

FRANCE TERRE D'ASILE

MEMORANDUM

À L'ADRESSE DES CANDIDATS
À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2017

PROPOSITIONS
POUR UNE POLITIQUE D'ASILE
ET D'IMMIGRATION DIGNE ET RESPONSABLE





FRANCE TERRE D'ASILE

MEMORANDUM

À L'ADRESSE DES CANDIDATS
À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2017

SOMMAIRE

ANALYSE GÉNÉRALE DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET DES PRINCIPAUX ENJEUX	4
RECOMMANDATIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE POUR LES CINQ PROCHAINES ANNÉES	11
I. Le droit d'asile	12
II. L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale	14
III. La protection des mineurs isolés étrangers	16
IV. L'immigration	19
V. L'Europe et l'international	22

ANALYSE GÉNÉRALE DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET DES PRINCIPAUX ENJEUX

UN CONTEXTE GLOBAL D'AUGMENTATION DU NOMBRE DE RÉFUGIÉS ET UNE CRISE EUROPÉENNE DE L'ACCUEIL ET DE LA SOLIDARITÉ

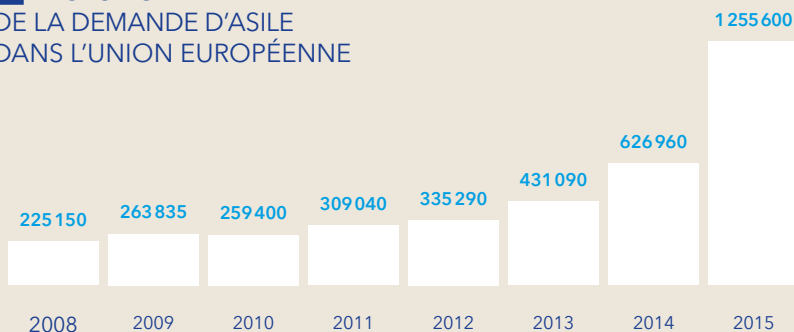
Entre 2012 et 2015, le nombre de personnes « déracinées » par les conflits et les persécutions dans le monde est passé de **45,2 millions** à **65,3 millions**. Ce chiffre record, le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale, s'explique par la multiplication des conflits et l'installation dans la durée de ces derniers, notamment en Syrie, en Afghanistan ou en Somalie. Même s'il faut rappeler que 86 % des réfugiés demeurent dans des régions en voie de développement, l'Europe a été largement impactée par l'augmentation

de déplacés. Le nombre de demandeurs d'asile a quadruplé entre 2012 et 2015, atteignant le chiffre record de 1,3 million de demandes d'asile enregistrées dans l'Union européenne en 2015.

Ces « déplacements massifs » ont conduit l'Assemblée générale des Nations unies à adopter la Déclaration de New York en septembre 2016. Face à ces flux accrus de réfugiés et autres migrants, aux amalgames pratiqués entre migration et terrorisme, à la montée de la xénophobie, le droit d'asile est menacé.

Il l'est en Europe même, qui a vu naître après la Seconde Guerre mondiale le droit conventionnel de l'asile, et qui avait commencé, après le sommet européen de Tampere de 1999, à l'organiser dans le cadre de l'« espace Schengen ».

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE





La crise migratoire, ou « crise de l'accueil des réfugiés », a créé en Europe le désordre des esprits et des politiques. »

La crise migratoire, ou « crise de l'accueil des réfugiés », dont la crise syrienne et les arrivées massives sur les côtes méditerranéennes sont les causes et les symptômes les plus frappants, a créé en Europe le désordre des esprits et des politiques : confusion désormais entretenue entre les réfugiés et les autres migrants ; amalgames parfois entendus, qui prétendent que l'Europe et la France, engagées dans la lutte contre le terrorisme, ne peuvent sans risque accueillir davantage de réfugiés ; ignorance, voire violations du droit d'asile. Le désordre s'est

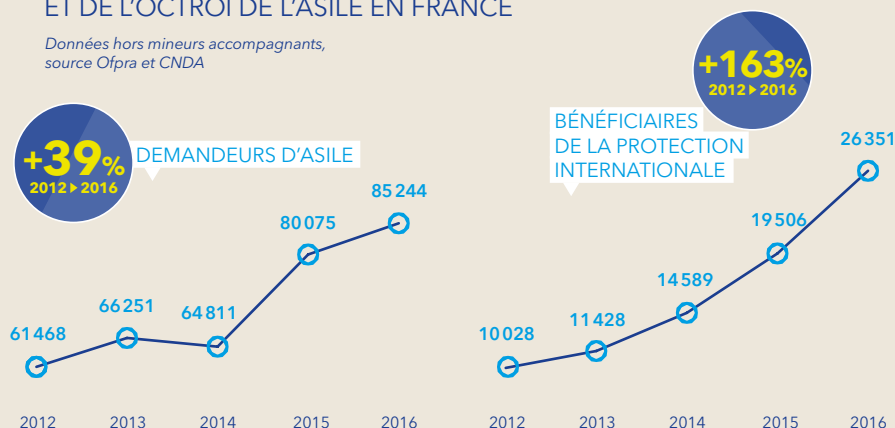
installé jusque dans les politiques publiques, entre les États membres de l'UE, où l'on en vient à perpétuer la fermeture de frontières intérieures de l'espace européen, et qui, dans leurs relations avec les pays tiers, d'origine ou de transit, mettent l'accent sur les aspects sécuritaires et donnent priorité à la maîtrise des flux migratoires.

LA RÉFORME DE L'OFPRO ET L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE PERSONNES PROTÉGÉES EN FRANCE

La France, qui n'a été impactée qu'à la marge par les arrivées massives de 2015-2016, a toutefois connu une augmentation régulière du nombre de demandeurs d'asile ces cinq dernières années, le nombre total passant de 61 468 en 2012 à 85 244 en 2016. En parallèle, 36 233 personnes ont obtenu une protection en 2016 (mineurs inclus), plus du double par rapport à 2012 (14 293). Cette augmentation provient en

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE L'OCTROI DE L'ASILE EN FRANCE

Données hors mineurs accompagnants, source Ofpra et CNDA



partie d'une hausse significative du taux d'accord par l'Ofpra, hausse qui reflète notamment une réforme importante du fonctionnement de l'Office, longuement attendue et dont il faut se féliciter.

Toutefois, malgré cette évolution, le taux de reconnaissance en France demeure encore inférieur à la moyenne européenne, y compris pour des personnes de même nationalité. À titre d'exemple, le taux d'accord de protection pour les Érythréens était de 90% dans l'UE en moyenne en 2015, de 97% en Allemagne et de 100% en Autriche, mais seulement de 52% en France.

UNE RÉFORME DE L'ASILE INSUFFISANTE ET UNE CRISE DURABLE DE L'ACCUEIL

Le 29 juillet 2015, l'Assemblée nationale adoptait **la loi relative à la réforme du droit d'asile, initiée en 2013**, et dont l'objectif était de sauver «un système à bout de souffle». La loi répondait aussi à l'impératif de transposition des directives «Accueil» et «Procédures». Cette réforme a apporté de nombreux changements à la procédure d'asile ainsi qu'au dispositif d'accueil. En ce qui concerne la procédure, il faut mentionner la réduction des délais d'enregistrement des demandes et d'instructions, ou l'introduction de nouvelles garanties procédurales pour les demandeurs d'asile. Pourtant, malgré les ambitions de la réforme, le système d'asile demeure au bord de l'asphyxie. Dans plusieurs territoires, et particulièrement en Île-de-France, les délais d'enregistrement de la demande d'asile continuent à se compter en mois, au lieu des trois jours prévus par la loi.

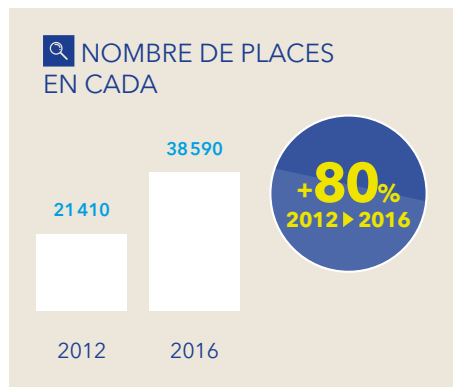
Pour ce qui est de l'accueil, malgré l'effort conséquent de création de places d'hébergement, dont le nombre a presque



Malgré les ambitions de la réforme, le système d'asile demeure au bord de l'asphyxie.

doublé ces cinq dernières années, **seuls 29% des demandeurs d'asile en procédure normale**¹ ont eu accès à une place en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) en 2015. En parallèle, 10000 places en hébergement d'urgence devraient être créées d'ici fin 2017. Ces nouvelles places ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins. De plus, pour faire face à des situations complexes comme le démantèlement du camp de Calais et les évacuations des camps parisiens, le gouvernement a créé

¹ Les autres ne pouvant bénéficier de places en Cada





ou a eu recours à diverses formes d'hébergement pour migrants. La multiplication des formats d'hébergements, aux financements et missions hétérogènes, ne permet pas de garantir le même niveau de conditions d'accueil et d'accompagnement pour les publics concernés et complique le travail des opérateurs de terrain.

La problématique du logement touche également les bénéficiaires de la protection internationale (BPI), qui éprouvent des difficultés à trouver une résidence pérenne, et autonome, du fait de l'absence de garant, du manque de ressources, ou de leur isolement. Des efforts ont été entrepris : 5 000 places spécifiques mobilisées dans le cadre du « plan migrant » adopté en juillet 2015, 2 100 places en Centre provisoire d'hébergement, coordination et captation de logements en zones non tendues par une plateforme nationale pilotée par la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Cependant, le fonctionnement de cette plateforme suscite chez les réfugiés, qui ne peuvent exprimer de préférence sur la région de résidence, des inquiétudes légitimes quant aux opportunités d'insertion professionnelle dans des territoires ruraux ou déjà fortement impactés par la crise.

DES ÉVOLUTIONS MODESTES SUR L'IMMIGRATION ET L'INTÉGRATION

En parallèle de la réforme de l'asile, le quinquennat a été marqué par l'adoption difficile d'une nouvelle **loi sur le droit des étrangers en mars 2016** - le Sénat ayant rejeté le texte entier en deuxième lecture. Cette loi, la première votée sur l'immigration depuis la loi Besson de 2011, renforce notamment le parcours d'intégration et généralise la carte de séjour pluriannuelle (d'une durée entre 2 et 4 ans) pour les étrangers après un an de séjour en France. Malgré l'avancée que cela constitue, la situation des étrangers reste précaire, le renouvellement de la carte n'étant pas automatique.

En matière d'éloignement, la loi renforce et étend l'assignation à résidence, qui est dotée d'un cadre juridique nouveau. Elle rétablit également l'intervention du juge des libertés et de la détention 48 heures après le placement en Centre de rétention administrative. Cependant, la loi réduit aussi le délai de recours pour contester une Obligation de quitter le territoire français (OQTF), **de 30 à 15 jours**, pour certaines catégories de personnes et systématise l'application de l'interdiction de retour pour les ressortissants de pays tiers.



Certains départements continuent pourtant de refuser l'accueil des mineurs isolés, quand d'autres en accueillent un nombre conséquent.»

de coordination nationale. En mai 2013, la Garde des Sceaux, Christiane Taubira, signe une circulaire qui organise pour la première fois au niveau national le premier accueil, la répartition géographique et la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Malgré les vives critiques de plusieurs départements, ce système de répartition a été confirmé **par la loi sur la protection de l'enfance, adoptée en mars 2016**. Certains départements continuent pourtant de refuser l'accueil des mineurs isolés, quand d'autres en accueillent un nombre conséquent.

La loi inclut aussi un volet sur l'évaluation de la minorité dont les modalités ont été précisées par arrêté. Elle légalise également le recours aux tests osseux dans la détermination de l'âge, malgré l'importante marge d'erreur associée à ces tests.

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

En ce qui concerne la question de l'évaluation et de la prise en charge des mineurs isolés étrangers, ces cinq dernières années ont été caractérisées par un effort

LA DIFFICILE SOLUTION AU «PROBLÈME CALAISEN»

2016 est l'année du démantèlement du camp de Calais, 14 ans après la fermeture du centre de Sangatte et l'apparition de la première «Jungle» et 7 ans après le premier démantèlement. En 2014,

LES TEMPS FORTS DE LA PROTECTION DES MINEURS ISOLÉS



5 mars 2007

Loi sur la protection de l'enfance, qui réaffirme la responsabilité des départements dans l'accueil des MIE



31 mai 2013

Circulaire dite Taubira, relative à la prise en charge des mineurs isolés étrangers



30 janvier 2015

Annulation partielle de la circulaire Taubira par le Conseil d'État



14 mars 2016

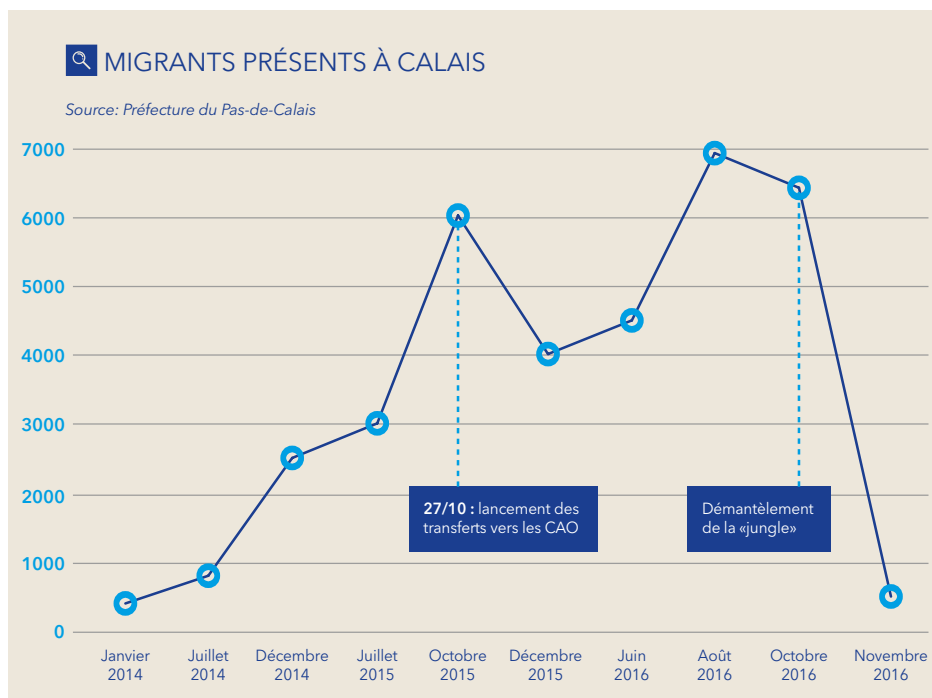
Loi relative à la protection de l'enfant, dont 3 articles portent sur les MIE

© Sonia Kerlidou



le nombre de migrants présents à Calais avait fortement augmenté, passant de 400 en janvier à 3 000 en août, ce qui a eu pour conséquence de fortement détériorer les conditions de vie.

Face à cette situation, le gouvernement décide en janvier 2015 d'ouvrir un centre d'accueil sur la lande au Nord-est de la ville, et enjoint aux migrants de s'installer autour du centre. Alors que les conditions dans cette nouvelle «jungle» demeurent extrêmement précaires, la population continue d'augmenter pour atteindre **6 000 personnes** en octobre 2015. Les nombreuses tentatives de passage quotidiennes vers le Royaume-Uni, qui a externalisé les contrôles migratoires sur le sol français, et les heurts se produisant dans et autour du camp ont conduit les autorités françaises à renforcer la sécurisation du site et à mettre en place le transfert des migrants de Calais vers des centres dédiés, nouvellement créés, les Centres d'accueil et d'orientation (CAO). Après une première opération de démantèlement du sud du camp en février 2016, le camp a été complètement évacué et détruit en octobre de la même année.



CONCLUSION

La situation de Calais, tout comme la gestion des arrivées par la voie méditerranéenne, démontrent que la question migratoire et de l'asile est et demeure une question européenne. France terre d'asile défend depuis 45 ans l'accueil digne des réfugiés et des demandeurs d'asile. Face à la crise de solidarité et de confiance en Europe dans un contexte marqué par la montée du terrorisme, de nombreux gouvernements et politiques sont tentés, à l'instar d'un Donald Trump, par le refus de l'accueil des réfugiés et le repli sur soi.

Combattre les amalgames, rappeler que l'asile est un droit fondé sur une Convention internationale, et que l'immigration elle-même ne peut être soustraite au respect de droits fondamentaux: pour France terre d'asile, ni la France ni l'Europe ne peuvent l'oublier.

À l'approche des élections présidentielles de 2017, nous présentons nos propositions, fondées sur notre expérience, pour une politique d'asile et d'immigration digne et responsable. ■



Combattre les amalgames, rappeler que l'asile est un droit fondé sur une convention internationale, et que l'immigration elle-même ne peut être soustraite au respect des droits fondamentaux: pour France terre d'asile, ni la France ni l'Europe ne peuvent l'oublier. ”

RECOMMANDATIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE POUR LES CINQ PROCHAINES ANNÉES

I. Le droit d'asile

II. L'intégration
des bénéficiaires
d'une protection
internationale

III. La protection
des mineurs isolés
étrangers

IV. L'immigration

V. L'Europe
et l'international

I. Le droit d'asile

GARANTIR UN ACCÈS EFFECTIF À LA PROCÉDURE D'ASILE À TRAVERS UNE RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

L'accès à la procédure d'asile est un préalable indispensable à l'octroi d'une protection internationale et la clé de voûte du respect du droit d'asile. Or, cette étape demeure problématique en France, notamment depuis la réforme de l'asile de 2015. En effet, malgré la mise en place d'un guichet unique de la Préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) en début de procédure, une avancée positive qui a permis de simplifier les démarches administratives, ce système a montré ses limites. La sous-dotation structurelle des dispositifs de premier accueil (Plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) et guichet unique) par rapport aux besoins en augmentation régulière et la concentration de 40% des demandes sur le seul territoire parisien sont à l'origine de l'engorgement du système et de la création de situations

d'extrême précarité en amont de l'accès à la procédure d'asile. De nombreux camps de fortune ont notamment fait leur apparition dans les rues de la capitale, rassemblant jusqu'à plusieurs milliers de personnes dans des conditions insalubres. Par ailleurs, la réforme a transféré la gestion du premier accueil aux associations sans leur octroyer les moyens d'assurer cette mission dans des conditions normales, générant ainsi des tensions continues avec les demandeurs d'asile et des délais d'attente anormaux.



La sous-dotation structurelle des dispositifs de premier accueil parisiens et la concentration des demandes sur Paris engorgent le système et sont à l'origine de situations d'extrême précarité. ”

Recommandations :

- ▶ Le délai d'enregistrement de la demande d'asile en **3 jours**, tel qu'imposé par la loi de 2015, doit être respecté.
- ▶ Une meilleure répartition géographique des demandeurs d'asile doit être atteinte, grâce à la création de **centres de transit** répartis sur l'ensemble du territoire, ayant vocation à accueillir temporairement et dignement les personnes en amont de leur accès à la procédure d'asile, et grâce à la mise en place d'un système d'orientation des primo demandeurs d'asile depuis les régions saturées vers les centres de transit et les guichets uniques des régions qui ne le sont pas.
- ▶ Les moyens des guichets uniques et des plateformes de premier accueil doivent être renforcés afin de permettre une **information et un accompagnement effectif** des demandeurs d'asile.



OFFRIR UN HÉBERGEMENT POUR TOUS ET UN ACCOMPAGNEMENT DE QUALITÉ

Offrir un hébergement à chaque demandeur d'asile en cours de procédure constitue une obligation légale et un impératif sanitaire et social. Si l'augmentation constante et significative des capacités du dispositif national d'accueil depuis 2013 a permis d'éviter l'implosion d'un système alors largement sous-doté, force est de constater qu'il reste encore insuffisant par rapport au nombre de demandeurs d'asile reçus chaque année. Par ailleurs, la multiplication de dispositifs d'urgence ne prévoyant pas d'accompagnement adapté aux besoins des demandeurs d'asile a déséquilibré le dispositif national d'accueil. France terre d'asile reste convaincue



Il n'y a pas d'accès effectif à la procédure d'asile sans accompagnement de qualité.”

qu'il n'y a, en effet, pas d'accès effectif à la procédure d'asile sans accompagnement de qualité et les Centres d'accueil pour demandeur d'asile (Cada) sont les seules structures répondant de manière adaptée et à moindre coût aux besoins d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile. ■

Recommandations :

- ▶ France terre d'asile propose d'élaborer un **plan pluriannuel** de création de places Cada sur la base des besoins réels observés.
- ▶ Les dispositifs d'accueil d'urgence doivent être **transformés** progressivement en Cada afin d'harmoniser par le haut les normes d'accueil des demandeurs d'asile et d'offrir à chaque demandeur d'asile un niveau d'accompagnement compatible avec une procédure d'asile effective.
- ▶ Le niveau d'**accompagnement** actuel des demandeurs d'asile en Cada doit être **préservé**.
- ▶ La diminution de la durée de la procédure d'asile ne doit pas se faire au détriment de la **qualité** de l'examen de la demande et de l'accompagnement.

II. L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Dès lors qu'une personne est reconnue réfugiée en France, sa bonne intégration relève de l'intérêt général. C'est un processus complexe qui englobe l'adaptation à une nouvelle culture, l'apprentissage d'une nouvelle langue, la recherche d'un emploi tout comme celle d'un logement. Si le réfugié en est l'acteur principal, l'intégration dépend aussi des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour la faciliter.

UN PILOTAGE DE L'ÉTAT RENFORCÉ

Les questions d'asile ont été rattachées au ministère de l'Intérieur en 2009, avec des réserves du secteur associatif. En effet, ce rattachement renforce une approche de l'asile à travers le prisme de la gestion et des contrôles migratoires, alors que la protection internationale touche à de nombreuses questions (procédures, accueil, intégration) et par conséquent mobilise de nombreux acteurs, spécialisés et de droit commun, nationaux et locaux. L'asile doit bénéficier d'un pilotage transversal de l'État plus fort. En particulier pour s'assurer que les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle, conformément à la loi.

Recommandation :

- France terre d'asile est favorable à la reconstitution d'une **administration de l'État dédiée à la protection**, en charge de la politique d'intégration des réfugiés.

INCLUSION SOCIALE ET ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans un contexte de hausse significative du nombre de bénéficiaires de la protection internationale, force est de constater que l'intégration des réfugiés souffre d'un manque d'investissement de la part des pouvoirs publics depuis plusieurs années malgré quelques efforts dans le domaine de l'accès au logement. La logique qui prédomine est celle d'un renvoi des réfugiés vers le droit commun, solution s'avérant souvent inefficace et inadaptée à une population aux besoins spécifiques. Avec la nécessaire diminution des délais de procédure, le travail d'intégration en structures d'accueil est également réduit, et par conséquent devient plus complexe. Par ailleurs, nous observons une évolution de la typologie des protégés avec une nette augmentation des moins de 25 ans... exclus du RSA et dont la précarisation est réelle.

Le nombre de personnes protégées et le taux d'octroi augmentant sensiblement chaque année, il faut mieux mettre à profit le temps de la demande d'asile en le considérant comme la première étape du parcours d'inclusion et d'intégration. Différer les mesures d'intégration ne fait que retarder l'inclusion dans le marché du travail et la possibilité pour les réfugiés de s'autonomiser et de contribuer à la société. Comme l'a souligné l'OCDE², l'attente peut s'avérer préjudiciable à la capacité des réfugiés et des migrants à s'intégrer, et au succès scolaire des enfants. Pour les personnes déboutées ayant vocation à retourner dans leur pays, les compétences obtenues peuvent contribuer à un retour volontaire digne et durable. La question de l'accès à l'emploi des demandeurs

² OCDE, *Making integration work. Refugees and others in need of protection (Pour une intégration réussie. Réfugiés et autres personnes en besoin de protection)*, 2016

d'asile continue de faire débat dans un contexte économique difficile. Toutefois, l'accès à l'emploi favorise non seulement l'autonomisation des demandeurs d'asile mais réduit également le montant des allocations qui leur sont versées. Pour autant que la situation locale de l'emploi le permette, nous pensons que les demandeurs d'asile seront mieux acceptés actifs qu'assistés.

Recommandations :

- ▶ France terre d'asile soutient la mise en place d'une **politique volontariste et renouvelée** reposant sur la création d'un parcours global d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale dès la demande d'asile.
- ▶ Il est essentiel d'instaurer des **cours de Français** langue étrangère intensifs et de transmettre des valeurs républicaines dès l'entrée en Cada.
- ▶ France terre d'asile est favorable à une **réduction du délai** d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, la situation locale de l'emploi pouvant cependant demeurer opposable.
- ▶ Une **systématisation** de l'accès des bénéficiaires de la protection internationale précaires de moins de 25 ans à la garantie jeune³ et au **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi** et l'autonomie est nécessaire.

³ La garantie jeune est un dispositif pour les jeunes de moins de 26 ans, sans emploi, ou qui ne suivent ni formation, ni étude, qui prévoit un accompagnement, y compris financier, vers l'emploi.



Différer les mesures d'intégration ne fait que retarder l'inclusion sur le marché du travail et la possibilité pour les réfugiés de contribuer à la société. ”

L'HÉBERGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE PROTECTION INTERNATIONALE

Le décalage entre besoins et moyens est également visible en matière d'hébergement. Les Centres provisoires d'hébergements (CPH) ne sont en mesure d'accueillir qu'une minorité de réfugiés à leur sortie de Cada, alors que les dispositifs d'hébergement et d'accompagnement dédiés aux réfugiés sont de véritables lieux de transition entre le Cada et le logement autonome. Compte tenu du parcours compliqué de nombreux réfugiés et des traumatismes dont beaucoup souffrent, cette transition peut être essentielle pour une intégration réussie. ■

Recommandation :

- ▶ Un **plan pluriannuel de création de places de CPH** et de structures relais d'hébergement et d'accompagnement pour les réfugiés plus proches de l'autonomie doit être élaboré et mis en œuvre.

III. La protection des mineurs isolés étrangers

Le nombre de mineurs isolés étrangers a explosé entre 2012 et 2015 en Europe (+700%). Le nombre de jeunes arrivant par la Méditerranée, et notamment sur les côtes italiennes continue d'augmenter: 25800 enfants non accompagnés sont arrivés en 2016, soit plus du double de 2015. En France, 8054 mineurs isolés étrangers ont été accueillis au sein de la Protection de l'enfance en 2016, alors qu'ils étaient 5033 à avoir été reconnus mineurs en 2014.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE EUROPÉENNE ADAPTÉE

La situation des mineurs isolés étrangers à Calais a éclairé l'opinion publique sur les dangers et conditions de vie des enfants sur leur parcours migratoire. Des milliers de jeunes se retrouvent exposés à des risques de violence ou d'exploitation sur le territoire européen faute de réponse européenne commune et de prise en charge adaptée. Une fois arrivés en Europe, un grand nombre de ces jeunes continuent vers la destination visée: ils ne sont pas identifiés et pris en charge, et quand ils le sont, certains fuguent des centres d'accueil. Le manque de coopération et de coordination entre acteurs, autant au niveau transnational que national, et l'impossibilité d'offrir une protection adaptée à ces jeunes arrivant en Europe marquent un échec collectif de l'Europe, la réponse ne pouvant venir d'un seul pays.



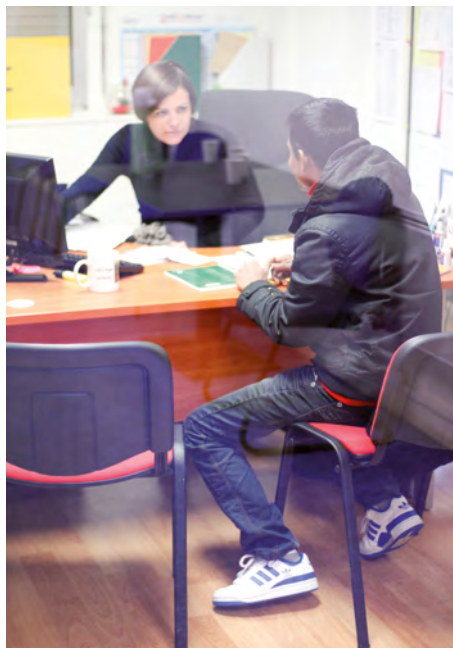
Des milliers de jeunes se retrouvent exposés à des risques de violence ou d'exploitation sur le territoire européen faute de réponse européenne commune et de prise en charge adaptée. ”

Recommandations :

- ▶ Un mécanisme de **repérage** et d'**identification** des mineurs, aux points d'entrée de l'Europe, doit être mis en place afin d'évaluer leur situation et leur vulnérabilité. Après identification par une autorité compétente, les jeunes pourraient se voir remettre un document attestant de leur minorité, reconnu et utilisable pour toute démarche ultérieure dans l'UE.
- ▶ Des **voies légales** doivent être développées et l'application du **regroupement familial** prévu par le Règlement Dublin doit être renforcée, afin de permettre à ces mineurs de rejoindre leur destination de manière sûre.
- ▶ Les **accords du Touquet** qui externalisent la gestion migratoire du Royaume-Uni sur le territoire français doivent être **renégociés**.

LA DÉTERMINATION DE L'ÂGE

Lorsqu'un jeune isolé ne dispose pas de document d'état civil pour prouver sa minorité, ou lorsque l'authenticité de ces documents est remise en question, une procédure de détermination de l'âge peut être engagée. Cette détermination repose en France sur différentes méthodes, de l'évaluation sociale, par le biais d'un entretien, à l'examen médical, notamment radiologique. Les examens médicaux, pourtant dénoncés tant au niveau national qu'international pour leur marge d'erreur importante (18 mois) et pour leur nature intrusive, ont été légalisés par la loi sur la protection de l'enfance de 2016. France terre d'asile plaide depuis longtemps pour la généralisation de l'approche sociale, que nous mettons en œuvre dans différents territoires.



© France terre d'asile

Recommandations :

- ▶ Il est nécessaire **d'améliorer la fiabilité** des systèmes mis en œuvre pour la détermination de l'âge, y compris par le biais d'un investissement de recherche, condition de leur application effective aux jeunes concernés.
- ▶ Les dispositifs de protection des mineurs isolés étrangers en Europe doivent être **harmonisés**, notamment afin de réduire les mouvements secondaires de ces jeunes.
- ▶ L'évaluation est du ressort de la **protection de l'enfance** et ne doit pas devenir un instrument de la gestion des flux migratoires.

LA PRISE EN CHARGE DES MIE SUR LE TERRITOIRE

La protection des mineurs isolés étrangers relève en France de la protection de l'enfance, reflétant le principe selon lequel ces jeunes sont d'abord des enfants avant d'être des migrants. Toutefois, alors que nombre de ces jeunes proviennent de pays en guerre et pourraient bénéficier d'une protection internationale, **ils n'étaient que 321 à avoir déposé une demande d'asile en 2015**, un des taux les plus bas d'Europe.

Par ailleurs, la protection de l'enfance relève des conseils départementaux, via l'Aide sociale à l'enfance de chaque département. Or, le nombre de mineurs arrivant dans les différents départements varie énormément, tout comme les politiques d'accueil de chaque département. Malgré le principe de répartition nationale validé par la loi de 2016 sur la protection de

l'enfance, certains départements refusent les orientations nationales. Dans d'autres départements, les jeunes sont hébergés en hôtel pendant plusieurs mois dans l'attente d'une décision du juge à qui revient la décision de prononcer une ordonnance de placement.

Une fois pris en charge, les possibilités d'accès au séjour à la majorité ne sont pas les mêmes pour les jeunes arrivés en France avant ou après leur seizième anniversaire. Ces derniers ne bénéficient pas de l'accès au séjour de plein droit à leur majorité, et cet accès au séjour est notamment conditionné à l'absence de liens familiaux dans le pays d'origine. La plupart des mineurs isolés arrivent en France à un moment charnière de leur vie : l'adolescence. Ces jeunes, privés de leur entourage familial, ont besoin d'un accompagnement spécifique afin de construire leur projet de vie, d'acquérir une véritable autonomie et de pouvoir être maîtres de leurs choix. Les mesures favorisant leur intégration doivent donc être au cœur de leur prise en charge. ■



© Sonia Kerfidou

Recommandations:

- ▶ L'accueil et la prise en charge des MIE doivent faire l'objet d'un **pilotage de l'État**, au niveau national, et d'une **coordination régionale**, en lien avec les départements afin d'harmoniser les pratiques, avec un standard élevé de protection.
- ▶ Un **fonds de péréquation** doit être créé afin de répartir les moyens entre les départements.
- ▶ L'État doit ouvrir des **structures dédiées** aux mineurs isolés demandeurs d'asile afin de faciliter l'accès effectif de ce public à la procédure d'asile et à un accompagnement adapté.
- ▶ Les conditions d'accès au séjour, à leur majorité, de tous les mineurs isolés pris en charge par l'ASE doivent faire l'objet d'une **clarification** et d'une **harmonisation** réglementaire prenant en compte le projet de vie et le parcours d'intégration scolaire et professionnelle.

IV. L'immigration

Au même titre que le vieillissement de la population, le changement climatique ou les mutations technologiques, la mobilité internationale est une tendance lourde à laquelle les décideurs publics doivent répondre par une approche ambitieuse, responsable et s'inscrivant sur le long terme. La France, dont l'immigration est proportionnellement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, doit se doter d'une politique d'avenir en phase avec cette réalité mondiale. Si asile et immigration sont des notions juridiquement différentes, le développement de flux mixtes et les liens, en pratique, entre ces politiques, conduisent France terre d'asile à rappeler son attachement à une politique migratoire ouverte, répondant à la fois aux besoins du pays et au respect des droits des personnes résidant en France.

FAVORISER LA MOBILITÉ DE LA CONNAISSANCE ET ORGANISER LES MIGRATIONS DE TRAVAIL

La France est un pays au rayonnement international, au sein de la Francophonie, et au-delà : sa politique en faveur des étudiants et des salariés ne peut s'arrêter à des préoccupations protectionnistes dans une économie globalisée et interdépendante, et alors que les effets positifs de la migration sont indéniables.

La France doit être capable d'attirer et de favoriser les migrations de la connaissance au moment où le capital humain, la formation et la capacité d'innovation prennent une place croissante dans la plupart des secteurs économiques. La France accueille environ 300 000 étudiants étrangers par an et se place en 4^e position au niveau mondial. Les États-Unis, qui détiennent la 1^{ère} place en accueillent quatre fois plus, et le Royaume-Uni, deux

fois plus. La politique d'ouverture envers les étudiants étrangers doit être soutenue et renforcée en leur facilitant notamment l'accès au marché du travail. Cela permettrait à la fois d'enrichir l'économie française à travers l'apport de personnes qualifiées et de participer au développement économique des pays d'origine puisque les migrants, plus expérimentés, seraient plus à même de mettre à profit leurs compétences dans leurs pays d'origine.

En ce qui concerne la migration pour motif économique, le nombre de titres de séjour délivrés est particulièrement faible. Entre 16 000 et 22 000 premiers titres de séjour ont été annuellement délivrés depuis 2012. Cette situation s'explique par une procédure de contrôle, justifiée par le besoin de prendre en compte la situation locale de l'emploi, mais dont les effets vont au-delà de cet objectif légitime.

Recommandations :

- ▶ La France doit avoir l'ambition de devenir une **référence mondiale** en matière d'études supérieures internationales et d'attractivité des étudiants du monde entier, notamment en facilitant l'accueil d'étudiants étrangers, mais sans contrevenir au développement des pays d'origine.
- ▶ La procédure d'embauche d'un salarié étranger pour un poste non pourvu devrait être **simplifiée**.

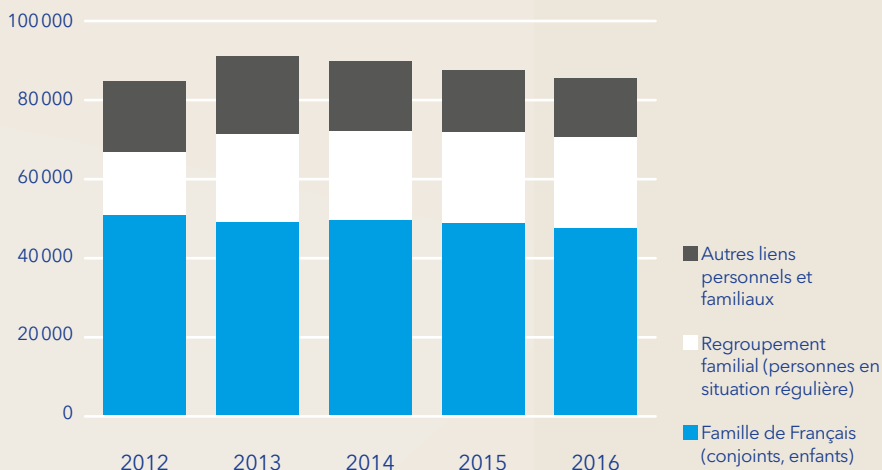
PROTÉGER LE DROIT DE VIVRE EN FAMILLE

Le droit de vivre en famille est un droit fondamental reconnu par la Convention européenne des droits de l'Homme et le droit national mais qui peut parfois se heurter aux politiques migratoires et aux obstacles administratifs. Cette voie de migration légale et universelle est particulièrement stable et modérée. En 2016, 88 000 premiers titres de séjour ont été délivrés pour raison familiale dont plus de la moitié (48 000) à des membres de famille de Français. Alors que la délivrance d'un titre de séjour pour les conjoints de Français est quasiment de plein droit, les étrangers en situation régulière en France doivent justifier de revenus et d'une surface minimum de logement afin de pouvoir faire venir un membre de la famille.

Recommandations :

- ▶ Le droit de vivre en famille constitue une migration légitime, stable, mesurée et légalement encadrée qu'il importe de **préserver**.
- ▶ Le délai d'instruction de 6 mois, tel que prévu par la loi, des demandes de regroupement familial d'étrangers doit être **respecté**.
- ▶ Les conditions de revenus et de logement du regroupement familial ne doivent **pas entraver** le respect du droit fondamental de vivre en famille.

TITRE DE SÉJOUR POUR MOTIF FAMILIAL



RÉPONDRE AVEC HUMANITÉ AU DÉFI DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

S'il revient à chaque État le droit de définir les règles d'entrée et de séjour sur son territoire, ce contrôle doit s'effectuer dans le respect des droits fondamentaux compte tenu de l'atteinte grave que constitue un enfermement ou un éloignement injustifié. Chaque année, environ 50 000 personnes, y compris des enfants, sont privées de liberté en raison de leur situation administrative. En 2015, **seules 46% ont été réellement éloignées** puisque la majorité des placements en centre de rétention administrative (CRA) ont été annulés par le juge pour illégalité ou irrégularité. Par conséquent, des dizaines de milliers de personnes ont, à tort, été privées de liberté, démontrant l'inefficacité d'un système appliquant la rétention administrative à grande échelle. Il est urgent de sortir de cette logique coercitive en réaffirmant le caractère exceptionnel de la rétention administrative et en développant des mesures alternatives, comme le prévoit la loi. ■



© France terre d'asile

“

Des dizaines de milliers de personnes ont à tort été privées de liberté, démontrant l'inefficacité d'un système appliquant la rétention administrative à grande échelle.”

Recommandations :

- ▶ France terre d'asile propose la création d'une **autorité ad hoc** ayant pour mission de fixer des critères clairs de régularisation du droit au séjour.
- ▶ Le développement des alternatives à la rétention, initié en 2016, doit être **amplifié** et la privation de liberté dans des structures adaptées utilisée uniquement en cas d'ultime recours, dans le seul but d'exécuter une mesure d'éloignement.
- ▶ Un dispositif **d'assistance juridique** doit être mis en place auprès des personnes assignées à résidence afin de rendre effectif leur droit au recours contre une mesure d'éloignement.
- ▶ **L'enfermement des enfants**, qui n'est jamais dans leur intérêt supérieur, doit être **interdit**.

V. L'Europe et l'international

Le droit d'asile est aujourd'hui attaqué et donc menacé. Même s'il est toujours proclamé, et toujours en vigueur, de plus en plus d'États, qui y sont pourtant tenus, prennent des libertés avec leurs engagements, autant de violations du droit d'asile, de ses principes ou de ses raisons d'être.

Ce qui est en cause ici, c'est la manière de faire face aux « déplacements massifs » de la période, qui risque de conduire l'UE et ses États membres à sacrifier le droit d'asile à la préoccupation de maîtriser les flux migratoires.



L'UE et ses états membres risquent de sacrifier le droit d'asile à la préoccupation de maîtrise des flux migratoires. ”

Ce risque est assez fort pour avoir mobilisé, déjà, les plus hautes instances internationales concernées : l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa « déclaration de New-York » du 19 septembre 2016, et le Haut-Commissaire pour les Réfugiés, dans son adresse du 5 décembre 2016 aux Européens.

L'Europe, où le droit d'asile est né, est particulièrement concernée. L'UE le sait bien, mais, on le voit dans les propositions de la Commission (la refonte du « paquet asile » de 2016) et les conclusions du Conseil



Ce risque est assez fort pour avoir mobilisé l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa « déclaration de New-York » et le haut-commissaire aux réfugiés. ”

européen (notamment des sommets de La Valette, 2015 et 2017), elle peut moins infléchir que refléter, dans le contexte politique qui est le sien aujourd'hui, les politiques des États membres.

Face à ces menaces, tous les États européens n'ont pas renoncé à la défense du droit d'asile.

Nous pensons que la France, qui n'est pas à l'abri de critiques mais a maintenu une politique de l'asile, peut jouer un rôle moteur pour que les crises liées aux déplacements massifs, connus ou à venir, soient abordées en Europe, avec les partenaires qui le veulent vraiment, dans les conditions recommandées par les déclarations précitées du HCR et des Nations unies.

L'IDENTIFICATION DES PERSONNES EN BESOIN DE PROTECTION DÈS LEUR ARRIVÉE EN EUROPE

Le régime juridique de l'asile comporte des spécificités, distinctes de celui des autres migrations. Les arrivées dites « mixtes » sur les côtes européennes en particulier, posent la question de l'identification des personnes en besoin de protection. S'il n'y a pas de « droit » général au



© Union européenne



La France peut jouer un rôle moteur pour que les crises liées aux déplacements massifs, connus ou à venir, soient abordées en Europe, avec les partenaires qui le veulent vraiment.”

séjour dans les pays européens pour les ressortissants des pays tiers, il y a bien en Europe un droit d'asile – et un principe de non-refoulement, qui font partie des valeurs liées à notre histoire, et sont inscrits dans les textes juridiques les plus fondamentaux de l'Union européenne.

Les arrivées massives sur les côtes méditerranéennes ont conduit un certain nombre de pays européens à violer ou remettre en cause le principe de non-refoulement. Les pays de première entrée dans l'UE, de la Hongrie à la Grèce, ne se contentent pas d'appliquer automatiquement les notions de pays d'origine ou de pays tiers sûr, parfois au mépris du principe d'examen individuel des demandes d'asile, mais en sont également venus pour certains à la fermeture simple et permanente des frontières au nom des menaces causées par les migrations à l'ordre et à la sécurité. Ces pratiques posent la question de l'identification des personnes en besoin de protection.

Recommandations :

- ▶ France terre d'asile soutient le principe de la création de **centres de premier accueil** aux frontières de l'Europe afin d'informer les migrants, et d'identifier et d'orienter les personnes en besoin de protection, pour autant qu'existe un mécanisme de répartition effectif des demandeurs d'asile dans l'UE.
- ▶ Le droit d'asile doit être réaffirmé comme **droit fondamental et individuel** : si d'autres formes de protection peuvent être développées, elles doivent compléter et non se substituer à ce droit, telle que la protection temporaire ou l'admission humanitaire.

LA SOLIDARITÉ ENTRE ÉTATS MEMBRES ET AVEC LES PAYS TIERS

L'UE et ses États membres ont montré leur incapacité à organiser un système de détermination de la responsabilité de l'instruction des demandes d'asile, dans le cadre du Règlement Dublin tout comme la répartition des demandeurs d'asile, dans le programme de relocalisation. Alors qu'une révision du Règlement Dublin est en négociation, la Commission européenne en vient à recommander la reprise, à partir du 15 mars, des transferts «Dublin» vers la Grèce, alors même que le pays ne parvient pas à faire face aux demandeurs présents sur son territoire.

Recommandations :

- ▶ France terre d'asile réitère sa demande d'une **véritable refonte** du dispositif de Dublin et de ses critères : tout mécanisme de répartition doit prendre en compte les aspirations des demandeurs d'asile et les liens familiaux et linguistiques.
- ▶ La France doit montrer l'exemple en matière de **solidarité** en poursuivant ses efforts de relocalisation et de réinstallation.
- ▶ Outre la réinstallation, des **voies de migrations légales** doivent être développées et généralisées (visas humanitaires - regroupement familial...).
- ▶ La solidarité doit aussi être **financière et technique** afin d'aider les pays rencontrant des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile et à examiner leur dossier.



L'UE et ses états membres ont montré leur incapacité à organiser la répartition des demandeurs d'asile.”

L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS ET PRATIQUES EUROPÉENNES

Les États membres de l'Union européenne s'efforcent d'harmoniser leurs politiques d'asile depuis une vingtaine d'années, avec pour objectif de mettre en place un Régime d'asile européen commun. Alors que la deuxième phase d'harmonisation s'est conclue en 2013, la « crise de l'accueil des réfugiés » de 2015 et 2016 a mis en évidence que le partage des responsabilités de l'accueil bute sur cette harmonisation insuffisante entre les États membres. Suite à ce constat, la Commission européenne a proposé une nouvelle réforme en 2016, en cours de négociation, qui entend réduire les divergences existantes, mais par le biais de mesures plus restrictives et axées sur la sécurité.

Politiques d'accueil divergentes, absence de vision partagée de l'Europe comme lieu d'asile dans le monde : on voit bien que, sans un socle d'harmonisation entre États membres volontaires, l'application même de la Convention de Genève y devient incertaine.

LA CONSTRUCTION DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN



1999-2005

1^{ère} phase d'harmonisation. Mise en place du Régime d'asile européen commun (RAEC). Directive Accueil, Qualification, Procédure. Règlements Dublin et Eurodac.



2008-2013

Lancement par la Commission européenne de la 2^{ème} phase d'harmonisation.



2016

Nouvelle proposition de réforme lancée par la Commission européenne



Sans un socle d'harmonisation entre États membres volontaires, l'application même de la Convention de Genève y devient incertaine. ”

Recommandations :

- ▶ L'harmonisation ne doit pas se faire au détriment des droits des demandeurs d'asile mais sur la base de **standards élevés**, inspirés des bonnes pratiques existantes et fournissant des garanties appropriées aux demandeurs d'asile.
- ▶ France terre d'asile soutient le principe d'une **Agence européenne de l'asile pleinement indépendante** chargée d'instruire selon des normes européennes communes, et les recommandations du HCR, toutes les demandes d'asile déposées dans l'UE.

LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

L'Union européenne et ses États portent une attention croissante sur les pays tiers, d'origine ou de transit, et les efforts qui peuvent y être faits pour stopper, en amont, l'arrivée de migrants et de réfugiés liée aux «déplacements massifs» de la période. Les «accords» recherchés à cette fin, en 2016 avec la Turquie, en 2017 avec la Libye, notamment, sont l'illustration d'une politique générale de «partenariat» dont le cadre a été proposé par la Commission dès juin 2016, où le droit d'asile est le grand oublié. Dans la mesure où ces pays ne sont pas - ou pas entièrement - parties à la Convention de Genève, y externaliser l'accueil des



Les «accords» avec la Turquie ou la Libye sont l'illustration d'une politique générale de «partenariat» dont le droit d'asile est le grand oublié. ”

demandes d'asile orientées vers l'Europe a toutes les chances de réduire, non d'augmenter, la portée du droit d'asile.

Si France terre d'asile est convaincue du bien-fondé d'une coopération constructive avec les pays voisins de l'Europe, et certains pays d'origine, cette coopération doit reposer sur le respect des droits de l'Homme, et notamment du droit d'asile, et sur le principe de solidarité. La politique extérieure de l'UE en matière migratoire ne peut être synonyme d'abandon de nos propres responsabilités. ■



© France terre d'asile

Recommandations :

- ▶ Les cadres de partenariat avec les pays tiers doivent reposer sur un **principe de coopération** et de renforcement des capacités juridiques et d'accueil, et non se fonder sur les seuls objectifs de retours et de réadmission.
- ▶ Le dialogue de l'UE avec ces pays doit être **équilibré** c'est-à-dire sans effet équivalent à une externalisation à ces pays de l'entière responsabilité de l'accueil des réfugiés et du traitement de toutes les demandes d'asile.
- ▶ Le respect des **droits de l'Homme** et du **droit d'asile** doit être au cœur des accords et des partenariats que développent l'UE et ses États membres avec des pays tiers.
- ▶ L'aide au développement ou tout autre instrument d'aide financière doivent être **déconnectés** des considérations relatives à la lutte contre les migrations irrégulières et doivent s'inscrire dans un schéma de bonne gouvernance et de partage des richesses.
- ▶ France terre d'asile propose d'assouplir les conditions de la **circulation migratoire** dans des ensembles régionaux géographiques et linguistiques cohérents.

France terre d'asile intervient pour la promotion des droits humains et prend en charge des personnes en besoin de protection, notamment les demandeurs d'asile, les réfugiés ou encore les mineurs isolés étrangers. L'association mène un travail juridique et politique, des actions d'information, des démarches et interventions auprès des organismes publics et privés concernés. Elle est présente dans 10 régions et 47 villes, à travers la gestion d'une cinquantaine de dispositifs qui accompagnent plus de 10 000 personnes chaque jour.



France terre d'asile

24 rue Marc Seguin

75018 Paris

Tél. : 01 53 04 39 99

Fax : 01 53 04 02 40

Courriel : infos@france-terre-asile.org

www.france-terre-asile.org