

Les politiques d'asile et d'accueil des migrants en 2016



Édito

La réflexion court-termiste est ce qui semble être la marque des politiques publiques dans le secteur de l'immigration et de l'asile. Ce sentiment très répandu est sans doute injuste.

Depuis 2013 et encore plus depuis 2015, le gouvernement n'a pas chômé en la matière. Une loi sur l'asile très ambitieuse, des « plan migrants » à répétition, un programme de relocalisation et réinstallation, le démantèlement de Calais... Sur le papier, le travail accompli est conséquent, mais alors que l'année 2016 s'achève, où en est-on ?

Le nombre de décisions rendues par l'Ofpra et le taux de reconnaissance ont augmenté. Un travail considérable a été accompli par cet organisme. Des milliers de places d'hébergements ont été ouvertes.

Pourtant, les opérateurs sont au bord de l'asphyxie. Ils sont confrontés à de sérieuses difficultés au quotidien : la saturation à l'entrée de la procédure d'asile est manifeste, comme l'atteste les délais d'accès au guichet unique, en particulier mais pas seulement à Paris. Les chiffres provisoires de la demande d'asile en 2016 montrent une progression de 10 %, bien éloignée de la perception des acteurs sur le terrain. Ce chiffre ne prend pas en compte les personnes

en attente d'accès à la procédure ou les personnes placées en procédure Dublin. En termes de places d'hébergement et de logement, les places sont toujours insuffisantes et les dispositifs d'urgence étouffent.

La réforme était-elle adaptée ? En partie. Les moyens accordés pour la mettre en œuvre suffisants ? Sur plusieurs aspects, certainement pas. Et les efforts doivent continuer, au-delà des échéances électorales.

La réforme visait principalement à transposer des directives européennes mais l'UE est déjà en train de renégocier de nouveaux textes, son Régime commun ayant été mis à mal par la gestion chaotique de l'afflux de migrants en 2015. Crise de confiance et de solidarité sont au menu commun. La réponse peut-elle venir de l'Europe dans une période de repli national ? Dans un monde globalisé et dans un espace aux frontières communes, la politique d'asile doit être une politique européenne. Mais les États européens doivent être ambitieux. Une harmonisation par le bas ne répondra pas aux défis de l'heure et contribuerait à affaiblir les valeurs fondatrices de l'Union. ■

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

Sommaire

p2 _Asile

Réforme de l'asile : le bilan un an après

p4 _Intégration

Le volet « accueil » du plan migrant : un premier bilan

p5 _La parole à...

Pierre-Antoine Molina, Directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur

p6 _Zoom sur...

la relocalisation. La difficile mise en œuvre de la solidarité européenne

p7 _Mineurs isolés étrangers

Réunification familiale pour les mineurs isolés étrangers en 2016 : la politique des petits pas

p8 _Les actualités juridiques et sociales

Réforme de l'asile : le bilan un an après

En novembre 2015 entrant en vigueur la loi du 29 juillet 2015 sur la réforme de l'asile en France, alors que la « crise des réfugiés » était à son paroxysme. Si la loi votée en juillet 2015 consacrait des avancées notables, de nombreuses questions restaient en suspens. Un an après, où en est-on ?

Augmentation des capacités de traitement des demandes d'asile

L'accélération de la procédure d'asile était l'un des objectifs de la loi de juillet 2015. Malgré une augmentation de 16 % du nombre de décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) de 16 % entre 2014 et 2015, la durée moyenne de traitement des premières demandes demeurait en 2015 de 262 jours, soit un peu plus de 8 mois (contre les 6 mois légaux)¹. Afin de réduire ce délai, les effectifs ont été largement renforcés, avec une augmentation de 60-70 % à la fin de 2016 et de nouveaux recrutements prévus en 2017².

La réforme a également introduit des délais de traitement pour les recours à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : cinq mois pour les décisions collégiales et cinq semaines pour les décisions à juge unique. Ces délais ne sont pas respectés en 2016, et ne devraient pas être tenus en 2017 non plus sans moyens supplémentaires selon les représentants de la CNDA³. La CNDA a en effet dû faire face à une hausse du nombre de recours, notamment liée à la hausse du nombre de décisions rendues par l'Ofpra. En 2016, la CNDA s'est réorganisée et les modes de désignation des assesseurs et Présidents de formation ont été modifiés : cette professionnalisation de la Cour a été saluée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

¹ Ofpra, *Rapport d'activité 2015*

² Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information n°1879 du 10 avril 2014 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 5 octobre 2016

³ *ibidem*

Une saturation du système qui perdure

Pour se conformer à la législation européenne, la loi du 29 juillet 2015 a prévu un délai de trois jours pour l'enregistrement d'une demande d'asile, qui peut être porté à 10 jours dans le cas d'un nombre élevé de demandes simultanées. Dans un effort de simplification, la réforme a supprimé l'obligation de domiciliation et créé des guichets uniques (Préfecture-Ofii). Un passage préalable obligatoire par des plateformes de premier accueil a également été introduit. Alors que cette nouvelle organisation avait pour objectif de fluidifier l'accès à la procédure, l'effet inverse a été constaté dans plusieurs régions, notamment en Île-de-France, qui concentre à elle seule 40 % du total des demandes d'asile déposées en France en 2015⁴, et à Paris en particulier. Les préfectures fixent en effet des quotas de rendez-vous quotidiens restreints, transférant les files d'attente des préfectures vers les plateformes, qui ne sont pour certaines pas en mesure d'accueillir immédiatement tous les demandeurs d'asile se présentant, notamment du fait du sous-dimensionnement des moyens alloués. À noter que les plateformes reçoivent non seulement les primo-arrivants, mais également les personnes en procédure Dublin et les personnes demandant un réexamen de leur dossier. Face à l'engorgement intenable de sa plateforme de Paris, France terre d'asile avait suspendu la prise de rendez-vous en Préfecture en mai 2016⁵. Depuis, une régionalisation des rendez-vous sur l'Île-de-France a été mise en place, permettant d'augmenter le nombre de personnes prises en charge quotidiennement. Pour autant, le dispositif est toujours saturé et les délais loin d'être respectés.

⁴ Ofpra, *Rapport d'activité 2015*

⁵ AFP, « Réfugiés : à Paris, France terre d'asile tonne contre l'engorgement du système », 18 mai 2016



La saturation concerne aussi l'hébergement, malgré un nombre important de places ouvertes en Cada et en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Le nombre de places en Cada est passé de 24418 en 2014 à 38590 à la fin de l'année 2016, ce nombre incluant une proportion significative de places d'urgence transformées en place en Cada⁶. En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, un appel à projets en cours portera la capacité totale à 15 000 places en 2017. Pour autant, l'offre d'hébergement reste insuffisante par rapport au nombre de demandeurs d'asile : au 31 décembre 2015, seuls 36,9 % des demandeurs d'asile bénéficiaient d'un hébergement en Cada. Si la majorité bénéficie d'une autre forme d'hébergement, certains se retrouvent sans solution, en particulier en Île-de-France.

L'Allocation pour demandeurs d'asile : une mise en place problématique

La loi du 29 juillet 2015 a instauré une nouvelle aide financière dédiée aux demandeurs d'asile, en remplacement de l'Allocation mensuelle de subsistance et de l'Allocation temporaire d'attente : l'Allocation pour demandeurs d'asile (ADA). La gestion de cette nouvelle allocation relève de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Avant même l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} novembre 2015, des inquiétudes sur la mise en œuvre de l'ADA avaient été exprimées, notamment sur le manque d'anticipation et le passage d'un versement de l'aide de terme à échoir (au début du mois) à terme échu (en fin de mois) qui laissait les demandeurs d'asile sans ressources pendant plusieurs semaines⁷. Un an après, les dysfonctionnements perdurent, les délais de versements de l'ADA étant de minimum 45 jours après l'enregistrement au guichet unique. Ce sont alors les lieux d'hébergement qui doivent trouver dans ces cas-là des solutions provisoires, quand les demandeurs d'asile ne sont pas contraints de solliciter les associations générales d'aide aux plus démunis. Enfin, dans un contexte où un nombre important de demandeurs d'asile ne se voit pas proposer d'hébergement, le montant de l'ADA pour les personnes

⁶ Sénat, *Rapport général n° 140 (2016-2017) de M. Roger KAROUTCHI, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017*, déposé le 24 novembre 2016. Tous les chiffres de ce paragraphe sont issus de ce rapport

⁷ Voir FNARS, *La naissance difficile de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)*, 30 octobre 2015

Focus

RAPPEL : LES ÉLÉMENTS CLÉS DE LA RÉFORME

Une grande partie des mesures visait à la transposition des directives européennes « Procédures » et « Accueil », notamment :

- Réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile (3 jours) et d'instruction par l'Ofpra (9 mois) ;
- Nouvelles garanties procédurales : entretien systématisé, présence du tiers à l'entretien, enregistrement sonore de l'entretien, généralisation des recours suspensifs, prise en compte des vulnérabilités ;
- Remplacement des procédures prioritaires par des procédures accélérées dont le champ d'application est étendu ;
- Accès au marché du travail 9 mois après le dépôt de la demande d'asile.

D'autres mesures, non requises par la législation européenne, ont été introduites :

- Création d'un pré-accueil de tous les demandeurs d'asile en Plateformes (PADA) et enregistrement de la demande à un guichet unique (GUDA) Préfecture/Ofii ;
- À la CNDA, un juge unique statue en 5 semaines dans le cadre des procédures accélérées ;
- Création d'une Allocation pour demandeurs d'asile (ADA) pour les demandeurs hébergés et non hébergés.

non hébergées a fait l'objet d'un recours en annulation de plusieurs associations devant le Conseil d'État. Ce dernier, jugeant que le montant additionnel versé à ces personnes non hébergées était « clairement insuffisant » pour trouver un logement sur le marché privé, a enjoint au Premier ministre de fixer un nouveau montant adéquat⁸.

Les nouvelles garanties de l'entretien à l'Ofpra et la prise en compte des vulnérabilités, une tâche toujours délicate

La réforme visait également à améliorer la garantie des droits des demandeurs d'asile. Pour cela, la loi a introduit l'enregistrement de l'entretien et la possibilité pour le demandeur d'asile d'être accompagné d'un tiers. La mise en œuvre de ce droit n'a cependant pas bénéficié de moyens spécifiques, ce qui pose la question de son effectivité. Comme le souligne le bilan réalisé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, « ce droit est encore très peu utilisé, faute de moyens ou de démarches en ce sens des demandeurs d'asile. »

La loi sur l'asile a également inscrit dans le Ceseda plusieurs dispositions sur l'identification et la prise en compte des vulnérabilités afin d'adapter les procédures et d'offrir des conditions d'accueil adaptées. Elles peuvent être identifiées à différents

stades de la procédure⁹ : lors de l'enregistrement auprès du Guichet unique, ou à la suite de l'entretien avec l'Ofpra, qui a développé la formation de ses officiers de protection en ce sens. Pourtant, un rapport publié par le Centre Primo Levi, qui accompagne psychologiquement et médicalement les personnes exilées victimes de torture, souligne les failles de la procédure d'asile en matière de prise en compte des vulnérabilités¹⁰. En effet, il pointe du doigt une identification des fragilités fondée sur des éléments trop « objectifs » pour appréhender justement les blessures psychologiques et une exigence de crédibilité « incompatible avec la réalité psychique de la plupart des victimes de torture ». Par ailleurs, le comité de l'Assemblée nationale soulignait le manque de moyens des médecins de l'Ofii pour mener à bien leur double mission, d'identification de la vulnérabilité d'une part, et de contrôles des potentiels fraudes de personnes espérant avoir accès plus facilement à un hébergement.

Un an après sa mise en œuvre, le bilan de la réforme de 2015 est contrasté et des ajustements sont nécessaires afin que la législation française et européenne et les droits des demandeurs d'asile soient respectés. Si l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en 2015 et en 2016 n'a pas facilité la mise en œuvre de la réforme, l'écart entre les objectifs définis et les moyens réellement alloués reste la cause première des principales difficultés observées. ■

⁹ Guide des procédures à l'Ofpra 2015

¹⁰ Centre Primo Lévi, *Persécutés au pays, déboutés en France*, novembre 2016

Le volet « accueil » du plan migrant : un premier bilan

L'accès à un hébergement et à un logement pérenne reste un défi majeur pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en France. Moins de 50 % des demandeurs d'asile bénéficient d'un hébergement dédié, et les réfugiés demeurent trop longtemps en hébergement d'urgence, dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou même dans les campements insalubres.

Afin de répondre au problème structurel de places d'hébergement et de logements auquel est confronté la France, le gouvernement a mis en place, en juillet 2015, un plan d'action intitulé « Répondre à la crise des migrants : respecter les droits, faire respecter le droit ». Le plan migrant concerne toutes les actions entreprises par le gouvernement envers la gestion des flux migratoires et notamment la question du logement des bénéficiaires d'une protection internationale (BPI). Détaillé dans une circulaire¹ interministérielle, le plan prévoit, avant 2017, la mobilisation de 5 000 places destinées à favoriser l'accès au logement de réfugiés.

À ce titre et conformément aux engagements du plan, une plateforme nationale pour faciliter l'accès au logement des réfugiés a été mise en place en octobre 2015, pilotée par la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et opérée par le GIP Habitat et interventions sociales. Les coordinateurs du plan migrant nommés par les préfets sont chargés de s'assurer que l'emplacement, l'état et les dimensions des logements permettent un accueil effectif des personnes. Plusieurs milliers de logements, dans des zones non « tendues », répartis sur le territoire national ont été mis à disposition de la plateforme. Les communes reçoivent une aide de 1 000 euros pour chaque bénéficiaire du dispositif accueilli durablement sur leur territoire et les propriétaires privés peuvent également recevoir une aide du même montant. La solution la plus utilisée est le logement en bail direct mais l'intermédiation locative, les baux glissants et les logements ALT sont également proposés. De plus, ces offres de logements sont couplées à un accompagnement individualisé sur une période d'un an, effectué par une association partenaire du bailleur. En ce sens, les coordinateurs du plan migrant s'assurent que l'ensemble des acteurs sociaux et institutionnels sont mobilisés en amont pour que l'accueil du ménage se fasse dans de bonnes conditions.

Selon la Ministre du Logement Emmanuelle Cosse, la plateforme a permis à plus de 2 800 réfugiés, dont une majorité de personnes relocalisées d'Italie et de Grèce d'accéder à un logement à la mi-octobre 2016².

¹ Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. *Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits - faire respecter le droit ».* NOR : INTK1517235J, 22 Juillet 2015

² Assemblée nationale, *Compte rendu n°10 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 26 octobre 2016

Néanmoins, certains obstacles persistent quant à l'attractivité du programme et à sa mise en œuvre. En effet, la plateforme ne permet pas aux ménages réfugiés de choisir ou d'émettre une préférence sur la région où le logement se situera. Or, la plupart des logements sociaux restant vacants sont situés dans des territoires ruraux, peu attractifs pour les réfugiés : ces derniers s'inquiètent de leur insertion professionnelle future dans des régions excentrées et souvent fortement touchées par le chômage. Nous pouvons également constater que faute de moyens en raison du nombre restreint de logements occupés par les réfugiés dans certaines zones, les associations ont des difficultés à assurer un véritable accompagnement global pour ces personnes.

Par ailleurs, sur le papier, toute personne protégée sans solution de logement à la sortie de Cada peut demander un logement par le biais de la plateforme de relogement des réfugiés. En réalité, les isolés (souvent des jeunes) ont peu de chances de trouver un logement à travers la plateforme compte-tenu du peu de petites surfaces disponibles. En outre, alors que le recours au dispositif est normalement volontaire, des personnes reconnues réfugiés ayant demandé un renouvellement de leur séjour en Cada, en vue de préparer leur sortie et tel que prévu par la loi, se sont vus refuser leur demande car ils n'avaient pas fait de demande de logement via la plateforme.

En parallèle de la création de cette plateforme de logement des réfugiés, le plan migrant prévoyait également la création de 500 places en Centre provisoire d'hébergement (CPH), ainsi que de 1 000 places en intermédiation locative et 1 000 places en résidence sociale. Si les 500 places en CPH ont effectivement fait l'objet d'un appel à projets à la fin 2015, puis d'un nouvel appel à projets en août 2016, il est plus difficile d'avoir une vision claire des places créées en intermédiation locative ou en résidence sociale.

L'accès à un logement décent est une nécessité vitale pour tout être humain et un droit pour les réfugiés. Le nombre de personnes obtenant le statut de réfugié étant en constante augmentation en France, il est indispensable que les mesures et les moyens nécessaires soient mis en œuvre pour assurer cet accès. La nécessité d'assurer un accueil digne, à la fois lors de la demande d'asile mais aussi une fois leur protection reconnue reste un défi important, et la question du logement demeure au cœur de ces préoccupations. ■

La parole à...

Pierre-Antoine Molina



Pierre-Antoine Molina, Directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur, revient sur les politiques mises en œuvre par la France en matière d'asile depuis l'adoption de la réforme de l'asile en juillet 2015.

Quel bilan faites-vous de la première année de mise en œuvre de la réforme de l'asile ?

On peut dire que beaucoup de travail a été accompli sur les trois objectifs poursuivis. Premièrement, elle a renforcé les droits des demandeurs d'asile, notamment avec la mise en place de la présence du tiers à l'entretien, la généralisation des recours suspensifs et la détection des vulnérabilités. Deuxièmement, la création d'un système d'information asile a permis un suivi fin et en temps réel des évolutions de l'asile et une réaction plus rapide et pertinente à ces évolutions. Enfin, elle a permis la réforme de l'hébergement. Le schéma national d'accueil a permis

de rééquilibrer en profondeur l'accueil sur le territoire. Des schémas régionaux d'accueil ont également été mis en place, associant l'ensemble des partenaires de l'asile dans chaque région. Cela a été l'occasion de mettre en place un pilotage régional de l'asile pérenne.

Beaucoup reste à faire, mais le travail accompli depuis un an, dans un contexte difficile, par les différents acteurs, du premier accueil jusqu'aux préfectures, en passant par l'Ofpra ou l'Ofii, est considérable.

Comment la réforme s'est-elle insérée dans un contexte d'augmentation des flux en France et de « crise des réfugiés » en Europe ?

La mise en œuvre de la réforme en novembre 2015 a effectivement coïncidé avec une accélération forte des flux migratoires (+23 % en 2015). Bien que moins forte que dans d'autres pays, elle a impliqué de la part de notre système d'asile une adaptation presque brutale. Cette adaptation a eu lieu, mais avec les délais de l'action publique : la création de places en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), tout comme l'augmentation des capacités de traitement de l'Ofpra prennent du temps. D'ici 6 mois, nous aurons doublé le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, et serons en mesure de traiter 100 000 demandes par an, selon les délais fixés par la réforme. Même si l'effet de la réforme a été un peu occulté par l'accélération des flux, je suis convaincu que, sans cette dernière, l'adaptation aurait été beaucoup plus difficile.

En parallèle de la réforme, le gouvernement a adopté un « plan migrant » et mis en œuvre le programme européen de relocalisation : comment se coordonnent ces différentes politiques ?

C'est un défi de l'ensemble des acteurs : les administrations centrales, les acteurs du système de l'asile, les administrations déconcentrées. En cinq ans, nous avons créé 18 500 places de Cada, et plus de 10 000 places d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile. À cela s'ajoutent 10 000 places dans les Centres d'accueil et d'orientation (CAO) et plus de 7 000 places d'hébergements en Île-de-France pour les migrants. En outre, les effectifs de l'Ofpra ont été augmentés de presque 70 %, ceux de l'Ofii de 25 %, et ceux des guichets uniques et préfectures ont été renforcés. L'autre défi

est de gérer des opérations particulières. La mise en place de la relocalisation a été assez lente, mais elle est désormais bien en place. La réinstallation a beaucoup progressé : nous avons approuvé 3 000 transferts en 2016, contre 500 il y a deux ans. Cette multiplicité d'opérations impose un grand effort de coordination. Ainsi, un pilotage conjoint de ces opérations a été mis en place avec d'autres ministères, dont celui du logement. Nos équipes, qui se voient chaque semaine, collaborent étroitement.

Le « paquet asile » de 2013 à peine transposé, la Commission européenne a déjà publié de nouvelles propositions législatives : apportent-elles les réponses nécessaires aux défis actuels ?

L'existence de la législation européenne a permis la création d'un système d'asile structuré dans tous les États membres, y compris dans les pays n'ayant pas une tradition d'asile forte.

"La crise migratoire" de 2015 a révélé un certain nombre de fragilités du Régime d'asile européen commun (RAEC), auquel il faut répondre en augmentant ses capacités de traitement, en rendant ce dispositif plus conforme à son objectif de protection, c'est-à-dire également moins vulnérable à son détournement à des fins de migrations irrégulières, et en favorisant une meilleure répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Union, notamment pour éviter les mouvements secondaires. La crise a montré que ces objectifs devaient encore être atteints. Les propositions de la Commission sont ambitieuses. Cette dernière, comme les autorités françaises, sont convaincues que le RAEC doit se caractériser par une plus grande convergence entre les États membres pour être plus robuste. Encore faut-il que les négociations nous permettent d'y parvenir. ■

Relocalisation : la difficile mise en œuvre de la solidarité européenne

Adopté en septembre 2015 par deux décisions successives du Conseil européen, le programme de relocalisation avait pour objectif de transférer 39 600 demandeurs d'asile depuis l'Italie et 66 400 demandeurs d'asile depuis la Grèce vers un autre État membre de l'Union européenne d'ici septembre 2017. À mi-parcours, l'objectif est loin d'être atteint.

Un an après sa mise en œuvre, les premiers résultats du programme sont largement en-deçà des objectifs. Seulement 9 356 demandeurs d'asile ont été relocalisés au 19 décembre, 2 350 depuis l'Italie et 7 006 depuis la Grèce¹. L'objectif de soulager la pression migratoire exercée sur les pays situés en « première ligne » est donc loin d'être rempli, malgré une nette accélération en novembre et une cadence désormais plus régulière.

Absence de solidarité et lenteur procédurale

Alors que la Suisse et la Norvège, qui ne font pas partie du plan initial, ont accueilli début novembre, leurs premiers relocalisés, la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, l'Allemagne, la Slovaquie et l'Espagne ont tous accueilli moins de 5 % des personnes qu'ils devaient transférer².

De même, malgré la nature contraignante du système de répartition, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne, opposées au programme, n'ont accueilli aucun réfugié relocalisé. La Pologne a renoncé à ses engagements en avril, alors que la Hongrie et la Slovaquie ont saisi la Cour de Justice de l'UE considérant que la décision du Conseil violait leur souveraineté nationale. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni disposent quant à eux d'une clause de retrait du dispositif. Ce manque de volonté politique s'est également traduit par l'insuffisance des promesses de relocalisations, et selon le Service d'asile grec, par le nombre important de refus par les États membres de demandes de relocalisations pour des motifs infondés ou injustifiés³.

Un autre frein à la mise en œuvre de la relocalisation a été la mise en place tardive de certains « hotspots », ces centres d'enregistrement européens, établis en Italie et en Grèce, en charge d'identifier et d'enregistrer les candidats à la relocalisation, qui n'ont été tous opérationnels que depuis mi-février 2016. De même, dans ses évaluations, la Commission européenne pointe continuellement du doigt l'insuffisance du nombre d'experts détachés auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) afin d'aider à l'identification des candidats éligibles à la relocalisation⁴, ainsi que la lenteur de l'enregistrement des demandes en Grèce. Le transfert des bénéficiaires est également retardé par des problèmes opérationnels ou logistiques ou par des vérifications supplémentaires imposées par les États.

Du point de vue des demandeurs d'asile, le programme souffre de l'impossibilité de choisir le pays de destination et le manque de considération des liens familiaux et culturels dissuadent de nombreux demandeurs d'asile de participer au programme⁵, la plupart craignant de se retrouver dans un pays aux faibles perspectives d'intégration ou dans lequel ils n'ont aucune attache.

La France donne l'exemple

Bien que l'objectif de 30 700 personnes accueillies annoncé par François Hollande en 2015 semble inatteignable, la France persévère. De plus, avec 2 694 transferts

au 19 décembre, le pays est, devant les Pays-Bas et la Finlande, en tête des États ayant le plus relocalisé. La Direction générale des étrangers en France (DGEF), en charge de la coordination générale du programme de relocalisation, a indiqué en septembre 2016 que 8 000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), dont 5 130 réservées à la relocalisation seraient ouvertes d'ici décembre 2016⁶. Afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile des relocalisés, la France a choisi de recourir à des missions d'instructions de l'Ofpra directement en Grèce, et dispose ainsi d'un bureau permanent à Athènes ; elle est le seul pays européen à avoir fait ce choix. Dans la même optique, la France a adopté une procédure partiellement dérogatoire qui limite le temps d'examen de la demande d'asile des relocalisés à quatre mois.

Priorité aux mineurs isolés étrangers

La réunion du dernier Conseil européen du 15 décembre 2016 a réitéré une forte volonté d'accélérer la relocalisation, particulièrement des mineurs isolés étrangers, notamment pour faire face à l'augmentation des arrivées en Italie⁷. Jusqu'à présent, aucun transfert de MIE n'a été effectué vers la France et seuls 172 vers d'autres États membres au 6 décembre – aucun depuis l'Italie, les États étant réticents à relocaliser des mineurs nécessitant une assistance plus importante.

Si le mécanisme de relocalisation répond au besoin d'une solidarité accrue et d'une meilleure répartition de l'accueil des demandeurs d'asile entre États membres, les maigres résultats du programme temporaire laissent pressentir les difficultés qu'aura Malte, qui assurera la prochaine présidence tournante de l'Union européenne, à trouver un compromis sur un mécanisme de redistribution permanent, tel que proposé par la Commission européenne dans le cadre de la réforme du Règlement Dublin III. ■

1 Commission européenne, *State of play - Relocation (État des lieux -Relocalisation)*, 22 décembre 2016

2 2,1 % pour l'Allemagne, 2,2 % pour la Bulgarie, 4,7 % pour la République-Tchèque, 2 % pour la Croatie, 1 % pour la Slovaquie et 4,4 % pour l'Espagne

3 Service d'asile grec, *Communiqué de presse*, novembre 2016

4 Commission européenne, *Rapports sur la relocalisation et la réinstallation*, mars-à décembre 2016

5 Le Monde, « *Forte hausse des demandes d'asile* », 9 septembre 2016

6 20 minutes, « *Migrants : Un an après les annonces de François Hollande, où en est le plan de relocalisation de réfugiés ?* », 07 septembre 2016

7 *Conclusions* du Conseil européen du 15 décembre 2016

Réunification familiale pour les mineurs isolés étrangers en 2016 : la politique des petits pas

Après avoir effectué de périlleux voyages pour rejoindre l'Europe, un grand nombre de mineurs isolés étrangers continuent à emprunter des voies risquées dans l'espoir de retrouver des membres de leur famille dans l'Union Européenne. Pourtant, des cadres juridiques existent pour assurer leur réunification.

En 2015, 96 465 mineurs non accompagnés (aussi appelés mineurs isolés étrangers) ont déposé une demande d'asile dans l'Union européenne¹ et des milliers d'autres sont présents dans les États membres, sous d'autres statuts. Ainsi, en France, seulement 321 mineurs isolés étrangers ont demandé l'asile en 2015, pour près de 6 000 jeunes placés sous la protection de l'enfance la même année. Parmi ces milliers d'enfants, nombre ont entrepris le voyage, souvent risqué, vers l'Europe dans l'espoir de rejoindre un membre de leur famille, et cela malgré la reconnaissance du principe d'unité de famille au niveau européen et les possibilités légales, au sein de l'UE et en dehors, d'être réunis avec leur famille.

Une législation européenne protectrice de la famille

Les mineurs isolés étrangers relèvent, comme tous les autres enfants, de la Convention internationale des droits de

l'enfant (CIDE), qui s'impose aux législations nationales. Son article 22 oblige les États à aider les enfants demandeurs d'asile et réfugiés à retrouver leur famille afin de les réunir. L'intérêt supérieur de l'enfant, mentionné dans l'article 3 de cette même Convention, doit également prévaloir dans toute action ou procédure qui les concernent.

Conformément à la CIDE, au niveau européen, la législation sur l'asile protège les mineurs non accompagnés et garantit certains droits. Le Règlement Dublin III de 2013, qui établit les règles de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, stipule notamment que, dans le cas des mineurs étrangers non accompagnés, la demande doit être examinée dans le pays de résidence d'un membre de la famille et dans l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 8). Ce Règlement devrait donc pouvoir permettre, dès l'entrée dans l'Union européenne, à de nombreux enfants, de rejoindre légalement un membre de leur famille, par des voies sécurisées. Cependant, aujourd'hui, le nombre de réunifications familiales à travers ce règlement est extrêmement faible : une centaine en 2015 selon Eurostat et aucune depuis la France, du fait notamment de la lenteur des procédures et du manque de volonté politique de la part des États membres. Malgré cela, plusieurs premières expériences ont eu lieu cette année, avec pour objectif d'améliorer l'effectivité des droits des mineurs concernés.

L'année 2016 : année des expérimentations en termes de migrations légales

Grâce à la volonté politique des gouvernements français et britannique, une nouvelle expérimentation a vu le jour en avril 2016 pour faciliter le regroupement familial, en application du règlement Dublin III. Pierre-Antoine Molina, Directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur, a confirmé la volonté du gouvernement de généraliser cette application du règlement Dublin III partout en France².

Plus récemment, suite au démantèlement de Calais ayant eu lieu la semaine du 24 octobre 2016, plus de 1 900 mineurs isolés étrangers de la jungle de Calais ont été mis à l'abri puis répartis dans des Centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) à travers la France, dans



© UNHCR/Federico Scoppa

l'attente d'un transfert au Royaume-Uni, ou d'une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance en France. Pour ces jeunes, deux portes d'entrée permettent l'accès au Royaume-Uni : la réunification familiale via Dublin III et le transfert en vertu de l'« amendement Dubs » à la loi sur l'immigration de mai 2016 qui prévoit l'accueil de mineurs réfugiés non accompagnés présents en Europe.

Au 13 décembre, près de 800 jeunes avaient été transférés vers le Royaume-Uni depuis le début de l'année dont 20 % au titre de l'« amendement Dubs ». Alors que le Home Office britannique considère sa mission d'évaluation terminée dans les CAOMI depuis mi-décembre, France terre d'asile regrette cette décision tout comme l'absence de recours contre les décisions prises par le Home office³.

Pour les mineurs isolés arrivant sur le territoire européen, seul le Règlement Dublin permettait, jusqu'en 2015 d'être transféré vers un autre État membre où un membre de leur famille proche était présent. Depuis septembre 2015, ils peuvent également bénéficier de la relocalisation depuis l'Italie ou la Grèce ou depuis 2016 d'un transfert vers le Royaume-Uni. Toutefois, ces voies de migration légales sont très peu appliquées et sont parfois restreintes par des critères d'éligibilité stricts. Une réforme du Règlement Dublin, qui prévoit une définition élargie de la notion de membre de la famille est en discussion. Il est important que des voies légales, et en particulier la réunification familiale, soient insérées dans les législations européennes et nationales pour éviter aux jeunes de prendre des risques et de se retrouver la proie des trafiquants. Toutefois, actuellement, leur application reste conditionnée à des expérimentations limitées et à la volonté politique des États européens. ■

² Intervention lors du colloque sur l'asile en Europe organisé par France terre d'asile le vendredi 4 novembre 2016

³ France terre d'asile, Communiqué de presse : la situation des mineurs isolés de Calais : cessons d'être myopes, 21 décembre 2016

¹ Source Eurostat

Les actualités juridiques et sociales

Démantèlement de la jungle de Calais

Le démantèlement du «camp de la Lande» à Calais, qui a eu lieu du 24 octobre au 3 novembre 2016, a permis la mise à l'abri d'un peu plus de 7 000 migrants selon un bilan de l'opération effectué par l'ex-ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve lors d'un colloque organisé par France terre d'asile le 4 novembre. 5 132 adultes ont



© Ministère de l'Intérieur

été transférés dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et 1 932 mineurs ont été mis à l'abri dans un des 66 Centres d'accueil et d'orientation pour mineurs (CAOMI), répartis sur l'ensemble du territoire, dans l'attente d'un transfert au Royaume-Uni ou d'une prise en charge de l'Aide sociale à l'enfance en France. Sur l'année 2016, près de 800 jeunes ont été autorisés à rejoindre le Royaume-Uni pour être réuni avec leur famille ou au titre de l'amendement « Dubs ».

Application de la nouvelle loi sur les étrangers

La loi relative au droit des étrangers adoptée le 7 mars 2016 est désormais applicable dans sa totalité depuis le 1^{er} novembre. En vue de cette entrée en vigueur, le gouvernement a publié sept décrets et huit arrêtés au Journal officiel du 30 octobre 2016. Les décrets modifient notamment les dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière, à la contestation de l'obligation de quitter le territoire français et des décisions administratives qui l'accompagnent, ainsi que les dispositions relatives à l'entrée, au séjour et au travail des étrangers en France. Les arrêtés mentionnent d'autre part les documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers en France ainsi que la liste des pièces à fournir pour l'exercice en cas d'activité professionnelle salariée de ces derniers.

Voir notamment les décrets [n° 2016-1457](#), [n° 2016-1458](#), [n° 2016-1456](#), [n° 2016-1462](#), [n° 2016-1463](#).

Participation financière des personnes hébergées

L'arrêté du 26 décembre 2016 portant application de l'article R. 744-10 du Ceseda fixe la participation des demandeurs d'asile dont les ressources dépassent les seuils de revenus dans l'entretien de leur lieu d'accueil. Il précise notamment que :

le montant pris en compte est le douzième du total des ressources perçues pendant les douze mois précédant celui au cours duquel les ressources sont examinées ; les hébergés doivent participer financièrement si le niveau de ressources mensuelles est égal ou supérieur au montant du revenu de solidarité active ; le montant de la participation financière est fixé par le préfet de chaque département et varie en fonction de la situation familiale et de la qualité des prestations d'hébergement, de restauration et d'entretien offertes. Le montant de cette participation financière est encadré selon un barème.

Conseil d'État : nécessaire réévaluation de l'ADA pour les non-hébergés

Par une [décision](#) du 23 décembre, le Conseil d'État enjoint au Premier ministre de fixer dans un délai de deux mois un montant additionnel d'allocation permettant aux demandeurs d'asile à qui aucune solution d'hébergement n'est proposée de trouver un logement sur le marché privé. Le montant additionnel actuellement en place (de 4,2 euros par jours), est jugé « *manifestement insuffisant* » par la haute juridiction. L'article 17 de la directive européenne « accueil » de 2013 prévoit qu'un niveau de vie adéquat doit être garanti au demandeur d'asile. Pour le Conseil d'État, cela signifie que « *lorsqu'un État membre de l'Union européenne n'est pas en mesure d'offrir une solution d'hébergement à un demandeur d'asile, il doit lui verser une allocation financière d'un montant suffisant pour lui permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location* ».

Nouvelles modalités de l'évaluation des mineurs isolés

Un [arrêté](#) du 17 novembre 2016 pris en application du décret du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille apporte plusieurs éléments : il fait évoluer la définition de l'isolement, mentionne la possibilité de faire appel à des « *professionnels d'autres spécialités* », et clarifie les différents points d'entretien. Il introduit également la question de « *l'apparence physique* » à « *confronter* » aux autres éléments de l'évaluation et invite à porter une attention toute particulière aux signes d'emprise et d'exploitation.

LA LETTRE DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION

Une publication de **France terre d'asile**

Directeur général : Pierre Henry

Comité de rédaction :

Alexia Duvernoy, Shoshana Fine, Nolwenn Jaumouillé, Chloé Ledoux, Fatiha Mlati, Leslie Morice, Judith Sebö, Hélène Soupios-David.

Cette lettre est réalisée dans le cadre des projets européens soutenus par le fonds asile, migration, intégration.

