

20^e édition

L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

2000-2020

État des lieux et perspectives



DOSSIER DE PRÉSENTATION

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

forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits

© REZA

Forum réfugiés-Cosi publie chaque année depuis 2001 un rapport dressant un état des lieux de l'asile. S'attachant aux faits et aux thèmes les plus significatifs tant en France qu'en Europe, il décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Il propose également un aperçu de la situation géopolitique de certaines régions du monde d'où sont originaires un nombre important de demandeurs d'asile. Ce rapport s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

En cette année 2020, nous publions la 20^{ème} édition de cet ouvrage. À cette occasion nous avons conçu une édition spéciale permettant à la fois de dresser un bilan de 20 ans d'asile, de faire un état de lieux de la situation actuelle, et de s'interroger sur l'avenir de ce droit fondamental. Plusieurs experts de haut niveau ont contribué à cette édition exceptionnelle, préfacée par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Filippo Grandi.

La première partie consacrée au bilan de vingt ans d'asile s'ouvre sur un panorama statistique permettant de visualiser les variations de la demande d'asile et de la protection accordée, à l'échelle française et européenne. Julien Boucher, directeur général de l'OFPRA, décrit ensuite l'évolution de l'activité de l'Office pendant cette période. Matthieu Tardis, chercheur à l'IFRI, analyse l'évolution du dispositif national d'accueil sous les présidences de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et Emmanuel Macron. Les politiques d'asile en Europe sont étudiées par Yves Pascouau, directeur des programmes Europe de l'association Res Publica. Cette partie s'achève par la contribution de Laura Calabrese, enseignante-chercheuse en sciences de l'information et de la communication, qui porte un regard sur l'évolution des discours politiques et médiatiques autour du droit d'asile.

La deuxième partie dresse un état des lieux du droit d'asile aujourd'hui, rédigé en grande partie par les salariés de Forum réfugiés-Cosi. Un panorama des déplacements forcés à l'échelle internationale précède plusieurs contributions d'experts (Akram Kachee, Corentin Cohen, Marie Allegret, Olivier Peyroux) visant à décrire la situation dans quelques pays d'origine des réfugiés : Syrie, Venezuela, Nigéria, Mali, et Albanie. Un chapitre est ensuite consacré à l'asile en Europe, permettant d'analyser l'évolution des demandes et des protections, et d'étudier les réponses de l'Union européenne et des États membres concernant l'accès au territoire européen ou encore l'établissement d'un régime d'asile européen commun. En France, la mise en œuvre du droit d'asile est décryptée à travers l'ensemble du parcours : entrée dans la procédure, instruction des demandes d'asile, accueil des demandeurs d'asile, intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Lou Einhorn et Vincent Tremblay, de

l'observatoire Orspere-Samadarra, abordent l'enjeu de l'accès à la santé mentale des réfugiés. Ce chapitre est ponctué de plusieurs données inédites, sur le premier accueil, l'hébergement des demandeurs d'asile ou encore la réinstallation. Les principales jurisprudences relatives à l'asile, en France comme en Europe, figurent également dans cette partie.

La troisième et dernière partie vise à s'interroger sur l'avenir de la protection internationale. Béatrice Giblin, géographe, directrice de la revue *Hérodote*, dresse un état des lieux des conflits actuels et apporte des éléments de réflexion sur leur persistance dans les années à venir. L'avenir des politiques d'asile en France est abordé par Pascal Brice, ancien directeur général de l'OFPRA, tandis que Catherine Woollard, secrétaire générale du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) porte un regard sur les perspectives à l'échelle européenne. L'ouvrage s'achève par des réflexions autour des déplacés environnementaux, qui ne disposent d'aucun cadre protecteur aujourd'hui. François Gemenne, chercheur et enseignant, rappelle l'ampleur et l'actualité de ces déplacements, tandis que Bérandère Taxil, professeure de droit international, s'interroge sur les perspectives juridiques autour de cette problématique, dans une contribution réalisée avec l'aide d'Élise Rouillé et Sarah Leclerc qui travaillent sur ces sujets à l'Université d'Angers.

Cette 20^{ème} édition de *L'asile en France et en Europe* est également marquée par la participation de nombreux artistes. L'ouvrage est ponctué des contributions de Caroline Lunoir, écrivaine qui propose une nouvelle inédite autour de la traversée de la Méditerranée, et s'achève par la *Déclaration des poètes* de Patrick Chamoiseau, écrivain lauréat du prix Goncourt. La couverture et les différentes parties sont illustrées par des photographies de Reza, photographe mondialement connu. Grâce à l'appui du Musée national de l'histoire de l'immigration, l'ensemble de l'ouvrage bénéficie par ailleurs des contributions de prestigieux dessinateurs, peintres ou photographes : Plantu, Pascale Consigny, Bruno Fert, et Ad Van Denderen. Une impression de qualité achève de faire de cette 20^{ème} édition un livre événement, pour les spécialistes du sujet comme pour toute personne sensibilisée à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

En vente à 20€ sur www.forumrefugies.org
et dans certaines librairies lyonnaises et parisiennes



Sommaire

Avant-propos

Marc Noailly, Président, Jean-François Ploquin, Directeur général,
Forum réfugiés-Cosi

Préface

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

Première partie : Vingt ans d'asile en France et en Europe

2000-2019 : Panorama statistique de l'asile en France et en Europe

Forum réfugiés-Cosi

Vingt ans d'asile à l'OFPRA

Julien Boucher, Directeur général, OFPRA

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

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

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

2012-2017 : une tentative de normalisation avortée

2017-2020 : cap sur l'intégration des réfugiés

Matthieu Tardis, Chercheur au Centre migrations et citoyenneté, IFRI

Mare Nostrum

Caroline Lunoir, écrivaine

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

L'impulsion de Tampere

Le tournant de la crise

Yves Pascouau, Directeur des programmes Europe, Res Publica

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

Crise migratoire, crise de l'asile

Du réfugié au faux réfugié

Une crise à plusieurs visages

La suspicion du réfugié

Retour sur la catégorisation des personnes

Laura Calabrese, Enseignante-chercheuse en Sciences de l'information et de la communication, Université libre de Bruxelles

Deuxième partie : État des lieux 2020

Chapitre 1. L'asile dans le monde

Des déplacements forcés sans précédent

Panorama statistique

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

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

Forum réfugiés-Cosi

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

Le sort des réfugiés syriens, un enjeu géopolitique

Akram Kachee, Chercheur et chargé de cours, IEP de Lyon et Université de Saint-Etienne

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

Forum réfugiés-Cosi

Le Nigéria et les transformations de la traite

Panorama des actualités politiques et sécuritaires du Nigéria

La traite nigériane et ses reconfigurations

Un nouveau regard

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

Les crises maliennes

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

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

Olivier Peyroux, Sociologue

Chapitre 2. L'asile en Europe

Panorama statistique

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

Les statistiques faussées de la France dans les données Eurostat

La demande d'asile des ressortissants de l'UE

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

Forum réfugiés-Cosi

Évolution du niveau de protection en Europe

Mise en œuvre du règlement Dublin en 2019

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

Accès au territoire européen

L'évolution variable des différentes routes migratoires

Mort et disparus

Forum réfugiés-Cosi

Quelles réponses aux arrivées maritimes ?

À Malte, durcissement des conditions d'accueil

En Grèce, une situation alarmante

Mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie

Forum réfugiés-Cosi

Des voies légales encore très limitées

Régime d'asile européen commun

Quelle réforme avec les nouvelles institutions ?

Perspectives autour du règlement Dublin

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

Les procédures d'infraction relatives au droit d'asile

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

Forum réfugiés-Cosi

Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2019

Interprétation du règlement Dublin III

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

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

Chapitre 3. L'asile en France

L'accès à la procédure

Entrée dans la procédure : des situations territoriales diverses

L'entrée dans la procédure depuis la SPADA de Mayotte

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

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

À l'OFPRA, la demande d'asile en hausse de 7%

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

Forum réfugiés-Cosi

La demande d'asile outre-mer en forte augmentation

Les demande de réexamen et d'apatridie en baisse

Une part moins importante de demandes en procédure accélérée

La demande d'asile des mineurs non accompagnés reste stable

Un plan pour renforcer la prise en compte des vulnérabilités

Règlement Dublin : les transferts en hausse

L'instruction des demandes d'asile

Un taux global de protection à la hausse

Le reclassement en procédure normale toujours peu utilisé

La part des protections subsidiaires en légère baisse

Une protection en hausse pour les mineurs non accompagnés

Pour les ressortissants de « pays d'origine sûrs », un droit au recours indispensable

À l'OFPRA, un taux d'accord en baisse

L'instruction des demandes d'asile en zone d'attente et en rétention

En rétention, l'exercice difficile du droit d'asile

Les décisions d'apatridie

Les missions de l'OFPRA « hors les murs »

L'accompagnement par un tiers à l'OFPRA

Une dématérialisation des communications qui se précise

À la CNDA, des protections plus nombreuses

Les modalités de jugement

Les décisions rendues par ordonnance

Forum réfugiés-Cosi

L'aide juridictionnelle

La vidéo-audience toujours en suspens

Les pourvois devant le Conseil d'État

Un délai d'instruction global de près de 11 mois

Sélections de jurisprudences françaises sur l'asile

Protection conventionnelle : appartenance à un certain groupe social

Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait des opinions politiques imputées

Protection conventionnelle : craintes fondées du fait de la religion

Protection subsidiaire : risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants

Protection subsidiaire : exposition d'un civil dans le cadre d'un conflit armé

État de rattachement / agent persécuteur

Personnes protégées

Réexamen

Refus ou fin de protection

Règles de procédure

L'accueil des demandeurs d'asile

En 2019, un dispositif national d'accueil en hausse de 14%

Des places dédiées aux demandeurs d'asile vulnérables

Une structuration du dispositif national d'accueil qui se poursuit

La fluidité du dispositif national d'accueil en question

L'échange de données SIAO - OFII encadré par le Conseil d'État

En 2020, fin de la dynamique de création de places...

L'accueil directif dans le cadre des pôles régionaux Dublin

... malgré une couverture des besoins qui demeure largement insuffisante

L'ouverture d'un lieu d'hébergement : surmonter les appréhensions

Forum réfugiés-Cosi

Un accompagnement principalement assuré par les SPADA

Allocation pour demandeurs d'asile : une sous-budgétisation chronique

Une carte de paiement problématique

Accès à la santé des demandeurs d'asile : un recul important en 2020

Mineurs non accompagnés : des dispositifs d'accueil moins sollicités

Une baisse des placements auprès des services d'aide sociale à l'enfance

De nouvelles évolutions du cadre juridique

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Des dispositifs d'intégration qui continuent à se renforcer

Des contrats territoriaux d'intégration des réfugiés (CTAIR) pour lever les freins à l'intégration

Une politique d'intégration en recherche de cohérence

Réinstallation : plus de 5 000 personnes accueillies en 2019

2018-2019 : près de 10 000 personnes réinstallées au titre de l'engagement européen

2020-2021 : un nouvel engagement d'accueil de 10 000 réinstallés

Bilan des autres programmes de réinstallation

Forum réfugiés-Cosi

Accueil des Yézidis : un programme ad hoc sur le modèle de la réinstallation

La mise en oeuvre du programme au niveau national

La déclinaison locale : retour d'expérience dans le Rhône

Le défi de l'accueil de réfugiés vulnérables

Soutenir la santé mentale des bénéficiaires de la protection internationale

Hébergement, accompagnement, accès aux soins : des difficultés qui perdurent après l'obtention de la protection internationale

L'obtention de la protection internationale : une période à risque

Des enjeux de santé publique : accueillir, inclure, prendre soin

Lou Einhorn, Psychologue, Vincent Tremblay, Chargé d'études en sociologie, Orsperre-Samdarra

Troisième partie : Quel avenir pour la protection internationale ?

Conflits et déplacements forcés : quelles perspectives ?

L'engrenage des flux de réfugiés au Moyen-Orient

Internationalisation du conflit : des réfugiés de plus en plus nombreux

Des guerres civiles sans fin ?

Conclusion

Béatrice Giblin, Géographe, directrice de la revue Hérodote, fondatrice de l'Institut français de géopolitique (Université Paris VIII)

Quel avenir pour le droit d'asile dans l'Union européenne ?

Les scénarios à moyen terme

Davantage d'UE, mais quelle UE ?

Davantage de protection ?

Catherine Woollard, Secrétaire générale, ECRE

Quel avenir pour la politique d'asile en France ?

Pascal Brice, ancien Directeur général (2012-2018), OFPRA

Les migrants ne sont pas des épouvantails pour nous alerter sur les risques du changement climatique

François Gemenne, Enseignant, Directeur de l'Observatoire Hugo, Science Po Université de Liège

Quelle protection pour les déplacés environnementaux en droit international ?

Le droit d'asile : un droit inadéquat ?

D'abord, la migration environnementale ne relève pas de la persécution mais du désastre

Ensuite, aucun motif environnemental ne rend éligible à une protection internationale

Enfin, le droit d'asile est trop individualiste pour inclure les groupes concernés

Vers un droit international du déplacement environnemental ?

Le processus : humanisation du droit de l'environnement et verdissement des droits de l'homme

Actualité et bilan du droit des déplacés environnementaux

Bérandère Taxil, Professeure de droit international, Élise Rouillé, Pilote de la clinique juridique The Lighthouse, Sarah Leclerc, Étudiante en Master 2 droit international et européen Université d'Angers

Conclusion : faut-il un outil universel contraignant ?

Patrick Chamoiseau, Ecrivain

Postface. Déclaration des poètes

Annexes

Bibliographie

FORUM RÉFUGIÉS-COSI

ACCUEILLIR, PROTÉGER, ACCOMPAGNER, DÉFENDRE

Forum réfugiés-Cosi est une association sans but lucratif qui agit en France pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Elle intervient dans les pays d'origine des réfugiés pour promouvoir les droits humains, l'état de droit et la démocratie. Forum réfugiés-Cosi est doté du statut consultatif spécial auprès de l'ONU.

ACCUEILLIR ET ACCOMPAGNER CEUX QUI ONT DÛ FUIR LEUR PAYS

L'accueil et l'hébergement

Forum réfugiés-Cosi gère sept structures de **premier accueil** de demandeurs d'asile (SPADA), à Clermont-Ferrand, Lyon, Marseille, Montauban, Nice, Toulon et Toulouse. Les demandeurs d'asile y bénéficient d'un accompagnement dans l'ouverture des droits et la procédure d'asile. Forum réfugiés-Cosi gère des **centres d'hébergement accompagné** dans huit départements (Allier, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Cantal, Corrèze, Puy-de-Dôme, Rhône, Var).

Forum réfugiés-Cosi assure deux missions auprès des **mineurs non accompagnés** (MNA) : une mission de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité des jeunes non accompagnés étrangers au Centre de mise à l'abri et d'évaluation, et une activité d'information, de conseil et d'accompagnement dans la demande d'asile des MNA.

L'aide à l'intégration

Depuis 2002 dans le Rhône, le programme Accelair offre une prise en charge globale aux **bénéficiaires d'une protection internationale pour le logement et l'emploi/formation**. La méthode Accelair, ayant fait ses preuves, a essaimé en 2017 dans le Puy-de-Dôme, l'Allier et l'Ain sous la forme d'un programme régional d'intégration des réfugiés (PRIR). Depuis 2018, le programme Accelair s'étend également dans cinq départements de l'Occitanie.

Forum réfugiés-Cosi met en oeuvre des **programmes de réinstallation** pour les personnes qui ont déjà obtenu le statut de réfugié dans un premier pays d'accueil, notamment des syriens et des personnes venant d'Afrique subsaharienne.

La santé mentale

Tout au long de la procédure d'asile, le **centre de santé** Essor assure des consultations médicales, des thérapies psychologiques, des séances de kinésithérapie, des ateliers d'art-thérapie et des actions de prévention.

ACCOMPAGNER LES ÉTRANGERS EN RÉTENTION

Dans six centres de rétention administrative (Lyon, Marseille, Nice, Nîmes, Perpignan et Sète), les équipes de Forum réfugiés-Cosi aident à l'**exercice effectif des droits** des étrangers retenus.

DÉFENDRE LE DROIT D'ASILE, INFORMER, FORMER

Forum réfugiés-Cosi exerce une action de **veille et de plaidoyer** en France et en Europe, conduit des projets partenariaux à dimension européenne, et met en oeuvre des activités de **sensibilisation du grand public**.

Forum réfugiés-Cosi assure des **formations** destinées aux professionnels des secteurs publics et privés et aux bénévoles du champ de l'asile et des migrations, ainsi qu'à de futurs professionnels de l'action sociale.

Le **centre de documentation** Floribert Chebeya, ouvert au public, est doté de près de 3 000 références sur la géopolitique, les relations internationales, les migrations et les droits de l'Homme.

PROMOUVOIR LES DROITS HUMAINS ET L'ÉTAT DE DROIT

Forum réfugiés-Cosi conduit des missions exploratoires dans les **pays d'origine des demandeurs d'asile**, et y noue des liens avec des organisations de la société civile. Des projets partenariaux sont mis en oeuvre dans plusieurs domaines, comme l'accès à la justice des victimes de violence sexuelle (République démocratique du Congo) ou l'accès à la santé mentale des réfugiés (Liban). Au Niger, dans le cadre d'un partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Forum réfugiés-Cosi accompagne des réfugiés dans l'accès, par des voies légales et sûres, à un pays d'accueil durable.

FORUM RÉFUGIÉS-COSI

PROTÉGEONS LES RÉFUGIÉS !

15-20 JUIN 2020

SEMAINE DU RÉFUGIÉ

- VISIOCONFÉRENCE
- VIDÉOS
- TÉMOIGNAGES
- COURT-MÉTRAGES
- PORTRAITS
- PLUS 1

20^{ÈME} RAPPORT SUR L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE 2000-2020 ÉTAT DES LIEUX & PERSPECTIVES

RENDEZ-VOUS SUR WWW.FORUMREFUGIES.ORG POUR PLUS D'INFORMATIONS

SEMAINE DU RÉFUGIÉ - Du 15 au 20 juin

Le 20 juin, les Nations unies célèbrent la Journée mondiale du réfugié. Cette année, restrictions sanitaires obligent, Forum réfugiés-Cosi ne pourra pas organiser sa traditionnelle *Marche des parapluies* à Lyon. Celle-ci sera remplacée, du 15 au 20 juin, par une campagne de sensibilisation et par des événements sur notre site internet.

Quelques temps forts...

JEUDI 18 JUIN Visio-conférence "L'asile en France et en Europe - 2000-2020 état des lieux et perspectives"

SAMEDI 20 JUIN

Journée mondiale du réfugié : diffusion de films et d'images de réfugiés, d'équipes de l'association et de partenaires autour du désormais bien connu *parapluie blanc* "Protégeons les réfugiés !"

Sortie officielle de la 20^{ème} édition de « *L'asile en France et en Europe - 2000-2020, état des lieux et perspectives* » : en vente sur le site internet de l'association.