oriente vers la « gestion de migration » – c'est-à-dire la prévention de l'arrivée des réfugiés et migrants en Europe.

Cependant, un rôle renforcé de l'UE ne signifie pas nécessairement moins de protection. Les États membres en coalition peuvent agir ensemble de manière positive. Par exemple, des accords entre États ont permis de relocaliser des migrants suite aux opérations de recherche et de sauvetage, et des engagements ont été pris récemment pour accueillir 1 600 mineurs non accompagnés depuis la Grèce. Un renforcement de l'UE pourrait appuyer certaines demandes des défenseurs des droits. Par exemple, une étude a démontré que le financement européen mieux ciblé pourrait avoir un impact significatif pour promouvoir les voies légales et sûres d'accès à la protection. De plus, cette approche d'une UE renforcée mais appliquée à des domaines politiques différents pourrait permettre d'accroître la protection.

Après 2015, les prétendus « populistes » ont profité de la crise politique pour affaiblir la démocratie et l'État de droit. Les gouvernements ont aussi utilisé la migration pour détourner l'attention d'autres sujets, notamment la corruption. Ainsi, une UE plus forte pour combattre la corruption et les violations de l'État de droit pourrait diminuer le pouvoir de certaines forces et permettre d'améliorer la protection dans ces pays mais aussi au niveau européen. Pour que davantage d'UE coïncide avec plus de protection, la société civile incluant les associations, les partenaires sociaux, les chercheurs et les autres acteurs, auront besoin de poursuivre ensemble le travail de défense des droits développé ces dernières années, qui a empêché le nivellement par le bas des standards.



Dessin paru dans le Monde du 21 juin 2003 © PLANTU - Collection du Musée national de l'histoire de l'immigration

Quel avenir pour la politique d'asile en France ?

par Pascal Brice, ancien directeur général de l'OFPPRA (2012-2018)

Lorsque l'on envisage l'avenir de la politique de l'asile en France, le consensus dont il y bénéficie devrait inciter à l'optimisme. Souvenons-nous qu'au plus obscur de notre histoire, les négociateurs de l'armistice de juin 1940 avaient d'abord et instinctivement refusé de livrer les réfugiés allemands à l'occupant. Le Conseil d'État a pu ainsi, en se fondant sur le Préambule de la Constitution de 1946, rappeler en 2018 que le droit d'asile fait partie de « l'identité constitutionnelle » de notre pays.

Cette réalité historique, politique, juridique, fait écho à une longue histoire d'engagement des pouvoirs publics et de la société, notamment dans les associations, qui font vivre ce droit dans le quotidien de milliers de femmes, d'hommes et d'enfants : accueillis, accompagnants, accueillants.

Mais au-delà des discours, les fragilités et les ambiguïtés incitent à la prudence dans le constat, et surtout à une vigilance et à une action renouvelées. La manière dont le droit d'asile a pu être traité lors de la période de confinement en ce début 2020, avec la suspension de facto d'une garantie constitutionnelle à travers la fermeture des guichets uniques, est à cet égard préoccupante.

Il n'a tout simplement plus été possible pendant plusieurs semaines de demander l'asile dans notre pays. De manière plus insidieuse, les proclamations d'attachement au droit d'asile masquent trop souvent toutes sortes d'attitudes et de politiques qui lui portent en réalité préjudice.

Certains l'aiment tant qu'ils voudraient au regard de l'ampleur des drames humains le voir appliquer au bénéfice de tous, faisant porter au droit d'asile une responsabilité qui en réalité ne lui incombe pas lorsqu'il s'agit de statuer sur le droit au séjour de personnes qui ne relèvent ni de l'asile constitutionnel, ni de la Convention de Genève, ni de la protection subsidiaire. D'autres affirment l'aimer tout autant mais cette fois pour le réserver au plus petit nombre possible, soit par des jugements de valeur sur les « vrais réfugiés », soit par la mise en place, explicite ou implicite,

de politiques dissuasives ou se voulant telles. Le droit d'asile doit pourtant être défendu pour ce qu'il est, tout ce qu'il est, rien que ce qu'il est, y compris dans la dimension évolutive de la jurisprudence de l'OFPPRA et de la CNDA – par exemple à travers la reconnaissance de nouveaux groupes sociaux en application de la Convention de Genève.

À cela devrait s'ajouter une capacité renforcée à accueillir les étrangers sur notre sol dans de bonnes conditions lorsqu'ils relèvent non de l'asile, mais d'autres obligations ou nécessités fixées ou à fixer par notre droit. Il s'agit de répondre à ces nécessités et à ces besoins en tant que tels, mais aussi d'alléger la pression qui ne cesse de s'exercer sur le droit d'asile depuis que les voies d'accès légales se sont amenuisées. C'est autour de cette approche que nous avons, dans le cadre d'un collège constitué de praticiens du droit des étrangers en France, livré quelques propositions au début de l'année 2020.

L'avenir de la politique d'asile en France est d'abord conditionné par notre capacité collective à faire pleinement respecter ce droit dans toutes ses dimensions, depuis l'entrée en procédure jusqu'à l'accompagnement, l'instruction de la demande d'asile et l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Peut-on espérer que, pour les demandeurs d'asile comme pour toutes les personnes livrées à la rue, la crise sanitaire du Covid aura fait progresser un principe simple de politique publique et qui devrait aller d'évidence : laisser les gens à la rue est non seulement indigne mais facteur de désordres ?

Si l'avenir devait aller dans le sens d'une amplification du caractère (vainement) dissuasif des politiques mises en œuvre, le résultat ne fait guère de doutes quant aux atteintes aux droits, à la permanence des situations d'indignité, des campements dans nos villes, avec tout ce que cela alimente de rejet dans l'opinion. À l'inverse devrait prévaloir le principe, d'ailleurs inscrit dans notre droit, d'un accès rapide à la procédure d'asile et d'une prise en charge complète quant à l'hébergement et à l'accompagnement.

Des évolutions structurelles sont ici nécessaires. En ce qui concerne l'accès à la procédure, il est plus que temps que les Européens tirent les leçons de l'échec de la procédure « Dublin » dans ce que fut la « crise de l'asile » entre 2014 et 2017, et organisent une alternative autour de l'instruction des demandes dans des centres contrôlés à l'arrivée aux frontières extérieures, et d'une reconnaissance mutuelle des décisions des Offices de détermination, sous l'égide d'une Agence européenne de l'asile.

Au niveau national, les énergies administratives devraient être tendues, en lien avec les mobilisations associatives, non plus à tenter – vainement – de dissuader, mais à prendre en charge bien et vite les demandeurs. La mise en place d'une Agence nationale de l'asile compétente pour toute la procédure, y compris l'enregistrement initial, correspondrait à cette logique de droit et d'efficacité. La suspension *de facto* du droit d'asile au cours de cette crise sanitaire confirme la nécessité de donner aux agents publics concernés l'impulsion et les moyens de se mobiliser autour d'une grande mission et de déployer un travail en commun avec le monde associatif, ce qui suppose notamment d'ouvrir le pilotage de la politique de l'asile à d'autres acteurs ministériels, notamment sociaux.

Des États généraux rassemblant des salariés de l'asile, agents publics et travailleurs sociaux, devront permettre à chacune et à chacun d'employer des expertises et des engagements qui ne manquent ni dans les préfectures, ni à l'OFII, ni à l'OFPPRA et à la CNDA, ni dans les associations, pour peu que l'on sache collectivement redonner du sens à cette action : la pleine application du droit dans toutes ses dimensions.

Il convient à tout cela d'ajouter une politique d'intégration des réfugiés qui n'est qu'un aspect d'une politique d'intégration des étrangers en panne dans notre pays. Les propositions ne manquent pourtant pas, notamment celles du député Aurélien Taché, pas plus que les mobilisations comme celle d'Alain Régnier, le délégué interministériel en charge, ou du monde associatif. Elles restent pourtant insuffisantes pour l'apprentissage linguistique, la formation professionnelle, l'emploi, le logement, la santé physique et mentale, le partage des valeurs républicaines.

Ces politiques, comme bien d'autres, restent marquées par la difficulté que rencontre notre État à se positionner

en appui des dynamiques sociales. Les envies d'accueillir sont présentes dans notre pays – les inquiétudes aussi, qui appellent un accueil organisé – mais elles ne sont que peu mises à contribution.

Cette crise sanitaire semble ouvrir des yeux au sein de l'État sur la contribution des différents acteurs de la société, notamment dans les associations, à la satisfaction de nombreux besoins et politiques publiques.

L'avenir nous dira si ce moment aura été l'occasion de sortir d'un gâchis qui aura conduit trop souvent les pouvoirs publics non seulement à tourner le dos aux mobilisations de la société pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, mais même à chercher *de facto* à les décourager au nom de politiques dissuasives.

Chacun devra faire sa part du chemin. Dès lors que la démonstration pourra être faite que notre droit et ses conditions de mise en œuvre auront été mises à la hauteur de nos obligations et impératifs, chacun devra prendre sa part de responsabilité pour mieux accueillir et protéger, mais aussi pour faire respecter les limites au séjour que notre nation est en droit, dans la limite de ses engagements internationaux – on pense notamment à l'asile et au droit à la vie familiale – d'imposer.

Tout cela ne sera possible que si non seulement les conditions de mise en œuvre du droit d'asile évoluent, mais encore si la pression qui ne cesse de s'exercer sur lui s'atténue par l'ouverture de nouvelles voies de migrations légales. À défaut, l'avenir sera encore plus obscurci par la sensation d'un détournement de ce droit.

Il nous faut donc construire, de manière étanche au regard du droit d'asile, de nouvelles catégories de droit au séjour. Dans un moment de doute et d'interrogations sur la présence des étrangers parmi nous – caractéristique des temps de crises sociale et culturelle comme de nombreux pays en vivent –, tout cela doit avancer dans la rigueur et la transparence. La délibération collective – qui nous fait tant défaut – devrait s'emparer de la définition de critères clairs de droit au séjour dans différents domaines pour qu'ils soient mis en œuvre avec célérité, sans chausse-trappe, selon des procédures simplifiées, avec des titres durables et des limites respectées – des reconduites à la frontière mises en œuvre – lorsque les catégories de séjour, élargies, sont épuisées.

Cela vaut notamment pour la protection humanitaire. À l'issue d'une large consultation des acteurs – juristes, travailleurs sociaux, médecins, psychologues, fonctionnaires –, des critères de droit et des procédures devraient être établis pour des personnes qui ne relèvent pas du droit d'asile mais qui sont en détresse humanitaire et doivent donc être accueillies. On pense aux étrangers gravement malades, aux personnes victimes de sévices lors du parcours migratoire, aux victimes d'exploitation sexuelle et d'autres formes de traite.

Il y a là le moyen de réduire cette « zone grise », le nombre de ces « ni-ni » qui constituent autant de situations d'indignité au détriment des intéressés comme de toutes celles et ceux qui les accompagnent. Mais cela devra se faire selon des critères aussi clairs que possible et non en cherchant à déguiser une volonté de régularisation collective – qui serait un nouveau constat d'échec et le vecteur de nouvelles suspensions dans l'esprit public.

Il s'agit également de préparer, au niveau international, européen et français, les moyens de la protection des déplacés environnementaux. Là encore il s'agit non seulement de répondre à une obligation croissante, mais aussi d'alléger la pression sur le droit d'asile qui s'exerce sans doute déjà et qui ira grandissante avec l'amplification des dégâts environnementaux. Combien, parmi les demandeurs d'asile déboutés en France, fuient en réalité des désastres environnementaux ? Nous devrions rapidement nous atteler à la rédaction des outils juridiques adaptés.

L'avenir du droit d'asile dans notre pays passe également par celui de la migration de travail. Tant qu'un cadre juridique adapté ne sera pas posé pour la migration professionnelle, la demande d'asile continuera à grossir de celles et ceux qui ne devraient pas s'y trouver mais n'ont aujourd'hui d'autres choix. Il s'agit également d'une nécessité pour notre économie au vu du nombre des emplois à pourvoir. Il convient d'y pourvoir, de manière souple et adaptée aux besoins des entreprises, en veillant à l'impact sur les salaires et les conditions de travail des travailleurs dans l'emploi, comme sur les chômeurs. C'est pourquoi il conviendrait de revoir le cadre de fonctionnement de cette politique, notamment en y associant, dans les bassins d'emploi, les partenaires sociaux.

L'avenir de la politique de l'asile dans notre pays tient donc à elle-même, mais aussi à la construction d'une politique migratoire dans son ensemble, si respectueuse du droit d'asile qu'elle veillerait à lui redonner de l'oxygène en ouvrant d'autres cadres légaux, distincts, organisés à la migration, pour satisfaire à d'autres obligations humanitaires comme aux besoins de notre économie.

Rien de durable ne se fera sans notre capacité collective à construire un nouveau consensus autour d'un droit d'asile et d'un droit au séjour pleinement respectueux de nos obligations humanitaires ou des besoins du pays, de ses potentialités et de ses limites ainsi redéfinies. Les tentatives d'instrumentalisation ne manqueront pas. Mais si la délibération collective permet d'aboutir à un cadre clair et transparent, chacune, chacun sera face à elle-même, à lui-même, pour gravir sa part de chemin afin de le faire pleinement respecter au bénéfice de tous.

Les migrants ne sont pas des épouvantails pour nous alerter sur les risques du changement climatique

par François Gemenne, directeur de l'Observatoire Hugo à l'Université de Liège (Belgique), enseignant à Sciences Po

Les récentes mobilisations contre le changement climatique, qu'elles soient menées par la jeune activiste Greta Thunberg et les jeunes du monde entier, ou par des mouvements de désobéissance civile comme Extinction Rebellion, ont installé la question du climat parmi les principales préoccupations des Européens. Après avoir été longtemps confiné dans un silo environnemental, le changement climatique semble enfin reconnu comme un enjeu politique de premier plan – en quelque sorte, il est entré en démocratie. Reste maintenant à traduire ceci en actions politiques concrètes : en la matière, la crise du coronavirus offre à la fois certaines opportunités mais présente aussi une série d'écueils.

Dans les pays en développement, les impacts du changement climatique sont déjà des facteurs importants de migrations et de déplacements, à la fois internes et internationaux. Au cours de l'année 2019, 24,9 millions de personnes ont été déplacées au sein de leur pays à la suite de catastrophes naturelles, dans 140 pays⁴⁵⁶. Ce chiffre représente le triple du nombre de déplacés internes en 2019 par des conflits et des violences (8,5 millions). La plupart de ces déplacements étaient concentrés en Asie : le Bangladesh, la Chine, l'Inde et les Philippines ont chacun enregistré plus de 4 millions de déplacements. Sur ces 24,9 millions de déplacés, 23,9 millions ont été déplacés par des catastrophes liées au climat, en particulier des inondations ou des ouragans. Ces phénomènes seront considérablement aggravés, dans leur fréquence et leur intensité, par le changement climatique. A ces déplacés s'ajoutent ceux qui migrent en raison d'impacts plus graduels du changement climatique, comme la dégradation des sols ou la hausse du niveau des mers. Ces migrations sont souvent espacées et graduelles, et souvent elles ne sont pas comptabilisées dans les statistiques.

Leurs facteurs de déclenchement se mêlent à des facteurs économiques et politiques, qu'ils influencent profondément. Ainsi, de nombreux conflits qui ravagent l'Afrique de l'Est sont liés à l'usage des terres, donc certaines sont rendues incultivables par les sécheresses ou les changements dans les précipitations. De même, en Afrique de l'Ouest où la moitié des ménages dépendent directement de l'agriculture de subsistance, toute modification de la température ou de la pluviométrie a un impact direct sur les ressources économiques de la population, ce qui pousse beaucoup à la migration.

Pourtant, lorsque les débats publics abordent la question des « migrations climatiques », c'est toujours au futur, avec l'idée qu'il s'agit là de la nouvelle « vague migratoire », avec des centaines de millions de « réfugiés climatiques » annoncés à d'incertains horizons. Sauf si nous nous décidons à réduire drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre, il est en effet possible, sinon probable, que les impacts du changement climatique amènent des millions de personnes à devoir migrer au cours des prochaines années. Mais je pense que nous commettrions une grave erreur si nous utilisions cet argument pour convaincre de la nécessité de lutter contre le changement climatique. Voici pourquoi.

En premier lieu, il est fallacieux de présenter les migrations et déplacements liés au changement climatique comme un risque futur. C'est déjà une réalité, qui demande à la fois l'examen des chercheurs, l'attention des médias et des réponses politiques. Quand nous parlons des milliards de personnes qui pourraient être déplacées d'ici 2050 ou d'ici la fin du siècle, nous oublions les millions qui sont déjà déplacés aujourd'hui, pour les mêmes raisons. La question des « migrations climatiques »

456. Internal displacement monitoring centre (IDMC), Norwegian refugee council (NRC), *Global report on internal displacement*, 28 avril 2020

n'est pas une catastrophe annoncée : c'est avant tout une réalité qui touche des millions de personnes, partout dans le monde.

Ensuite, cette rhétorique isole les personnes déplacées par les impacts du changement climatique de celles qui sont déplacées par d'autres facteurs, économiques ou politiques, comme si les « migrations climatiques » étaient une nouvelle catégorie migratoire, amenée par le changement climatique, indépendante des autres dynamiques de migrations. La réalité, c'est que les personnes déplacées par les impacts climatiques sont aussi déplacées pour d'autres motifs, notamment économiques ou politiques. Dans beaucoup d'endroits du monde, la situation politique ou les conditions économiques sont profondément enracinées dans l'environnement. Et toute perturbation des conditions environnementales a des conséquences économiques et politiques immédiates. C'est souvent une vue très occidentale que de séparer les motifs environnementaux, économiques et politiques, comme si ces motifs étaient indépendants les uns des autres dans le déclenchement des migrations. Le changement climatique lui-même est d'ailleurs une question profondément économique et politique, bien loin

d'être un « simple » problème environnemental. Pour le dire simplement, c'est une forme de persécution que nous, occidentaux, exerçons à l'encontre des populations les plus vulnérables de la planète. Nous sommes désormais parfaitement conscients des conséquences dramatiques de nos émissions de gaz à effet de serre : notre incapacité à les réduire s'assimile donc à une forme de persécution politique, qui soulève d'importantes questions concernant la protection des déplacés et notre responsabilité à leur égard.

Pour finir, le principal problème de cette rhétorique est qu'elle ne sert aucunement les intérêts de ceux qui devraient être protégés. Cette caractérisation des migrations climatiques comme une crise migratoire à venir risque bien, en réalité, d'alimenter les sentiments d'hostilité à l'égard des migrants et des réfugiés. Il n'est pas certain que cette rhétorique parvienne à convaincre les gouvernements de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, mais il est probable qu'elle les pousse plutôt à renforcer encore la surveillance de leurs frontières et à durcir les politiques d'asile et d'immigration : une manière à se préparer aux « impacts humains » du changement climatique, mais pas celle qu'on espérait.



La lande vue du ciel, 13 décembre 2015. huile sur toile. 2017 © Pascale Consigny

Quelle protection pour les déplacés environnementaux en droit international ?

par **Bérangère Taxil**, professeure de droit international à l'Université d'Angers et **Elise Rouillé**, pilote de la clinique juridique *The Lighthouse* à l'Université d'Angers, avec la collaboration de **Sarah Leclerc**, étudiante en Master 2 droit international et européen à l'Université d'Angers.

Selon les études, on pourrait compter 150 à 250 millions de déplacés climatiques à l'horizon 2050, alors que le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) recense actuellement « seulement » 25 millions de réfugiés. Or, pour les premiers, aucun statut international n'existe.

L'expression « réfugiés climatiques », née d'un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 1985, fâche les personnes concernées, à commencer par le président du Kiribati, État menacé de submersion comme son voisin Tuvalu : elle les réduit à une position de victime impuissante perdant sa dignité⁴⁵⁷. Elle est aussi impropre, tout le monde en convient, des juristes aux sociologues. Le HCR la réfute vigoureusement, à raison. Même ceux qui l'emploient le font à dessein, uniquement pour mettre l'accent sur la dimension largement contrainte de la migration environnementale et non pour sous-entendre que le droit d'asile en serait le cadre idoine⁴⁵⁸. Il ne peut effet appréhender le phénomène de manière satisfaisante. D'autres champs du droit international sont bien plus prometteurs, qui élaborent un cadre juridique plus adéquat.

Le droit d'asile : un droit inadéquat ?

D'abord, la migration environnementale ne relève pas de la persécution mais du désastre.

Ce n'est pas tant en raison d'un seuil de gravité insuffisant de l'événement déclenchant la fuite, ou de l'absence d'une discrimination précise vers les individus concernés. La persécution, (mal) définie par les lignes directrices du HCR⁴⁵⁹, est une violation grave des droits fondamentaux. Or, *o tempora o mores*, le droit d'asile n'a pas été conçu pour

protéger contre la violation du droit à la santé, du droit à l'alimentation, du droit à l'eau, ou du droit à un niveau de vie suffisant, et encore moins du droit à l'environnement, mais bel et bien contre les atteintes à la liberté, à la sûreté, à l'intégrité physique. Les droits économiques, sociaux et culturels au cœur de notre sujet ne sont encore aujourd'hui que de « pauvres droits »⁴⁶⁰ et on peinera à trouver exemple que leur violation, fût-elle grave et répétée, entraîne reconnaissance d'un besoin de protection internationale. Reste également l'idée fermement ancrée dans les organes de l'asile que le statut de réfugié protège contre un auteur identifiable de persécution (humain ou institution), qui ne peut être l'environnement ou le climat, même si certains de ses éléments deviennent des sujets de droit à la faveur de la consécration du statut juridique de tel ou tel fleuve. Dès lors, le concept de persécution économique ou environnementale n'est pas près d'être juridiquement consacré.

Ensuite, aucun motif environnemental ne rend éligible à une protection internationale

On semble enfoncer des portes ouvertes : aucun des cinq motifs énoncés exhaustivement par la Convention de Genève de 1951 ne permet de protéger une personne fuyant son environnement. Ce n'est ni racial, ni religieux, ni national, ni une opinion politique, et les déplacés environnementaux ne forment pas un groupe social distinct du reste de la population. Certes, on pourra considérer à titre exceptionnel qu'un paysan s'insurgeant contre un projet minier dévastateur exprime une opinion politique ; que certains peuples autochtones au mode de vie fondé sur des normes sociales environnementales pourraient être considérés comme groupe social puisqu'il s'agit de caractéristiques essentielles à leur identité et qu'ils sont perçus différemment

457. « When you talk about refugees – climate refugees – you're putting the stigma on the victims, not the offenders. We don't want to lose our dignity. We're sacrificing much by being displaced, in any case. So, we don't want to lose that, whatever dignity is left. So, the last thing we want to be called is 'refugee' » : Interview du Président Anote Tong, Président du Kiribati 12 Mai 2009, par Jane McAdam, in *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 41.

458. F. Gemenne, *Une bonne raison de parler de « réfugiés climatiques, Migrations forcées*, 2015, n° 49, p. 70.

459. HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 2011, §51.

460. D. Roman (dir), *Droits des pauvres, pauvres droits ?*, Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux, CREDOF, novembre 2010, 482 p.

la société. La notion a déjà montré son élasticité au cours des vingt dernières années. Mais cela ne peut rester que marginal. Au demeurant, aucun des demandeurs d'asile venant de Kiribati et Tuvalu n'a obtenu gain de cause en Nouvelle-Zélande. Il en va de même pour la piste de la protection subsidiaire (PSb). Oui, la dégradation irréversible de son environnement pourrait potentiellement constituer un traitement inhumain ou dégradant, si l'on voulait bien étendre son interprétation qui, partout en Europe, implique une atteinte grave, volontaire, à l'intégrité mentale ou physique : humiliation et avilissement doivent être au menu, avec une intention discriminatoire. On pourrait certainement adopter une lecture plus souple des conflits fonciers au Bangladesh.

Quoiqu'il en soit, il ne faut pas trop espérer de la porte entrouverte en janvier 2020 par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Ioane Teitiota*⁴⁶¹. Ce ressortissant de Kiribati espérait devenir le premier « réfugié climatique » reconnu comme tel, et contestait le rejet de sa demande d'asile par les juges néo-zélandais. Le comité onusien lui donne tort au fond, mais sa jurisprudence (non contraignante) permet de manière toute théorique de considérer que le refoulement vers une destination environnementalement dangereuse serait une atteinte au droit à la vie et un traitement inhumain. Toutefois, le seuil exigé (un risque imminent d'une violation arbitraire) mène à attendre que la situation soit vraiment désespérée et que l'État soit en situation de carence fautive. Or, en l'espèce, même celle – pourtant déjà extrême – de Kiribati ne l'est pas suffisamment, de l'avis du Comité comme des juges néo-zélandais.

Enfin, le droit d'asile est trop individualiste pour inclure les groupes concernés

On pourrait étendre l'interprétation du droit d'asile, au prix d'acrobaties juridiques et intellectuelles. Cela ne suffirait pas pour autant, le problème est ailleurs : il est celui de l'individualisation des craintes. Perçoit-on l'absurde à exiger de chaque habitant de Kiribati, Tuvalu ou de la Faute-sur-mer

qu'il prouve que sa situation en relève, entretiens individuels et longues procédures à l'appui ? Non. Or, en Europe et en France, chaque tentative d'adopter une approche collective et *prima facie* des exils forcés finit par rester lettre morte.

On ne le perçoit hélas que trop bien, avec la PSc et le « réfugié de guerre », expression tout aussi impropre que celle de réfugié climatique. Cette protection se prête bien (théoriquement seulement) à une approche de groupe : la violence armée est aveugle⁴⁶², comme l'est la montée des eaux. D'ailleurs, les principes directeurs n° 12 de décembre 2016 du HCR sur la violence de guerre exhortaient à une approche plus souple de l'individualisation des craintes et à élargir la protection conventionnelle aux victimes de guerre. « L'idée selon laquelle il faut singulariser les cas de chaque réfugié est un mythe », avait déclaré le Haut-commissaire adjoint du HCR Volker Türk⁴⁶³. Ces déclarations ont été reçues avec scepticisme. On exige encore et à nouveau de l'exilé syrien ou somalien qu'il démontre des craintes liées à sa situation individuelle et non à une situation générale. Les organes de l'asile jonglent avec des appréciations géopolitiques instables (et parfois discutables) des niveaux de violence du conflit et la tendance, diffuse mais réelle, est au durcissement de l'exigence d'individualisation. La crainte sécuritaire est passée par là, qui justifie la nécessité d'un entretien individuel.

Ainsi en est-il aussi de la fameuse directive « protection temporaire »⁴⁶⁴, sur laquelle on n'épiloguera pas : elle semble « caduque », consumée dans les atermoiements politiques de 2015 sur le seuil quantitatif de « massif » et les méandres des procédures européennes à suivre. Le refus de la qualification « afflux massif », épouvantail xénophobe, peut sembler ironique si l'on compare avec la loi Besson de 2011 considérant comme arrivée massive un groupe de dix personnes sur une plage, pour créer une zone d'attente « sac à dos ». Reste que l'article 78.2.b du TFUE impose à l'Union de prévoir « un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ». Mais finalement il n'est pas plus adéquat que la Convention de Genève, car dans afflux

massif s'entend aussi le caractère soudain et imprévu d'une crise ponctuelle : adapté à certaines catastrophes (naturelles ou pas), il est l'exact contraire des déplacements liés aux changements climatiques durables.

En somme, ce droit d'asile individualisant, qui réagit a posteriori et dans l'urgence à des situations humanitaires désespérées, n'est pas le bon. D'ailleurs, il ne sert que pour autant que la personne ait déjà fui ailleurs. Or, les déplacés environnementaux ne franchissent pas les frontières, la majorité d'entre eux étant des déplacés internes. Dès lors, le cœur même de la Convention de Genève (le principe de non-refoulement de l'article 31) en devient largement inutile, tout comme sa version élargie dans les instruments de droits de l'homme. L'absence d'opportunité juridique de la rediscuter est complétée par des raisons politiques : d'une part, le risque est constamment rappelé par le HCR de détricotage d'un droit d'asile chèrement conquis et qui s'est universalisé malgré l'intention première des rédacteurs de limiter au cadre et à la temporalité européenne. D'autre part, donner l'asile peut mettre à mal les relations diplomatiques entre États, les affaires Snowden ou Assange l'ont rappelé avec éclat. Or, pour gérer ce problème environnemental global, il faut des solutions globales reposant sur une forte coopération entre États d'origine et d'accueil des déplacés.

Vers un droit international du déplacement environnemental ?

Droit international de l'environnement et droit international des droits de l'homme ont associé progressivement leurs logiques différentes pour forger un cadre commun plus adéquat.

Le processus : humanisation du droit de l'environnement et verdissement des droits de l'homme

Le premier cadre, le droit de l'environnement, est essentiel du fait de son approche globale d'une indispensable coopération interétatique. L'interdépendance se traduit

par le principe de « responsabilités communes mais différenciées » consacré à l'article 4 de la Convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 : pays du Nord et pays du Sud sont dans le même bateau mais rameront en fonction de leurs moyens, le Nord devant compenser les dommages causés au Sud. La coopération, elle, se concrétise par l'anticipation de situations irréversibles pouvant mener à la disparition d'États. En 1994, la convention sur la lutte contre la désertification (un traité ratifié par moins de 197 États, c'est rare) établit le constat du lien entre un phénomène environnemental (aux « *facteurs physiques, biologiques, politiques, sociaux, culturels et économiques* ») et ses conséquences migratoires, et appelle à des politiques migratoires visant à « *réduire la pression démographique sur les terres* » (article 8.3.b). Les leçons à tirer du constat seront bien plus tardives, et relèvent pour l'essentiel de la *soft law*, registre des préconisations plus que des obligations. La COP-16 à Cancun en 2010 en livrera les principes fondateurs : l'adaptation aux changements climatiques est indispensable ; elle doit comprendre tant des mesures permettant aux populations de rester sur place (les déplacements massifs ayant à leur tour des conséquences dommageables pour l'environnement) que l'organisation anticipée des déplacements inévitables. Résilience d'un côté, réinstallations programmées de l'autre, tels sont les devoirs des États.

Le second cadre, les droits de l'homme, comporte le même inconvénient majeur que le droit d'asile (qui en fait partie, au demeurant) : sa logique individualisante. Le droit de l'homme universaliste s'érige contre l'État à qui un citoyen demande réparation d'un préjudice tout personnel. Néanmoins, il présente trois intérêts dans le contexte actuel. D'abord, la justiciabilité d'un droit à l'environnement progresse. Conséquence, la « justice climatique » est placée à l'agenda des prétoires et sert d'aiguillon pour responsabiliser les États, mettant en lumière des promesses de papier non tenues. La compensation du préjudice écologique est à l'affiche. Ensuite, on l'a vu avec l'affaire *Ioane Teitiota*, il rappelle que les déplacés environnementaux restent bénéficiaires, où qu'ils se trouvent, de tous les droits fondamentaux les plus essentiels à la satisfaction de besoins essentiels, à commencer par le droit à la vie⁴⁶⁵. Enfin, il est le cadre qui a permis aux

461. Comité des droits de l'homme, *Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, 7 janvier 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016

462. La CJUE indique que « la violence en cause (...) est qualifiée d'« aveugle », terme qui implique qu'elle peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle » - CJUE [GC] 17 février 2009 *Elgafaji* (Pays-Bas), C-465/07, § 34.

463. HCR, *Le HCR exhorte les gouvernements à considérer les personnes fuyant les guerres en tant que réfugiés*, Point presse, 2 décembre 2016.

464. Directive 2001/55 du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

465. « La dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie » : Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 36 : Article 6- droit à la vie », 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36.

organes onusiens (HCR en tête⁴⁶⁶) et à l'Union africaine d'élaborer un régime juridique spécifique aux déplacés internes, fort utile dans le contexte actuel. La convention de Kampala est un modèle du genre⁴⁶⁷. Mentionnant catastrophes naturelles et changements climatiques, elle pose toutes les bases d'un régime complet : mécanismes étatiques d'alerte précoce et d'information, protection des personnes contre le déplacement arbitraire, protection et assistance humanitaire des déplacés, recherche d'alternatives ou compensation pour les déplacés, intégration locale et réinstallations durables.

Actualité et bilan du droit des déplacés environnementaux

Dans un amoncellement de textes déclaratifs, adoptés dans des cadres institutionnels très divers, on retiendra que deux instruments non contraignants posent le cadre universel actuel. Né de l'initiative Nansen en 2015, l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières et dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques : on peut en suivre les avancées depuis la *Platform on Disaster Displacement* lancée en 2016 et présidée par la France en 2020⁴⁶⁸. Du côté onusien, c'est le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté en 2018 qui vise à régir (notamment) la migration environnementale.

Ces textes reposent sur la bonne volonté des États d'origine comme des États d'accueil des déplacés environnementaux. Aux premiers, ils suggèrent d'anticiper et de gérer des déplacements internes. C'est ainsi que Vanuatu a lancé en 2018 son programme national en la matière, comprenant une réinstallation planifiée comme solution de « dernier recours »⁴⁶⁹. Le Vietnam, dans son projet « *living by floods* » lancé dès 1996, est désormais activement engagé dans la réinstallation interne des populations exposées à des crues soudaines près du delta du Mekong. Kiribati, de son côté, a racheté des terres à son lointain voisin Fidji, comme alternative. Les États d'accueil, quant à eux, sont invités à admettre les déplacés (en délivrant des visas ou suspendant l'obligation de visa) et à ne pas les expulser vers une destination environnementalement dangereuse.

Cependant, à l'heure actuelle, la création de ces visas « humanitaires » reste très timide, et leur octroi demeure discrétionnaire. États-Unis, Canada, Brésil, pratiquent de longue date ces « protections temporaires ». En Europe, de rares législations d'immigration (Suède et Finlande) évoquent expressément le motif « catastrophe environnementale ». En France, des propositions émergent⁴⁷⁰. La Nouvelle-Zélande a renoncé à un tel projet en 2018, du fait de l'opposition des États d'origine du Pacifique au symbole du « refuge humanitaire », pour privilégier des mesures d'aide financière à la résilience sur place. Il faut dire que la facture est salée, pour reconstruire et réparer en permanence les dommages environnementaux. L'alternative est parfois préférable : au-delà des visas et titres de séjour, des accords bilatéraux ou régionaux sont encouragés, qui permettent de prévoir une intégration durable par le travail. La Nouvelle-Zélande a ainsi conclu un accord avec plusieurs États du Pacifique menacés de submersion, pour un « *Pacific Access Category Resident Visa* ».

Conclusion : faut-il un outil universel contraignant ?

Un traité international unique pourrait être intéressant afin de centraliser des processus normatifs éclatés, harmoniser et adapter un régime juridique incluant prévention des causes, responsabilités partagées des États et protection des groupes concernés. Il servirait aussi à formaliser les engagements des États et à les traduire dans les ordres juridiques internes. Cependant, le processus conventionnel est très long et cette perspective peu crédible, même si des initiatives doctrinales en ce sens existent⁴⁷¹. Les réalisations locales et régionales utiles sont déjà à l'œuvre. En outre, dans un contexte de crise sanitaire mondiale, les États réagissent de manière attendue mais dangereuse pour la gouvernance des migrations : fermeture complète des frontières et attention focalisée exclusivement sur le coronavirus.

Les déplacés environnementaux devront-ils attendre ? Non ! On ne peut pas regarder ailleurs en leur sifflant d'aller là-haut sur la colline pendant que la maison brûle.



Refuge . Bateau Aquarius. © Bruno FERT

466. UNHCR, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998

467. Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 22 octobre 2009.

468. Pour consulter la plateforme : <https://disasterdisplacement.org/>

469. OIM, *Vanuatu lance une politique nationale sur le changement climatique et le déplacement causé par les catastrophes*, Communiqué de presse, 28 septembre 2018.

470. Collège de praticiens du droit des étrangers (Dir.P. Brice), *Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République*, 21 janvier 2020.

471. Projet de *Convention internationale pour la protection des déplacés environnementaux* rédigé par la clinique juridique The Lighthouse de l'Université d'Angers, au sein du rapport précité note 14.

✧ Déclaration des poètes

1 - Les poètes déclarent : Ni orpheline, ni sans effets, aucune douleur n'a de frontières !

2 - Les poètes déclarent que dans l'indéfini de l'univers se tient l'énigme de notre monde, que dans cette énigme se tient le mystère du vivant, que dans ce mystère palpita la poésie des hommes : pas un ne saurait se voir dépossédé de l'autre !

3 - Les poètes déclarent que l'accomplissement mutuel de l'univers, de la planète, du vivant et des hommes ne peut s'envisager que dans une horizontale plénitude du vivant – cette manière d'être au monde par laquelle l'humanité cesse d'être une menace pour elle-même. Et pour ce qui existe...

4 - Les poètes déclarent que par le règne de la puissance actuelle, sous le fer de cette gloire, ont surgi les défis qui menacent notre existence sur cette planète ; que, dès lors, tout ce qu'il existe de sensible de vivant ou d'humain en dessous de notre ciel a le droit, le devoir, de s'en écarter et de concourir d'une manière très humaine, ou d'une autre encore bien plus humaine, à sa disparition.

5 - Les poètes déclarent qu'aller-venir et dévorer de par les rives du monde sont un Droit poétique, c'est-à-dire : une décence qui s'élève de tous les Droits connus visant à protéger le plus précieux de nos humanités ; qu'aller-venir et dévorer sont un hommage offert à ceux vers qui l'on va, à ceux chez qui l'on passe, et que c'est une célébration de l'histoire humaine que d'honorer la terre entière de ses élans et de ses rêves. Chacun peut décider de vivre cette célébration. Chacun peut se voir un jour acculé à la vivre ou bien à la revivre. Et chacun, dans sa force d'agir, sa puissance d'exister, se doit d'en prendre le plus grand soin.

6 - Les poètes déclarent qu'en la matière des migrations individuelles ou collectives, trans-pays, trans-nations et trans-monde, aucune pénalisation ne saurait être infligée à quiconque, et pour quoi que ce soit, et qu'aucun délit de solidarité ne saurait décentement exister.

7 - Les poètes déclarent que le racisme, la xénophobie, l'indifférence à l'Autre qui vient qui passe qui souffre et qui appelle sont des indécences qui dans l'histoire des hommes n'ont ouvert la voie qu'aux exterminations, et donc que ne pas accueillir, même pour de bonnes raisons, celui qui vient qui passe qui souffre et qui appelle est un acte criminel.

8 - Les poètes déclarent qu'une politique de sécurité qui laisse mourir et qui suspend des libertés individuelles au nom de l'Ordre public contrevient au principe de Sûreté que seul peut garantir l'exercice inaliénable indivisible des Droits fondamentaux.

9 - Les poètes déclarent qu'une Constitution nationale ou supranationale qui n'anticiperait pas les procédures d'accueil de ceux qui passent qui viennent et qui appellent, contreviendrait de la même manière à la Sûreté de tous.

10 - Les poètes déclarent qu'aucun réfugié, chercheur d'asile, migrant sous une nécessité, éjecté volontaire, aucun déplacé poétique, ne saurait apparaître dans un lieu de ce monde sans qu'il n'ait – non pas un visage mais tous les visages, non pas un cœur tous les cœurs, non pas une âme toutes les âmes. Qu'il incarne dès lors l'Histoire de toutes nos histoires et devient par ce fait même un symbole absolu de l'humaine dignité.

11 - Les poètes déclarent que jamais plus un homme sur cette planète n'aura à fouler une terre étrangère – toute terre lui sera native –, ni ne restera en marge d'une citoyenneté – chaque citoyenneté le touchant de ses grâces –, et que celle-ci, soucieuse de la diversité du monde, ne saurait décider des bagages et outils culturels qu'il lui plaira de choisir.

12 - Les poètes déclarent que, quelles que soient les circonstances, un enfant ne saurait naître en dehors de l'enfance ; que l'enfance est le sel de la terre, le sol de notre sol, le sang de tous les sangs, que l'enfance est donc partout chez elle, comme la respiration du vent, le salubre de l'orage, le fécond de la foudre, prioritaire en tout, plénière d'emblée et citoyenne d'office.

13 - Les poètes déclarent que la Méditerranée entière est désormais le Lieu d'un hommage à ceux qui y sont morts, qu'elle soutient de l'assise de ses rives une arche célébrante, ouverte aux vents et ouverte aux plus infimes lumières, épelant pour tous les lettres du mot accueil dans toutes les langues, dans tous les chants, et que ce mot constitue uniment l'éthique du vivre-monde.

14 - Les poètes déclarent que les frontières ne signalent qu'une partition de rythmes et de saveurs, qui n'oppose pas mais qui accorde, qui ne sépare que pour relier, qui ne distingue que pour rallier, et que dès lors aucun cerbère, aucun passeur, n'y trouvera à sévir, aucun désir n'y trouvera à souffrir.

15 - Les poètes déclarent que toute Nation est Nation-Relation, souveraine mais solidaire, offerte au soin de tous et responsable de tous sur le tapis de ses frontières.

16 – Frères migrants, qui le monde vivez, qui le vivez bien avant nous, les poètes déclarent en votre nom, que le vouloir commun contre les forces brutes se nourrira des infimes impulsions. Que l'effort est en chacun dans l'ordinaire du quotidien. Que le combat de chacun est le combat de tous. Que le bonheur de tous clignote dans l'effort et la grâce de chacun, jusqu'à nous dessiner un monde où ce qui verse et se déverse par-dessus les frontières se transforme là même, de part et d'autre des murs et de toutes les barrières, en cent fois cent fois cent millions de lucioles ! – une seule pour maintenir l'espoir à la portée de tous, les autres pour garantir l'ampleur de cette beauté contre les forces contraires.

Patrick Chamoiseau

*Paris, Genève, Rio,
Porto Alegre, Cayenne,
La Favorite,
Décembre 2016*

Annexes

Table des annexes

Monde

Annexe 1 : Demande d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2011-2019. 174

Europe

Annexe 2 : Primo-demandeurs d'asile dans l'UE et ratio par rapport à la population, 2000-2019 176

Annexe 3 : Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile pour quelques nationalités dans les pays de l'Union européenne, 2013-2019 178

Annexe 4 : Primo-demandeurs d'asile ressortissant de pays tiers dans l'Union européenne, 2019-2018 179

Annexe 5 : Décisions de protection dans l'Union européenne, 2019 180

France

Annexe 6 : Aperçu de la procédure d'asile en France. 181

Annexe 7 : Evolution de la demande de protection internationale en France, 2000-2019 184

Annexe 8 : Evolution des décisions de protection internationale, 2000-2019 185

Annexe 9 : Demandes et décisions sur l'asile, 2019. 186

Annexe 10: Évolution de la demande d'asile par pays d'origine, 2002-2019. 196

Annexe 11 : Évolution du traitement de la protection internationale, 2008-2019. 201

Annexe 12 : Évolution du taux global d'accord par pays, 2003-2019. 202

Annexe 13 : Évolution du nombre de réfugiés inscrits sur les registres de l'OFPRA, 2002-2019. 207

Annexe 14 : Évolution de la demande d'asile par département de résidence, 2018-2019. 208

Annexe 1 - Monde

Demandes d'asile en cours dans 44 pays industrialisés, 2011-2019

Source : HCR

PAYS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	mi-2019
Albanie	20	20	230	430	830	2 752	44	162	233
Allemagne	45 740	64 540	109 580	173 070	420 625	587 346	429 304	369 284	339 872
Arménie	70				66	82	71	115	130
Australie	11 510	15 790	11 740	8 960	20 677	29 590	47 978	60 645	62 680
Autriche	14 420	17 410	17 500	28 060	80 075	76 409	56 304	37 364	31 204
Azerbaïdjan	220				220	230	123	209	132
Biélorussie	90				279	231	288	194	151
Belgique	26 000	18 530	12 500	13 870	36 009	24 111	18 760	19 550	10 893
Bosnie Herzégovine	40	50	100	50	23	53	237	1 010	601
Bulgarie	890	1 230	6 980	10 790	9 499	16 042	2 724	1 234	1 093
Canada	25 350	20 500	10 380	13 450	19 642	23 935	51 874	78 806	84 747
Corée du Sud	1 010	1 140	1 570	2 900	5 442	6 861	9 571		
Croatie	810	1 190	1 090	450	53	557	44	220	231
Chypre	1 770	1 630	1 350	1 730	2 252	3 088	3 812	10 307	15 759
Danemark	3 810	6 190	7 560	14 820	2 948	6 339	4 265	2 719	1 956
Espagne	3 410	2 580	4 510	5 900	11 020	20 360	34 871	78 685	122 101
Estonie	70	80	100	150	86	43	44	34	35
États-Unis	70 030	78 410	84 400	121 160	286 168	542 649	642 721	718 994	724 387
Finlande	3 090	2 920	3 020	3 520	24 366	5 600	3 150	3 290	9 310
France	52 150	55 070	60 230	59 030	63 057	62 771	63 127	89 074	82 220
FYROM (ex-Macédoine)	740	640	1 350	1 260	17	21	27		
Géorgie	80				733	312	540	686	892
Grèce	9 310	9 580	8 220	9 450	26 141	39 986	44 221	76 099	79 237
Hongrie	1 690	2 160	18 570	41 370	36 693	3 413	678	124	196
Islande	80	110	170	160	161	161	344	475	420
Irlande	1 290	940	950	1 440	5 055	4 322	6 035	7 196	7 412
Italie	40 360	17 350	25 720	63 660	60 156	99 921	186 648	105 624	67 207
Japon	1 870	2 550	3 260	5 000	13 831	18 801	31 204	29 040	29 162
Lettonie	340	190	190	360	179	148	63	58	38

Liechtenstein	80	70	100	70	97	79	90	77	39
Lituanie	410	530	280	390	82	82	256	277	287
Luxembourg	2 080	2 000	990	970	2 395	2 213	1 495	1 485	1 171
Malte	1 860	2 060	2 200	1 280	590	902	1 378	1 871	1 951
Moldavie	70				110	85	81		
Monténégro	240	1 530	3 550	2 310	20	82	184	169	440
Nouvelle Zélande	310	320	290	290	159	303	403	475	436
Norvège	8 680	10 690	13 280	12 640	25 316	7 556	2 996	2 292	1 719
Pays-Bas	11 590	9 660	14 400	23 850	28 051	10 411	5 818	12 303	13 728
Pologne	5 090	9 170	13 760	6 810	3 303	3 431	2 902	3 065	3 108
Portugal	280	300	510	440	641	858	45	85	802
République Tchèque	490	510	490	920	659	775	811	1 935	1 887
Roumanie	1 720	2 510	1 500	1 550	432	74	1 540	1 487	376
Royaume-Uni	25 900	27 980	29 880	31 260	45 870	46 784	40 365	45 244	43 833
Russie	1 270				2 088	3 039	2 198	1 381	672
Serbie	3 320	2 770	5 130	16 590	116	130	154		242
dont Kosovo	190	50	60	100					
Slovaquie	320	550	280	230	173	38	26	17	7
Slovénie	310	260	240	360	103	319	274	263	360
Suède	29 650	43 890	54 260	75 090	157 046	83 103	51 646	37 942	31 255
Suisse	19 440	25 950	19 440	22 110	32 701	30 800	23 739	14 797	13 173
Turquie	16 020	26 470	44 810	87 820	212 408	245 955	308 855	311 719	317 820
Ukraine	890				6 502	6 573	6 229	6 408	2 103
TOTAL (44)	443 590	488 020	596 660	857 060	1 635 167	2 009 174	2 090 557	2 134 321	2 107 708
Afrique	294 995	421 551	443 400	457 743	1 367 409	537 609	610 268	611 970	603 498
Asie	187 702	92 546	104 436	197 789	396 662	456 116	559 612	593 759	619 941
Europe	45 695	327 598	335 969	457 566	1 083 567	1 147 920	993 776	924 193	871 730
Am. Latine & Caraïbes	64 822	22 604	23 944	26 374	44 887	88 056	184 128	513 854	759 306
Amérique du Nord	603	51 609	53 303	113 574	305 810	566 584	694 595	797 800	809 134
Océanie	359	20 832	26 403	15 442	21 606	30 223	48 519	61 708	63 682
Autres	301 108								
Total Général	895 284	936 740	987 455	1 268 488	3 219 941	2 826 508	3 090 898	3 503 284	3 727 291

Annexe 3

Évolution du nombre de primo-demandeurs d'asile de quelques nationalités¹ dans les 28 pays de l'Union européenne, 2013-2019

Source : Eurostat

Origine	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019	Part dans le total 2019
Syrie	45 820	119 000	362 715	334 815	102 375	80 965	75 740	-6%	11,50%
Afghanistan	20 715	37 855	178 290	182 875	43 800	41 095	54 675	33%	8,30%
Venezuela	95	315	785	4 715	13 010	22 205	44 790	102%	6,80%
Colombie	280	315	285	1 065	3 945	10 065	31 845	216%	4,80%
Irak	8 110	14 845	121 585	127 090	47 650	39 910	30 650	-23%	4,70%
Turquie	4 605	4 415	4 180	10 105	14 655	22 075	24 295	10%	3,70%
Pakistan	19 115	20 550	46 510	47 655	29 675	24 900	25 295	2%	3,90%
Géorgie	7 945	7 445	6 565	7 290	9 990	18 085	19 925	10%	3,00%
Nigéria	10 190	18 895	30 000	46 145	39 185	22 565	20 665	-8%	3,10%
Iran	10 720	9 700	25 400	40 210	17 325	23 290	22 325	-4%	3,40%
Albanie	10 505	16 145	66 145	29 145	22 270	19 580	20 500	5%	3,10%
Somalie	14 715	14 805	19 610	18 975	12 745	11 295	12 800	13%	1,90%
Autres [a]	215 010	298 395	394 505	355 960	297 985	251 320	273 415	9%	41,60%
Total [b]	367 825	562 680	1 256 575	1 206 045	654 610	587 350	656 920	12%	100%

[a] Autres pays hors de l'Union européenne

[b] Total de primo-demandeurs d'asile originaires de pays hors de l'Union européenne (les ressortissants de l'UE forment quelques centaines de demandes par an)

1. Les nationalités présentées correspondent aux douze premiers pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'Union européenne en 2019.

2. L'Union européenne comptait 27 États membres de 2010 à 2013, puis 28 à partir du 1er juillet 2013 avec l'élargissement à la Croatie.

Annexe 4

Europe : Primo-demandeurs d'asile ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, 2018-2019

Source : Eurostat

	Nombre de primo-demandeurs d'asile			Part du total de l'UE (%)		Nombre de primo-demandeurs par million d'habitants	
	2019	2018	Evolution (en %)	2019	2018	2019	2018
UE à 28	656 920	587 350	11,8	100	100	1 279	1 146
UE à 27 [hors UK]	612 670	548 950	11,6	-	-	-	-
Allemagne	142 450	161 885	-12	21,7	27,6	1 716 (10)	1 955 (5)
Autriche	10 775	11 580	-7	1,6	1,3	1 216 (12)	1 313 (10)
Belgique	23 100	18 130	27,4	3,5	3,1	2 016 (7)	1 591 (8)
Bulgarie	2 075	2 465	-15,8	0,3	0,3	296 (19)	350 (18)
Chypre	12 695	7 610	66,8	1,9	2	14 494 (1)	8 805 (1)
Croatie	1 265	675	87,4	0,2	0,1	310 (18)	164 (19)
Danemark	2 600	3 465	-25	0,4	0,4	448 (16)	599 (15)
Espagne	115 170	52 730	118,4	17,5	11,1	2 454 (5)	1 130 (12)
Estonie	100	90	11,1	0	0	75 (25)	68 (25)
Finlande	2 440	2 950	-17,3	0,4	0,4	442 (17)	534 (17)
France	119 915	111 415	7,6	18,3	19	1 789 (8)	1 665 (7)
Grèce	74 905	64 975	15,3	11,4	9,1	6 984 (3)	6 049 (2)
Hongrie	465	635	-26,8	0,1	0,1	48 (27)	65 (26)
Irlande	4 740	3 655	29,7	0,7	0,6	967 (13)	757 (14)
Italie	35 005	53 440	-34,5	5,3	6,5	580 (15)	884 (13)
Lettonie	180	175	2,9	0	0	94 (24)	90 (24)
Lituanie	625	385	62,3	0,1	0,1	224 (20)	137 (20)
Luxembourg	2 200	2 225	-1,1	0,3	0,3	3 584 (4)	3 696 (4)
Malte	4 000	2 035	96,6	0,6	0,6	8 104 (2)	4 278 (3)
Pays-Bas	22 480	20 465	9,8	3,4	3,1	1 301 (11)	1 191 (11)
Pologne	2 765	2 405	15	0,4	0,5	73 (26)	63 (27)
Portugal	1 735	1 240	39,9	0,3	0,2	169 (21)	120 (22)
République tchèque	1 570	1 350	16,3	0,2	0,2	147 (22)	127 (21)
Roumanie	2 455	1 945	26,2	0,4	0,4	126 (23)	100 (23)
Royaume-Uni	44 250	38 400	15,2	6,7	9	664 (14)	579 (16)
Slovaquie	215	155	38,7	0	0	39 (28)	28 (28)
Slovénie	3 615	2 800	29,1	0,6	0,5	1 737 (9)	1 355 (9)
Suède	23 125	18 075	27,9	3,5	3,5	2 260 (6)	1 786 (6)
Islande	730	805	-9,30%	-	-	-	-
Liechtenstein	145	40	-72,40%	-	-	-	-
Norvège	2 530	2 165	-14,40%	-	-	-	-
Suisse	13 465	12 545	-6,80%	-	-	-	-

Annexe 5

Décisions de protection dans l'Union européenne, 2019

Source : Eurostat

	Décisions positives ^[1]					Réfugiés réinstallés ^[2]
	Nombre total		dont :			
	Nombre	Par million d'habitants ^[3]	Statut de réfugié	Protection subsidiaire	Raisons humanitaires	
UE - 28 pays	321 735	627	162 870	84 085	74 780	26 855
UE - 27 pays ^[4]	295 785	660	141 055	82 070	72 660	21 245
Allemagne	116 225	1 400	58 325	37 745	20 155	4 890
Autriche	13 730	1 550	9 970	2 340	1 410	0
Belgique	6 940	606	5 885	1 055	0	240
Bulgarie	880	126	320	565	0	65
Chypre	1 315	1 501	165	1 150	0	-
Croatie	60	15	60	0	0	100
Danemark	1 785	307	770	660	355	0
Espagne	38 525	821	1 650	1 540	35 335	-
Estonie	45	34	40	5	0	5
Finlande	2 705	490	1 940	425	340	890
France	42 120	629	26 695	15 425	0	5 600
Grèce	18 595	1 734	13 810	4 150	640	0
Hongrie	60	6	20	30	5	0
Irlande	1 550	316	945	165	435	785
Italie	31 010	514	11 015	10 710	9 285	1 355
Lettonie	55	29	40	15	0	0
Lituanie	90	32	80	15	0	-
Luxembourg	670	1 091	635	35	0	35
Malte	435	881	60	360	15	0
Pays-Bas	5 845	338	2 805	2 355	680	1 875
Pologne	275	7	135	140	5	0
Portugal	170	17	60	115	0	375
République tchèque	155	15	60	85	5	0
Roumanie	635	33	345	295	0	75
Royaume-Uni	25 950	389	21 810	2 020	2 115	5 610
Slovaquie	40	7	10	20	15	0
Slovénie	100	48	95	5	0	0
Suède	11 765	1 150	5 115	2 675	3 975	4 955
Islande	380	-	105	245	30	75
Liechtenstein	15	-	5	5	5	0
Norvège	2 000	-	1 725	70	205	2 795
Suisse	11 045	-	5 550	1 000	4 495	1 000

[1] Décisions en première instance et décisions définitives en appel.

[2] Eurostat, Personnes réinstallées par nationalité, âge et sexe Données annuelles (arrondies). Hors décision pour les ressortissants des 28 pays membres de l'UE.

Consulté le 29 avril 2020.

[3] Eurostat, Population au 1 Janvier par âge et sexe.

[4] L'Union européenne à 27 États membres après le retrait du Royaume-Uni.

Annexe 6

Aperçu de la procédure d'asile en France

Selon la convention de Genève du 28 juillet 1951, un réfugié est une personne qui a fui son pays car elle y a subi ou craint d'y subir des persécutions en raison de son appartenance ethnique, de son appartenance à un certain groupe social, de sa religion, de ses opinions politiques ou de sa nationalité. Afin de voir reconnaître ce statut de réfugié par les autorités françaises, elle doit formuler une demande d'asile. Sur le territoire, cette procédure de demande d'asile implique trois principaux acteurs : la préfecture, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La réforme de l'asile a considérablement modifié l'accès à la procédure, à travers notamment la suppression de l'obligation préalable de domiciliation et la mise en place en préfecture de guichets uniques de demandeurs d'asile, répartis sur l'ensemble du territoire.

Les principales étapes de la procédure de demande d'asile, incluant les changements apportés par la réforme, sont présentées ici.

Phase 1 : Pré-enregistrement par une Plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

Tous les primo arrivants sont reçus en premier lieu par les PADA, en charge du pré-enregistrement administratif des personnes et de la délivrance de la convocation pour le guichet unique de demandeurs d'asile sur des plages de rendez-vous gérées par les préfectures. Il est prévu par la loi qu'un délai maximum de trois jours ouvrés, pouvant s'étendre à dix jours en cas de flux exceptionnellement importants, s'écoule entre le pré-accueil en PADA et l'enregistrement de la demande en préfecture.

Phase 2 : Guichet unique de demandeurs d'asile (GUDA)

Les demandeurs d'asile sont reçus successivement par les agents préfectoraux et les agents de l'OFII.

La préfecture est chargée d'enregistrer la demande d'asile. Elle examine préalablement si la France est bien responsable de l'examen de la demande : l'application du règlement Dublin III peut impliquer le transfert vers le premier État européen où les empreintes du demandeur d'asile ont été enregistrées. Dans cette hypothèse, la demande d'asile n'est pas enregistrée en France. Tous les demandeurs d'asile se voient délivrer une attestation de demande d'asile renouvelable, autorisant leur séjour pour une durée initiale d'un mois, et précisant le type de procédure dans lequel ils sont placés (normale, accélérée, Dublin).

Les agents de l'OFII proposent les conditions matérielles d'accueil et effectuent dans ce cadre un entretien individuel en vue de l'évaluation de la vulnérabilité. L'orientation vers l'hébergement est effectuée sur la base d'un schéma national d'accueil qui inclut l'ensemble des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA et HUDA) : le demandeur d'asile peut ainsi se voir proposer une place dans une autre région que celle de son arrivée. A l'issue de cette étape, si aucune orientation vers un hébergement stable ne peut être proposée, les demandeurs d'asile peuvent être pris en charge par les PADA. C'est seulement à ce stade qu'une domiciliation sera proposée, en même temps qu'un suivi social, juridique et administratif.

Phase 3 : Instruction par l'OFPRA

Dès lors que la demande est enregistrée par le GUDA, le demandeur dispose d'un délai de 21 jours, quelle que soit la procédure, pour remplir et envoyer (ou remettre) le formulaire de demande d'asile à l'OFPRA qui est la première instance compétente pour statuer sur la demande d'asile.

Dans son dossier, le demandeur d'asile détaille les raisons qui le poussent à solliciter une protection en France. L'OFPRA convoque l'intéressé à un entretien afin qu'il explique son histoire à un officier de protection. La loi prévoit la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné, lors de son

ANNEXES

entretien, soit par un avocat soit par un représentant d'une association spécialisée. L'entretien est enregistré et doit également être transcrit et communiqué au demandeur.

Une décision est ensuite rendue par l'OFPRA.

L'OFPRA doit statuer en principe dans les 6 mois qui suivent l'entretien, mais ce délai peut être plus long. En cas de procédure accélérée, ce délai est en théorie de 15 jours.

Toutes les personnes autorisées à déposer une demande d'asile sont désormais éligibles à un hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qu'elles soient en procédure normale ou accélérée, tandis que les personnes en procédure Dublin peuvent être prises en charge dans le cadre de l'hébergement d'urgence.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile pourra être autorisé si l'OFPRA n'a pas statué dans un délai de 6 mois à compter de l'introduction de leur demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), versée par l'OFII. En revanche, il ne perçoit pas de prestations sociales ou familiales. Conditionnée à l'acceptation des conditions matérielles d'accueil proposées, c'est-à-dire de la place d'hébergement, l'ADA est ouverte jusqu'à la décision de l'OFPRA pour certains types de procédure accélérée, jusqu'à la décision définitive sur la demande d'asile pour les autres types de procédure, ou jusqu'au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre en application du règlement Dublin.

Tous les demandeurs d'asile ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qu'ils soient placés en procédure normale, accélérée ou en procédure Dublin, après un délai de carence de trois mois.

Phase 4 : Recours devant la CNDA

En cas de rejet d'une demande de protection par l'OFPRA l'intéressé peut faire un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans un délai d'un mois. La CNDA étudie, en appel, la demande de protection dans le cadre d'un recours de plein contentieux (la demande de protection est entièrement réexaminée). Il est possible à ce stade de de-

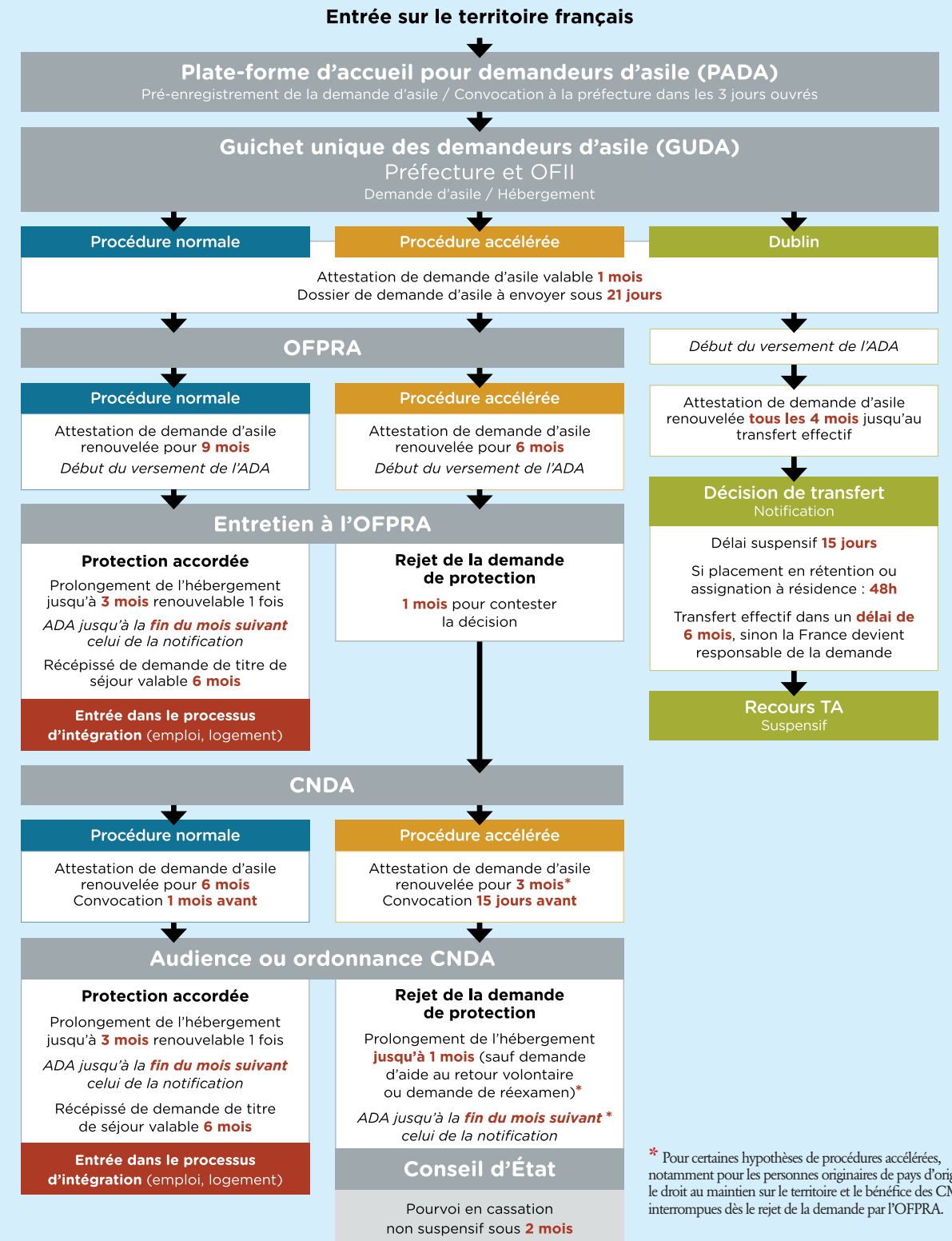
mander à être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle qui est attribuée de plein droit.

La CNDA doit statuer dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine. Lorsque l'OFPRA a rendu une décision en procédure accélérée ou a rendu une décision d'irrecevabilité la Cour statue à juge unique dans un délai de 5 semaines.

Le rejet du recours à la CNDA met fin à la validité de l'attestation de demande d'asile. La préfecture peut alors adresser une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois. Le demandeur peut également prendre contact avec l'OFII afin d'organiser un retour volontaire. Pour certains types de procédure accélérée, le droit au maintien prend fin dès la décision de rejet de l'OFPRA, le caractère suspensif du recours n'étant pas automatique mais devant être sollicité devant un juge.

Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le Conseil d'État, mais cette juridiction ne se prononce que sur des questions de droit (pas d'appréciation sur les faits invoqués) et ce recours n'a pas d'effet suspensif.

SCHEMA SIMPLIFIE DE LA PROCEDURE D'ASILE ET DU SEJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE



Annexe 7

Evolution de la demande de protection internationale en France, 2000-2019

Source : OFPRA, Ministère de l'Intérieur

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL demandes de protection internationale	51 584	72 927	83 563	89 734	65 612	59 221	39 332	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	80 075	85 726	100 755	123 625	132 826
Dont 1ères demandes d'asile hors mineurs acc. (OFPRA)	38 658	47 185	50 956	52 067	50 356	42 323	26 041	23 603	26 902	33 076	36 749	40 307	41 091	45 698	45 182	59 054	63 649	73 461	91 918	101 513
Dont demandes d'asile mineurs accompagnants[1] (OFPRA)	n.d.	7 000	7 900	7 554	7 998	7 153	4 479	5 583	8 341	5 568	11 143	11 683	14 001	14 536	13 859	15 133	14 436	19 428	21 888	21 841
Dont total réexamens asile (OFPRA)	1 028	1 369	1 790	2 225	7 061	9 484	8 584	6 133	7 195	8 883	4 688	5 190	6 213	5 790	5 498	5 607	7 325	7 383	9 106	8 904
Dont total demandes d'apatridie (OFPRA)	89	106	131	147	197	261	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328
Dont réouverture dossiers clos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	30	142	293	240
Dont demandes d'asile territorial[2] (min. Int.)	11 809	17 267	22 786	27 741	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1ères demandes d'asile en préfecture hors min. acc.[3]	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	77 400	94 500	109 750	110 370

[1] Les mineurs accompagnants peuvent accompagner des adultes en première demande ou en réexamen. L'OFPRA mentionne cependant certaines années qu'il s'agit de mineurs accompagnant des premières demandes (en ne précisant pas combien accompagnent les réexamens). L'OFPRA ne comptabilisait pas les mineurs accompagnants de façon précise avant 2003. Les données pour 2001 et 2002 sont issues des rapports d'activités de l'Office et sont basés sur une estimation (2001) ou une projection à partir de quelques données mensuelles (2002).

[2] L'asile territorial, relevant de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, a été supprimé en 2003.

[3] Depuis la mise en place du système informatique « SI Asile » en 2015, le ministère est en mesure de comptabiliser l'ensemble des demandes d'asile enregistrées en préfecture, y compris celles ne relevant pas de la responsabilité de la France (procédure Dublin) qui ne sont pas comptabilisées par l'OFPRA.

Annexe 8

Evolution des décisions de protection internationale, 2000-2019

Source : OFPRA, Ministère de l'Intérieur

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Décisions de protection (total)[1]	5 471	7 504	8 584	9 901	11 292	13 770	7 354	8 781	11 441	10 373	10 340	10 702	9 976	11 371	14 512	19 450	26 428	31 734	33 216	36 139
Dont apatridie	68	62	55	53	71	79	75	51	65	59	61	55	30	45	41	46	53	65	71	56
Dont réfugiés et PS	5 117	7 261	8 440	9 737	11 221	13 691	7 279	8 730	11 376	10 314	10 279	10 647	9 946	11 326	14 471	19 404	26 375	31 669	33 145	36 083
Dont asile territorial	286	181	89	111	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Taux d'accord[2] OFPRA	11,30%	12,40%	12,60%	9,80%	9,30%	8,20%	7,80%	11,60%	16,20%	14,30%	13,50%	11%	9,40%	12,80%	16,90%	22,90%	28,80%	27,20%	26,60%	23,70%
Taux d'accord[3] global	17,10%	18,10%	16,90%	14,80%	16,60%	26,90%	19,50%	29,70%	35,70%	29,20%	27,40%	25,30%	21,70%	24,40%	28%	31,50%	37,60%	35,50%	35,50%	38,60%

[1] Nombre de décisions rendues en première instance ou en appel. Inclut les décisions relatives à l'apatridie, et les décisions de protection au titre de l'asile territorial jusqu'à 2003 : 286 en 2000, 181 en 2001, 89 en 2002 et 111 en 2003.

[2] Il s'agit ici du taux d'accord sur décisions, à distinguer du taux d'accord sur demandes qui ne peut être connu qu'une fois que l'ensemble des demandes d'une année ont fait l'objet d'une décision.

[3] Ibid. Par ailleurs, le taux d'accord global qui consiste à comparer le nombre total de décisions de protection sur le nombre de décisions OFPRA dans l'année constitue un indicateur davantage qu'une vérité statistique : il repose sur l'hypothèse, pour une même demande, d'une décision en première instance et en appel prises la même année. Les décisions au titre de l'asile territorial, supprimé en 2003, ne sont pas prises en compte dans ce taux global.

Annexe 9

Demandes et décisions sur l'asile, 2019

Source : OFPRA, CNDA

CONTINENT	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA		Evolution du taux global d'accord 2018-2019	
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions au fond	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux de protection en appel	Total	Taux global d'accord	Taux global 2018	Evolution
AFRIQUE	47 798	9 871	8 476	1 395	25,0%	29 559	39 430	412	27 052	7 479	5 273	2 206	27,6%	17 350	44,00%	36,31%	+7,69 pts
AMÉRIQUES	6 925	622	400	222	11,3%	4 901	5 523	90	3 101	154	86	68	5,0%	776	14,05%	10,69%	+3,15 pts
ASIE	29 374	9 934	4 025	5 909	41,9%	13 776	23 710	225	13 554	4 197	2 532	1 665	31,0%	14 131	59,60%	57,54%	+2,06 pts
EUROPE	26 519	1 812	1 127	685	7,2%	23 194	25 006	624	17 657	2 150	1 443	707	12,2%	3 962	15,84%	17,09%	-1,25 pt
SECTION APATRIDES	328	56			15,4%	308	364	16					0,0%	56	15,4%		
TOTAL	110 944	22 295	14 028	8 211	23,7%	71 738	94 033	1 367	61 364	13 980	9 334	4 646	22,8%	36 275	38,58%	36,03%	+2,55 pts

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord
AFRIQUE															
Afrique Du Sud	35	6	6	0	30,0%	14	20	1	10	1	1	0	0,0%	7	35,0%
Algérie	2 428	164	110	54	7,6%	1 985	2 149	62	1 073	111	66	45	10,3%	275	12,8%
Angola	919	73	48	25	12,0%	536	609	4	426	122	73	49	28,6%	195	32,0%
Bénin	197	20	17	3	21,7%	72	92	4	57	10	4	6	17,5%	30	32,6%
Burkina Faso	254	20	16	4	16,9%	98	118	2	80	33	23	10	41,3%	53	44,9%
Burundi	651	257	256	1	71,6%	102	359	1	116	12	11	1	10,3%	269	74,9%
Cameroun	1 031	126	102	24	23,2%	416	542	13	599	197	148	49	32,9%	323	59,6%
Cap-vert	9	0	0	0	0,0%	2	2	0	0					0	0,0%
Centrafrique	516	325	241	84	60,5%	212	537	1	171	204	98	106	119,3%	529	98,5%
Comores	1 008	46	36	10	8,9%	471	517	28	205	7	5	2	3,4%	53	10,3%
Congo	883	91	77	14	15,2%	507	598	9	531	136	105	31	25,6%	227	38,0%
Côte d'Ivoire	4 889	804	673	131	21,3%	2 968	3 772	51	2 556	756	607	149	29,6%	1 560	41,4%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPPRA + CNDA		
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord	
AFRIQUE																
Djibouti	71	5	4	1	17,2%	24	29	0	59	39	29	10	66,1%	44	151,7%	
Égypte	410	43	40	3	12,1%	312	355	3	287	133	128	5	46,3%	176	49,6%	
Érythrée	1 668	1156	1153	3	82,3%	249	1405	6	244	222	216	6	91,0%	1 378	98,1%	
Éthiopie	533	191	187	4	44,2%	241	432	3	241	83	80	3	34,4%	274	63,4%	
Gabon	332	23	16	7	15,0%	130	153	9	106	59	43	16	55,7%	82	53,6%	
Gambie	298	29	25	4	17,0%	142	171	2	117	26	20	6	22,2%	55	32,2%	
Ghana	116	6	5	1	6,9%	81	87	1	54	3	2	1	5,6%	9	10,3%	
Guinée-Bissau	136	10	6	4	15,2%	56	66	1	58	11	8	3	19,0%	21	31,8%	
Guinée-Conakry	6 401	1034	910	124	15,9%	5 452	6486	22	4 720	954	801	153	20,2%	1 988	30,7%	
Guinée équatoriale	13	2	0	2	33,3%	4	6	0	18	4	2	2	22,2%	6	100,0%	
Kenya	33	7	5	2	26,9%	19	26	1	34	8	7	1	23,5%	15	57,7%	
Libéria	69	7	3	4	26,9%	19	26	0	37	4	3	1	10,8%	11	42,3%	
Libye	287	175	62	113	41,8%	244	419	7	239	163	53	110	68,2%	338	80,7%	
Madagascar	116	3	2	1	6,7%	42	45	4	35	8	1	7	22,9%	11	24,4%	
Malawi									2	0	0	0	0,0%	0		
Mali	3 608	348	328	20	9,8%	3207	3555	33	2 362	185	145	40	7,8%	533	15,0%	
Maroc	749	87	72	15	17,3%	416	503	19	379	75	58	17	19,8%	162	32,2%	
Maurice	13	1	1	0	50,0%	1	2	0	4	1	0	1	25,0%	2	100,0%	
Mauritanie	1520	140	136	4	11,4%	1089	1229	11	949	198	190	8	20,9%	338	27,5%	
Mozambique									5	1	0	1	20,0%	1		
Niger	112	10	7	3	23,3%	33	43	2	52	18	12	6	34,6%	28	65,1%	
Nigéria	4 363	218	187	31	8,1%	2 488	2706	15	2 276	506	444	62	22,2%	724	26,8%	
Ouganda	42	14	12	2	53,8%	12	26	0	22	13	13	0	59,1%	27	103,8%	
RD Congo	3 659	760	663	97	25,4%	2 234	2994	13	2 788	568	443	125	20,4%	1 328	44,4%	
Rwanda	307	137	135	2	56,8%	104	241	1	131	38	35	3	29,0%	175	72,6%	
Sahara occ.	328	42	28	14	15,5%	229	271	2	1 159	140	115	25	12,1%	182	67,2%	
Sénégal	2257	166	143	23	10,1%	1483	1649	21	1 186	210	177	33	17,7%	376	22,8%	
Sierra Leone	267	43	33	10	22,4%	149	192	1	168	56	46	10	33,3%	99	51,6%	
Somalie	2 677	474	164	310	26,2%	1338	1812	8	1 146	539	133	406	47,0%	1 013	55,9%	
Soudan	3 003	2 596	2 397	199	65,6%	1 359	3955	28	1 484	1378	743	635	92,9%	3 974	100,5%	
Soudan du Sud	49	30	24	6	60,0%	20	50	0	13	9	3	6	69,2%	39	78,0%	
Tanzanie	24	1	1	0	5,9%	16	17	0	10	0	0	0	0,0%	1	5,9%	
Tchad	897	138	121	17	18,9%	592	730	9	550	175	136	39	31,8%	313	42,9%	
Togo	161	9	4	5	7,6%	109	118	1	107	36	30	6	33,6%	45	38,1%	
Tunisie	442	31	18	13	10,0%	278	309	13	178	23	14	9	12,9%	54	17,5%	
Zimbabwe	9	2	2	0	40,0%	3	5	0	8	4	2	2	50,0%	6	120,0%	
Autres Afrique	8	1	0	1	50,0%	1	2	0						1	50,0%	
TOTALAFRIQUE	47 798	9 871	8 476	1 395	25,0%	29 559	39 430	412	27 052	7 479	5 273	2 206	27,6%	17 350	44,0%	

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA	
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord
AMÉRIQUES															
Argentine									2	0	0	0	0,0%	0	
Bolivie	20	1	0	1		12	13	0	10	0	0	0			
Brésil	59	6	6	0	12,0%	44	50	3	16	2	0	2	12,5%	8	16,0%
Canada									2	0	0	0			
Chili	8	0	0	0	0,0%	3	3	0	0					0	0,0%
Colombie	417	48	13	35	24,5%	148	196	12	86	32	13	19	37,2%	80	40,8%
Cuba	112	10	10	0	12,8%	68	78	8	42	8	7	1	19,0%	18	23,1%
Dominicaine (Rép.)	381	19	4	15	5,1%	352	371	13	274	2	1	1	0,7%	21	5,7%
Dominique	7	1	1	0	16,7%	5	6	1	3	0	0	0	0,0%	1	16,7%
Etats-Unis	9	0	0	0	0,0%	10	10	0	8	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Guatemala									1	0	0	0	0,0%	0	
Guyana	19	2	2	0	10,5%	17	19	0	0					2	10,5%
Haïti	4 890	261	163	98	6,3%	3 884	4145	27	2 434	54	35	19	2,2%	315	7,6%
Honduras	23	4	0	4	30,8%	9	13	0	15	8	2	6	53,3%	12	92,3%
Jamaïque	13	4	4	0	44,4%	5	9	1	3	0	0	0	0,0%	4	44,4%
Mexique	7	1	0	1	50,0%	1	2	0	5	2	0	2	40,0%	3	150,0%
Nicaragua	52	23	23	0	76,7%	7	30	4	10	0	0	0	0,0%	23	76,7%
Paraguay									1	0	0	0	0,0%	0	
Pérou	103	11	1	10	16,2%	57	68	2	40	7	4	3	17,5%	18	26,5%
Sainte-Lucie									2	1	0	1	50,0%	1	
Salvador	24	8	2	6	38,1%	13	21	0	16	3	0	3	18,8%	11	52,4%
Suriname	9	0	0	0		4	0	4	18	1	0	1	5,6%	1	
Trinité et Tobago									2	0	0	0	0,0%	0	
Venezuela	746	218	169	49	47,1%	245	463	23	111	34	24	10	30,6%	252	54,4%
Autres Amériques	26	5	2	3	22,7%	17	22							5	22,7%
Total Amériques	6 925	622	400	222	11,3%	4 901	5 519	98	3 101	154	86	68	5,0%	776	14,1%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPPRA + CNDA		
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord	
ASIE																
Afghanistan	9 321	4532	495	4037	59,4%	3093	7625	41		3197	1729	521	1208	54,1%	6 261	82,1%
Arabie saoudite	8	6	6	0	100,0%	0	6	1		1	0	0	0	0,0%	6	100,0%
Bangladesh	5 886	261	182	79	7,1%	3 437	3698	10		3227	657	483	174	20,4%	918	24,8%
Bhoutan										3	2	2	0	66,7%	2	
Birmanie	21	4	4	0	23,5%	13	17	0		34	13	13	0	38,2%	17	100,0%
Cambodge	54	2	2	0	4,5%	42	44	1		42	8	6	2	19,0%	10	22,7%
Chine	3 250	1180	1180	0	43,5%	1 530	2710	5		1571	19	19	0	1,2%	1 199	44,2%
Corée du Nord										6	3	3	0	50,0%	3	
Corée du Sud										5	1	1	0	20,0%	1	
Inde	439	10	7	3	3,5%	276	286	19		191	7	5	2	3,7%	17	5,9%
Indonésie	6	1	1	0	50,0%	1	2	0		1	0	0	0	0,0%	1	50,0%
Irak	1 067	709	676	33	65,2%	379	1088	31		317	127	78	49	40,1%	836	76,8%
Iran	478	108	105	3	22,8%	366	474	14		341	173	168	5	50,7%	281	59,3%
Israël										1	0	0	0	0,0%	0	
Japon										1	0	0	0	0,0%	0	
Jordanie	8	4	3	1	36,4%	7	11	1		2	0	0	0	0,0%	4	36,4%
Kazakhstan	288	12	7	5	8,1%	137	149	12		91	24	17	7	26,4%	36	24,2%
Kirghizstan	36	6	6	0	27,3%	16	22	4		18	4	3	1	22,2%	10	45,5%
Koweït	135	23	23	0	62,2%	14	37	0		23	19	18	1	82,6%	42	113,5%
Laos	18	0	0	0	0,0%	6	6	0		9	1	0	1	11,1%	1	16,7%
Liban	81	9	4	5	8,7%	95	104	3		41	4	3	1	9,8%	13	12,5%
Malaisie	6	0	0	0	0,0%	3	3	0		2	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Mongolie	182	23	10	13	13,9%	142	165	3		121	17	10	7	14,0%	40	24,2%
Népal	114	3	1	2	3,8%	75	78	1		60	15	7	8	25,0%	18	23,1%
Ouzbékistan	12	1	1	0	11,1%	8	9	1		6	2	1	1	33,3%	3	33,3%
Pakistan	3 248	65	48	17	3,2%	1 969	2034	28		1635	216	170	46	13,2%	281	13,8%
Palestine	227	140	135	5	52,0%	129	269	5		69	44	36	8	63,8%	184	68,4%
Philippines										2	0	0	0	0,0%	0	
Singapour										2	0	0	0	0,0%	0	
Sri Lanka	1 929	243	214	29	15,7%	1 308	1551	9		1110	317	288	29	28,6%	560	36,1%
Syrie	2 312	2 473	869	1 604	81,7%	553	3026	26		1293	736	646	90	56,9%	3 209	106,0%
Tadjikistan	37	2	1	1	3,7%	52	54	0		12	6	6	0	50,0%	8	14,8%
Taiwan										1	0	0	0	0,0%	0	
Turkménistan										1	0	0	0	0,0%	0	
Thaïlande	14	2	2	0	100,0%	0	2	0		0	0	0	0		2	100,0%
Vietnam	63	10	9	1	19,6%	41	51	4		40	11	10	1	27,5%	21	41,2%
Yémen	156	101	32	69	58,7%	71	172	5		78	42	18	24	53,8%	143	83,1%
Autres Asie	18	4	2	2	23,5%	13	17	1							4	23,5%
Total Asie	29 414	9 934	4 025	5 909	41,9%	13 776	23 710	225		13 554	4 197	2 532	1 665	31,0%	14 131	59,6%

ANNEXES

PAYS	Demandes déposées à l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)	Décisions OFPRA							Total recours devant la CNDA entrée 2019	Protections CNDA (dont PS)				Total accord OFPRA + CNDA		
		Accords (CR+ PS)	CR	PS	Taux d'accord	Rejets	Total décisions	Clôtures		TOTAL	CR	PS	Taux d'accord en appel	Total	Taux global d'accord	
EUROPE																
Albanie	6 817	418	114	304	5,5%	7 166	7 584	147	5280	395	118	277	7,5%	813	10,72%	
Arménie	1 489	68	27	41	4,8%	1 339	1 407	35	1213	94	22	72	7,7%	162	11,51%	
ARYM	564	11	6	5	2,1%	521	532	60	557	24	14	10	4,3%	35	6,58%	
Autriche									2	0	0	0				
Azerbaïdjan	505	39	36	3	17,7%	181	220	4	164	97	88	9	59,1%	136	61,82%	
Biélorussie	83	11	10	1	22,9%	37	48	8	26	9	7	2	34,6%	20	41,67%	
Bosnie Herzégovine	512	30	22	8	7,4%	375	405	10	198	18	12	6	9,1%	48	11,85%	
Croatie	8	1	1	0	25,0%	3	4	0	0					1	25,00%	
Géorgie	6 337	219	101	118	3,0%	7 058	7378	101	5 245	172	83	89	3,3%	391	5,30%	
Grde Bretagne									1	0	0	0	0,0%	0		
Italie									2	0	0	0	0,0%	0		
Kosovo	1 486	184	93	91	11,5%	1 415	1 599	19	1 099	211	116	95	19,2%	395	24,70%	
Moldavie	930	1	1	0	0,2%	433	468	34	126	0	0	0	0,0%	1	0,21%	
Monténégro	50	1	1	0	1,4%	70	71	3	44	6	4	2	13,6%	7	9,86%	
Pologne									1	0	0	0	0,0%	0		
Rep. Tchèque									0	0	0	0		0		
Roumanie	9	0	0	0	0,0%	5	5	0	3	0	0	0	0,0%	0	0,00%	
Russie	2 048	285	232	53	16,0%	1 492	1777	34	1 248	457	376	81	36,6%	742	41,76%	
Serbie	1251	59	39	20	5,4%	1039	1098	52	688	84	56	28	12,2%	143	13,02%	
Slovenie									1	0	0	0	0,0%	0		
Turquie	3 711	402	393	9	20,4%	1 570	1 972	37	1438	501	495	6	34,8%	903	45,79%	
Ukraine	1 001	82	50	32	15,4%	450	532	79	321	82	52	30	25,5%	164	30,83%	
Autres Europe	28	1	1	0	2,9%	33	34	1						1	2,94%	
Total Europe	26 829	1 812	1 127	685	7,2%	23 187	25 134	624	17 657	2 150	1 443	707	12,2%	3 962	15,76%	

Annexe 10

Evolution de la demande de protection par pays d'origine, 2002-2019

Source : OFPRA

Premières demandes de protection hors mineurs accompagnants

CONTINENT	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Afrique	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	16 778	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	6,6%
Europe	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	7,7%
Asie	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	950%
Amériques	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	2 108	1 784	2 274	3 687	5 782	5 927	3 617	6 355	75%
Apatrides et non spécifiés	131	137	191	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	-22%
TOTAL	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	10,3%

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	5	7	-	7	5	-	10	8	8	-	8	26	32	23,1%
Algérie	2 865	2 431	3 702	1 777	998	865	874	1 015	1 024	1 020	989	1 219	1 304	1 881	1 972	2 459	2 488	2 196	-11,7%
Angola	1 590	1 046	737	599	480	376	357	355	505	481	563	420	415	320	446	574	697	864	24%
Bénin	-	-	-	-	-	7	12	14	9	15	12	24	31	30	28	66	118	186	57,6%
Burkina Faso	-	-	-	-	-	14	19	29	25	29	39	49	60	96	97	130	179	243	35,8%
Burundi	62	74	55	42	24	26	32	36	27	28	19	18	13	63	162	198	315	640	103,2%
Cameroun	639	777	593	367	193	180	162	167	170	183	212	221	268	367	390	536	918	968	5,4%
Cap Vert	-	5	9	9	-	-	-	-	-	9	8	7	7	-	8	-	7	9	28,6%
Centrafrique	460	325	212	139	188	177	102	114	85	43	67	296	658	780	1 013	362	508	465	-8,5%
Comores	-	-	-	-	-	55	881	267	604	1 064	526	420	506	267	206	272	296	968	227%
Congo	2 266	1 762	1 392	1 095	769	827	714	648	626	640	639	585	482	567	695	926	905	820	-9,4%
Côte d'Ivoire	600	1 329	1 042	1 086	835	560	503	432	406	1 430	776	784	740	1 038	1 531	3 246	4 701	4 689	-0,3%
Djibouti	-	-	-	-	-	7	7	10	12	15	21	19	39	72	48	70	53	67	26,4%
Égypte	30	17	18	28	19	32	35	60	77	249	379	333	333	243	278	343	420	311	-26%
Érythrée	-	-	-	-	-	77	110	369	633	836	402	312	607	1 410	1 236	956	1 719	1 647	-4,2%
Éthiopie	59	37	42	55	62	44	39	79	68	67	94	83	174	417	386	633	638	511	-19,9%
Gabon	-	-	-	-	-	10	15	21	13	17	13	15	29	72	148	292	266	322	21,1%
Gambie	-	-	-	-	-	37	45	52	53	42	67	78	78	134	174	148	187	282	50,8%
Ghana	80	-	96	109	40	17	16	23	13	16	24	19	31	24	35	35	58	110	89,7%

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Guinée Bissau	123	132	115	120	82	74	53	144	171	144	107	141	95	93	80	89	106	125	17,9%
Guinée Conakry	753	775	946	1 067	806	787	1 050	1 455	1 712	1 598	1 426	1 891	1 612	1 668	2 336	3 781	6 188	6 029	-2,6%
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	7	5	12	13	21	12	-42,9%
Kenya	-	-	-	-	-	7	19	14	22	24	25	20	28	51	26	28	43	29	-32,6%
Libéria	121	267	259	84	26	17	22	34	28	15	11	9	11	18	22	42	33	65	97%
Libye	6	10	7	9	10	-	7	5	8	98	46	68	206	495	277	273	472	275	-41,7%
Madagascar	312	305	251	210	85	32	15	120	229	106	115	91	79	75	66	104	104	107	2,9%
Mali	2 413	1 202	836	530	117	282	1 382	456	337	328	578	1 357	1 151	1 305	1 368	1 614	2 869	3 426	19,4%
Maroc	53	-	74	50	35	46	47	62	97	111	125	196	179	339	417	408	591	704	19,1%
Maurice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	16	14	12	18	13	-27,8%
Mauritanie	2 998	2 324	1 517	1 045	521	320	548	1 069	862	994	1 163	918	604	802	592	682	1 051	1 371	30,4%
Niger	-	-	-	-	-	12	19	14	13	12	14	21	21	41	55	46	75	105	40%
Nigéria	884	1 209	1 513	901	397	404	412	606	624	641	755	1 032	1 067	1 322	1 443	1 724	2 509	3 839	53%
Ouganda	-	-	-	-	-	9	8	8	17	13	19	22	29	15	17	19	31	40	29%
RDC	5 260	4 407	3 353	2 563	1 958	1 802	1 912	2 113	2 616	2 827	4 010	3 966	3 782	2 937	2 551	2 942	3 062	3 392	10,8%
Rwanda	303	345	320	298	227	293	234	205	224	176	135	99	149	135	139	169	207	275	32,9%
Sahara occ (origine)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	113	186	507	658	948	770	510	287	-43,7%
Sénégal	491	310	160	94	51	38	166	120	119	116	154	224	265	381	759	989	1 608	2 165	34,6%
Sierra Léone	545	367	196	158	84	70	129	117	89	109	101	85	60	64	99	118	194	244	25,8%
Somalie	115	91	139	62	46	37	77	247	360	614	445	427	661	1 208	786	799	2 158	2 597	20,3%
Soudan	136	352	271	367	418	374	382	787	742	733	686	749	1 793	5 091	5 897	4 488	4 151	2 778	-33,1%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	22	31	40	49	22,5%
Tanzanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	10	5	5	8	21	162,5%
Tchad	291	212	188	142	136	131	180	152	169	116	191	301	298	319	331	466	718	808	12,5%
Togo	327	391	219	325	171	121	139	101	142	88	121	138	135	125	103	161	200	148	-26%
Tunisie	42	34	41	37	33	27	44	43	55	180	186	243	216	203	259	237	401	418	4,2%
Zimbabwe	-	-	-	-	-	8	13	17	8	-	-	-	6	11	5	12	12	8	-33,3%
Autres Afrique	296	407	271	351	209	16	9	20	27	9	9	6	10	8	7	11	3	8	166,7%
AFRIQUE	24 114	20 933	18 567	13 710	9 010	8 223	10 797	11 600	13 028	15 276	15 395	17 133	18 754	25 195	27 489	31 287	41 882	44 668	6,7%

ANNEXES

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Argentine	7	5	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-100%
Bolivie	-	-	-	-	-	18	16	11	9	8	9	-	-	-	-	-	-	20	
Brésil	-	-	-	-	-	14	15	13	16	13	13	17	13	9	8	17	63	57	-9,5%
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	0%
Colombie	157	109	92	79	191	65	96	111	107	93	62	67	60	58	80	142	217	400	84,3%
Cuba	25	30	26	37	48	21	18	11	5	10	18	23	33	33	71	57	86	105	22,1%
Dominicaine (Rép.)	-	-	-	-	-	11	35	143	161	128	99	167	255	345	370	355	371	362	-2,4%
Dominique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	15	8	6	10	14	6	-57,1%
Équateur	60	-	37	10	-	-	6	-	5	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-100%
Guyana	56	42	-	-	-	-	-	12	13	107	49	31	36	35	16	5	9	17	88,9%
Haïti	1904	1403	3067	4953	1808	588	830	1234	1500	1831	1464	1375	1730	3049	4927	4939	2103	4420	110,2%
Honduras																11	32	23	-28,1%
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	8	9	-	-	-	8	11	10	7	5	5	13	160%
Mexique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	5	-	9	5	7	9	7	-22,2%
Pérou	110	52	42	27	56	63	101	120	118	93	76	48	47	65	34	54	83	94	13,3%
Sainte-Lucie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	5	-	-	7	-	-100%
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	10	-	16	41	20	-51,2%
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	6	6	9	50%
USA	-	-	-	-	-	9	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	493	9	-98,2%
Venezuela	-	-	-	-	-	7	-	-	5	12	9	11	28	34	235	283	41	710	1631,7%
Autres Amériques	27	125	83	163	114	20	14	33	24	17	22	21	35	27	23	20	13	24	84,6%
AMÉRIQUES	2 339	1 761	3 347	5 269	2 217	816	1 144	1 697	1 969	2 318	1 838	1 784	2 274	3 697	5 782	5 927	3 617	6 355	75,7%

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Afghanistan	260	325	114	118	70	161	228	619	713	565	394	402	472	2 122	5 646	5 989	9 455	9 173	-3%
Arabie Saoudite															6	5	17	8	-52,9%
Bangladesh	668	913	938	824	581	923	1 187	1 375	3 061	3 462	999	2 921	2 425	3 071	2 276	2 411	3 654	5 457	49,3%
Bhoutan	-	-	-	-	-	15	49	23	39	50	51	47	22	6	7	6	5		-100%
Birmanie	8	18	27	10	27	-	-	30	84	89	589	268	21	14	16	16	15	17	13,3%
Cambodge	-	-	-	-	-	30	19	22	20	33	17	32	41	32	29	26	49	51	4,1%
Chine	2 869	5 294	4 188	2 579	1 200	1 262	804	1 542	1 805	1 991	2 035	2 123	2 497	2 815	1 855	1 892	2 634	3 216	22,1%
Inde	448	811	807	529	102	55	61	63	44	38	33	29	51	89	146	132	226	416	84,1%
Irak	246	533	123	104	99	125	481	449	333	181	118	62	606	2 145	1 723	1 594	1 545	1 032	-33,2%
Iran	118	145	105	96	109	132	117	168	319	157	197	137	132	226	329	334	510	443	-13,1%
Israël															9	-			
Japon															5	-			
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	8	8	9	7	11	8	-27,3%
Kazakhstan	-	-	-	-	-	32	72	95	126	85	127	104	82	99	60	126	180	268	48,9%
Kirghizistan	-	-	-	-	-	26	18	19	58	81	52	39	41	31	21	19	25	33	32,0%
Koweït	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	42	42	145	135	-6,9%
Laos	-	-	-	-	-	-	-	16	9	20	10	8	5	-	-	-	-	18	
Liban	32	34	23	20	33	39	27	28	22	9	20	32	40	42	55	44	73	76	4,1%
Malaisie																6	7	5	-28,6%
Mongolie	112	392	459	365	47	85	48	186	117	154	125	-	89	144	107	135	198	160	-19,2%
Myanmar	-	-	-	-	-	20	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Népal	-	-	-	43	20	22	38	34	69	69	90	60	59	62	81	62	99	107	8,1%
Ouzbékistan	-	-	-	-	-	17	15	23	16	19	34	9	6	26	16	15	14	8	-42,9%
Pakistan	438	739	1 018	541	375	324	309	602	858	1 376	1 860	1 683	2 047	1 760	1 805	1 406	1 941	2 822	45,4%
Palestine (autor.)	43	-	65	58	49	49	53	99	91	51	61	90	148	235	170	182	206	222	7,8%
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	9	-	-	-	-	-		
Sri Lanka	1 992	1 967	2 090	1 894	1 993	1 845	1 962	2 617	2 265	2 544	2 436	1 771	1 548	1 155	1 082	1 106	1 266	1 527	20,6%
Syrie	30	41	45	29	21	30	24	46	117	100	450	878	2 072	3 403	3 615	3 319	2 745	2 270	-17,3%
Tadjikistan	-	-	-	-	-	5	-	14	11	-	-	8	8	11	11	6	51	33	-35,3%
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	91	25	15	10	11	6	-	-	14	
Turkménistan	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	8		-100%
Vietnam	-	-	-	-	-	23	13	26	26	27	19	32	29	38	32	48	50	57	14%
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	6	15	20	63	64	115	171	154	-9,9%
Vietnam, Laos, Cambodge	266	151	124	100	79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	-			
Autres Asie	109	151	94	56	33	105	107	68	107	55	41	55	52	48	24	26	26	18	-30,8%
ASIE	7 639	11 514	10 220	7 366	4 838	5 335	5 651	8 170	10 310	11 261	9 794	10 953	12 531	17 662	19 254	19 069	25 326	27 754	9,6%

PAYS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018 2019
Albanie	435	440	456	366	265	166	280	409	373	309	1 688	3 288	1 944	2 245	4 601	7 633	5 793	5 598	-3,4%
Arménie	963	794	967	1 223	1 232	1 495	1 532	2 297	1 278	2 651	1 526	1 241	1 105	976	894	1 553	1 680	1 202	-28,5%
ARYM	-	-	-	-	-	80	67	45	362	462	512	200	161	212	238	595	940	313	-66,7%
Azerbaïdjan	375	370	525	757	576	388	431	519	533	524	570	588	535	385	153	237	270	74	-72,6%
Biélorussie	284	253	194	154	124	87	64	64	48	71	90	61	43	49	25	43	48	74	54,2%
Bosnie Herzégovine	517	746	2 012	1 658	191	112	138	258	303	97	422	535	501	283	241	381	452	434	-4%
Bulgarie	48	-	60	82	46	15	-	5	8	7	-	-	-	-	-	-	-	5	
Croatie	8	-	51	28	9	7	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	7	
Ex-URSS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ex-Yougoslavie	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
FYROM (Ex-Macédoine)	292	210	206	138	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Géorgie	1 554	1 331	1 224	654	227	153	320	374	945	1 136	1 760	1 757	952	799	688	1 329	4 806	5 780	20,3%
Kosovo**	-	-	-	-	-	-	1 584**	3 048	3 267	1 822	2 084	3 514	1 594	3 139	1 525	1 684	1 427	1 073	-24,8%
Moldavie	1 033	1 778	2 058	1 964	482	269	159	252	164	222	100	35	20	30	26	16	232	901	288,4%
Monténégro	-	-	-	-	-	41	65	42	46	99	174	130	139	105	52	73	90	31	-65,6%
Pologne	12	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Roumanie	131	-	708	203	175	41	31	18	25	-	12	-	-	-	-	5	7	8	14,3%
Russie	1 741	2 147	2 165	1 980	1 550	2 001	2 102	1 961	2 425	2 206	2 873	2 609	2 138	1 839	1 085	1 274	1 599	1 695	6%
Serbie	-	-	-	-	-	2 250	486**	406	344	280	365	341	287	306	329	890	1 424	1 057	-25,8%
Slovaquie	62	68	16	8	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Turquie	6 582	6 761	4 409	3 612	2 570	2 039	1 985	1 826	1 240	1 488	1 768	1 435	1 184	910	862	1 066	1 779	3 317	86,5%
Ukraine	728	716	607	395	93	65	54	58	68	69	96	84	1 008	1 203	382	383	530	739	39,4%
Yougoslavie	1 624	1 755	2 378	2 569	2 196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Autres Europe	108	234	35	18	14	12	12	27	13	9	12	10	12	19	23	16	16	24	50%
EUROPE	16 864	17 859	18 222	15 978	9 976	9 229	9 310	11 609	11 442	11 452	14 063	15 828	11 623	12 500	11 124	17 178	21 093	22 736	7,8%
Apatrides et non spécifiés	131	137	191	255	228	201	161	159	182	157	163	227	272	281	286	341	420	328	-21,9%

TOTAL	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841	10,3%
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	--------------

Annexe 11

Evolution du traitement de la protection internationale, 2008-2019

Sources : OFPRA, CNDA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Premières demandes	27 063	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 802	92 338	101 841
Total décisions OFPRA	31 801	35 331	37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 716	70 319	88 050	92 504	95 400
Nombre d'accords OFPRA	5 153	5 048	5 096	4 630	4 348	5 978	8 763	14 119	19 982	23 958	24 613	22 295
Taux d'accord OFPRA	16,2%	14,3%	13,5%	11%	9,4%	12,8%	16,9%	22,9%	28,8%	27,2%	26,6%	23,7%
Nombre de rejets OFPRA	26 648	30 283	32 571	37 619	41 672	40 706	43 290	47 597	49 447	64 092	67 891	71 738
Accords suite annulation CNDA	6 288	5 325	5 244	6 072	5 628	5 450	6 119	5 387	6 517	8 006	8 717	13 844
Total Accord	11 441	10 373	10 340	10 702	9 976	11 428	14 589	19 506	26 499	31 964	33 330	36 275
Taux global d'accord	36%	29,4%	27,4%	25,3%	21,6%	24,5%	28%	31,6%	38,1%	36,3%	36%	38,6%

Annexe 12

Evolution du taux global d'accord par pays, 2003-2019

Méthode de calcul : (Nombre statut OFPRA + nombre statut CNDA) / Nombre total de décisions OFPRA.

Les taux présentés dans ce tableau sont effectués par nos soins. Toutefois, ce calcul est quelque peu faussé car le nombre total de décisions OFPRA en un an ne correspond pas à la réalité du flux de demandes d'asile par nationalité. Un taux supérieur à 100% signifie qu'il y a eu plus d'accords que de décisions à l'OFPRA. Cela s'explique par le fait que des dossiers peuvent être enregistrés en première demande une année n et être examinés à n+1.

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	-	71,4%	25,0%	76,90%	-	0,50%	57,90%	35,00%	
Algérie	8,00%	6,00%	16,00%	13,00%	18,00%	17,00%	7,00%	6,00%	9,00%	5,00%	9,5%	8,1%	8,10%	9,80%	10,80%	9,80%	12,80%	
Angola	10,00%	23,00%	36,00%	18,00%	32,00%	41,00%	27,00%	24,00%	19,00%	13,00%	20,8%	20,1%	21,50%	31,80%	18%	21,10%	32,00%	
Bénin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,5%	20,00%	7,10%	13,60%	21,20%	32,60%	
Burkina Faso	-	-	-	-	36,00%	41,00%	32,00%	-	33,00%	25,00%	46,4%	18,2%	36,10%	26,50%	29,40%	30,70%	44,90%	
Burundi	42,00%	-	39,00%	74,00%	92,00%	58,00%	30,00%	57,00%	82,00%	51,00%	51,6%	112,5%	66,70%	95,30%	92,10%	81%	74,90%	
Cameroun	8,00%	8,00%	28,00%	22,00%	37,00%	32,00%	18,00%	28,00%	24,00%	19,00%	32,9%	23,7%	33,00%	23,60%	42%	29,50%	59,60%	
Cap Vert																	0,00%	
Centrafrique	14,00%	23,00%	38,00%	24,00%	22,00%	40,00%	19,00%	21,00%	34,00%	26,00%	47,00%	64,2%	89,20%	61,20%	53,20%	72,80%	98,50%	
Comores	10,00%	-	7,00%	11,00%	28,00%	14,00%	16,00%	18,00%	6,00%	6,00%	16,3%	6,9%	12,20%	19,30%	18,00%	10,20%	10,30%	
Congo	15,00%	22,00%	37,00%	18,00%	21,00%	26,00%	18,00%	22,00%	21,00%	12,00%	17,1%	73,7%	11,40%	28,70%	18,50%	25,20%	38,00%	
Côte d'Ivoire	16,00%	28,00%	36,00%	21,00%	30,00%	30,00%	27,00%	37,00%	20,00%	8,00%	24,3%	32,1%	26,60%	26,70%	23,40%	23,20%	41,40%	
Djibouti	24,00%	-	40,00%	63,00%	-	167,00%	-	69,00%	56,00%	13,00%	61,1%	34,9%	71,90%	67,80%	53,80%	67,40%	151,70%	
Égypte	28,00%	-	30,00%	56,00%	30,00%	29,00%	25,00%	27,00%	53,00%	15,00%	50,00%	65,6%	48,50%	32,10%	23,20%	33,20%	49,60%	
Érythrée		-	78,00%	93,00%	87,00%	77,00%	75,00%	58,00%	48,00%	35,00%	55,6%	31,0%	57,30%	53,20%	82,90%	88,30%	98,10%	
Éthiopie	54,00%	39,00%	54,00%	51,00%	102,00%	59,00%	64,00%	47,00%	55,00%	26,00%	53,2%	14,6%	28,10%	52,20%	55,00%	44,10%	63,40%	
Gabon	-	-	-	-	50,00%	-	-	-	45,00%	-	50,00%	6,9%	15,40%	26,90%	16,70%	29,10%	53,60%	
Gambie	-	-	-	-	-	27,00%	31,00%	15,00%	35,00%	-	29,3%	32,1%	20,20%	15,60%	24,30%	21,10%	32,20%	
Ghana	-	-	-	-	-	23,00%	-	-	-	-	0,00%	9,4%	4,30%	11,40%	15,60%	6,00%	10,30%	
Guinée Bissau	19,00%	-	22,00%	22,00%	14,00%	13,00%	16,00%	19,00%	10,00%	12,00%	13,6%	13,5%	10,90%	7,00%	11,70%	18,80%	31,80%	
Guinée Conakry	9,00%	15,00%	27,00%	25,00%	46,00%	43,00%	30,00%	32,00%	37,00%	14,00%	33,6%	42,7%	36,90%	51,40%	31,20%	33,90%	30,70%	
Guinée équatoriale																41,70%	4,50%	100,00%
Kenya	-	-	-	-	-	-	-	47,00%	26,00%	29,00%	45,5%	51,7%	26,70%	32,80%	35,00%	40,80%	57,70%	
Libéria	9,00%	-	23,00%	30,00%	47,00%	42,00%	14,00%	-	-	-	-	9,1%	33,30%	59,30%	14,90%	22,70%	42,30%	
Libye	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7%	53,60%	70,40%	45,00%	50,00%	80,70%	
Madagascar	9,00%	-	23,00%	28,00%	73,00%	57,00%	-	7,00%	14,00%	17,00%	-	8,6%	12,30%	13,50%	16,50%	8,20%	24,40%	
Malawi																		
Mali	1,00%	1,00%	4,00%	16,00%	82,00%	47,00%	77,00%	107,00%	90,00%	4,00%	26,7%	30,5%	20,60%	17,40%	22,60%	22,30%	15,00%	
Maroc	-	-	16,00%	20,00%	20,00%	22,00%	-	9,00%	18,00%	20,00%	32,4%	17,0%	16,90%	29,40%	22,50%	30,70%	32,20%	
Maurice															45,00%	71,40%	100,00%	
Mauritanie	17,00%	24,00%	28,00%	20,00%	24,00%	19,00%	16,00%	19,00%	19,00%	11,00%	18,1%	25,2%	17,80%	22,50%	30,70%	23,60%	27,50%	
Mozambique																		

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Niger	-	-	38,00%	-	71,00%	-	-	26,00%		-	-	0,0%	6,30%	12,50%	16,90%	35,90%	65,10%
Nigéria	2,00%	4,00%	11,00%	12,00%	12,00%	20,00%	8,00%	13,00%	11,00%	4,00%	12,7%	14,0%	14,80%	21,50%	25,70%	15,40%	26,80%
Ouganda	-	-	-	-	-	86,00%	-	55,00%	35,00%	53,00%	56,2%	41,4%	71,00%	81,30%	75,00%	50,00%	103,80%
RDC	14,00%	19,00%	28,00%	18,00%	25,00%	39,00%	26,00%	29,00%	23,00%	16,00%	30,00%	18,6%	21,80%	34,30%	31,40%	32,20%	44,40%
Rwanda	66,00%	54,00%	65,00%	77,00%	81,00%	78,00%	79,00%	64,00%	68,00%	62,00%	77,3%	84,2%	65,30%	84,70%	61,40%	56,80%	72,60%
Sahara occ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,6%	26,10%	16,40%	7,80%	11,30%	67,20%
Sénégal	7,00%	-	14,00%	10,00%	25,00%	28,00%	65,00%	58,00%	60,00%	13,00%	30,00%	36,1%	35,00%	33,80%	20,20%	19,60%	22,80%
Sierra Leone	8,00%	14,00%	15,00%	15,00%	28,00%	21,00%	12,00%	26,00%	17,00%	8,00%	18,5%	34,8%	39,70%	38,80%	28,20%	32,70%	51,60%
Somalie	21,00%	21,00%	48,00%	98,00%	77,00%	82,00%	80,00%	73,00%	43,00%	9,00%	43,00%	35,7%	26,90%	63,50%	64,20%	55,70%	55,90%
Soudan	27,00%	32,00%	51,00%	58,00%	45,00%	60,00%	46,00%	27,00%	40,00%	26,00%	33,6%	22,4%	44,30%	54,40%	76,40%	83,70%	100,50%
Soudan du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,00%	22,20%	53,10%	42,30%	78,00%
Tanzanie															42,90%	14,30%	5,90%
Tchad	29,00%	37,00%	59,00%	30,00%	49,00%	53,00%	38,00%	37,00%	59,00%	26,00%	13,00%	23,3%	16,60%	32,80%	34,00%	30,60%	42,90%
Togo	18,00%	22,00%	28,00%	31,00%	42,10%	37,00%	28,00%	35,00%	30,00%	18,00%	28,8%	18,8%	12,10%	23,80%	29,60%	22,80%	38,10%
Tunisie	46,00%	30,00%	43,00%	46,00%	31,00%	36,00%	22,00%	27,00%	3,00%	4,00%	15,1%	12,0%	13,90%	19,60%	17,80%	15,80%	17,50%
Zimbabwe	-	-	43,00%	-	67,00%	-	-	57,00%		-	-	16,7%	50,00%	27,80%	112,50%	30,00%	120,00%
Autres Afriques	12,00%	-	9,00%	18,00%	24,00%	34,00%	10,00%	19,00%	17,00%	11,00%	10,7%	70,0%	-	0,00%	15,40%	40,00%	50,00%
AFRIQUE	13,00%	N.C.	28,00%	22,00%	32,00%	36,00%	28,00%	32,00%	28,00%	15,00%	27,1%	27,1%	29,90%	37,90%	38%	36,30%	44,00%

ANNEXES

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Argentine																0%		
Bolivie	-	-	-	-	54,00%	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	
Brazil	-	-	-	47,00%	-	-	-	-	0,00%	-	-	23.1%	-	12,50%	11,10%	6,50%	16,00%	
Canada																		
Chili																	0,00%	
Colombie	39,00%	28,00%	53,00%	29,00%	45,00%	54,00%	28,9%	21,00%	28,00%	27,00%	17,2%	23,1%	30,90%	31,50%	38,10%	35,90%	40,80%	
Cuba	35,00%		54,00%	25,00%	42,00%	35,00%	33,00%	-		-	84.2%	17.6%	44,40%	20,30%	24,00%	25,30%	23,10%	
Dominicaine (rép.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.9%	1.1%	3,50%	3,10%	3,60%	1,40%	5,70%	
Dominique																	16,70%	
Etats Unis	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	
Guatemala																		
Guyana	-	-	-	-	-	-	100,00%	-	0,00%	-	-	8.1%	20,80%	9,10%	0%	7,70%	10,50%	
Haïti	20,00%	9,00%	11,00%	12,00%	29,00%	18,00%	10,00%	12,00%	11,00%	4,00%	5.6%	4.3%	3,10%	4,50%	3,20%	4,70%	7,60%	
Honduras																37,50%	18,20%	92,30%
Jamaïque	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.2%	33,30%	0,00%	33,30%	40,00%	44,40%	
Mexique																50,00%	7,10%	150,00%
Nicaragua																	76,70%	
Paraguay																		
Pérou	13,00%	-	37,00%	10,00%	22,00%	-	-	0,00%	14,00%	3,00%	6.2%	25.0%	21,30%	4,60%	27,90%	24,00%	26,50%	
Sainte Lucie																		
Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,20%	-	76,90%	20,00%	52,40%	
Suriname																		
Trinité et Tobago																		
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.8%	69,00%	11,20%	27,80%	54,10%	54,40%	
Autres Amériques	8,00%	-	16,00%	26,00%	21,00%	13,50%	6,00%	4,00%	3,00%	16,00%	24,00%	11.1%	4,30%	39,60%	5,90%	31,30%	22,70%	
AMÉRIQUES	20,00%	N.C.	12,00%	13,00%	30,00%	20,00%	10,00%	11,00%	11,00%	5,00%	6.7%	5.5%	5,40%	5,70%	5,20%	10,70%	14,10%	

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Afghanistan	25,00%	32,00%	58,00%	46,00%	52,00%	49,3%	46,00%	53,00%	74,00%	32,00%	91.4%	133.3%	90,40%	84,40%	88,50%	72,90%	82,10%	
Arabie Saoudite																	0,00%	100,00%
Bangladesh	13,00%	8,00%	32,00%	14,00%	22,00%	19,00%	19,00%	15,00%	10,00%	13,00%	16.9%	16.9%	19,40%	21,50%	25%	23,20%	24,80%	
Bhoutan	-	-	-	-	-	42,00%	41,00%	79,00%	42,00%	33,00%	109.1%	16.7%	14,90%	175,00%	23,10%	200%		
Birmanie	73,00%	-	-	-	-	-	100,00%	46,00%	9,00%	11,00%	15.6%	100.0%	35,30%	21,70%	3,90%	22,90%	100,00%	
Cambodge	-	-	12,00%	-	24,00%	43,00%	-	74,00%		19,00%	-	4.5%	15,60%	16,70%	2,60%	26,50%	22,70%	
Chine	1,00%	1,00%	2,00%	5,00%	6,00%	18,00%	14,00%	11,00%	9,00%	16,00%	14.1%	23.3%	31,40%	36,30%	32,30%	49,30%	44,20%	
Corée du Nord																		
Corée du Sud																		
Inde	6,00%	2,00%	7,00%	12,00%	11,00%	6,00%	-	-		-	38.7%	23.5%	12,90%	13,10%	11,60%	14,90%	5,90%	
Indonésie																	50,00%	
Irak	7,00%	15,00%	20,00%	67,00%	84,00%	89,00%	85,00%	78,00%	74,00%	87,00%	83.7%	64.7%	98,90%	79,00%	88,00%	77,40%	76,80%	
Iran	39,00%	40,00%	58,00%	47,00%	58,00%	58,00%	67,00%	79,00%	92,00%	70,00%	69.2%	91.9%	70,10%	68,90%	42,00%	58,30%	59,30%	
Israël																		
Japon																		
Jordanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,00%	41,70%	100%	166,70%	36,40%	
Kazakhstan	-	-	-	-	75,00%	51,00%	8,00%	6,00%	25,00%	24,00%	28.6%	41.2%	36,90%	44,70%	30,60%	23,50%	24,20%	
Kirghizistan	-	-	-	-	43,00%	81,00%	36,00%	18,00%	34,00%	40,00%	50.1%	87.2%	26,90%	38,50%	73,10%	62,50%	45,50%	
Koweït																	113,50%	
Laos																	16,70%	
Liban	19,00%	-	48,00%	-	-	-	24,00%	-		-	-	14.6%	35,00%	32,70%	12,50%	22,00%	12,50%	
Malaisie																50,00%	28,60%	0,00%
Mongolie	3,00%	-	19,00%	34,00%	17,00%	26,00%	12,00%	13,00%	15,00%	4,00%	12.7%	17.6%	22,00%	22,40%	14,20%	22,10%	24,20%	
Népal	50,00%	-	44,00%	23,00%	-	16,00%	18,00%	42,00%	10,00%	7,00%	24.1%	21.9%	16,80%	27,70%	7,80%	26,10%	23,10%	
Ouzbékistan	-	-	-	-	38,00%	53,00%	61,00%	-	23,00%	44,00%	51.8%	100.0%	13,30%	45,80%	23,10%	25,00%	33,30%	
Pakistan	6,00%	2,00%	12,00%	10,00%	11,00%	14,00%	8,00%	10,00%	8,00%	5,00%	9.7%	8.7%	7,60%	11,90%	16,90%	13,00%	13,80%	
Palestine (autor.)	-	-	8,00%	22,00%	21,00%	44,00%	40,00%	39,00%	46,00%	52,00%	77.7%	74.5%	79,20%	81,80%	73,40%	71,30%	68,40%	
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	
Singapour																		
Sri Lanka	30,00%	22,00%	38,00%	17,00%	36,00%	53,00%	70,00%	55,00%	39,00%	26,00%	37.8%	149.9%	36,20%	27,10%	24,60%	27,10%	36,10%	
Syrie	32,00%	-	43,00%	35,00%	55,00%	59,00%	29,00%	34,00%	154,00%	61,00%	97.2%	70.4%	100,90%	101,20%	107,90%	104,70%	106,00%	
Tadjikistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,40%	90,00%	41,20%	27,30%	14,80%	
Taiwan																		
Turkménistan																		
Thaïlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,00%	0,00%	-	-	100,00%	
Vietnam	-	-	34,00%	-	-	23,00%	25,00%	-	26,00%	55,00%	64.7%	21.9%	38,20%	20,00%	18,20%	36,60%	41,20%	
Yémen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,30%	95,00%	105,10%	85,10%	83,10%	
Autres Asie	10,00%	-	23,00%	21,00%	29,00%	36,00%	9,00%	26,00%	12,00%	11,00%	22.5%	35.6%	37,00%	20,50%	29,80%	40,00%	23,50%	
ASIE	12,00%	N.C.	21,00%	17,00%	27,00%	40,00%	40,00%	34,00%	24,00%	19,00%	31.5%	38.0%	46,40%	56,40%	60,90%	56,60%	59,60%	

PAYS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Albanie	25,00%	25,00%	56,00%	25,00%	34,00%	43,00%	19,00%	13,00%	25,00%	6,00%	8,4%	31,9%	26,40%	17,40%	11,20%	17,20%	10,70%
Arménie	14,00%	16,00%	46,00%	18,00%	17,00%	27,00%	23,00%	13,00%	16,00%	6,00%	15,00%	12,4%	12,40%	16,10%	12,10%	11,40%	11,50%
ARYM	-	-	-	16,00%	24,00%	21,00%	22,00%	7,00%	4,00%	3,00%	4,8%	10,3%	3,60%	6,90%	2,80%	1,80%	6,60%
Autriche																	
Azerbaïdjan	41,00%	36,00%	68,00%	29,00%	51,00%	60,00%	54,00%	31,00%	45,00%	29,00%	27,7%	29,8%	28,50%	40,10%	33,90%	27,20%	61,80%
Biélorussie	20,00%	-	38,00%	33,00%	39,00%	41,00%	29,00%	32,00%	33,00%	33,00%	11,00%	86,7%	43,10%	39,10%	32,70%	15,40%	41,70%
Bosnie-Herzégovine	49,00%	67,00%	30,00%	57,00%	107,00%	59,00%	13,00%	14,00%	33,00%	6,00%	-	14,7%	15,20%	14,10%	17%	12,70%	11,90%
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	-
Croatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,00%
FYROM	10,00%	-	25,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Géorgie	13,00%	19,00%	44,00%	33,00%	44,00%	35,00%	19,00%	11,00%	17,00%	6,00%	12,7%	18,4%	15,90%	18,30%	13,30%	6,30%	5,30%
Grande Bretagne																	
Italie																	
Kosovo	-	-	-	-	-	36,00%	17,00%	14,00%	24,00%	26,00%	7,6%	31,7%	20,40%	22,50%	21,30%	25,20%	24,70%
Moldavie	3,00%	4,00%	4,00%	7,00%	9,00%	11,00%	3,00%	-	4,00%	-	-	21,7%	-	4,50%	6,70%	1,10%	0,20%
Monténégro	-	-	-	-	-	17,00%	-	17,00%	11,00%	4,00%	6,4%	6,2%	6,10%	7,60%	0,90%	4,70%	9,90%
Pologne																	
République Tchèque																	
Roumanie	-	-	-	-	12,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,00%	0,00%
Russie	47,00%	49,00%	63,00%	35,00%	48,00%	47,00%	53,00%	45,00%	45,00%	37,00%	41,6%	-	29,40%	41,60%	39,00%	29,50%	41,80%
Serbie	-	-	33,00%	18,00%	25,00%	33,00%	27,00%	24,00%	37,00%	20,00%	20,4%	43,8%	21,30%	18,20%	10,60%	11,40%	13,00%
Slovaquie	21,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovénie																	
Turquie	9,00%	13,00%	20,00%	11,00%	22,00%	27,00%	19,00%	25,00%	37,00%	17,00%	19,9%	24,2%	23,00%	20,60%	30,40%	38,90%	45,80%
Ukraine	12,00%	9,00%	15,00%	19,00%	33,00%	29,00%	24,00%	19,00%	8,00%	7,00%	20,2%	2,7%	28,60%	30,30%	41,90%	28,40%	30,80%
Yougoslavie	27,00%	27,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres Europe	7,00%	-	6,00%	5,00%	18,00%	24,00%	5,00%	2,00%	0,00%	11,00%	8,1%	15,4%	57,10%	11,80%	16%	14,30%	2,90%
EUROPE	17,00%	N.C.	32,00%	20,00%	30,00%	35,00%	27,00%	22,00%	26,00%	17,00%	18,00%	27,4%	23,20%	24,00%	17,20%	17,10%	15,80%

Apatrides et non spécifiés	48,00%	N.C.	40,00%	34,00%	30,00%	30,00%	36,00%	34,00%	33,00%	35,00%	29,4%	15,1%	18,70%	15,30%	21,80%	22%	15,40%
----------------------------	--------	------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	-------	--------	--------	--------	-----	--------

TOTAL	15,00%	17,00%	27,00%	20,00%	30,00%	36,00%	29,00%	27,00%	25,00%	21,70%	24,5%	29,2%	31,6%	38,10%	36,30%	36%	38,60%
-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	-------	-------	--------	--------	-----	--------

Annexe 13

Evolution du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA, 2002-2019

Source : OFPRA

Sont comptées ici les personnes (hors mineurs accompagnants) bénéficiant de la protection convention de Genève et de la protection subsidiaire, ainsi que les apatrides.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
102 182	100 838	109 852	119 078	124 400	130 926	139 212	152 442	160 518	168 887	176 984	186 234	193 552	206 172	228 427	252 402	278 765	308 583

Annexe 14

Evolution de la demande de protection internationale par département de résidence, 2018-2019

Source : OFPRA

Premières demandes de protection, hors mineurs accompagnants

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Ain	751	578	-23,00%
Allier	517	340	-34,20%
Ardèche	156	92	-41,00%
Cantal	136	122	-10,30%
Drôme	452	448	-0,90%
Haute-Loire	140	111	-20,70%
Haute-Savoie	655	724	10,50%
Isère	1 280	1 485	16,00%
Loire	833	901	8,20%
Puy-de-Dôme	1 086	871	-19,80%
Rhône	3 265	3 208	-1,70%
Savoie	394	470	19,30%
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	9 665	9 350	-3,30%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Côte-d'Or	757	691	-8,70%
Doubs	473	410	-13,30%
Haute-Saône	208	164	-21,20%
Jura	249	186	-25,30%
Nièvre	242	175	-27,70%
Saône-et-Loire	564	396	-29,80%
Territoire de Belfort	182	164	-9,90%
Yonne	349	227	-35,00%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	3 024	2 413	-20,20%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Corse Haute et Sud)	1	5	400,00%
CORSE	1	5	400,00%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Ille-et-Vilaine	1 302	1 408	8,10%
Côtes-d'Armor	414	422	1,90%
Finistère	574	488	-15,00%
Morbihan	728	540	-25,80%
Bretagne	3 018	2 858	-5,30%
Cher	348	263	-24,40%
Eure-et-Loir	330	325	-1,50%
Indre	230	171	-25,70%
Indre-et-Loire	636	724	13,80%
Loiret	796	924	16,10%
Loir-et-Cher	384	390	1,60%
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 724	2 797	2,70%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Aisne	477	547	14,70%
Nord	1 795	2 311	28,70%
Oise	839	881	5,00%
Pas-de-Calais	429	429	0,00%
Somme	535	459	-14,20%
HAUTS-DE-FRANCE	4 075	4 627	13,50%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Ardennes	228	271	18,90%
Aube	427	462	8,20%
Bas Rhin	2 335	2 267	-2,90%
Haut Rhin	954	794	-16,80%
Haute-Marne	277	213	-23,10%
Marne	597	556	-6,90%
Meurthe-et-Moselle	985	978	-0,70%
Meuse	191	141	-26,20%
Moselle	1 991	1 910	-4,10%
Vosges	410	364	-11,20%
GRAND EST	8 395	7 956	-5,20%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Paris	9 259	9 235	-0,30%
Essonne	2 832	3 625	28,00%
Hauts-de-Seine	3 177	3 758	18,30%
Seine-et-Marne	2 874	3 213	11,80%
Seine-Saint-Denis	5 152	6 237	21,10%
Val-d'Oise	2 953	4 084	38,30%
Val-de-Marne	3 338	3 778	13,20%
Yvelines	3 278	4 283	30,70%
ÎLE-DE-FRANCE	32 863	38 213	16,30%

ANNEXES

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Calvados	893	1 026	14,90%
Eure	513	494	-3,70%
Manche	385	358	-7,00%
Orne	252	232	-7,90%
Seine-Maritime	1 174	1 235	5,20%
NORMANDIE	3 217	3 345	4,00%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Charente	271	243	-10,30%
Charente-Maritime	291	222	-23,70%
Corrèze	138	136	-1,40%
Creuse	109	89	-18,30%
Deux-Sèvres	302	303	0,30%
Dordogne	304	185	-39,10%
Gironde	2 110	1 890	-10,40%
Haute-Vienne	425	567	33,40%
Landes	160	221	38,10%
Lot-et-Garonne	204	179	-12,30%
Pyrénées Atlantiques	500	400	-20,00%
Vienne	556	674	21,20%
NOUVELLE-AQUITAINE	5 370	5 109	-4,90%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Ariège	124	130	4,80%
Aude	254	189	-25,60%
Aveyron	150	117	-22,00%
Gard	403	338	-16,10%
Gers	179	107	-40,20%
Haute-Garonne	2 164	2 404	11,10%
Hautes-Pyrénées	282	248	-12,10%
Hérault	1 108	1 334	20,40%
Lot	147	110	-25,20%
Lozère	96	63	-34,40%
Pyrénées-Orientales	447	431	-3,60%
Tarn	183	148	-19,10%
Tarn-et-Garonne	338	383	13,30%
OCCITANIE	5 875	6 002	2,20%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Loire-Atlantique	2 058	2 301	11,80%
Maine-et-Loire	896	802	-10,50%
Mayenne	406	298	-26,60%
Sarthe	687	575	-16,30%
Vendée	419	452	7,90%
PAYS-DE-LOIRE	4 466	4 428	-0,90%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Alpes-de-Haute-Provence	220	147	-33,20%
Alpes-Maritimes	1 037	1 408	35,80%
Bouches-du-Rhône	3 347	4 022	20,20%
Hautes-Alpes	153	124	-19,00%
Var	527	555	5,30%
Vaucluse	375	245	-34,70%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	5 659	6 501	14,90%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
DOM COM	3 488	7 428	113,00%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
Non renseigné	498	809	62,40%

Département de résidence	2018	2019	Évolution 2018-2019
TOTAL	92 338	101 841	10,30%

Bibliographie

Normes internationales

Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 22 octobre 2009

Convention relative au statut de réfugié, 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950

Normes européennes

Directive 2001/55 du Conseil de l'UE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées

Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

Règlement (UE) n°439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États

Normes françaises

Arrêté du 10 mai 2019 désignant les préfets compétents pour enregistrer les demandes d'asile et déterminer l'État responsable de leur traitement (métropole). NOR: INTV1909588A

Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. NOR: INTV1916144A

Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. NOR: INTV1916145A

Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1906009A

Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide

sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018, NOR: SSAA1917898A

Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1920987A

Arrêté du 19 décembre 2019 pris en application de l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles et modifiant l'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1935598A

Décision du 17 juin 2019 fixant pour l'année 2019 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: JUSF1911300S

Décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil, NOR: INTV1833309D

Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles. NOR: SSAA1905989D

Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. NOR: SSAA1932320D

Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé. NOR: SSAS1932826D

Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, NOR : INTV1900071J

Information du 27 décembre 2019 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, NOR : INTV1937814J

Instruction relative aux orientations pour l'année 2019 de la politique d'accueil et d'orientation des étrangers en France, 17 janvier 2019. NOR : INTV1900478J

Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale. NOR:INTV1904604J. 4 mars 2019

Instruction relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. NOR : SSAA1918438J. 4 juillet 2019

Instruction relative à la nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020, NOR: INTV1929397J. 12 novembre 2019

Code civil
Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Jurisprudence française

CE, 30 décembre 2010 n° 305226 B
CE 1er février 2019 n° 419691
CE 1er février 2019 n° 417156
CE (CHR) 24 avril 2019 n°408992 B
CE, 31 juillet 2019, n° 410347
CE, 16 octobre 2019, n° 425936
CE 16 octobre 2019 n° 418328 A
CE, 6 novembre 2019, n°434376 et 434377
CE, 30 avril 2020, n°440250 et 44025

Conseil constitutionnel, décision n°2019-797 du 26 juillet 2019
Conseil constitutionnel, décision n° 2019-807 du 4 octobre 2019
Cour d'appel de Paris, ordonnance du 10 septembre 2013, B 13/ 02810
Cour de cassation, Chambre civile 1, 16 juin 2011, N° de pourvoi: 10-18226

CNDA 30 mars 2011 n° 10013804 R
CNDA 5 juillet 2018 n°18017070
CNDA 28 novembre 2018 n° 18007777
CNDA 8 janvier 2019 n° 17049487
CNDA 15 février 2019 n° 18027282
CNDA 15 mars 2019 n°18032737
CNDA 20 mars 2019 n° 18030347
CNDA 20 mars 2019 n° 17044999
CNDA 20 mars 2019 n°18030560
CNDA 1er avril 2019 n° 17024972
CNDA 5 avril 2019 n°17031306
CNDA 14 mai 2019 n°18054625
CNDA 18 juin 2019 n°17052501
CNDA 19 juin 2019 n° 19010721 et 19015535
CNDA 25 juillet 2019 n°18059267 et 18057752
CNDA 26 août 2019 n°17044701
CNDA 19 sept. 2019 n°19019137
CNDA 20 novembre 2019 n°s 18048208 et 18048209
CNDA 25 novembre 2019 n° 19026476
CNDA GF 5 décembre 2019 n°s 19008524, 19008522 et 19008521
CNDA 31 décembre 2019 n°19043332

TA Paris, Gisti et autres, Ordonnance du 13 février 2019. N°1902037/9
TA Marseille, Ordonnance du 1er mars 2019, N°1901068
TA Paris, M.A. et autres, Ordonnance du 25 novembre 2019, N°1924867/9
TA Paris, Cimade et autres, Ordonnance du 10 janvier 2020, N° 20000346/4-2
TA Nice, ordonnance du 7 février 2020, N° 2000571

Jurisprudence européenne et internationale

CEDH, 2 février 2020 I.M. contre France, n° 9152/09
CEDH 28 février 2019 Khan c. France, n° 12267/16
CEDH, 5 novembre 2019, AA c/ Suisse, n° 32218/17
CEDH 14 novembre 2019 N.A./Finlande (en anglais), n° 25244/18

CJUE (GC) 17 février 2009 Elgafaji (Pays-Bas), C-465/07
CJUE (GC) 21 novembre 2011 N. S.C-411/10
CJUE (GC) 19 mars 2019 Ibrahim et autres C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17

CJUE, grande ch., 19 mars 2019, Jawo, aff. C-163/17
CJUE 2 avril 2019, C 582/17 et C 583/17 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie contre H. et R.
CJUE (GC) 14 mai 2019 M. c. Ministerstvo vnitra et X. et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-391/16, C-77/17 et C-78/17

Comité des droits de l'homme, Jaone Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 7 janvier 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016

Rapports et prises de positions

Institutions françaises

A. Taché, 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, Rapport au Premier ministre, février 2018

Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, présenté par Alain Ramadier et Perrine Goulet. 13 juillet 2019

Assemblée nationale, Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2772), Joël Giraud (rapporteurs spéciaux : Jean-Noël Barrot, Alexandre Holroyd), 10 octobre 2019

Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la Commission des lois sur la proposition de résolution européenne relative à la réforme européenne du droit d'asile (n°2343), M. Karamanli, L. Mendes, 13 novembre 2019

Cour des Comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, Rapport public thématique, 5 mai 2020

CNDA, Décision du 17 décembre 2018
CNDA, Recours à la médiation dans le cadre des vidéo-audiences à la CNDA, Communiqué de presse, 15 avril 2019
CNDA, Rapport d'activité 2019, Janvier 2020

Défenseur des droits, Établir Mayotte dans ses droits, Constats et recommandations du Défenseur des droits faisant suite au déplacement d'une délégation de ses services à Mayotte les 2 et 3 octobre 2019. 11 février 2020

DIHAL, DGEF, DIAIR, Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées, 5 juin 2018

Élysée, Déclaration d'Emmanuel Macron avec Filippo Grandi et Antonio Vitorino, 22 juillet 2019

Gouvernement, Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoire, 12 juillet 2017

Gouvernement, 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration, 6 novembre 2019

Haut conseil à l'intégration, Pour un modèle français d'intégration, La Documentation française, 1991

IGAS, IGF, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019

BIBLIOGRAPHIE

Ministère de l'Action et des Comptes publics, Projet de loi de règlement 2018 – Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration. 13 mai 2019

Ministère de l'Action et des Comptes publics, Projet de loi de finances 2020, annexe (bleu budgétaire) « immigration, asile et intégration »

Ministère de l'Action et des Comptes publics, Projet de loi de règlement 2018 – Rapport annuel de performance de la mission Immigration, asile, intégration, 13 mai 2019

Ministère de la Justice, ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Intérieur, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Décembre 2019.

Ministère de la Justice, Rapport d'activité 2019. Cellule mineurs non accompagnés. Mai 2020

Ministère de l'Intérieur, Accueil en France de 27 familles yézidiennes victimes de Daech, Communiqué de presse. 20 novembre 2019.

Ministère de l'Intérieur, L'essentiel de l'Immigration – chiffres clés, 21 janvier 2020

OFPPA, Communiqué du président du conseil d'administration de l'Ofpra, 6 novembre 2019

OFPPA, Guide de l'asile pour les mineurs non accompagnés en France. Janvier 2020

OFPPA, Les premières données de l'asile 2019 à l'OFPPA, 21 janvier 2020

OFPPA, Rapport d'activité 2019. Juin 2020

Préfecture d'Ile-de-France, Démantèlement des campements illicites du nord de Paris avec mise à l'abri de 1611 personnes et mise en place d'un dispositif de sécurisation pour éviter leur reconstitution, Communiqué de presse, 7 novembre 2020

Préfecture d'Ile-de-France, 1 500 personnes mises à l'abri lors de l'opération conduite à la porte d'Aubervilliers, Actualité du site Internet, 29 janvier 2020

Préfecture d'Ile-de-France, 427 personnes mises à l'abri lors de l'opération conduite Porte de la Villette, Actualité du site Internet, 4 février 2020

Préfecture d'Ile-de-France, COVID-19 : 732 personnes mises à l'abri lors d'une opération conduite à Aubervilliers (93), Actualité du site Internet, 26 mars 2020

Premier ministre, Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières, n°6149/SG. 18 mars 2020

Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Genève, Forum mondial sur les réfugiés – Intervention de la France, 18 décembre 2019

Santé publique France, Bulletins épidémiologiques hebdomadaires, 5 septembre 2017 et 25 juin 2019

Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence, Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset, 26 juin 2019

Sénat, Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, François-Noël Buffet, 21 novembre 2019

Sénat, Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, Albéric de Montgolfier (rapporteur spécial : Sébastien Meurant), 21 novembre 2019

Institutions européennes

Union européenne

Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015

Commission européenne, Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197, 6 avril 2016

Commission européenne, Commission Recommendation on enhancing legal pathways for persons in need of international protection, C(2017) 6504, 27 septembre 2017

Commission européenne, Relocalisation : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne, 7 décembre 2017

Commission européenne, Annexes to the communication from the commission to the european parliament, the european council and the council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. 16 mai 2018

Commission européenne, Migration et asile : la Commission franchit de nouvelles étapes dans des procédures d'infraction ouvertes contre la Hongrie, 19 juillet 2018

Commission européenne, Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM(2018) 635 final, 12 septembre 2018

Commission européenne, Data collection on trafficking in human beings in the EU, 2018

Commission européenne, Second report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2018) as required under article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protection its victims, COM(2018) 777 final, 3 décembre 2018

Commission européenne, Asile : la Commission engage l'étape suivante dans la procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie qui incrimine les activités de soutien aux demandeurs d'asile, 24 janvier 2019

Commission européenne, EU-Turkey Statement – Three years on, Mars 2019

Commission européenne, Progress report on the implementation of the European agenda on migration, COM(2019) 481 final, 16 octobre 2019

Commission européenne, Une Union plus ambitieuse – Orientation politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024. Octobre 2019

Commission européenne, Delivering on resettlement, Décembre 2019

Commission européenne, EU-Turkey Statement – Four years on, Mars 2020

Commission européenne, COVID-19 : orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation (2020/C 126/02), 17 avril 2020

Conseil de l'UE, L'UE lance l'opération IRINI pour faire respecter l'embarco sur les armes imposé à la Libye, 31 mars 2020

Conseil européen, Conseil de l'Union européenne, Infographie – EU Mediterranean operations 2015-2020, 8 mars 2020

Conseil européen, Remarks by President Charles Michel after the meeting with President of Turkey Recep Tayyip Erdogan in Brussels, 9 mars 2020

Cour de Justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n°40/20, En refusant de se conformer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union, 2 avril 2020

EASO, Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018, June 2019

EASO, Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation, 10 septembre 2019

EASO, EASO operations to double in size this year, 7 janvier 2020

Europol, Criminal networks involved in the trafficking and exploitation of underage victims in the European Union, Octobre 2018

Eurostat, L'asile dans les États membres de l'UE - 20 mars 2020

FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, Février 2019

FRA, 2019 update – NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations, 19 juin 2019

FRA, Children in migration in 2019, Annual Review, Mars 2020

FRA, Council of Europe, Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders, April 2020

GRETA, 9ème rapport général sur les activités du GRETA, Mars 2020

Parlement européen, Dublin Regulation on international protection applications, Février 2020

Parlement européen, Frontière gréco-turque: les députés rejettent la pression de la Turquie et demandent des règles communes en matière d'asile, 10 mars 2020

Parlement européen, Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission, E-003749/2019, 26 mars 2020

Parlement européen, Pacte sur la migration et l'asile: les députés pour des voies légales et sûres, 30 avril 2020

Joint Declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by member states for a predictable temporary solidarity mechanism, 23 septembre 2019

Conseil de l'Europe

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants, Grèce : Le comité anti-torture du Conseil de l'Europe appelle à améliorer la situation des patients psychiatriques, tout en critiquant une nouvelle fois le traitement réservé aux étrangers retenus, 19 février 2019

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 30 novembre 2018, 24 mars 2020

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La Grèce doit transférer les demandeurs d'asile qui se trouvent sur les îles de la mer Égée et améliorer les conditions de vie dans les structures d'accueil, 31 octobre 2019

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La Commissaire rend publique des observations sur les violations alléguées des droits de l'homme de migrants renvoyés d'Italie vers la Libye, 22 novembre 2019

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La Commissaire demande des informations au gouvernement grec sur son projet de créer des centres d'accueil fermés dans les îles de la mer Égée, 3 décembre 2019

Conseil de l'Europe, Redoubler d'efforts pour améliorer la situation des migrants et des réfugiés dans les îles grecques, Assemblée parlementaire, 31 janvier 2019 et 11 avril 2019

Conseil de l'Europe, Les États membres du Conseil de l'Europe doivent assumer davantage de responsabilités pour sauver les migrants en mer et protéger leurs droits, 18 juin 2019

Conseil de l'Europe, Le Comité anti-torture effectue une visite de réaction rapide en Grèce pour examiner le traitement des migrants, 17 mars 2020

Conseil de l'Europe, Le nouveau pacte de l'UE sur la migration et l'asile doit s'appuyer fermement sur les droits de l'homme, une solidarité effective et le partage des responsabilités, 17 mars 2020

Organisations internationales

Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 36 : Article 6- droit à la vie, 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36

HCR, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998

HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2011

HCR, Mettre fin à l'apatridie d'ici 10 ans, 2014

HCR, Le HCR exhorte les gouvernements à considérer les personnes fuyant les guerres en tant que réfugiés, Point presse, 2 décembre 2016

HCR, Global trends 2018, Juin 2019

HCR, Projected global resettlement needs 2020, Juillet 2019

HCR, Europe Monthly Report, Septembre 2019

HCR, Voyages du désespoir, Arrivées d'enfants réfugiés et migrants en Europe et comment améliorer leur protection, Janvier à septembre 2019, Octobre 2019

HCR, Un tournant décisif pour les pays engagés dans la lutte mondiale contre l'apatridie, 11 octobre 2019

HCR, Greece Fact Sheet Decembre 2019

HCR Greece, Returns from Greece to Turkey, 31 décembre 2019

HCR, Europe – Dead and missing at sea, January 2019-December 2019, 3 janvier 2020

HCR, Malta Sea arrivals – January-December 2019., Janvier 2020

HCR, Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE, 2 mars 2020

HCR, Mid-Year trends 2019, 10 mars 2020

HCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 mars 2020

HCR, UNHCR legal considerations with regard to the EU Commission's Guideline for border management measures to protection and ensure the availability of goods and essential services, 18 mars 2020

HCR, Déclaration de Filippo Grandi sur la crise du COVID-19, 19 mars 2020

HCR, le HCR reste aux côtés des réfugiés et leur apporte une aide durant la crise du COVID-19, 31 mars 2020

HCR Europe, Practical recommendations and good practices to address protection concerns in the context of the COVID-19 pandemic, 9 avril 2020

HCDH, OIM, HCR, OMS, Les droits et la santé des réfugiés, des migrants et des apatrides doivent être protégés dans le cadre des efforts de lutte contre le COVID-19, 31 mars 2020

OCDE, Perspectives des migrations internationales, 2016

OCHA, North-East Nigeria Humanitarian Situation Update : Progress on key activities from the 2019-2021 Humanitarian Response Strategy, Janvier 2020

OIM, Vanuatu lance une politique nationale sur le changement climatique et le déplacement causé par les catastrophes, Communiqué de presse, 28 septembre 2018

OIM, DTM Europe, Summary of key results, Janvier-décembre 2019, 13 février 2020

OIM, A la frontière entre la Turquie et la Grèce, 13 000 migrants passent la nuit dans le froid, 1er mars 2020

OIM, L'OIM est très préoccupée par le renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises, 16 mars 2020

OIT, Global Estimates of Modern Slavery: Forced labour and Forced Marriage, 19 septembre 2017

ONU Info, Migration en Méditerranée: la Grèce doit décongestionner ses centres d'accueil selon le HCR, 1er octobre 2019

ONU info, Migrants en Grèce: un expert de l'ONU appelle à la fin des violences à la frontière gréco-turque, 23 mars 2020

UNODC, Global Report on Trafficking in persons 2018, 2018

Organisations non gouvernementales

Académie nationale de médecine, L'immigration en France : situation sanitaire et sociale, 25 février 2020

Aditus, Civil society statement regarding the ongoing detention of asylum seekers at Safi Barracks and the Initial Reception centre, 6 septembre 2019

AIDA, The Dublin system in the first half of 2019, Août 2019

Alarm Phone, Alarm Phone alerted to 99 distress situations, involving 3 580 individuals, 14 novembre 2019

Caritas Europa, ICMC Europe, Encourager les parrainages communautaires à travers l'Europe, Octobre 2019

CAFFIM, A la frontière franco-italienne, les pratiques illégales de refoulement des personnes migrantes et réfugiées persistent, malgré le contexte pandémique, Communiqué de presse, 15 mai 2020

CASP, Coallia, Fédération des acteurs de la solidarité, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Allocation pour demandeurs d'asile : une réforme précipitée et inadaptée qui dégrade les conditions d'accueil, Communiqué de presse, 16 septembre 2020

Collège de praticiens du droit des étrangers (Dir.P. Brice), Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République, 21 janvier 2020

Conseil national des barreaux, Motion portant sur la généralisation de la vidéo-audience devant la CNDA, 15 mars 2019

ECRE, Relying on relocation - ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, Janvier 2019

ECRE, Op-ed : detention by defaults – a Maltese betrayal, 27 septembre 2019

ECRE, The role of EASO operations in national asylum systems, Novembre 2019

ECRE, Joint statement: The new Pact on Asylum and Migration: An Opportunity Seized or Squandered ?, 14 février 2020

ECRE, Report 'Follow the Money III' Solidarity: the use of AMIF funds to incentivize resettlement and relocation in the EU, 6 mars 2020

ECRE, Information sheet 23 April 2020 – COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe, 24 avril 2020

Forum réfugiés-Cosi, L'accès à l'asile pour les personnes en provenance d'Italie, 29 avril 2017

Forum réfugiés-Cosi, Vidéo-audience à la CNDA : une mise en œuvre qui suscite l'inquiétude, Communiqué de presse, 1er février 2019

Forum réfugiés-Cosi, Pays d'origine sûrs : Forum réfugiés-Cosi saisit le Conseil d'État, Communiqué de presse, 4 février 2020

Forum réfugiés-Cosi, Asile, éloignement : dans un contexte d'adaptation des pratiques, préserver les droits fondamentaux, Communiqué de presse, 4 mai 2020

IDMC, NRC, Global report on internal displacement, 28 avril 2020

Legal Centre Lesvos, Legal Centre Lesvos denounces the Greek governments proposed changes to the asylum procedure, 6 septembre 2019

Médecins du Monde, Atteinte aux droits à la frontière franco-italienne, 16 juillet 2019

Mixed Migration Centre, Quarterly Mixed Migration Update: Middle East, Quarter 4 2019, Janvier 2020

MPI, An Uneven Welcome, Février 2020

Articles et ouvrages

20 minutes (avec AFP), Nice : La préfecture à nouveau épinglée pour des violations du droit d'asile à la frontière franco-italienne, 3 mars 2020

AFP, J'ai été refoulé trois fois" : à la frontière franco-italienne, des migrants prêts à tout, 4 décembre 2019

Agier M., Définir les réfugiés ? La demande d'asile en mots et en situation, Définir les réfugiés, Paris, PUF, 2017

Akoka K., Réfugiés ou migrants? Les enjeux politiques d'une distinction juridique, Nouvelle revue de psychosociologie, Erès, 2018

AP News, UNHCR probes Libya-Malta interception in migrants rescue, 22 octobre 2019

Calabrese L. et Veniard M., Penser les mots, dire la migration, Louvain-la-Neuve, Academia, 2018

Carbonel, N., Le Goff, G., Tremblay, V., Le parcours du combattant.

Expériences plurielles du vécu de personnes migrantes en France. Orspere-Samdarra. 2020 (à paraître)

Daloz actualités, Le sort des vidéoaudiences suspendu à une médiation, T. Coustet, 1er octobre 2019

Einhorn-Jardin, L. et Tremblay, V. Bénéficiaire d'une protection internationale... et après ? Pour une prise en charge effective en santé mentale : État des lieux sur l'accès aux soins et la santé mentale des personnes bénéficiaires de la protection internationale en région Auvergne-Rhône-Alpes. Orspere-Samdarra. 2019

Ekthimerini, EU to launch new Libya sea patrols from April, say diplomats, 26 mars 2020

ECRE, Greece: Parliament ratifies emergency decree amid intensifying critique, 27 mars 2020

Ellis S., This presents darkness, A history of Nigerian Organised Crime, Hurst, 2016

Forum réfugiés-Cosi, Fin 2018, 26 600 mineurs non accompagnés pris en charge par les départements, Article du site Internet, 4 septembre 2019

Forum réfugiés-Cosi, La réinstallation en France en 2019. Article du site Internet, 11 février 2020

France 3 Nouvelle Aquitaine, Migrants à Bordeaux : où en est-on ?, A. Lopez, C. Boniteau, 10 septembre 2019

France Bleu Armorique, Rennes : le squat des migrants s'aménage pour l'hiver, M. Bossonney, 25 septembre 2019

France 3 Pays de la Loire, À Saint-Herblain près de Nantes, les migrants sont toujours dans le gymnase Jeanne Bernard, O. Quentin, A. Hébert, 1er janvier 2020

BIBLIOGRAPHIE

- France 3 PACA, Coronavirus : depuis le début du confinement, le nombre de migrants refoulés à la frontière franco-italienne a chuté. L. Blache, 18 avril 2020
- Gemenne F., Une bonne raison de parler de « réfugiés climatiques, Migrations forcées, 2015, n°49
- InfoMigrants, A Lyon 300 migrants hébergés dans un squat risquent l'expulsion, T. Fillon, 30 juillet 2019
- InfoMigrants, Marseille : totalement saturé, le squat St-Just doit refuser des migrants, dont des mineurs, A.D. Louarn, 5 septembre 2019
- Info Migrants, Un media maltais révèle l'existence d'un accord entre Malte et les garde-côtes libyens, 11 novembre 2019
- Info Migrants, Liste de 12 pays « sûrs » établie par la Grèce : « le risque, c'est de violer les droits de l'homme », 14 janvier 2020
- InfoMigrants, À Calais et Grande-Synthe, début des évacuations de migrants «volontaires», C. Oberti, 6 avril 2020
- La Gazette de la Défense, Les centres d'accueil pour migrants remplissent-ils leur rôle ?, J. Pastor, 30 octobre 2019
- La Provence, Hautes-Alpes : moins de migrants à la frontière franco-italienne depuis plusieurs mois. J. Michaudet, 7 octobre 2019
- Le Monde, Un tribunal allemand empêche le transfert en France d'une demandeuse d'asile et de sa fille, J. Pascual, 2 juillet 2019
- Le Monde, Campements et squats et migrants : les villes haussent le ton, J. Pascual, 9 octobre 2019
- Le Monde, Campements à Paris : que deviennent les migrants mis à l'abri ?, J. Pascual, 9 décembre 2019
- Le Monde, Réfugiés : l'Île-de-France concentre les problèmes de logement, J. Pascual, 28 janvier 2020
- Le Monde, Immigration : à la frontière franco-allemande, le ministre de l'Intérieur défend les éloignements, J. Pascual, 15 février 2020
- Le Parisien, Paris : un nouveau centre pour réfugiés ouvre Porte de la Chapelle, J. Duffé, 9 janvier 2020
- Madeira A-V., L'Asile, droit de l'individu ou prérogative de l'État, Définir les réfugiés, Paris, PUF, 2017
- Malta Today, Exposed: Malta's secret migrant deal with Libya, 10 novembre 2019
- McAdam J., Climate Change, Forced Migration, and International Law, Oxford University Press, 2012
- Métraux, J.-C. La migration comme métaphore. Paris, 2011. La Dispute
- Político, Greece rushes to unblock camps after migrant deaths, 30 mars 2019
- Polico, 4-country migration deal struggles to gain support, 8 october 2019
- Político, 4 largest EU countries issue joint proposal to unlock asylum impasse, 16 avril 2020
- Roman D. (dir), Droits des pauvres, pauvres droits ?, Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux, CREDOF, novembre 2010
- Valluy J., La genèse du faux réfugié, Plein Droit, n°69, 2006
- Van Neste Gottignies A. et Mistien V., Une communication peu visible: l'Agence fédérale belge pour l'accueil de demandeurs d'asile, les centres ouverts et le retour volontaire, Langage et société n° 165, 2020
- Var Matin, Le départ des migrants de Châteaudouble provoque émotion et tristesse dans le cœur des villageois, C. Bekkache, 24 janvier 2020
- Wodak R., 'Us' and 'Them', Inclusion and Exclusion – Discrimination via Discourse, Identity, Belonging and Migration, Liverpool University Press, 2008

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières

AVANT-PROPOS	4
PRÉFACE	10
PREMIÈRE PARTIE	12
VINGT ANS D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE	
2000-2019 : Panorama statistique de l'asile en France et en Europe	14
Vingt ans d'asile à l'Ofpra	19
Les transformations du dispositif national d'accueil depuis 2000 : un dispositif pris dans des injonctions contradictoires	24
2000-2007 : les premières pierres du DNA d'aujourd'hui	24
2007-2012 : un dispositif sous influence du ministère de l'Intérieur	25
2012-2017 : une tentative de normalisation avortée	25
2017-2020 : cap sur l'intégration des réfugiés	26
Mare Nostrum	28
L'évolution de l'Europe de l'asile, une ambition contrariée	30
L'impulsion de Tampere	30
Le tournant de la crise	31
Médias et asile, une histoire d'images et de discours	33
Crise migratoire, crise de l'asile	33
Du réfugié au faux réfugié	34
Une crise à plusieurs visages	34
La suspicion du réfugié	35
Retour sur la catégorisation des personnes	35
DEUXIÈME PARTIE	38
ÉTAT DES LIEUX 2020	
Chapitre 1	41
L'asile dans le monde	
Des déplacements forcés sans précédent	41
Panorama statistique	41
Forum mondial sur les réfugiés : des engagements concrets pour renforcer la réponse aux besoins croissants de protection internationale	46

Des situations géopolitiques complexes, à l'origine des déplacements de population	48
Le sort des réfugiés syriens, un enjeu géopolitique	48
La crise au Venezuela et l'accueil des réfugiés dans les pays voisins	49
Le Nigéria et les transformations de la traite	51
Panorama des actualités politiques et sécuritaires du Nigéria	52
La traite nigériane et ses reconfigurations	52
Un nouveau regard	53
Les crises maliennes	54
Que cachent les demandes d'asile en provenance d'Albanie ?	56
Chapitre 2	59
L'asile en Europe	
Panorama statistique	59
La demande d'asile à nouveau en hausse dans l'UE	59
La demande d'asile des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne	64
Évolution du niveau de protection en Europe	65
Mise en œuvre du règlement Dublin en 2019	68
Demande d'asile et traite des êtres humains : une attention accrue des institutions européennes	69
Accès au territoire européen	71
L'évolution variable des différentes routes migratoires	71
Quelles réponses aux arrivées maritimes ?	74
En Grèce, une situation alarmante	77
Des voies légales encore très limitées	80
Régime d'asile européen commun	82
Quelle réforme avec les nouvelles institutions ?	82
Perspectives autour du règlement Dublin	84
Le rôle de l'EASO dans la mise en œuvre du RAEC	86
Les procédures d'infraction relatives au droit d'asile	87
L'impact de la crise sanitaire sur l'asile en Europe	88
Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2019	89
Interprétation du règlement Dublin III	89
Interprétation des autres textes issus du droit de l'Union Européenne	90
Interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme	91

Chapitre 3	93
L'asile en France	
L'accès à la procédure	93
Entrée dans la procédure : des situations territoriales diverses	93
En préfecture, plus de 150 000 demandes d'asile enregistrées	96
À l'OFPPRA, la demande d'asile en hausse de 7,5%	98
Une concentration de la demande en Île-de-France qui s'accroît	101
La demande d'asile outre-mer en forte augmentation	102
Les demandes de réexamen et d'apatridie en baisse	102
Une part moins importante de demandes en procédure accélérée	102
La demande d'asile des mineurs non accompagnés reste stable	102
Un plan pour renforcer la prise en compte des vulnérabilités	103
Dans les lieux de privation de liberté, des demandes d'asile peu nombreuses	104
La demande d'asile en zone d'attente	104
La demande d'asile en centre de rétention	105
Règlement Dublin : les transferts en hausse	105
L'instruction des demandes d'asile	106
Un taux global de protection à la hausse	106
Le reclassement en procédure normale toujours peu utilisé	107
La part des protections subsidiaires en légère baisse	107
Une protection en hausse pour les mineurs non accompagnés	108
Pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs », un droit au recours indispensable	109
À l'OFPPRA, un taux d'accord en baisse	110
L'instruction des demandes d'asile en zone d'attente et en rétention	111
Les décisions d'apatridie	113
Les missions de l'OFPPRA « hors les murs »	113
L'accompagnement par un tiers à l'OFPPRA	113
Une dématérialisation des communications qui se précise	113
À la CNDA, des protections plus nombreuses	114
Les modalités de jugement	116
Les décisions rendues par ordonnance	116
L'aide juridictionnelle	116
La vidéo-audience toujours en suspens	116
Les pourvois devant le Conseil d'État	117
Un délai d'instruction global de près de 11 mois	117
Sélection de jurisprudences françaises sur l'asile	119
Protection conventionnelle : appartenance à un certain groupe social	119
Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines	119
Protection conventionnelle : craintes fondées du fait des opinions politiques imputées	120
Protection conventionnelle : craintes fondées du fait de la religion	120
Protection subsidiaire : risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants	120
Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé	120
État de rattachement/ agent persécuteur	121
Personnes protégées	121
Réexamen	121
Refus ou fin de la protection	122
Règles de procédure	122

L'accueil des demandeurs d'asile	123
En 2019, un dispositif national d'accueil en hausse de 14%	123
Une structuration du dispositif national d'accueil qui se poursuit	125
La fluidité du dispositif national d'accueil en question	126
En 2020, fin de la dynamique de création de places...	130
...malgré une couverture des besoins qui demeure largement insuffisante	132
Un accompagnement principalement assuré par les SPADA	134
Allocation pour demandeurs d'asile : une sous-budgétisation chronique	135
Accès à la santé des demandeurs d'asile : un recul important en 2020	137
Mineurs non accompagnés : des dispositifs d'accueil moins sollicités	139
Une baisse des placements auprès des services d'aide sociale à l'enfance	139
De nouvelles évolutions du cadre juridique	140
L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale	142
Des dispositifs d'intégration qui continuent à se renforcer	142
Une politique d'intégration en recherche de cohérence	143
Réinstallation : plus de 5 000 personnes accueillies en 2019	145
2018-2019 : près de 10 000 personnes réinstallées au titre de l'engagement européen	145
2020-2021 : un nouvel engagement d'accueil de 10 000 réinstallés	146
Bilan des autres programmes de réinstallations	146
Accueil des Yézidis : un programme ad hoc sur le modèle de la réinstallation	147
La mise en œuvre du programme au niveau national	147
La déclinaison locale : retour d'expérience dans le Rhône	147
Le défi de l'accueil de réfugiés vulnérables	148
Soutenir la santé mentale des bénéficiaires de la protection internationale	148
Hébergement, accompagnement, accès aux soins : des difficultés qui perdurent après l'obtention de la protection internationale	148
L'obtention de la protection internationale : une période à risque	149
Des enjeux de santé publique : accueillir, inclure, prendre soin	149

TROISIÈME PARTIE	150
QUEL AVENIR POUR LA PROTECTION INTERNATIONALE ?	
Conflits et déplacement forcés : quelles perspectives ?	152
L'engrenage des flux de réfugiés au Moyen-Orient	152
Internationalisation du conflit : des réfugiés de plus en plus nombreux	153
Des guerres civiles sans fin ?	154
Conclusion	155
Quel avenir pour le droit d'asile dans l'Union européenne ?	156
Les scénarios à moyen terme	156
D'avantage d'UE, mais quelle UE ?	158
D'avantage de protection ?	158
Quel avenir pour la politique d'asile en France ?	160
Les migrants ne sont pas des épouvantails pour nous alerter sur les risques du changement climatique	163
Quelle protection pour les déplacés environnementaux en droit international ?	165
Le droit d'asile : un droit inadéquat ?	165
D'abord, la migration environnementale ne relève pas de la persécution mais du désastre	165
Ensuite, aucun motif environnemental ne rend éligible à une protection internationale	165
Enfin, le droit d'asile est trop individualiste pour inclure les groupes concernés	166
Vers un droit international du déplacement environnemental ?	167
Le processus : humanisation du droit de l'environnement et verdissement des droits de l'homme	167
Actualité et bilan du droit des déplacés environnementaux	168
Conclusion : faut-il un outil universel contraignant ?	168
POSTFACE	170
Déclaration des poètes	
ANNEXES	173
BIBLIOGRAPHIE	212

Conception graphique
Samy Kahia - Alkantara Communication, Tassin (69)

Achévé d'imprimer en juin 2020
par La Manufacture d'Histoire - Deux-Ponts, Bresson (38)
Imprimerie labellisée IMPRIM VERT / ISO 14 001 / EPV

Imprimé en France - Dépôt légal : juin 2020



Forum réfugiés-Cosi publie pour la 20ème année consécutive son rapport annuel sur l'asile. Cette édition exceptionnelle permet à la fois de dresser un bilan de vingt ans d'asile, de faire un état des lieux de la situation actuelle, et de s'interroger sur l'avenir de ce droit fondamental. Aux côtés des salariés de l'association, une quinzaine d'experts de haut niveau ont contribué à cet ouvrage qui décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires de nombreux demandeurs d'asile est également proposé. Le rapport bénéficie par ailleurs d'illustrations de plusieurs dessinateurs, peintres, photographes et de contributions d'écrivains. Il s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

www.forumrefugies.org