



France terre d'asile

Memorandum à l'adresse des candidats à l'élection présidentielle

Asile - Immigration **31 propositions** pour une politique digne et d'intérêt partagé

PRÉSIDENTIELLE 2012

13 mesures pour une autre politique d'asile

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES INTRODUITES CES DERNIÈRES ANNÉES ONT CONDUIT À DURCIR SIGNIFICATIVEMENT LES CONDITIONS D'ACCÈS ET D'OBTENTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ. DANS UN CONTEXTE DE CRISPATION AUTOUR DES QUESTIONS MIGRATOIRES, LES DEMANDEURS D'ASILE SONT AINSI DEVENUS DES FRAUDEURS EN PUISSANCE, CE POSTULAT JUSTIFIANT À LUI SEUL LA REMISE EN CAUSE PAR LES POUVOIRS PUBLICS DES DROITS QU'ILS TIENNENT D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE MAJEURE, LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1951.

Il importe de changer fondamentalement de regard sur les personnes en quête de protection internationale et de les considérer comme des êtres humains dignes placés dans une situation particulièrement difficile qu'il faut traiter avec tout le respect qui leur est dû. Aujourd'hui, dans une Union européenne - et spécialement en France - où sont appliquées pour des raisons politiciennes un ensemble de mesures malthusiennes, c'est malheureusement loin d'être le cas.

Une autre politique de l'asile en France s'impose donc.

Une politique non pas plus « coûteuse » ou « utopique » mais une politique responsable, conforme à l'esprit de la Convention de Genève et au respect des droits de l'Homme, qui sauvegarde une tradition d'asile menacée par des idées préconçues et parasitée par une vision budgétaire incohérente.

Il faudrait donc une politique :

- Qui assure des conditions d'accueil et de séjour décentes sur notre territoire,
- Qui garantisse l'exercice des droits, de telle sorte que l'on soit assuré qu'aucune personne qui aurait droit au statut de réfugié ne soit jamais laissée de côté et reconduite injustement dans le pays qu'elle fuyait avec tous les risques parfois mortels qui en découlent.

Une politique fondée sur les trois axes suivants :

- ⇒ Un accès effectif à un examen approfondi de la demande d'asile,
- ⇒ Des conditions de vie dignes durant la procédure d'asile,
- ⇒ Une égalité de traitement entre les demandeurs d'asile.

ELLE SERA ORGANISÉE SELON QUATRE PROPOSITIONS PRINCIPALES, DÉCLINÉES EN 13 MESURES CONCRÈTES ET RÉALISTES AU REGARD DES CRÉDITS ACTUELLEMENT CONSACRÉS AU SECTEUR.

I. Encadrer les délais et offrir des garanties égales pour tous

PROPOSITION 01 / *Encadrer la durée maximale de procédure dans un délai raisonnable*

PROPOSITION 02 / *Instaurer un recours suspensif pour tous*

PROPOSITION 03 / *Améliorer la qualité des décisions de première instance*

II. Créer un véritable service public de l'accueil des demandeurs d'asile

PROPOSITION 04 / *Rappeler et renforcer les piliers de notre politique de l'accueil des demandeurs d'asile*

PROPOSITION 05 / *Appréhender les CADA comme lieux de transitions*

PROPOSITION 06 / *Redéfinir la place des plateformes d'accueil et de l'hébergement d'urgence*

PROPOSITION 07 / *Prévoir la sortie des CADA*

III. Organiser le pilotage du secteur de l'asile

PROPOSITION 08 / *Créer un ministère des Migrations et de la Protection internationale*

PROPOSITION 09 / *Créer des Agences régionales d'accueil des migrants et de l'intégration*

IV. Relancer la politique européenne de l'asile

PROPOSITION 10 / *Rechercher l'harmonisation sur la base des standards les plus élevés*

PROPOSITION 11 / *Evaluer l'ensemble des pratiques nationales au sein de l'Union européenne*

PROPOSITION 12 / *Placer la solidarité entre Etats membres au cœur du régime européen*

PROPOSITION 13 / *Garantir l'accès des réfugiés extracommunautaires au territoire européen*

I. ENCADRER LES DÉLAIS ET OFFRIR DES GARANTIES ÉGALES POUR TOUS

L'ACCÈS EFFECTIF À UN EXAMEN AU FOND ET ÉQUITABLE DE TOUTES LES DEMANDES D'ASILE DOIT CONSTITUER L'OBJECTIF PREMIER DE NOTRE POLITIQUE D'ASILE. L'ENJEU EST DE GARANTIR AUX DEMANDEURS D'ASILE L'EXERCICE INTÉGRAL DE LEURS DROITS CONSACRÉS PAR LE DROIT FRANÇAIS, LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES DIRECTIVES EUROPÉENNES RELATIVES À L'ASILE. DE CE POINT DE VUE, NOUS NOUS OPPOSONS AVEC FORCE À LA GÉNÉRALISATION DES PROCÉDURES D'EXCEPTION QUI RESTREIGNENT L'EXERCICE DES DROITS.

Il est essentiel de limiter au maximum la période durant laquelle les personnes en demande de protection se trouvent sous le statut transitoire de demandeurs d'asile. Ceci afin de renforcer la fluidité et l'efficacité du système d'accueil, mais surtout afin de leur apporter dès que possible une prise en charge conforme à leur situation (réfugié ou débouté).

Dans cette perspective et au regard de la situation, trois priorités doivent être retenues.

01 / Encadrer la durée maximale de procédure dans un délai raisonnable

La longueur des délais de procédure à l'heure actuelle constitue un problème important, qui a de nombreuses conséquences quant au fonctionnement du dispositif national d'accueil (DNA). La longueur actuelle des procédures implique en effet un maintien plus long du statut transitoire de demandeur d'asile, et donc une durée de prise en charge plus importante au sein du DNA.

Limiter les délais de procédure entraînerait une fluidification significative du DNA et un accroissement du taux de rotation des personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), ce qui permettrait in fine de prendre en charge davantage de personnes et de réaliser des économies substantielles sur la prise en charge Cada, les versements de l'allocation temporaire d'attente (ATA), ou encore l'hébergement d'urgence. D'après le rapport rendu par les sénateurs Bernard-Reymond et Frécon en octobre 2010, ramener le délai d'examen des recours par la CNDA à 6 mois permettrait de réaliser une économie totale de 97,5 millions d'euros.

Enfin, si aucune décision définitive sur la demande d'asile n'a été prise à l'issue d'un délai d'un an, le droit au travail doit être effectif conformément aux recommandations de l'Union européenne.

02 / Instaurer un recours suspensif pour tous

Face à la surcharge du DNA, l'une des réponses principales de l'administration actuelle est d'encourager le **placement en procédure prioritaire** des demandeurs d'asile dans le plus de cas possible notamment en élargissant la liste des pays d'origine sûrs et par l'interprétation extensive de la notion de recours abusif¹. Cette procédure prioritaire **ne présente pas de garanties suffisantes**, puisque le recours devant la CNDA n'est pas suspensif d'une mesure de reconduite alors que, dans les faits, plus d'une protection sur deux est accordée par la Cour.

Elle prive ainsi de nombreux demandeurs d'asile de leur droit fondamental à un recours effectif et de la possibilité de voir leur demande examinée de manière approfondie. Conférer un caractère **suspensif au recours dirigé contre toute mesure d'éloignement renforcerait significativement les garanties procédurales des demandeurs d'asile**.

Une telle mesure permettrait d'aller vers une réelle égalité des chances entre les demandeurs d'asile, indépendamment du type de procédure selon laquelle leur demande est examinée.

France terre d'asile rappelle à cet égard son opposition de principe à la notion de pays d'origine sûrs qui contredit l'article 3 de la Convention de Genève de 1951 et sa plus extrême réserve sur cette procédure d'exception qu'est la procédure prioritaire.

¹ Voir circulaire du 1er avril 2011 sur l'application du Règlement européen du 18 février 2003 et des procédures prioritaires.

03 / Améliorer la qualité des décisions de première instance

En 2010, le taux de reconnaissance globale par l'Ofpra était de 13,5 %, contre une moyenne européenne de 25 % en première instance. Ce taux de reconnaissance particulièrement faible entraîne un nombre élevé de recours contre les décisions de l'Office, et l'annulation d'une part importante de ses décisions par la CNDA. Afin d'assurer une plus grande harmonie entre les décisions de première instance et la jurisprudence de la CNDA, nous suggérons une meilleure communication de la Cour sur ses décisions et l'organisation semestrielle de séminaires relatifs à l'information sur la situation des pays d'origine et la jurisprudence de la Cour ouverts aux différents acteurs de l'asile.

L'amélioration de la qualité des décisions de l'Office, allégeant du même coup le nombre de recours, permettrait à la fois de contenir l'engorgement de la CNDA, de réduire la durée pendant laquelle les personnes se trouvent dans un statut transitoire, et d'améliorer la fluidité et l'efficacité du dispositif national d'accueil. Si le taux de reconnaissance du statut par l'Ofpra se situait dans la moyenne européenne, près de 7 500 recours pourraient être évités.

Cet objectif d'amélioration des décisions de première instance serait vain si le mode de gouvernance de l'OFPPRA n'était pas profondément revu. En effet, alors que l'Office tend de plus en plus à être soumis aux orientations définies par le ministère de l'Intérieur, son indépendance doit être réaffirmée. Cela pourra notamment passer par une ouverture de son conseil d'administration à des représentants des différents secteurs de la société civile intéressés à la problématique de l'asile. En tout état de cause, l'OFPPRA, qui a une mission de protection, ne devrait plus relever de la responsabilité d'un ministère de l'Intérieur qui affiche surtout des objectifs de sécurité et de contrôle des flux migratoires aux dépens du respect des droits fondamentaux.

Actuellement le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens signé entre l'Ofpra et l'Etat ne contient que des indicateurs de performance quantitatifs. Sans remettre en cause ces indicateurs garants d'un encadrement des délais de traitement, nous proposons de le compléter par un **indicateur qualitatif qui serait basé sur le taux d'annulation des décisions de l'Ofpra par la CNDA**. Cette possibilité avait notamment été évoquée lors de débats parlementaires en 2005 au moment de la signature du premier contrat pluriannuel.

DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, LES DIFFÉRENTS ACTEURS DU SECTEUR S'ACCORDENT SUR LE CONSTAT D'UNE CRISE PROFONDE DU DISPOSITIF D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE. CELLE-CI SE MANIFESTE NOTAMMENT PAR UNE SATURATION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET UN ALLONGEMENT DES PROCÉDURES D'ASILE. FACE À CETTE SITUATION, LES SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE DEPUIS 10 ANS PAR LE GOUVERNEMENT ONT ÉTÉ LARGEMENT INSUFFISANTES. ELLES ONT ABOUTI D'UNE PART À UN SYSTÈME D'ASILE À DEUX VITESSES, AVEC UNE INÉGALITÉ CROISSANTE ENTRE LES DEMANDEURS D'ASILE ACCUEILLIS EN CADA ET CEUX QUI SONT SUIVIS PAR LES PLATES-FORMES D'ACCUEIL ET HÉBERGÉS DANS LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE SPÉCIFIQUES OU DE DROIT (COMMUN. D'AUTRE PART, ELLES ONT CONSISTÉ À METTRE EN AVANT UNE CULTURE DU RÉSULTAT ET DE L'EFFICACITÉ PUREMENT QUANTITATIVE, AU DÉTRIMENT DES OBLIGATIONS EN TERMES DE CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE.

La mise en place d'un véritable service public de l'accueil des demandeurs d'asile doit rompre avec cette vision du DNA. Il ne s'agit pas tant d'abandonner le souci d'efficacité du dispositif que de le conjuguer avec une plus grande exigence d'égalité, de solidarité et de prise en charge décente tout au long de la procédure d'asile et sur l'ensemble du territoire. À cet effet, les pistes devant être explorées sont les suivantes.

04 / Rappel et renforcer les piliers de notre politique de l'accueil

Le service public de l'accueil doit assurer l'hébergement des demandeurs d'asile dans des conditions dignes tout au long de la procédure et leur offrir un accompagnement juridique; ce qui ne peut être le cas de ceux qui sont simplement suivis par des plates-formes d'accueil qui n'ont pas les moyens d'assurer un véritable accompagnement pour tous, les laissant en outre dans des conditions précaires, humainement inadmissibles et peu propices à l'exercice normal de leurs droits. **Mettre un accompagnement de qualité à disposition de tous les demandeurs d'asile doit constituer un objectif prioritaire** : il s'agit en effet aussi bien de garantir l'accès effectif à la procédure d'asile que de respecter l'égalité de traitement dans le fonctionnement du dispositif.

Il doit être souligné avec force qu'une telle politique relève d'abord d'une meilleure utilisation des ressources existantes et non de nouvelles dépenses supplémentaires. En 2010, seulement 190,2 millions d'euros ont été consacrés aux CADA tandis que plus de **235 millions d'euros ont été consommés par les dispositifs d'urgence**². Or, **235 millions d'euros, c'est le coût de 24 573 places de plus**³, portant la capacité du DNA à 46 000 places.

²104,98 millions au titre de l'ATA, 110,13 millions au titre de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile et au moins 20 millions au titre de l'hébergement généraliste (référence au 1er octobre 2009 du rapport du Sénat du 8 juin 2011).

³Sur la base du prix de journée 2010 soit 26,2 euros, Rapport annuel de performance 2010 du Programme 303.

Avec la réduction des délais de procédure proposée plus haut, on peut raisonnablement estimer qu'un tel dispositif serait à même d'offrir un hébergement et un accompagnement de qualité aux 48 000 primo-demandeurs d'asile arrivés en 2010, et plus encore aux 40 000 demandeurs d'asile éligibles à une place en CADA. Elle dépend avant tout de choix budgétaires rationnels, du sens des responsabilités et demande un brin de courage politique.

La nouvelle politique de l'asile doit, enfin, tenir compte de ce que le CADA peut constituer un outil d'aménagement du territoire. Une implantation du parc CADA sur l'ensemble du territoire peut en effet permettre à la fois de réduire les déséquilibres qui rendent l'accès aux procédures et à l'accompagnement difficile dans certaines régions, mais aussi de répartir de manière équilibrée les populations en demande de protection internationale (et, *in fine*, réfugiées) sur le territoire.

05 / Appréhender les CADA comme lieux de transition

En cohérence avec l'objectif de réduction des délais de procédure, le CADA doit (re)devenir un lieu d'accueil transitoire. Dans la mesure où il accueille en effet des personnes qui ont vocation soit à être reconnues réfugiées, soit à être déboutées, il s'agit de **mettre en place des activités d'accompagnement à cette transition** qui ne peuvent pas simplement être des activités de « gestion de l'attente ». **L'apprentissage du français, une formation professionnelle, une initiation aux valeurs de la République ou de l'Europe** (démocratie, liberté, état de droit, séparation des pouvoirs, droits fondamentaux) pourraient apporter à ces personnes un « **capital immatériel** » **exploitable aussi bien en France** (s'ils sont reconnus réfugiés) **que dans leurs pays d'origine** (s'ils sont déboutés), où le rayonnement de la France se trouverait d'autant renforcé. Cela permettrait en outre de fluidifier le dispositif en facilitant les sorties des personnes reconnues réfugiées comme des déboutés.

06 / Redéfinir la place des plateformes d'accueil et de l'hébergement d'urgence

Dans l'hypothèse évoquée plus haut de la possibilité d'un accès aux Cada pour tous, les plates-formes d'accueil doivent **retrouver leur rôle d'accueil et d'orientation des primo-arrivants**. Elles doivent assurer le plus rapidement possible l'orientation des demandeurs d'asile vers les Cada, afin qu'ils puissent y bénéficier d'une prise en charge adéquate.

Il s'agit également de redéfinir la fonction de l'hébergement d'urgence. Pour de nombreux demandeurs d'asile, les dispositifs d'hébergement d'urgence (spécifiques ou de droit commun) tendent de plus en plus à devenir des solutions de long terme, ce qu'ils n'ont pas vocation à être. L'amélioration du dispositif Cada doit permettre d'autre part de **redonner à l'hébergement d'urgence ses fonctions premières** : hébergement temporaire (quelques semaines au plus) dans l'attente d'une admission Cada, hébergement des demandeurs d'asile non admissibles en Cada et « variable d'ajustement » permettant de faire face, d'une année sur l'autre, à une demande supérieure à ce qui avait été anticipé.

07 / Prévoir la sortie des Cada

La question de la sortie des Cada doit faire l'objet d'une position claire de la part des gestionnaires de centre comme des pouvoirs public. Il en va de la légitimité de ce dispositif dont la raison d'être est l'accueil des demandeurs d'asile. En cohérence avec la mesure n° 5, les personnes qui se sont vues reconnaître le statut de réfugié devront être orientées le plus rapidement possible vers des **dispositifs d'intégration adéquats**, qui correspondent le plus possible à la double spécificité de leur parcours migratoire et de leur séjour au sein de la société française. Les personnes déboutées, après l'examen équitable et approfondi de leur situation juridique, doivent être orientées vers un dispositif adapté à leur situation particulière. Lorsque la personne ne peut prétendre au droit au séjour sur un autre fondement et que le retour dans le pays d'origine ne viole pas les droits fondamentaux, l'aide au retour volontaire et à l'insertion doit être privilégiée. Toute procédure de retour devra en tout état de cause se faire dans le respect des droits fondamentaux de la personne en étant assortie de garanties procédurales suffisantes (assistance judiciaire, recours suspensif notamment).

A L'HEURE ACTUELLE, LE PILOTAGE DE L'ASILE EST ILLISIBLE ET BIEN TROP COMPLEXE. CETTE ORGANISATION « À TROIS TÊTES » (SERVICE CENTRAL DE L'ASILE, PRÉFECTURE DE RÉGION, OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION), DONT LES COMPÉTENCES RESPECTIVES VARIENT SELON LES RÉGIONS, EST À L'ORIGINE DE NOMBREUX DYS-FONCTIONNEMENTS, D'UNE GRANDE INEFFICACITÉ ET D'IMPORTANTES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT. SI L'ÉCHELON RÉGIONAL, À MI CHEMIN ENTRE LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES NATIONALES ET LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES, NOUS SEMBLE ÊTRE LE PLUS ADAPTÉ AU PILOTAGE DE L'ASILE, L'ORGANISATION ACTUELLE DOIT ÊTRE PROFONDÉMENT REVUE.

08 / Créer un ministère des Migrations et de la Protection internationale

Le rattachement actuel des questions d'asile au ministère de l'Intérieur pose un certain nombre de problèmes, notamment en ce qu'il conduit à aborder les problématiques liées à la protection internationale sous le seul angle de la gestion, du contrôle et de la régulation des flux migratoires. Un retour à la situation précédente et à une gestion de ces questions éclatée entre plusieurs ministères (l'Intérieur pour les questions d'entrée et de séjour, la Solidarité pour l'accueil et l'accompagnement, les Affaires étrangères pour la procédure d'asile) n'est pas pour autant souhaitable : une telle division des tâches nuit en effet au développement d'une vision d'ensemble des problématiques liées à l'accueil et à l'intégration des demandeurs d'asile. Nous proposons ainsi la création d'un ministère des Migrations et de la Protection internationale, qui aurait en charge les questions d'entrée et de séjour des étrangers, d'accueil des demandeurs d'asile et étrangers primo-arrivants, de coordination du dispositif national d'accueil, de procédure d'asile, d'intégration des étrangers, mais qui aurait également une compétence concernant l'émigration des Français vers l'étranger.

09 / Créer des agences régionales d'accueil des migrants et de l'intégration

En ce sens, nous préconisons la **création d'agences régionales d'accueil des migrants et de l'intégration (ARAMI)** qui auront pour mission de **mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et des demandeurs d'asile dans chaque région et département**⁴.

⁴ En leur sein seront regroupées l'ensemble des missions de nature sociale qui leurs sont destinées : accueil des étrangers primo-arrivants, gestion de l'aide au retour volontaire, coordination du DNA et des plates-formes d'accueil, mais également pilotage territorial des Cada ainsi que celui des dispositifs d'intégration des réfugiés. Ces agences s'appuieront notamment sur les moyens matériels et humains de l'Ofii auxquels seront rattachés les personnels de préfecture et de DDCS correspondant aux missions transférées. Suivant une logique territoriale, un redéploiement des effectifs centraux de l'Ofii vers ces agences sera opéré. En termes de gouvernance, chaque agence régionale sera dirigée par un directeur général qui dépendra du service central de l'asile du Ministère des Migrations et s'appuiera sur un conseil d'orientation stratégique. Ce conseil est une instance mixte dont la composition respectera l'équilibre entre pilotage étatique et gestion concertée. Sous l'égide du préfet de région, on retrouverait des représentants du ministère des Migrations et de la Protection internationale, de la DRJSCS, des opérateurs d'accueil et d'intégration et des collectivités territoriales. Reflet d'un certain multi-solidarisme liant les acteurs concernés et producteur de cohérence, le conseil d'orientation stratégique élaborera conjointement avec le directeur général, le plan régional d'accueil et d'intégration. Ce plan définira la politique régionale d'accueil et d'intégration en s'appuyant sur les orientations stratégiques nationales et en prenant en compte les besoins, priorités, ressources et contraintes du territoire. Les ARAMI seront financées à titre principal par une subvention d'Etat définie par le ministère de tutelle. Ce budget pourra être complété par une contribution volontaire des collectivités territoriales. Cette redéfinition des missions et du pilotage de la politique de l'accueil et de l'intégration permettrait par ailleurs de recentrer l'Ofii sur sa fonction première de gestion des migrations de travail.

LES ÉVÈNEMENTS RÉCENTS EN AFRIQUE DU NORD ET LES MIGRATIONS QU'ILS ONT ENTRAÎNÉES VERS L'EUROPE ONT EXPOSÉ AU GRAND JOUR LES NOMBREUSES DIFFICULTÉS À ADOPTER DES MESURES COHÉRENTES ET CONCERTÉES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE MIGRATOIRE. CES DIFFICULTÉS NE SONT PAS NÉES AVEC LES RÉVOLUTIONS NORD-AFRICAINES, ET DÉNOTENT EN RÉALITÉ UN RÉEL MANQUE DE COHÉSION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE POUR PARVENIR À UNE HARMONISATION EN LA MATIÈRE. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'ASILE DEVRA S'INSCRIRE PLEINEMENT DANS UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE ET VISER À ACCOMPLIR UNE VÉRITABLE HARMONISATION. LES AXES SUIVANTS DEVRONT AINSI ÊTRE PRIVILÉGIÉS.

10 / Rechercher l'harmonisation sur la base des standards les plus élevés

Le blocage des négociations sur la deuxième phase de construction du régime d'asile européen commun (RAEC) fait peser à l'heure actuelle un risque considérable sur l'harmonisation en matière d'asile au sein de l'Union européenne. Un certain nombre d'États - dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni - semblent en effet vouloir se contenter d'une harmonisation sur la base de critères minimaux, en contradiction avec l'objectif d'homogénéisation des procédures, des conditions d'accueil et des critères d'octroi de la protection internationale.

La nouvelle politique de l'asile doit viser **une harmonisation sur la base de standards élevés**, s'inspirant des meilleures pratiques au sein de l'Union européenne et rompre avec la vision actuelle qui conduit à multiplier les dérogations aux règles communes. **La France devra jouer un rôle pilote** dans la reprise des négociations afin de relancer la construction de ce régime. Il en va de son image dans le monde et de sa fidélité à ses idéaux historiques.

11 / Évaluer l'ensemble des pratiques nationales au sein de l'Union européenne

La mise en œuvre de cette harmonisation devra s'appuyer sur une **évaluation préalable des systèmes d'asile de l'ensemble des États membres** afin de mesurer les écarts de protection, de conditions d'accueil, de garanties procédurales, d'interprétation de la Convention de Genève et des directives européennes. Cette évaluation pourrait être conduite **sous l'égide du Bureau européen d'appui en matière d'asile**, avec la **participation active des organisations non gouvernementales** des États membres. Elle permettra de **mesurer les besoins réels d'harmonisation et de fixer des objectifs et des axes de progrès en conséquence**.

12 / Placer la solidarité entre États membres au cœur du régime européen

L'un des principes fondamentaux qui devra être défendu au niveau européen est celui de la solidarité entre les États membres de l'UE. Le système Dublin, profondément injuste en ce qu'il conduit à saturer les systèmes d'asile des pays situés aux frontières extérieures de l'UE doit ainsi être repensé dans son intégralité. S'il est tout à fait légitime de déterminer un seul pays responsable de l'examen d'une demande d'asile, les critères sur lesquels se fonde cette détermination sont, à l'heure actuelle, très inégaux. Le nouveau système de détermination devra placer au premier rang des critères ayant trait au libre choix et à l'intérêt « objectif » du demandeur d'asile (la proximité linguistique, l'existence de membres de sa famille, etc.).

Afin d'éviter les déséquilibres entre les différents États membres, ce système devra être complété par un véritable mécanisme de solidarité financière et technique, pour éviter que le système d'asile d'un pays se retrouve dans une situation de crise prolongée comme c'est le cas en Grèce depuis quelques années.

13 / Garantir l'accès des réfugiés extracommunautaires au territoire européen

L'élévation des standards de protection et la mise en œuvre d'une véritable solidarité au sein de l'UE sont indissociables de la question de l'accès au territoire européen. Celui-ci est en effet rendu trop difficile pour un grand nombre de demandeurs d'asile, qui peuvent se voir repoussés aux frontières au nom de la lutte contre l'immigration dite irrégulière par des patrouilles sous l'égide de l'agence Frontex qui tiennent trop peu compte des besoins de protection. Si les missions de contrôle des frontières sont parfaitement légitimes, elles doivent cependant être complétées par des missions de protection des personnes aux frontières. Celles-ci pourraient être assurées par une nouvelle agence européenne spécifiquement consacrée à cette tâche, ou par des agents du bureau européen d'appui qui verrait ainsi ses missions étendues.

L'enjeu est de garantir une analyse effective des besoins de protection et, de ce fait, d'autoriser l'accès au territoire de toute personne à la recherche d'une protection internationale.

18 mesures

pour une autre politique d'immigration

DEPUIS 2002, LE THÈME DE L'IMMIGRATION FAIT L'OBJET DE MULTIPLES INSTRUMENTALISATIONS ET SUROCCUPE LE DÉBAT PUBLIC. LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS ONT CÉDÉ À LA TENTATION POPULISTE D'ABORD EN ENTREtenant UN CLIMAT DÉLÉTÈRE ET EN INSINUANT AUPRÈS DE NOS CONCITOYENS QUE L'IMMIGRATION CONSTITUAIT LA CAUSE DES PRINCIPAUX MAUX DE LA FRANCE. AINSI PAS MOINS DE SIX LOIS ONT ÉTÉ VOTÉES EN HUIT ANS PAR LE PARLEMENT.

L'immigration est un sujet de société sérieux qu'il convient de ne pas minorer. Réalité mondiale pour l'essentiel maîtrisée, les responsables politiques doivent y apporter des réponses équilibrées poursuivant des objectifs de protection, de solidarité, de justice et de citoyenneté.

La politique d'immigration doit rechercher un point d'équilibre difficile à définir et à maintenir dans la durée, entre les intérêts partagés des Etats d'origine et d'accueil tout en réservant aux migrants un traitement humain et digne. Car les migrations mettent le plus souvent en jeu des destins individuels face à des réponses collectives imaginées par les Etats dans des contextes mondiaux de déséquilibres économiques et de conflits armés. La politique d'immigration contribue aussi au rayonnement de la France et de l'Europe dans le monde : du point de vue des représentations, son image s'est fortement dégradée ces dix dernières années.

Les paramètres de cette équation complexe sont donc nombreux et parfois contradictoires. Concilier l'ensemble de ces objectifs appelle des choix audacieux, compréhensibles, assumés et qui laissent de côté toute démagogie. Nous entendons y contribuer avec les propositions qui suivent.

18 mesures

pour une autre politique d'immigration

I. L'immigration régulière doit répondre à des critères de transparence et de justice

PROPOSITION 14 / *Les parcours de séjour doivent être sécurisés*

PROPOSITION 15 / *Le droit de vivre en famille doit être effectif*

PROPOSITION 16 / *Les migrations professionnelles doivent être organisées avec plus de cohérence*

PROPOSITION 17 / *Notre politique de visas doit favoriser les échanges de compétences et de savoirs*

II. L'intégration doit être un engagement réciproque entre l'étranger et la France

PROPOSITION 18 / *Repenser un contrat d'affiliation*

PROPOSITION 19 / *Lutter contre les discriminations*

PROPOSITION 20 / *Favoriser la citoyenneté de résidence*

PROPOSITION 21 / *Stabiliser le droit de la nationalité et en finir avec l'ère du soupçon*

III. La protection de l'enfant est prioritaire par rapport à tout autre objectif

PROPOSITION 22 / *L'enfermement des enfants doit être interdit*

PROPOSITION 23 / *Un schéma national de protection et de solidarité impliquant l'Etat, les départements et les associations doit être mis en place*

PROPOSITION 24 / *Etre moteur dans l'adoption d'une directive européenne sur le statut des mineurs isolés étrangers*

IV. Traiter les étrangers en situation irrégulière de manière digne et humaine

PROPOSITION 25 / *La privation de liberté doit rester une mesure exceptionnelle*

PROPOSITION 26 / *La régularisation est un outil de régulation qui doit s'appuyer sur des critères transparents*

V. La politique d'immigration doit être conduite avec cohérence et concertation tant au niveau national, qu'aux niveaux européen et international

PROPOSITION 27 / *Un débat politique à apaiser pour une politique plus juste*

PROPOSITION 28 / *Refonder le pilotage national et local*

PROPOSITION 29 / *La politique européenne d'immigration doit tendre à une égalité des droits et à un partenariat équilibré avec les pays tiers*

PROPOSITION 30 / *Le dialogue régional sur les migrations : mettre en place des coopérations renforcées par zone migratoire*

PROPOSITION 31 / *Ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*

I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE DOIT RÉPONDRE À DES CRITÈRES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE

L'ASSIMILATION A *PRIORI* DE L'ÉTRANGER À UN FRAUDEUR A JUSTIFIÉ LA MULTIPLICATION ET LA SÉVÉRITÉ CROISSANTE DES CONDITIONS D'ACCÈS À UN TITRE DE SÉJOUR, QUE CELUI-CI RÉSULTE DE L'EXERCICE D'UN DROIT FONDAMENTAL COMME LE DROIT À VIVRE EN FAMILLE OU DE LA RECHERCHE D'OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES OU PROFESSIONNELLES. ALORS QUE L'EXIGENCE DE JUSTICE ET D'ÉGALITÉ S'ACCROÎT DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE, LES ÉTRANGERS SONT DE PLUS EN PLUS RÉGIS PAR UN RÉGIME D'EXCEPTION ET SOUMIS À L'ARBITRAIRE DES SERVICES ADMINISTRATIFS.

14 / Les parcours de séjour doivent être sécurisés

A de rares exceptions près, notamment concernant les réfugiés et les enfants de parents français, les étrangers arrivants en France ne se voient délivrer que des titres de séjour temporaires d'un an. En vingt ans, l'exception est devenue la règle puisqu'auparavant, la délivrance de la carte de résident de dix ans était favorisée en vue de faciliter l'insertion de l'étranger dans la société française et de le stabiliser. Or, ce changement de politique, qui institue une période probatoire de durée excessive pour les étrangers, a été contreproductif. En effet, la généralisation des titres de séjour d'un an a généré une grande précarité pour les étrangers notamment au regard de l'emploi, du logement, de l'accès au crédit, etc.

France terre d'asile préconise l'établissement d'un titre de séjour vie privée et familiale d'une durée de trois ans avant que leurs titulaires puissent se voir attribuer une carte de résident de dix ans.

15 / Le droit de vivre en famille doit être effectif

La famille a été la principale cible des lois sur l'immigration de 2003, 2006 et 2007. Qu'il s'agisse des membres de la famille d'un étranger résidant régulièrement en France ou des conjoints de Français d'origine étrangère, la multiplication des conditions et des obstacles administratifs a réduit le nombre de bénéficiaires de ce droit comme peau de chagrin. Les autorités ont développé une politique de dissuasion génératrice de séparation familiale durable. S'il est légitime que la France pose des conditions à l'exercice du droit de vivre en famille (niveau de revenu et qualité du logement essentiellement), celles-ci ne doivent pas être pour autant disproportionnées. France terre d'asile appelle la France à réaffirmer le droit de vivre en famille et à le rendre effectif. Plus particulièrement, France terre d'asile s'alarme de la longueur excessive des procédures de regroupement familial et de transcription des mariages conclus à l'étranger entre un Français et un ressortissant non européen. Nous recommandons une procédure dont la durée ne pourrait être supérieure à neuf mois entre le dépôt de la demande et la délivrance des visas à la famille dès lors que les conditions de regroupement sont remplies.

I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE DOIT RÉPONDRE À DES CRITÈRES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE

16 / Les migrations professionnelles doivent être organisées avec plus de cohérence

Les migrations économiques, qui ont oscillé ces dernières années selon le mode de calcul entre 10 000 et 25 000 entrées annuelles, sont au cœur des contradictions de la politique d'immigration depuis 2007. Alors que les autorités prétendent chercher à favoriser une immigration dite « choisie », les travailleurs migrants sont, en réalité, ciblés parmi les objectifs gouvernementaux de réduction voulue des flux. Par ailleurs, si d'un côté, les dernières modifications législatives tendent à attirer l'immigration hautement qualifiée en proposant des conditions de séjour privilégiées, de l'autre, le gouvernement veut renvoyer dans leurs pays d'origine les étrangers formés par les universités et les grandes écoles françaises. Ce manque permanent de cohérence et de lisibilité ne peut que porter atteinte à l'efficacité et à la crédibilité de la politique française relative aux migrations professionnelles.

Ces dernières doivent répondre aux besoins de main d'œuvre du pays d'accueil sans contrevenir au développement des pays d'origine. Les orientations de l'immigration économique pourraient être fixées par le Parlement après une large concertation avec les partenaires sociaux.

17 / La politique de visas doit favoriser les échanges de compétences et de savoirs

En France, la politique des visas n'a cessé d'évoluer dans un sens restrictif depuis vingt ans, contrariant ainsi des désirs légitimes de mobilité entre pays d'origine et pays d'accueil et incitant à l'emprunt de routes migratoires irrégulières et dangereuses. Il est donc nécessaire de procéder à une profonde révision de notre politique des visas pour l'adapter aux réalités actuelles. Cette politique doit faciliter les échanges scientifiques et culturels, sources d'enrichissement pour la société française, mais aussi les échanges universitaires. Elle doit favoriser une migration d'allers retours entre les pays d'origine et la France, notamment pour les étudiants et les travailleurs temporaires, et particulièrement au bénéfice des pays faisant partie de la Francophonie. Un visa unique de long séjour autorisant des entrées multiples doit être mis en œuvre et contribuerait à redresser l'image internationale de la France.

II. L'INTÉGRATION DOIT ÊTRE UN ENGAGEMENT RÉCIPROQUE ENTRE L'ÉTRANGER ET LA FRANCE

LES DIFFÉRENTS MODÈLES D'INTÉGRATION FONT L'OBJET DE QUESTIONNEMENTS ET DE REMISES EN CAUSE DANS TOUTE L'EUROPE. LA FRANCE N'ÉCHAPPE PAS À CETTE SITUATION. Y COMPRIS AU SOMMET DE L'ÉTAT, IL EST RÉGULIÈREMENT PRÉTENDU QUE NOTRE MODÈLE D'INTÉGRATION NE FONCTIONNERAIT PLUS. OR, MALGRÉ LES RAVAGES DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET UNE POLITIQUE D'ABANDON ÉDUCATIF ET SOCIAL QUI FRAPPENT CERTAINS QUARTIERS ET VILLES DE FRANCE, C'EST UNE IDÉE FAUSSE. LA FRANCE CONTINUE À INTÉGRER DANS LE RESPECT DE SES VALEURS. MAIS L'INTÉGRATION EST UN PROCESSUS À DOUBLE SENS, QUI IMPLIQUE AUSSI BIEN LE MIGRANT QUE LA SOCIÉTÉ D'ACCUEIL, DANS LEQUEL LES POLITIQUES PUBLIQUES ONT UN RÔLE MAJEUR À JOUER. C'EST POURQUOI LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION DOIT ÊTRE REFONDÉE AUTOUR DES TROIS PROPOSITIONS SUIVANTES.

18 / Repenser un contrat d'affiliation

Le contenu et la forme du contrat d'accueil et d'intégration tel qu'il a été voulu par le législateur en 2003 doivent être repensés. Seulement un quart des primo-arrivants se voient prescrire une formation linguistique dont le niveau et le déroulement ne permettent pas d'acquérir de réelles compétences en français. Un contrat d'affiliation doit d'abord être le signe de la part des autorités nationales d'une volonté réelle d'aider les personnes à trouver leur place en France et non de multiplier les obstacles sur le chemin de l'intégration. La politique linguistique doit être le pilier de ce contrat, l'offre et l'accès à l'apprentissage du français déployés dans les territoires et adaptés aux besoins des étrangers. La laïcité, comme principe fédérateur des diversités religieuses et culturelles des migrants, doit être placée au cœur de toute formation civique. La réussite à ces programmes ne doit pas conditionner le droit au séjour.

19 / Lutter contre les discriminations

Le chômage des étrangers ne trouve pas sa seule cause dans le manque de qualification. En effet, des études récentes montrent l'accroissement des niveaux de diplôme des étrangers et le déclassement de ces derniers, faute d'une reconnaissance (sauf pour les ressortissants de l'UE) des qualifications obtenues dans les pays d'origine. La lutte contre les discriminations, en tant que facteur de justice et de cohésion sociale, doit être affirmée comme une priorité politique. L'Etat, toujours prompt à donner des leçons aux entreprises, devrait également montrer l'exemple.

En effet, les étrangers non communautaires sont exclus de l'accès à une grande partie des emplois de la fonction publique et dans une moindre mesure d'emplois relevant du secteur privé, soit au total de près de sept millions d'emplois (près d'un tiers des postes disponibles). En interdisant l'accès à la fonction publique aux étrangers, la loi ou les statuts légitiment les discriminations légales dans le secteur privé et banalisent implicitement des discriminations illicites. L'immobilité sur ces questions est symptomatique de l'incapacité des pouvoirs publics à s'inscrire dans une dynamique plus efficace de lutte contre les discriminations.

II. L'INTÉGRATION DOIT ÊTRE UN ENGAGEMENT RÉCIPROQUE ENTRE L'ÉTRANGER ET LA FRANCE

Nous souhaitons l'ouverture d'une négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux afin de procéder à la révision de la liste des emplois fermés qui ne participent pas à l'exercice de la souveraineté ou de prérogatives de puissance publique.

20 / Favoriser la citoyenneté de résidence

Une des clefs de l'intégration des migrants est leur participation civique au sein de la société d'accueil. Cette participation peut prendre différentes formes dont le droit de vote. En France, ce droit est accordé aux étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. 17 pays de l'Union accordent aujourd'hui sous des conditions diverses le droit de vote aux ressortissants non communautaires pour les élections locales. Nous considérons que la citoyenneté de résidence doit être maintenant pleinement reconnue aux étrangers non communautaires résidant légalement en France depuis au moins cinq ans par la mise en œuvre du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Par ailleurs, nous appelons à la ratification par la France de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du 5 février 1992 qui propose une série de mesures permettant de renforcer la citoyenneté de résidence des étrangers.

21 / Stabiliser le droit de la nationalité et en finir avec l'ère du soupçon

L'éclatement des compétences décisionnelles en matière d'acquisition de la nationalité française depuis juillet 2010 met en péril la sécurité de l'ensemble du dispositif, dans un domaine où la stabilité a longtemps prévalu, et laisse place à un grand arbitraire par la « politisation » de la procédure. C'est ainsi que le nombre de personnes accédant à la nationalité française a baissé de 30 % en 2011. Cette baisse résulte principalement des pratiques administratives et non d'une quelconque modification du profil des candidats à la naturalisation. C'est pourquoi nous recommandons le retour à une procédure centralisée soustraite à la tutelle du ministère de l'Intérieur. L'évolution du droit de la nationalité et son instrumentalisation dans le débat public portent atteinte au vivre ensemble par la diffusion d'un sentiment de soupçon à l'égard de ceux qui ont acquis la nationalité française ou qui sont sur le point de l'acquérir. S'il est légitime de s'assurer de l'adhésion du candidat aux principes et valeurs essentiels de la République, le durcissement récent et substantiel des conditions d'octroi de la nationalité (entretien d'assimilation – signature de la charte des droits et devoirs – durée de stage) va à l'inverse des objectifs affichés d'intégration. Nous souhaitons par conséquent la révision de ces dispositions.

III. LA PROTECTION DE L'ENFANT EST PRIORITAIRE PAR RAPPORT À TOUT AUTRE OBJECTIF

QU'ILS ACCOMPAGNENT LEURS PARENTS OU QU'ILS SOIENT ISOLÉS, LES ENFANTS SUBISSENT LES PREMIERS LES EFFETS DÉSTABILISANTS DES POLITIQUES D'IMMIGRATION RESTRICTIVES DE CES DERNIÈRES ANNÉES. LEUR STATUT D'ENFANT S'EFFACE PROGRESSIVEMENT DERRIÈRE DES CONSIDÉRATIONS DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES. OR, LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RATIFIÉS PAR LA FRANCE, EN PARTICULIER LA CONVENTION INTERNATIONALE RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT, RAPPELLENT QUE LES ENFANTS MIGRANTS SONT AVANT TOUT DES ENFANTS. PLUS PRÉCISÉMENT, ELLE IMPOSE DE FAIRE PRÉVALOIR L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT SUR TOUTE AUTRE CONSIDÉRATION.

22 / L'enfermement des enfants doit être interdit

Aujourd'hui encore, des mineurs isolés étrangers qui arrivent en France sont maintenus en zone d'attente et parfois refoulés sans garanties. Par ailleurs, les centres de rétention administrative accueillent un nombre croissant d'enfants. Ainsi, en 2010, 178 familles ont connu l'expérience de l'enfermement avec 356 enfants dont 57 nourrissons. L'amélioration des conditions d'accueil des familles en rétention et l'argument cynique selon lequel on ne peut séparer des enfants de leurs parents ne peuvent justifier une telle politique. Un centre fermé n'est jamais un lieu approprié pour les enfants même pour une courte durée. C'est ce qu'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans une décision du 19 janvier 2012. L'enfermement des enfants doit être interdit et des alternatives à l'enfermement des familles doivent être impérativement développées.

23 / Un schéma national de protection et de solidarité impliquant l'Etat, les départements et les associations doit être mis en place

La concentration des arrivées de mineurs isolés étrangers sur quelques départements français met en péril le système de protection de l'enfance dont ces derniers ont la responsabilité. Ils constituent une charge disproportionnée pour ces collectivités sans que la solidarité nationale puisse convenablement jouer, comme des exemples récents viennent de le montrer. Les mineurs sont les premières victimes de ces déséquilibres territoriaux.

Par conséquent, un schéma national impliquant l'Etat, les départements et les associations dont le premier objectif serait la prise en charge immédiate et effective des mineurs isolés étrangers doit être mis en place. Ce schéma doit proposer, en premier lieu, une meilleure articulation des compétences entre l'Etat et les départements ainsi qu'un système de compensation financière. Ce schéma doit exclure le recours à toute méthode médicale de détermination de l'âge dont la précision n'est pas avérée scientifiquement. Les différents acteurs doivent y substituer un nouveau référentiel de détermination de l'âge sur la base d'une évaluation pluridisciplinaire comme le recommande le Conseil de l'Europe.

III. LA PROTECTION DE L'ENFANT EST PRIORITAIRE PAR RAPPORT À TOUT AUTRE OBJECTIF

Une fois le mineur pris en charge par le système de protection de l'enfance, le projet de vie doit être au centre du travail d'accompagnement éducatif. Cela peut impliquer que cette prise en charge du jeune ne s'arrête pas à sa majorité et qu'il ait l'opportunité d'acquérir des compétences qu'il pourra exercer ici ou dans son pays d'origine.

24 / Etre moteur dans l'adoption d'une directive européenne sur le statut des mineurs isolés étrangers

L'Union européenne est devenue, de manière profondément choquante, un espace d'errance pour les mineurs isolés étrangers. Les Etats membres proposent des systèmes de prise en charge extrêmement variés. L'absence d'harmonisation a pour conséquence de procurer aux mineurs une protection à plusieurs vitesses, qui oriente leurs choix de migration et d'installation au détriment de la construction d'un vrai projet de vie. France terre d'asile appelle la France à jouer un rôle moteur dans l'adoption d'un texte de référence régissant l'ensemble des situations auxquelles sont confrontés les mineurs isolés sur le territoire de l'Union européenne sur la base des normes internationalement reconnues et sur des standards de protection élevés. Ce texte devrait être accompagné d'une politique ferme contre toutes les formes de traite et d'exploitation des enfants à l'intérieur de l'Union et au-delà des frontières.

IV. TRAITER LES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DE MANIÈRE DIGNE ET HUMAINE

LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE EST DEVENUE UN ENJEU POLITIQUE QUI SE TRADUIT PAR UNE OBSESSION DU CHIFFRE ET UNE COMMUNICATION POLITIQUE SUR LE CLASSEMENT DES « BONS » ET DES « MAUVAIS » PRÉFETS. LA POLITIQUE DES QUOTAS, INTRODUITE DEPUIS 2002 EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT ET QUI SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE EN MATIÈRE D'ACCÈS AU SÉJOUR, ENGENDRE DES PRESSIONS INADMISSIBLES SUR LES SERVICES PRÉFECTORAUX ET DE POLICE TOUT EN ÉTANT SOURCE D'ABUS ET D'ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX. SANS REMETTRE EN CAUSE LE DROIT SOUVERAIN DE CONTRÔLER L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR SUR LE TERRITOIRE, LA FRANCE, QUI PRÉTEND PAR AILLEURS INCARNER LES VALEURS D'UNIVERSALITÉ DES DROITS DE L'HOMME SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE, DOIT MENER UNE POLITIQUE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES DANS DES CONDITIONS RESPECTUEUSES DES DROITS DE L'HOMME.

25 / La privation de liberté doit rester une mesure exceptionnelle

En 2010, plus de 60 000 étrangers ont été maintenus dans un centre de rétention en France métropolitaine et en outre-mer. Le plus souvent, cet enfermement n'a pas abouti effectivement à un éloignement du fait de l'intervention du juge ou de l'absence de laissez-passer consulaire. La définition de quotas d'éloignement et les différentes lois adoptées depuis 2002 ont eu pour effet de rendre systématique, plus long et plus brutal l'enfermement des étrangers en voie d'éloignement au mépris de notre constitution et de nos engagements internationaux qui insistent sur le caractère exceptionnel de l'enfermement. Nous pensons nécessaire de revenir sur ce régime d'exception qui concerne des personnes dont le seul tort est de ne pas disposer des documents requis pour se maintenir en France, souvent du seul fait d'une application restrictive et arbitraire des règles de l'immigration et de l'octroi des titres de séjour.

Des alternatives à la rétention, moins coercitives et intrusives, existent. Elles s'appuient sur une approche individuelle du processus d'éloignement, écartant au passage toute idée, absurde en soi, d'objectifs chiffrés d'expulsion (là où seule l'appréciation des situations individuelles doit être le guide) et réhabilitant le juge comme gardien des libertés individuelles. Elles concernent tous les migrants en situation irrégulière et en priorité les familles avec enfants, les personnes vulnérables et malades pour lesquelles la rétention provoque des séquelles irréversibles.

IV. TRAITER LES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DE MANIÈRE DIGNE ET HUMAINE

26 / La régularisation est un outil de régulation qui doit s'appuyer sur des critères transparents

La régularisation est un outil utilisé par l'ensemble des Etats européens. La France en a abondamment utilisé sous la 5ème République. L'approche idéologique et restrictive de la régularisation prônée par le gouvernement depuis 2007 n'est souvent qu'un affichage. Elle nous paraît intenable et pour tout dire assez peu responsable dans un monde où les déséquilibres démographiques et économiques ne cessent de croître. Il conviendra d'éviter l'opposition entre régularisation massive et au cas par cas. Toute régularisation doit s'opérer selon nous sur la base de critères objectifs et clairement énoncés, tenant en particulier à la durée de présence en France, à la capacité de justifier d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche, à l'existence de liens familiaux et privés. La régularisation est une soupape indispensable pour compenser des politiques d'immigration injustes ou inadaptées aux situations particulières de certains territoires. A titre d'exemple, nombre d'étrangers souhaitant rejoindre leur conjoint résidant en France entrent dans l'irrégularité en raison de conditions et de délais excessifs.

V. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DOIT ÊTRE CONDUITE AVEC COHÉRENCE ET CONCERTATION TANT AU NIVEAU NATIONAL, QU'ÀUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

LES QUESTIONNEMENTS PROVOQUÉS PAR DES GOUVERNEMENTS PEU RESPONSABLES SUR L'IDENTITÉ ET LA NATIONALITÉ ET LA MONTÉE DE LA XÉNOPHOBIE NE FACILITENT PAS LA DÉFINITION DE POLITIQUES PUBLIQUES COHÉRENTES DANS L'ESPACE ET DANS LE TEMPS. ELLES SONT SOUMISES À DES CONSIDÉRATIONS ÉLECTORALISTES MOUVANTES EN FONCTION DES MAJORITÉS PARLEMENTAIRES ALORS MÊME QUE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION NÉCESSITE UNE VISION À MOYEN OU LONG TERME POUR ÊTRE EFFICACE. DE MÊME, LA QUESTION DE L'IMMIGRATION NE PEUT PLUS ÊTRE ABORDÉE DANS LA SEULE PERSPECTIVE NATIONALE, MÊME SI CETTE POLITIQUE RELÈVE ENCORE DE LA SOUVERAINÉTÉ DE L'ÉTAT. LA FRANCE, PAYS EUROPÉEN OUVERT SUR LE MONDE, NE PEUT IGNORER CES NIVEAUX DE GOUVERNANCE.

27 / Un débat politique à apaiser pour une politique plus juste

L'inflation législative dans le domaine de l'immigration relève davantage d'une stratégie de communication politique que de la tentative de trouver des solutions. La dernière réforme chasse la précédente sans qu'elle n'ait eu le temps de produire ses effets ou de faire l'objet d'une évaluation. Il en résulte un empilement de mesures incohérentes, illisibles et complexes que seuls quelques spécialistes arrivent à manier.

Il revient au Parlement d'évaluer et de définir régulièrement les objectifs d'une politique de migrations et d'intégration. Un débat parlementaire triennal permettra d'établir les actions à mener pour renforcer l'efficacité de ces choix. Ce débat devra reposer sur une évaluation objective des politiques publiques à l'aide de données et d'études reconnues par le plus grand nombre des acteurs impliqués. Mais les politiques migratoires doivent aussi faire l'objet d'une large consultation démocratique. C'est pourquoi nous souhaitons, avant tout débat parlementaire, l'organisation de conférences de convergence avec l'ensemble des partenaires sociaux, des ONG et des collectivités territoriales.

V. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DOIT ÊTRE CONDUITE AVEC COHÉRENCE ET CONCERTATION TANT AU NIVEAU NATIONAL, QU'ÀUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

28 / Refonder le pilotage national et local

Hier, trois ministères intervenaient dans le champ des migrations – le ministère des Affaires étrangères qui coiffait la procédure d'asile et la délivrance des visas, celui de la Solidarité pour l'accompagnement des populations primo-arrivantes et la naturalisation, enfin l'Intérieur pour tout ce qui concernait l'entrée et le séjour des étrangers en France. A cette vision dispersée répond dorénavant, après l'épisode transitoire et controversé de la création d'un ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale, une concentration dans les mains du seul ministère de l'Intérieur. De fait, la seule vision qui prévaut au sommet de l'Etat est celle du contrôle des flux ignorant toutes les autres dimensions de la problématique. La création d'un ministère dédié à l'ensemble des migrations et de la protection internationale nous paraît souhaitable, tout comme la création d'agences régionales pour l'accueil des migrants et de l'intégration (ARAMI- voir propositions 8 et 9).

29 / La politique européenne d'immigration doit tendre à une égalité des droits et un partenariat équilibré avec les pays tiers

L'Union européenne est un espace de protection pour ceux qui se trouvent à l'intérieur de ses frontières. Toutefois, cette protection ne peut être accordée qu'aux seuls citoyens européens. Le traité de Lisbonne a pourtant reconnu à l'Union européenne des compétences accrues en matière d'immigration. Or, jusqu'à aujourd'hui, les avancées dans ce domaine concernent prioritairement le contrôle des frontières extérieures et la coopération en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Dans le domaine de l'immigration légale, les Etats membres s'accrochent à leur souveraineté et ont des difficultés à trouver des bases communes de discussion. Les débats sur le regroupement familial qui débutent au niveau européen font craindre une renationalisation de cette thématique et une nouvelle poussée de démagogie en fonction de l'état supposé des opinions publiques nationales.

V. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DOIT ÊTRE CONDUITE AVEC COHÉRENCE ET CONCERTATION TANT AU NIVEAU NATIONAL, QU'ÀUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

La France doit retrouver un rôle moteur dans la construction européenne et proposer une vision plus équilibrée des migrations. L'objectif conventionnel de traitement équitable des ressortissants des pays tiers doit tendre vers une égalité des droits avec les citoyens européens. En effet, l'Union européenne doit promouvoir une politique de migrations qui soit en phase avec les principes d'égalité, de respect des droits de l'homme et de solidarité qu'elle défend au niveau international. De même, elle doit mettre en œuvre un dialogue équilibré avec les pays tiers sur la gestion des flux migratoires qui ne transfère pas vers ces pays la responsabilité du contrôle de nos frontières.

30 / Le dialogue régional sur les migrations : mettre en place des coopérations renforcées par zone migratoire

Les migrations internationales, qui restent un phénomène limité à destination des pays de l'OCDE, doivent être régulées, pilotées. Il est nécessaire de mettre en place les éléments d'un dialogue régional sur les migrations. Celui-ci doit d'abord se construire sur la base de coopérations renforcées par zone migratoire en regroupant l'ensemble des acteurs concernés (pays d'origine - pays d'accueil – société civile – organisations internationales - organisations professionnelles). De ces conférences de convergence pourraient sortir une nouvelle vision et régulation des migrations circulaires et une inflexion concertée de la politique des visas.

31 / Ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

France terre d'asile appelle la France et les autres Etats membres de l'Union européenne à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 et entrée en vigueur le 1er juillet 2003. Ce texte institue un cadre propre à garantir des conditions saines, équitables et dignes en ce qui concerne les migrations internationales. La Convention invite les Etats à procéder à des consultations et à coopérer dans ce domaine. Sa ratification marquerait la volonté de la France et de l'Union européenne en faveur de l'amélioration de la coopération internationale dans ce domaine et de la situation des migrants sur le territoire européen.



France terre d'asile
24 rue Marc Seguin
75018 Paris
Tél. : 01 53 04 39 99
Fax : 01 53 04 02 40
Email : infos@france-terre-asile.org