

« CERTAINS JOURS, JE NE SAVAIS PAS OÙ DORMIR »



**Exilé.e.s : Quels accueils face à la crise
des politiques publiques ?**

La Coordination française du droit d'asile

Née au début de l'année 2000 de la fusion de la Commission de sauvegarde du droit d'asile, de la Coordination réfugiés et du Comité de liaison, qu'elle remplace, la CFDA rassemble une vingtaine d'organisations qui, en France, sont engagées dans la défense et la promotion du droit d'asile, en référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à la convention de Genève sur les réfugiés ainsi que, notamment, à la Convention internationale sur les droits de l'enfant et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Dans ce cadre, la CFDA intervient dans le débat public sur les questions relatives à l'asile, en France et en Europe, et fait connaître ses positions et le fruit de ses travaux auprès des administrations chargées de l'accueil et de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. En 2001, la CFDA s'est dotée d'une charte et a adopté une plateforme de propositions réactualisées en 2018 : les conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel.

La CFDA rassemble les organisations suivantes

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Amnesty International France**, **Ardhis** (Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour), **Centre Primo Levi** (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), **La Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité pour la santé des exilés), **Dom'Asile**, **ELENA** (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), **Fasti** (Fédération des associations de solidarité avec tout-e-s les immigré-e-s), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **Gisti** (Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s), **JRS-France** (Jesuit Refugee Service), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **Médecins du Monde**, **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Secours Catholique - Caritas France**.

La Croix-Rouge française et la représentation française du **Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** sont associées aux travaux de la CFDA.

Organisations ayant participé à la rédaction et à la relecture du rapport

Centre Primo Levi, La Cimade, Dom'Asile, Gisti, JRS-France, Secours Catholique - Caritas France.

Remerciements

La CFDA tient à remercier chaleureusement les personnes exilées qui ont accepté de témoigner de leurs conditions d'accueil en France. La CFDA remercie également les personnes bénévoles, militantes et salariées d'organismes gestionnaires qui ont partagé, dans le cadre d'entretiens, leur analyse des dispositifs d'accompagnement et d'hébergement des personnes exilées ainsi que du contexte dans lequel elles interviennent. Enfin, nous souhaitons exprimer notre reconnaissance à Evangeline Masson-Diez dont les conseils nous ont été précieux pour lancer cette étude.

Couverture et dessins

Les dessins publiés dans ce rapport ont été réalisés par Camille Ulrich, dessinatrice.

Conception graphique

Atelier Comme-Quoi.fr

DEMANDER L'ASILE DANS LE PAYS EUROPÉEN DE SON CHOIX .11

ACCÉDER AU TERRITOIRE EUROPÉEN POUR DEMANDER L'ASILE, UN DROIT ENTRAVÉ .13

Une politique de mise à distance orchestrée par l'Union européenne et ses États membres .13

Les instruments mobilisés par l'Union européenne
pour mettre à distance les personnes exilées .13

Une modeste politique de réinstallation .15

L'espoir déçu de la relocalisation .17

Deux exemples de mobilisation de la société civile permettant aux personnes de demander l'asile en Europe .19

Les opérations de sauvetage en mer entravées
par l'Union européenne et ses États membres .19

Le « parrainage privé » .20

TROUVER UN ASILE EN EUROPE, UN IMPOSSIBLE CHOIX DU PAYS D'ACCUEIL .22

Les obstacles physiques et administratifs mis en place par la France .22

Le rétablissement des contrôles aux frontières
intérieures de l'espace Schengen .22

La machine infernale du règlement « Dublin » .23

Mobilisation de la société civile : seul recours pour pouvoir demander l'asile dans le pays de son choix .27

Les actions de soutien et de vigilance
aux frontières intérieures menacées .27

L'accompagnement des personnes « dublinées » .28

ÊTRE HÉBERGÉ.E ET ACCOMPAGNÉ.E .31

LE DIFFICILE ACCÈS À UN HÉBERGEMENT .32

Le campement, nouveau paradigme de l'accueil des personnes exilées ? .34

Le campement, révélateur des défaillances
du dispositif d'accueil .34

Les campements, à l'origine de nouveaux
dispositifs d'hébergement et de tri .36

Mobilisation de la société civile auprès des personnes non hébergées : entre réponse à l'urgence et volonté de rappeler ses obligations à l'État .41

L'hébergement privé des personnes en situation
d'urgence et l'enjeu de l'épuisement des soutiens .41

L'aide d'urgence auprès des personnes à la rue .43

Interpeller l'État pour ne pas rendre invisibles
les besoins des personnes non hébergées .43

L'HÉBERGEMENT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE .45

Un dispositif d'hébergement sous contrainte .45

Des conditions d'accueil distinctes en fonction
du statut administratif des personnes .45

Des conditions d'hébergement
et d'accompagnement dégradées au sein
du dispositif national d'accueil .46

Un hébergement sous contrôle dans un objectif
d'expulsion de l'hébergement et d'expulsion
du territoire .52

Mobilisation de la société civile auprès des personnes hébergées .54

Une grande palette d'actions auprès
des personnes hébergées .54

Des modalités d'articulation entre bénévoles
et gestionnaires variables .55

La possibilité de stratégies communes? .55

LE LOGEMENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES .56

Le développement des dispositifs publics d'accompagnement et de logement des personnes protégées .57

Les limites des dispositifs de droit commun .57

Le développement de dispositifs publics
spécifiques .58

Quand la mobilisation de la société civile inspire l'État .60

L'hébergement citoyen des personnes réfugiées :
un hébergement spécifique qui attire de nouveaux
acteurs .60

Quand l'État encourage l'hébergement citoyen
des personnes réfugiées .62

ACCÉDER À L'ENSEMBLE DE SES DROITS POUR S'INSTALLER DURABLEMENT EN FRANCE .65

L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS .66

Une réponse publique uniformisée et accessible seulement à certaines catégories de personnes exilées .67

La formation linguistique dans le cadre
du contrat d'intégration républicaine .67

Des programmes publics ponctuels ciblant
certaines catégories de personnes exilées .67

Des initiatives institutionnelles non coordonnées .68

Une myriade d'initiatives de la société civile destinées aux personnes exilées en général .69

L'EMPLOI ET LA FORMATION .70

Les initiatives publiques .70

Le projet « Hébergement orientation parcours
vers l'emploi » (« Hope ») .70

Le programme Accelair .71

CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT REEL, CFDA, FÉVRIER 2018 .82

SIGLES ET ACRONYMES .86

La mobilisation de nouveaux acteurs de la société civile dans l'insertion par le travail des personnes réfugiées .71

LA SANTÉ .73

Principes fondamentaux, droits et besoins .73

Santé publique : approche, accès effectif et offre .73

Les réponses du secteur associatif et son articulation avec la santé de droit commun .75

LE LIEN SOCIAL .77

Les initiatives publiques de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) .77

Initiatives de la société civile .78

LA RÉUNIFICATION FAMILIALE .79

Une procédure en apparence simplifiée... mais toujours difficilement accessible .80

Le manque d'accompagnement et d'information .81

L'année 2015 est une année charnière dans l'évolution de la mobilisation citoyenne et des pratiques de l'État auprès des personnes exilées. A l'international, la perpétuation de conflits armés, de violations des droits humains, d'absence de perspective d'avenir dans plusieurs régions du monde ont poussé plus de 65,3 millions de personnes à quitter leur lieu de vie pour se réfugier ailleurs, pour plus de 85% des personnes, dans des pays à faibles ou moyens revenus¹. La mise en lumière des situations tragiques que rencontrent les personnes qui cherchent exil aux portes de l'Europe, à l'image du petit Aylan Kurdi retrouvé sur une plage grecque en septembre 2015, a suscité une grande indignation et une forte mobilisation.

En France, le nombre de personnes demandant l'asile est passé de 64 811 personnes en 2014 à 80 075 en 2015². Cette augmentation du nombre de personnes déposant une demande d'asile en France, relative au regard de la situation internationale, se poursuit aujourd'hui avec une augmentation de 22% des demandes d'asile entre 2017 et 2018 pour atteindre 122 743 demandes en 2018³. Cette situation met en lumière l'insuffisance structurelle des capacités d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile en France. Ainsi, seules 31 526 personnes demandant l'asile étaient entrées dans un hébergement dédié aux personnes en demande d'asile en 2015, ce qui signifie que plus de 61% d'entre elles n'y ont pas eu accès⁴. La proportion de personnes demandant l'asile non hébergées dans un dispositif dédié est toujours de 58% en 2018⁵.

Si la mobilisation de la société civile auprès des personnes qui demandent l'asile en France n'est pas nouvelle, un grand élan de solidarité est apparu depuis 2015 sous l'effet du contexte international et national. Le site « Sursaut citoyen⁶ » recense ainsi en décembre 2018 plus de 1 200 associations ou collectifs engagés dans l'accueil et la défense des droits des personnes qui demandent l'asile. Aides d'urgence, soutien juridique dans l'accès aux droits, actions de plaidoyer collectives... : les actions de la société civile recouvrent une grande diversité d'initiatives. Celles-ci peuvent être le fait d'associations nationales constituées de bénévoles et de salarié-e-s, d'associations locales, de collectifs citoyens, de bénévoles ou militant-e-s autonomes. Bien que non encadrées par l'État (par l'intermédiaire par exemple d'un cahier des charges, d'un conventionnement et, surtout, d'un financement public), elles sont fortement influencées par les politiques publiques migratoires menées par l'État, et particulièrement par le ministère de l'Intérieur et l'Union européenne.

Relocalisation, réinstallation, CAO, CAES, CPO, Pradha, Chum, etc. : dans ce contexte, l'État s'est engagé dans de nouveaux programmes et a créé en urgence de nouveaux dispositifs d'hébergement et d'accompagnement, mais aussi de tri et d'expulsion des personnes étrangères sur l'ensemble du territoire. Ces dispositifs sont gérés par des associations ainsi que par des sociétés d'économie mixte et des structures privées. Si ces organismes gestionnaires ne peuvent être intégralement identifiés à l'État, le rapport à celui-ci variant grandement selon les organismes, celles-ci participent à la mise en œuvre de la politique publique de l'État vis-à-vis des personnes étrangères. Ces dispositifs morcelés sont les signes d'un accueil au rabais pour des personnes n'ayant pas « vocation à demeurer sur le territoire »⁷.

Les modalités d'interaction entre la société civile mobilisée auprès des personnes étrangères et l'État, dans certains cas par l'intermédiaire d'organismes gestionnaires, sont multiples : substitution aux responsabilités de l'État pour subvenir aux besoins urgents des personnes qui demandent l'asile notamment sur les bidonvilles ; dénonciation lorsque l'État poursuit les personnes solidaires ou assimile les actions des associations

à celles de passeurs ; complémentarité par exemple lorsque des associations issues de la société civile et des organismes gestionnaires portent des demandes communes auprès des représentants locaux de l'État, etc.

Pour les acteurs et actrices mobilisé-e-s en faveur du respect des droits fondamentaux des personnes qui demandent l'asile, le rapport à l'État est un enjeu majeur.

EXTRAIT DES « CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL » PORTÉES PAR LA CFDA⁸ :

Garantir le droit à l'assistance, le droit de participer à la société et favoriser les actions de solidarité
Condition n° 13 : pouvoir recevoir de l'aide quelle que soit sa situation administrative

Toute personne exilée doit pouvoir recevoir l'assistance apportée volontairement par les citoyen-ne-s et les associations, qu'elle prenne la forme d'un soutien juridique, matériel ou moral.

Condition n° 14 : assurer le droit des personnes exilées à participer à la société

Le dispositif d'accueil des personnes en demande d'asile et des réfugié-e-s doit favoriser leur participation à la vie locale et à la société dans son ensemble. Il doit favoriser la création de liens sociaux, culturels, sportifs, etc. Le parcours des demandeurs et demandeuses d'asile en France, ponctué de ruptures et marqué par l'isolement géographique de certains lieux d'accueil, doit être repensé sous cet angle.

Condition n° 15 : favoriser l'émergence d'une société accueillante et solidaire des personnes exilées

Les actions de solidarité en faveur des personnes exilées doivent être soutenues et encouragées. À ce titre, les différentes méthodes d'intimidation à l'encontre des soutiens aux personnes exilées, depuis les interdictions imposées aux citoyen-ne-s souhaitant subvenir aux besoins essentiels des personnes migrantes jusqu'aux condamnations de personnes solidaires au prétexte de différents délits, doivent cesser. Les mobilisations de la société civile ne sauraient être instrumentalisées par l'État qui les pousse à assumer des missions qui lui incombent, tout en leur assignant un cadre d'intervention limité.

Ce rapport a pour but d'analyser la relation entre la société civile et l'État afin de permettre aux associations issues de la société civile qui le souhaitent de questionner leurs pratiques, de s'interroger sur les objectifs et les impacts de leurs actions sur la situation des personnes exilées.

Cette réflexion prend comme point de départ les besoins des personnes cherchant une protection, puis analyse, à partir de ceux-ci, la réponse publique apportée. Elle vise à mettre en lumière de manière non exhaustive les logiques sous-jacentes et les carences des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement dédiés aux personnes qui demandent l'asile et dont la gestion est confiée à des organismes gestionnaires. Elle aborde ensuite les actions de la société civile et interroge les dynamiques qui peuvent exister entre ces dernières et l'État.

Ces réflexions sont articulées selon plusieurs thèmes : la possibilité d'accéder au territoire européen et au pays d'asile de son choix, l'accès à l'hébergement et au logement, et, enfin, le recours à l'ensemble des services et besoins fondamentaux pour un accueil et une installation dignes des personnes réfugiées en France.

1. UNHCR, Tendances mondiales, 20 juin 2016.

2. Direction de l'information légale et administrative, Les étrangers en France, Paris, 2016.

3. Ofpra, données de l'asile 2018, 15 janvier 2019.

4. Ofii, Rapport d'activité 2015 – Les chiffres, 2016.

5. Information communiquée sur le fil twitter de l'Ofii.

6. <https://sursaut-citoyen.org/>

7. Discours d'Emmanuel Macron à Montpellier, 18 octobre 2016.

8. Voir l'ensemble des « Conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel » à la fin de ce rapport.

MÉTHODOLOGIE

L'analyse de l'action de l'État et de la société civile auprès des personnes qui demandent l'asile se base sur les documents officiels encadrant l'action publique (cahiers des charges, textes de lois, analyses publiques, etc.) ainsi que sur les documents d'associations (rapport d'activités, études, etc.).

Une trentaine d'entretiens ont été réalisés dans les Pays de la Loire, en Occitanie et en Île-de-France avec des personnes travaillant dans des organismes gestionnaires, mais aussi avec des bénévoles intervenant ou non dans les centres.

L'objectif des entretiens avec les organismes gestionnaires n'était pas d'avoir une vision exhaustive des dispositifs existants en France et de leur fonctionnement, mais de permettre une compréhension plus fine du fonctionnement de ceux-ci et de leur positionnement par rapport aux acteurs et actrices de la société civile. Les entretiens menés auprès des bénévoles permettent de comprendre précisément leurs actions, motivations et interactions avec les dispositifs publics.

Des entretiens ont également été menés avec 16 personnes qui demandent l'asile, principalement en Île-de-France. Ces entretiens, retranscrits sous forme de verbatim, ont pour objectif de mieux cerner les besoins des personnes demandant l'asile et protégées en France, et de recueillir leurs impressions et recommandations quant aux conditions d'accueil.

L'ensemble de ces entretiens a été réalisé entre avril et septembre 2018.

DANS LE CADRE DE CE RAPPORT, DES ENTRETIENS ONT ÉTÉ RÉALISÉS AVEC :

quatre associations engagées dans les programmes de parrainage privé ou de réinstallation ; des membres (responsables de structures ou travailleurs sociaux) de deux Prahda (programmes d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile), quatre Cada (centres d'accueil pour demandeurs d'asile), dont deux ayant également des places de CAO (centre d'accueil et d'orientation), deux CAES (centres d'accueil et d'examen des situations), un DPAR (dispositif de préparation au retour), deux Chum (centres d'hébergement d'urgence pour migrants), deux Spada (structures de premier accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile), ainsi que plusieurs collectifs ou associations bénévoles intervenant dans ces centres.

De fait, des entretiens avec une quinzaine d'acteurs et actrices de la société civile, bénévoles d'associations nationales, membres de collectifs à proximité des lieux d'hébergement ou des campements, salarié-e-s d'associations mobilisées auprès des personnes réfugiées, ont eu lieu.

Plusieurs limites traversent ce rapport :

- > géographique tout d'abord, puisque les dispositifs d'accueil diffèrent énormément d'un territoire à un autre et que cette étude approfondit la situation dans trois régions : Pays de la Loire, Occitanie et Île-de-France ;
- > temporel, puisque de nouveaux dispositifs voient régulièrement le jour et que la loi du 10 septembre 2018 prévoit d'ores et déjà d'uniformiser le dispositif national d'accueil ;
- > dans l'accès et l'échange avec les salarié-e-s des organismes gestionnaires ensuite, puisque c'est à travers leurs perceptions que sont identifiées la plupart des difficultés des dispositifs d'hébergement ;
- > dans l'accès et l'échange avec l'ensemble des personnes entendues enfin, car notre double posture d'acteurs et actrices du champ de l'accueil des personnes exilées et de personnes menant les entretiens a pu influencer le contenu des échanges.

DEMANDER
L'ASILE
DANS LE PAYS
EUROPÉEN
DE SON CHOIX

DEMANDER L'ASILE DANS LE PAYS EUROPÉEN DE SON CHOIX

EXTRAIT DES « CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL » PORTÉES PAR LA CFDA*:

Condition n° 1 : le principe de non-refoulement garanti par l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 doit être respecté pour toute personne en quête de protection

Le principe de non-refoulement impose d'accueillir les personnes étrangères se présentant à la frontière avec un examen individuel, raisonnable et objectif de leur potentielle demande d'asile. Ces personnes en quête de protection doivent pouvoir circuler librement dans le plein respect des droits humains et du droit d'asile.

Condition n° 2 : permettre aux personnes d'accéder de manière sûre au territoire européen aux fins de demande d'asile

Toute personne doit pouvoir accéder au territoire européen pour demander l'asile, par voie terrestre ou maritime, sans risquer sa vie. Des moyens et les voies légales le permettant doivent être développés. Les programmes de réinstallation ne doivent pas servir de prétexte pour refuser le dépôt d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union.

L'externalisation de la procédure d'asile est à exclure dans la mesure où les garanties en matière de respect des droits de l'Homme sont insuffisantes dans les pays de transit ou dans les zones proches des pays de départ (Turquie, Libye, Niger, Tchad).

La notion de « pays tiers sûr » ne doit pas être introduite dans la législation française et doit disparaître de la législation européenne. Cette notion est instrumentalisée par les États membres pour justifier les pratiques de refoulement des demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays ne respectant pas le droit d'asile et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Condition n° 3 : le libre choix du pays d'asile par la personne demandant l'asile

Le système de responsabilité d'un État membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » doit être profondément revu : le principe doit être que la demande est examinée dans le pays du choix de la personne. Sans déroger à ce principe, la solidarité entre États membres devrait être renforcée et véritablement effective afin d'assurer l'équité des procédures, un haut niveau de protection et des conditions d'accueil dignes.

Tant que ces conditions ne sont pas réunies, les transferts doivent être suspendus et la clause de souveraineté appliquée à toutes les personnes susceptibles de se voir placées en procédure « Dublin ».

La première proposition de la Commission européenne en vue de l'adoption d'un nouveau règlement dit Dublin IV va dans le sens inverse de ces recommandations et laisse présager la mise en place d'un système encore plus défavorable pour les personnes en procédure « Dublin ».

9. Voir l'ensemble des « Conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel » en annexe.

ACCÉDER AU TERRITOIRE EUROPÉEN POUR DEMANDER L'ASILE, UN DROIT ENTRAVÉ

La Déclaration universelle des droits humains reconnaît le droit de toute personne à « chercher asile et bénéficier de l'asile en d'autres pays » (article 14) et interdit « la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » (article 5). La Convention de Genève relative au statut des réfugiés stipule qu'« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». À l'échelle européenne, ces droits sont proclamés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans les faits, ces droits ne sont pas effectifs si les personnes n'ont pas accès au territoire français ou européen.

Or, les politiques européennes et nationales en la matière sont tournées vers un objectif de mise à distance des personnes étrangères hors du territoire européen. Cet objectif se traduit par l'externalisation des contrôles migratoires en dehors de l'Europe et le renforcement des frontières extérieures de l'Union que ne peuvent compenser les programmes de réinstallation. Ceux-ci ne permettent qu'à un nombre extrêmement limité de personnes de chercher asile de manière sécurisée.

Une politique de mise à distance orchestrée par l'Union européenne et ses États membres

Les instruments mobilisés par l'Union européenne pour mettre à distance les personnes exilées

L'externalisation des contrôles migratoires hors du territoire de l'UE

L'Union européenne développe une politique d'endiguement des personnes en quête d'une protection, pour les tenir le plus loin possible de son territoire.

Cette politique prend notamment la forme d'une collaboration accrue entre l'UE, ses États membres et des pays d'Afrique et du Moyen-Orient sur le territoire desquels elle a externalisé les contrôles migratoires. Cette externalisation peut se concrétiser par le biais d'accords comme celui signé entre l'Italie et la Libye le 2 février 2017 et appuyé par les dirigeants européens, qui prévoit une coopération avec les forces armées et les garde-frontières libyens « afin de juguler l'afflux de migrants illégaux ». Ce type d'accord justifie la formation des gardes côtes libyens par l'Union européenne ou l'envoi de matériel européen pour surveiller les côtes. Elle détourne les opérations de sauvetage de leur objectif qui n'est plus tant de sauver des vies que d'empêcher les personnes de rejoindre l'Europe. Cette externalisation peut également prendre la forme d'incitations financières notamment par le conditionnement de l'aide publique au développement à la diligence de certains États à contrôler les migrations. Cette aide peut également être utilisée directement pour financer des programmes de contrôle des migrations¹⁰.

10. Pour aller plus loin : Migreurop, *Externalisation tous azimuts : de l'arrangement UE-Turquie aux Migration Compacts en Afrique*, mars 2017.

Le renforcement des frontières extérieures¹¹ de l'UE

Cette politique se traduit également par le renforcement des frontières extérieures de l'UE.

A la frontière entre la Hongrie et la Serbie, une double clôture électrifiée de 175 km a ainsi été construite, ne permettant qu'à deux personnes par jour, début 2018, de se présenter à la frontière pour demander l'asile en Europe¹².

Dans le même sens, les moyens de l'agence Frontex – dont le mandat principal, renforcé en septembre 2016¹³, est la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières – sont passés de 88,41 millions d'euros en 2011 à plus de 320 millions en 2018¹⁴.

Des hotspots aux plateformes de débarquement

Ouverts progressivement au début de l'année 2016 dans le cadre du programme de relocalisation, 9 hotspots ont été créés en Italie et en Grèce, aux frontières extérieures de l'UE soumises à « des pressions migratoires démesurées »¹⁵, pour enregistrer, examiner les demandes d'asile, orienter vers les différents États membres les personnes éligibles à l'asile et renvoyer les autres. Rapidement ces hotspots se sont transformés en centres de confinement, surpeuplés et dégradants, où l'examen des demandes ne respecte pas les règles européennes¹⁶.

Les États membres réunis lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2018¹⁷ se sont mis d'accord sur un durcissement de la politique migratoire européenne, notamment un contrôle renforcé des frontières extérieures via Frontex et l'accélération des expulsions des personnes en situation irrégulière. Afin de développer cette politique de mise à distance, ils ont également annoncé la création de deux instruments ayant pour objectif de limiter les arrivées en Europe :

- > des plateformes régionales de débarquement hors du territoire européen pour les personnes secourues dans les eaux internationales.
- > des centres de contrôle sur le territoire de l'UE d'où seraient triées les personnes migrantes qui seraient soit relocalisées dans des États membres volontaires, soit renvoyées si elles ne peuvent pas « prétendre à l'asile ».

La France contribue à dessiner et à mettre en œuvre ces politiques migratoires.

En juillet 2017, le gouvernement présentait son plan pour « garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires », annonçant entre autres le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE et le partenariat accru avec les pays d'Afrique du Nord et du Sahel.

11. « Frontières extérieures: les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures » Règlement du parlement européen et du Conseil établissant le code frontières Schengen du 9 mars 2016.

12. La Cimade, *Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme*, juin 2018.

13. Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 14 septembre 2016.

14. Commission européenne, *La nouvelle agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes*, mars 2018.

15. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 13 mai 2015.

16. Claire Rodier, « Le faux-semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme*, 2018.

17. Réunion du Conseil européen – Conclusions, Bruxelles, le 28 juin 2018.

Une modeste politique de réinstallation

Le plan du gouvernement présenté en 2017 pour « garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires » prévoit également la poursuite des opérations de réinstallation depuis les pays proches des conflits.

La réinstallation : Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR), la réinstallation consiste en la sélection de personnes réfugiées vulnérables par le Haut-Commissariat et en leur transfert sécurisé depuis un État où elles ont cherché une protection temporaire vers un État tiers qui les a acceptées en tant que réfugiées et leur accordera un statut de résidence permanente. La réinstallation des personnes réfugiées est l'un des fondements de la Convention de Genève signée en 1951. Des mécanismes proches de la réinstallation ont été mobilisés à plusieurs reprises durant le XX^e siècle de manière ponctuelle et ciblée, notamment pour l'accueil de près de 107 000 réfugié.e.s d'Asie du Sud-est entre 1975 et 1984.

Quand les programmes de réinstallation délégitiment les demandes d'asile spontanées : la déclaration UE-Turquie

Cette politique de réinstallation, qui est « louable », ne doit pas se substituer à la possibilité, pour les personnes exilées, de demander l'asile en arrivant par leurs propres moyens sur le territoire européen.

La « déclaration UE-Turquie » du 17 mars 2016 constitue pourtant une étape importante dans le développement de cette logique. Cette déclaration, qui permet le renvoi en Turquie de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière en provenance de Turquie arrivant dans les îles grecques¹⁸, mobilise le mécanisme de la réinstallation à l'intention des Syriens et des Syriennes. Une personne de cette nationalité arrivée spontanément en Grèce en provenance de Turquie y sera directement renvoyée. En contrepartie, un autre Syrien « sélectionné » dans le cadre d'un programme de réinstallation depuis la Turquie sera directement accueilli dans un État membre de l'UE. Ce programme dit du « 1 pour 1 » contribue à délégitimer les arrivées spontanées des personnes exilées et repose sur le présupposé erroné que les personnes exilées ont la possibilité de rejoindre rapidement le territoire de l'UE par le biais de la réinstallation.

Des engagements généralement modestes et ponctuels

Cette politique est d'autant plus inquiétante que le nombre de personnes effectivement réinstallées est dérisoire au vu des besoins, estimés par le HCR à 1,19 million en 2017¹⁹. Ainsi, alors qu'en 2015 la France s'était engagée dans différents cadres à accueillir jusqu'à la fin de l'année 2017 plus de 10 000 personnes, principalement de nationalité syrienne et temporairement réfugiées au Moyen-Orient, seules 4 278 réinstallations ont effectivement eu lieu²⁰.

À l'été 2017, le président français s'est de nouveau engagé à accueillir 10 000 personnes réinstallées en 2 ans, dont 3 000 en provenance du Niger et du Tchad. Ces engagements, pourtant modestes, ne sont pas encore remplis car sur les 3 000 personnes que la France doit réinstaller depuis le Niger jusqu'à la fin 2019, seules 1 300 sont déjà arrivées en France²¹.

Bien plus, les engagements au titre de la réinstallation font l'objet d'annonces publiques renouvelées qui rendent difficile un réel suivi, sont ponctuels et reposent généralement sur le bon vouloir des gouvernements.

18. Réunion du Conseil européen – Conclusions, Bruxelles, le 28 juin 2018.

19. UNHCR projected, *Global resettlement needs 2017, 22nd Annual Tripartite Consultations on Resettlement*, Geneva: 13-15 June 2016.

20. European Commission, *Factsheet - relocation and resettlement*, 6 septembre 2017.

21. Infomigrants, « Sur les 3 000 réfugiés que Paris s'était engagé à réinstaller, seuls 1 300 ont été accueillis en France », 28 janvier 2019.

À contrario, daté de 2008, le premier accord permanent de réinstallation en France signé avec le HCR, prévoit de soumettre à la France 100 dossiers (correspondant souvent à plusieurs personnes) par an.

Un système d'accueil des personnes réinstallées plus efficace

Une inflexion dans l'organisation de l'accueil semble avoir permis d'augmenter légèrement le nombre d'arrivées. Selon les données du HCR, 5 109 personnes dont près de 4 193 syriennes et 316 soudanaises ont été réinstallées en France en 2018²².

Pour leur accueil, le gouvernement a d'abord privilégié des dispositifs prévoyant le logement immédiat des personnes dans des appartements du parc social ou privé et un accompagnement social par des organismes gestionnaires. Cette approche implique des logements immédiatement disponibles lors de l'arrivée des personnes réinstallées, ce qui suppose soit un gel des attributions, soit une coordination intense et souvent fastidieuse entre les bailleurs et l'État.

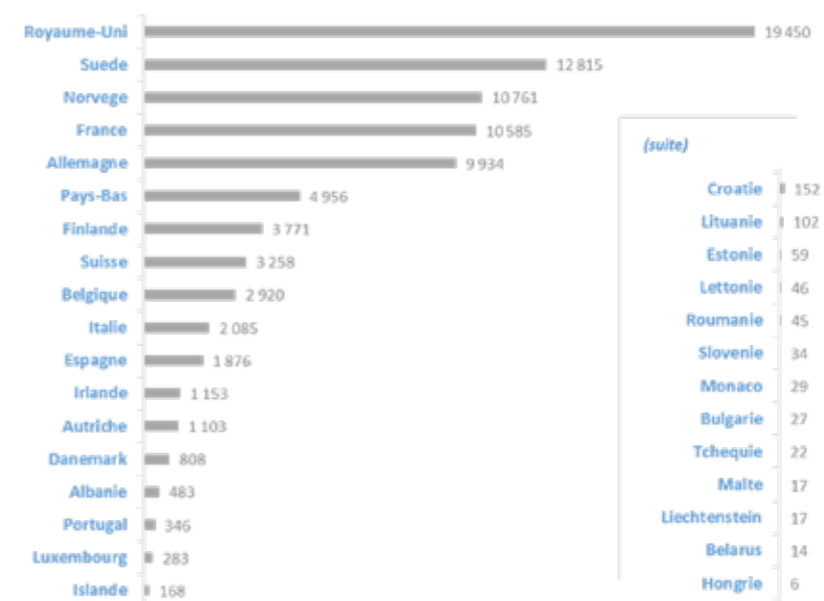
Depuis un appel à projets lancé en juin 2016, 12 opérateurs²³ participent à la mise en œuvre des programmes de réinstallation en France. Ils sont financés à hauteur de 4 000 € par personne accueillie en provenance du Moyen-Orient et 6 000 € pour le Tchad et le Niger. Parmi eux, Forum Réfugiés-Cosi témoigne du caractère contraignant de ces financements pour assurer la captation de logement, principalement dans des zones semi-rurales, l'installation dans celui-ci, la délivrance d'une aide matérielle aux personnes dans l'attente de l'ouverture de leurs droits, l'accompagnement social et la mise en œuvre d'un programme d'intégration accéléré. Une inflexion de cette politique est apparue en 2018 avec l'ouverture de centres d'accueil des réinstallés-e-s portant plusieurs noms (SAS, PRIRR). Ces centres, qui ont vocation à devenir des centres provisoires d'hébergement (CPH), sont ouverts pour accueillir immédiatement les personnes réinstallées avant l'attribution d'un logement, à Dijon, Le Havre, Pessat-Villeneuve, Le Mans, etc. L'objectif est d'accélérer les arrivées à hauteur de 500 personnes par mois.

L'instruction des demandes d'asile en dehors du territoire européen : un aspect de l'externalisation des politiques migratoires

Enfin, les personnes bénéficiant du programme ne sont pas seulement sélectionnées par le HCR, comme le prévoit habituellement les programmes de réinstallation, mais le sont aussi dans le cadre de missions dites de protection que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) mène dans les pays de transit. Pratiquées de façon informelle depuis plusieurs années (notamment au Liban, au Niger et au Tchad), les missions externalisées de l'Ofpra ont fait leur entrée dans le Ceseda à l'occasion de la réforme du 10 septembre 2018. Ces missions de protection permettent aux personnes réinstallées d'obtenir dans un bref délai leur titre de séjour une fois arrivées en France puisqu'elles ont déjà réalisé l'entretien auprès de l'Ofpra. Pour autant, elles interrogent fortement quant aux critères additionnels à ceux du HCR utilisés par l'Ofpra pour choisir les bénéficiaires parmi les personnes réfugiées en besoin de réinstallation déjà identifiées par le HCR. En instruisant les demandes d'asile en dehors du territoire européen, sans y apporter toutes les garanties de procédure qu'elles pourraient y trouver, ces missions de protection participent d'une logique d'externalisation des politiques migratoires en dehors du territoire national.

22. <https://www.unhcr.org/fr/statistiques-sur-la-reinstallation.html>

23. Adoma, Ampil, Aurore, Coallia, Forum réfugiés-Cosi, France Terre d'asile, Isard-COS, l'Entraide Pierre Valdo, France Horizon, SOS Solidarité, Un Toit pour Tous et Viltais.



Nombre de réinstallations par pays de réinstallation entre début 2015 et le 28 février 2019

L'espoir déçu de la relocalisation

La relocalisation : Créé par des décisions du Conseil de l'Union européenne du 9 et 22 septembre 2015, le dispositif de relocalisation permet le transfert de personnes ayant un besoin manifeste de protection internationale, enregistrées en Italie ou en Grèce, vers un autre État membre, déterminé par une clé de répartition. Le dispositif européen de relocalisation qui était censé prendre fin en septembre 2017, deux ans après son lancement, était loin d'avoir atteint ses objectifs à cette date. Néanmoins, suite au sommet franco-italien du 27 septembre 2017, des relocalisations se poursuivent dans un cadre bilatéral entre la France et l'Italie.

La relocalisation, un mécanisme entre États membres de l'UE mis en échec par le manque de solidarité

Le programme de relocalisation est intervenu dans un contexte d'augmentation des arrivées en Italie et en Grèce. Au second trimestre 2015, 60 179 personnes ont rejoint l'Italie via la route méditerranéenne centrale, soit +13% par rapport au second semestre 2014 et 68 178 personnes ont rejoint la Grèce et la Bulgarie²⁴. La relocalisation a été présentée par la Commission européenne comme un mécanisme de solidarité vis-à-vis des États membres situés aux frontières de l'UE puisqu'elle permettait de « contourner » le règlement Dublin selon lequel il revient à ces États d'instruire la demande d'asile d'une grande majorité des personnes exilées.

Les personnes devaient être relocalisées à partir de 9 hotspots créés en Italie et en Grèce, pour enregistrer, examiner rapidement et préparer l'orientation des personnes vers d'autres États-membres de l'UE. Parmi les personnes placées dans les hotspots, seules celles dont la nationalité bénéficiait d'un taux de protection de plus de 75% dans l'ensemble des États membres de l'UE, à savoir les nationalités syrienne, yéménite, irakienne et érythréenne,

24. Frontex, Quarterly report April-June 2015, Varsovie, septembre 2015.

pouvaient être relocalisées. À partir de mars 2016, seules les personnes hébergées en Grèce continentale et arrivées avant le 17 mars, ont pu solliciter la relocalisation alors que celles enfermées dans les hotspots de Lesbos et de Chios étaient promises à un renvoi vers la Turquie. À partir de juillet 2016, les Irakiens ne pouvaient plus en bénéficier car leur taux de protection est passé sous la barre des 75 % dans certains États membres.

À l'échelle européenne, l'objectif initial de relocaliser 160 000 personnes a été ramené à 98 255 personnes en 2016. Au final, seules 34 689 ont été relocalisées au 31 mai 2018. En France, sur 30 700 personnes qui devaient être relocalisées, seules 4 940 ont rejoint le territoire français par ce biais, soit 25% de l'objectif.

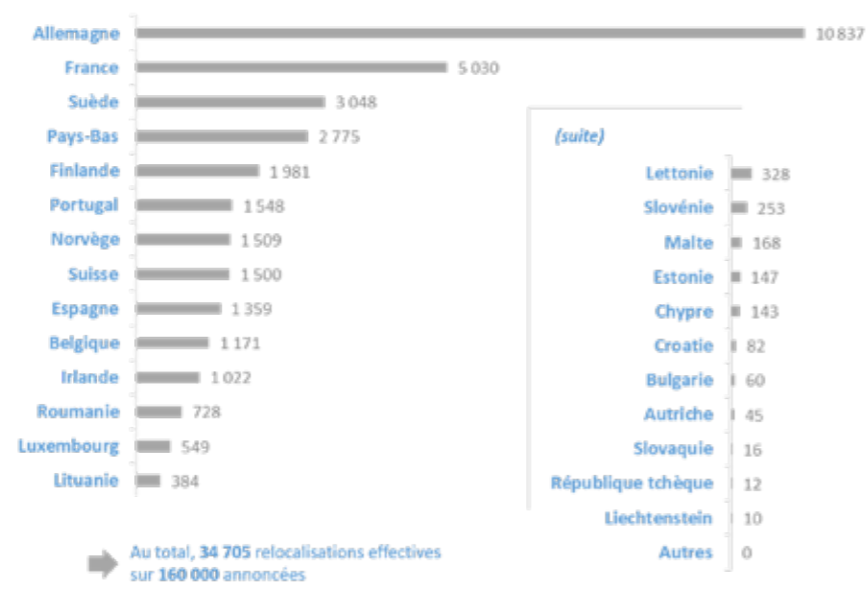
De fait, la solidarité nécessaire au fonctionnement de la relocalisation n'est pas advenue, et a laissé la place au « chacun pour soi » des États européens.

Elle a mis en lumière la forte dissension entre les États-membres, notamment les États du groupe de Visegrad qui ont refusé de mettre en place un tel système signifiant pour eux l'accueil d'un nombre plus important de personnes exilées.

Des modalités d'accueil en France partiellement dérogatoires

Pour mener à bien les relocalisations, l'Ofpra a effectué 18 missions de protection en Grèce et en Italie entre 2016 et 2017. Les relocalisations d'Italie ont été mises en place plus tardivement : au 30 octobre 2018, seules 636 personnes en étaient arrivées²⁵.

Les personnes relocalisées ont été accueillies selon une procédure partiellement dérogatoire détaillée par une circulaire en date du 9 novembre 2015 : accès prioritaire à un hébergement en Cada ou en accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA), accès plus rapide au guichet unique pour la demande d'asile (Guda), instruction des demandes d'asile en 4 mois notamment par le biais de missions foraines de l'Ofpra, puis accès prioritaire à un logement.



Nombre de relocalisations depuis l'Italie ou la Grèce au 30 octobre 2018

25. Commission Européenne, Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, 30 octobre 2018

En dépit de ces programmes de réinstallation et de relocalisation, les parcours pour accéder au territoire européen pour demander l'asile sont entravés.

Au sein de l'UE, 650 000 nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées en 2017 contre 1 205 000 en 2016, soit une baisse de 46 %, alors même que les besoins de réinstallation dans le monde ont augmenté de 24% sur la même période pour passer de 958 à 1,19 million.²⁶ Les personnes qui fuient le danger sont donc poussées à prendre des risques accrus pour chercher asile en Europe.

Deux exemples de mobilisation de la société civile permettant aux personnes de demander l'asile en Europe

Dans ce contexte, des acteurs et actrices de la société civile se mobilisent pour permettre aux personnes de chercher asile de manière sécurisée. Certaines s'inscrivent en opposition aux politiques européennes de mise à distance des exilées, à l'instar des opérations de sauvetage en mer qui font l'objet de menaces croissantes ; d'autres s'inscrivent dans le cadre de ces politiques et contribuent à en développer le volet humanitaire, à l'instar des programmes de parrainage privé.

Les opérations de sauvetage en mer entravées par l'Union européenne et ses États membres

En Méditerranée, suite à de nombreux naufrages au large des côtes italiennes pendant l'été 2013, une flotte humanitaire s'est constituée concomitamment à la mobilisation des moyens de sauvetage italiens dans le cadre de l'opération « Mare Nostrum ». Les conditions d'intervention des ONG se sont dégradées rapidement. À partir d'octobre 2014, l'opération « Mare Nostrum » est remplacée par l'opération européenne « Triton » qui met l'accent sur la protection des frontières au détriment des opérations de sauvetage, désormais limitées aux eaux territoriales européennes à l'exclusion des eaux internationales et libyennes, avec une réduction des moyens. À l'été 2017, le basculement de la politique italienne avec l'élection d'un gouvernement ayant fait campagne contre l'accueil des personnes étrangères, dégrade encore la situation : les ONG sont accusées, notamment par le gouvernement italien, de faire le jeu des passeurs et de créer un appel d'air vers l'Europe. Après l'accord signé en août 2017 entre l'Italie et la Libye avec l'assentiment de l'UE, la Libye est désormais chargée des opérations de sauvetage dans ses eaux territoriales et les ONG sont l'objet de menaces et d'attaques par les navires libyens. Dans le même temps, l'Italie oblige les ONG présentes sur zone à signer un « code de conduite » compliquant leur action, notamment en interdisant les transbordements hors impératif humanitaire.

Face à ces menaces, à l'été 2018, seuls trois navires de sauvetage affrétés par des ONG continuaient à être présents en Méditerranée, contre 12 en 2017 : l'Aquarius affrété par SOS Méditerranée et MSF, le Sea-Watch-3 de l'ONG allemande Éponyme et le Seefuchs, lui aussi allemand, mené par l'association humanitaire Sea-Eye.

Le destin de l'Aquarius est symbolique des opérations de sauvetage en mer : empêché d'accoster par le ministre italien de l'Intérieur Matteo Salvini en juin 2018 alors que 629 personnes étaient à son bord. Menacé de mise sous séquestre pour mauvais traitement des déchets par l'Italie, le navire s'est vu retirer son pavillon d'abord par Gibraltar puis par le Panama en septembre 2018 dans le silence assourdissant des autres États. En décembre 2018, les organisations ont annoncé ne plus pouvoir mener d'actions de sauvetage.

26. Eurostat, « Demandes d'asile dans les États membres de l'UE : 650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017 », 20 mars 2018.

Conséquence de la politique d'obstruction de l'Italie et des États membres de l'UE à l'égard des ONG de sauvetage en mer, le nombre de morts en mer ne cesse d'augmenter tandis que de nombreuses personnes sauvées sont ramenées en Libye où les violations des droits sont avérées²⁷.

À l'été 2018, une personne sur 16 est morte en tentant de traverser la Méditerranée²⁸.

Cette mobilisation des navires de sauvetage, menacée par l'Italie et derrière elle les autres États européens, constitue un acte de résistance face aux politiques migratoires de l'Europe.

Le « parrainage privé »

D'autres associations sont engagées dans ce que les pays anglo-saxons nomment le « parrainage privé ».

Le « parrainage privé » : Le parrainage privé est une voie d'accès sécurisée à l'asile pour les personnes pouvant garantir d'être prises en charge de manière privée à leur arrivée. Les consulats français délivrent ainsi des visas D à des personnes souhaitant demander l'asile, à condition qu'elles puissent être hébergées par leurs propres moyens à leur arrivée (collectifs bénévoles, membres de famille, etc.). D'autres critères sont pris en compte tels que la vulnérabilité ou l'existence de liens préexistants avec la France. Dans tous les cas, la délivrance de visa D est à la discrétion des consulats qui n'ont pas à justifier leur décision de refus. Considéré comme une voie sûre et légale de migration complémentaire à la réinstallation, le parrainage privé est à ce titre encouragé par le HCR.

Le cadre juridique et les expériences de parrainage privé

Une instruction du 14 août 2014 - complétée par une autre du 19 janvier 2015 - a organisé pour les seuls ressortissant-e-s irakien-ne-s et syrien-ne-s la possibilité de déposer une demande de visa « asile », dit visa D, leur permettant de rejoindre la France de manière légale. Sont pris en compte le besoin de protection, notamment l'appartenance à une minorité, la vulnérabilité et l'existence de liens avec la France. Très proches du fonctionnement du parrainage privé, ces circulaires précisent que « les demandes de personnes bénéficiant d'une possibilité d'hébergement à l'arrivée sont prioritaires ». Selon les données communiquées par le ministère de l'Intérieur, 6 216 personnes originaires de Syrie et 7 151 originaires d'Irak ont reçu un visa dans ce cadre entre 2014 et 2018.

Plusieurs associations telles que l'Ordre de Malte-France et de nombreux collectifs citoyens se sont mobilisés pour faciliter l'obtention de visas D en proposant un hébergement citoyen ou un accompagnement aux personnes. Cinq associations chrétiennes ont signé en mars 2017 un protocole avec le ministère de l'Intérieur, prévoyant en 18 mois l'accueil de 500 personnes particulièrement vulnérables en provenance du Liban. Ce projet de « couloirs humanitaires » prévoit que les personnes soient accueillies et hébergées dès leur arrivée par des collectifs bénévoles. Il est en effet explicitement indiqué dans le protocole que ces personnes ne peuvent être admises dans le dispositif national d'accueil.

Les questions que soulève le parrainage privé : accepter les contraintes posées par l'État ?

Si ces programmes constituent des voies d'accès légales et sécurisées au territoire français, ils soulèvent plusieurs questions.

En premier lieu, les programmes de parrainage privé, en ce qu'ils consistent en une sélection des personnes pouvant venir demander l'asile en Europe en dehors de son territoire, participent d'une logique d'externalisation des politiques migratoires et, en l'occurrence, de l'accès à l'asile. Et ce d'autant plus que la délivrance de visas D est à la discrétion des consulats qui n'ont pas à justifier leur décision de refus ou de délivrance de visa. En gérant le droit d'accéder ou non au territoire en dehors de l'espace européen, l'État s'émancipe des procédures de demande d'asile ou des obligations en matière de conditions d'accueil qui s'appliqueraient sur son territoire, et oblige les associations engagées dans le parrainage privé à se soumettre à ces critères.

Ensuite, la capacité à être hébergé.e par ses propres moyens, qui n'était initialement qu'un critère de priorisation à la délivrance de visas D, est progressivement devenue une condition pour se voir délivrer un visa. Au vu de l'investissement financier et humain nécessaire, le nombre de personnes accueillies est forcément limité. Par exemple, sur les 18 premiers mois du projet « couloirs humanitaires », seules 190 personnes ont été accueillies. Or, en répondant aux critères supplémentaires imposés par l'État à la délivrance de visa, à savoir l'hébergement citoyen, un risque existe sur le long terme de les légitimer et de les consacrer pour l'ensemble des personnes demandant un visa. Cela pourrait aboutir à diminuer durablement le nombre de personnes pouvant chercher asile en sécurité.

Enfin, il est à craindre que le parrainage privé soit perçu comme une manière pour l'État d'accueillir les personnes réfugiées à moindre coût et de se défaire de ses obligations en matière d'accès à l'hébergement ou d'accompagnement. C'est le sens de la proposition de loi déposée par le groupe UDI le 11 juillet 2018, selon laquelle « si la société œuvre directement pour ces personnes, l'intégration n'en sera que plus efficace, et moins coûteuse pour l'État ». Cette logique risque d'encourager l'État à diminuer encore son engagement dans la prise en charge des personnes exilées.

27. ONU info, « Rapport de l'ONU sur les « horreurs inimaginables » des migrants et réfugiés en Libye et au-delà », 20 décembre 2018 et FTDES, « Fuir l'Enfer en Libye ou affronter les abysses pour sa dignité », Tunis, décembre 2017.

28. Amnesty International, *Between the devil and the deep blue sea*, 8 août 2018.

TROUVER UN ASILE EN EUROPE, UN IMPOSSIBLE CHOIX DU PAYS D'ACCUEIL

La Convention de Genève de 1951 stipule que les États ne peuvent refouler une personne qui se présente à une frontière et qui souhaite demander l'asile avant d'examiner sa situation de façon individuelle. Ce droit qui vaut aux frontières extérieures de l'Union européenne s'applique également à l'intérieur du territoire.

Bien plus, la CFDA défend le droit de toute personne à choisir le pays où elle déposera sa demande d'asile. Les personnes ayant fui leur pays pour chercher refuge ailleurs peuvent avoir des attaches familiales, communautaires, culturelles ou linguistiques dans un pays européen. La détermination de l'État membre dans lequel elles pourront demander asile est d'autant plus cruciale que la qualité de la procédure, les conditions d'accueil et le taux d'accords de protection sont variables d'un État membre à un autre. Par exemple, pour un demandeur d'asile afghan, les chances d'obtenir l'asile sont de moins de 5 % en Bulgarie ou en Croatie, contre près de 30% en Suède ou en Autriche, 43 % en Allemagne et 67 % en France²⁹. De plus, une fois reconnues réfugiées, les personnes n'auront pas la liberté de s'installer dans un autre État européen.

Pourtant, les frontières intérieures de l'UE, notamment italiennes, anglaises et espagnoles, sont de plus en plus hermétiques aux personnes exilées tandis que sur l'ensemble du territoire l'application du règlement « Dublin III » impose aux personnes de demander asile dans un État qu'elles n'ont pas choisi. La situation actuelle des personnes « dublinées » est déjà désastreuse mais les discussions actuelles sur la réforme de ce règlement (le futur « Dublin IV ») laissent craindre un nouveau durcissement.

Les obstacles physiques et administratifs mis en place par la France

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen

Après la chute du président Ben Ali en Tunisie, quelque 25 800 personnes migrantes – de nationalité tunisienne pour la plupart – débarquent en Italie à partir de janvier 2011 mettant à mal la cohérence politique de l'UE tout comme l'effectivité du principe de suppression des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen, pilier de la construction européenne. La restriction de la libre circulation au sein de l'espace « Schengen » opposée par la France aux tunisiens et tunisiennes débarqués.e.s en Italie, puis la remise en cause de la convention de Schengen, montrent la fragilité des bases juridiques et politiques de l'Union³⁰.

Le contrôle aux frontières internes a ainsi été rétabli une nouvelle fois en 2015 par de nombreux États (Allemagne, Autriche, France, Suède, etc.) comme le permet le « code frontières Schengen » soit au motif des défaillances des contrôles aux frontières extérieures (article 29), soit pour menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure (article 25). En France, ces contrôles ont été instaurés en novembre 2015 et sont depuis renouvelés tous les 6 mois, dépassant la durée maximale de contrôle de 2 ans prévue par le « code frontières Schengen ».

Résultat de ces politiques de contrôle : les personnes exilées qui tentent de traverser ces frontières sont traquées et pourchassées. À la frontière franco-italienne, des dizaines de personnes, dont certaines sont mineures, sont arrêtées, parfois enfermées hors de tout cadre légal et refoulées chaque jour sans qu'elles puissent solliciter

29. European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Forced returns to Afghanistan (requested by Sweden), Sweden, novembre 2017.

30. Anafé, Gisti, L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne, Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ?

l'asile en dépit de ce que prévoit le droit³¹. En conséquence, elles prennent des routes migratoires toujours plus dangereuses, notamment par les montagnes. Ces dernières années, de nombreuses personnes sont mortes en tentant un passage au sein de l'UE.

« Ils [les Italiens] m'ont remis un billet de train pour rejoindre la France. J'ai pris le train Thello [pour aller à Milan]. Puis je suis allée jusqu'à Milan le jour où on m'a donné le billet de train. [...] Mais les policiers m'ont dit que je ne pouvais pas passer. J'ai montré le billet pour l'aéroport et ils l'ont déchiré. Ils ont dit qu'il faut que j'y retourne et que je n'ai pas le droit de rentrer en France. Les gens de la compagnie du train aussi disaient que j'ai pas le droit de venir en France. [...] J'ai pleuré. Ils m'ont dit qu'ils ne vont pas me faire descendre mais il fallait que je comprenne que je n'allais pas dépasser la Suisse.

[En Suisse], les policiers [...] sont entrés avec les chiens, ils m'ont mis la torche sur mes yeux et m'ont dit de descendre. J'ai dit de ne pas me mettre la torche dans les yeux et je ne savais même pas de quoi ils parlaient. J'ai dit « descendez-moi avec du respect », que je n'ai pas d'endroit où aller. Ils m'ont dit « il faut que tu descendes ». Les chiens faisaient du bruit à côté de moi. Ils m'ont fait descendre avec la force. Ils m'ont dit qu'il fallait que je retourne en Italie. Je suis tombée, j'ai crié. Je me suis battue avec eux jusqu'à 4 heures du matin. J'ai été ensuite envoyée à l'hôpital pendant 3 jours. Les policiers m'ont frappée, ils ont tiré mes cheveux. Ils m'ont cherché un avocat et une assistante sociale à l'hôpital, c'est elle qui m'a défendue. »

H.H, jeune femme guinéenne.

La machine infernale du règlement « Dublin »

La détermination de l'État responsable ou la procédure « Dublin » :

Le règlement « Dublin III » (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 définit les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, introduite dans l'un des États membres par un-e ressortissant-e d'un pays tiers ou par une ou un apatride. La plupart du temps, l'État responsable est le premier pays d'entrée ou de demande d'asile.

Si la personne sollicitant une protection est âgée de plus de 14 ans, la préfecture procède au relevé de ses empreintes digitales. Si cette personne n'apparaît pas dans le fichier Eurodac, elle est autorisée à déposer sa demande d'asile en France. Sinon, la préfecture met en œuvre la procédure « Dublin » dans l'objectif de renvoyer la personne dans le pays considéré comme responsable de la demande d'asile.

En 2017, sur 121 200 personnes ayant enregistré leur demande d'asile en France, 36 000, soit 29,7 % du total, ont été placées en procédure « Dublin » par les préfectures. 2 633 ont été effectivement expulsées vers l'État responsable de leur demande. Pour les sept premiers mois de l'année 2018, 22 506 personnes ont été placées en procédure « Dublin », soit 37% des demandes d'asile enregistrées en France et 1 967 ont été expulsées³².

Il reste que l'écrasante majorité des personnes ne sont pas transférées mais vivent un véritable purgatoire dans l'attente de pouvoir effectivement demander asile en France. De nombreuses personnes « dublinées » se retrouvent dans des situations d'extrême indigence lorsqu'elles sont considérées en fuite et que la durée

31. Pour en savoir plus sur les violations des droits des personnes exilées à la frontière franco-italienne : Anafé, Persona non grata, Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne, janvier 2019.

32. Assemblée nationale, Rapport pour avis d'Elodie Jacquier-Laforge pour le projet de loi de finances 2019, 12 octobre 2018.

de la procédure est prolongée d'une année : suspension de l'allocation pour demandeur d'asile, fin de prise en charge dans leur hébergement, retrait de l'attestation de demande d'asile, etc. L'absurdité de ce système est d'autant plus forte qu'en 2017, 1 636 personnes ont été expulsées depuis d'autres États membres et admises en France.³³ Un nombre quasi équivalent à celui des personnes expulsées depuis la France.

Le développement des mesures coercitives destinées à renforcer l'effectivité du règlement « Dublin »

Malgré cela, le ministère de l'Intérieur français s'entête à appliquer le plus possible la procédure « Dublin » et à accroître les transferts afin de « garantir une régulation équilibrée de la demande d'asile [...] sur le territoire français » et de « limiter les mouvements secondaires entre États membres »³⁴. En d'autres termes, le durcissement de l'application du règlement Dublin a pour objectif, outre d'augmenter les transferts, de décourager les personnes « dublinées » de venir chercher asile en France.

À cette fin, un ensemble de mesures coercitives ont été encouragées par le biais de différentes instructions du ministère de l'Intérieur telles que le développement des assignations à résidence ou l'élargissement des motifs permettant de placer les personnes « dublinées » en rétention³⁵. La loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 « permettant une bonne application du régime d'asile européen » a permis de légaliser l'enfermement en rétention des personnes en procédure « Dublin », alors même que celui-ci avait été remis en cause par la Cour de cassation³⁶.

Régionaliser les procédures « Dublin » pour augmenter le nombre de transferts

Expérimentés en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France, des pôles régionaux « Dublin » (PRD) ont été mis en place au cours de l'automne 2018. Ceux-ci sont chargés du suivi de l'ensemble des procédures « Dublin » et notamment de l'assignation à résidence des personnes hébergées dans la région, de l'organisation du transfert en lien avec la police aux frontières (PAF) et de la défense contentieuse en cas de recours contre la décision de transfert. Afin de faciliter l'application du règlement, ces arrêtées prévoient également l'hébergement des personnes « dublinées » dans un rayon de 130 km.

On envoie donc, au nom d'une plus grande efficacité, des centaines de personnes vers des métropoles régionales dont les capacités d'hébergement sont limitées et les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada) très sollicitées.

« J'ai attendu deux mois en tout avant que mes empreintes soient prises. Deux semaines pour avoir un rendez-vous à FTDA [France Terre d'asile] puis un mois et demi avant d'obtenir un rendez-vous à l'Ofii [Office français de l'immigration et de l'intégration intégré au guichet unique de demande d'asile, où la préfecture est également présente pour prendre les empreintes]. J'ai donc dû attendre deux mois avant que l'on prenne mes empreintes. »

M.B. de nationalité guinéenne.

L'hébergement des personnes « dublinées » consacré à la préparation au transfert

Pour le ministère de l'Intérieur, « le temps d'hébergement des demandeurs d'asile relevant de la procédure Dublin doit être spécifiquement consacré à la réalisation du transfert »³⁷. Une note du 6 juillet 2018 a prescrit aux préfets

d'utiliser les dispositifs d'hébergement où peuvent être hébergées des personnes « dublinées », à savoir les Huda (hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile), AT-SA, CAO et Pradha, afin de faciliter les transferts en combinant l'assignation à résidence et des convocations en préfecture. Les pratiques d'interpellation dans les centres au moyen de visites domiciliaires autorisées par les juges de la liberté et de la détention, ou encore la présence régulière de la police au sein des centres pour assurer le pointage, se généralisent.

Cette note de juillet 2018 insiste particulièrement sur le rôle du dispositif Pradha dans l'exécution des transferts « Dublin ». En effet, les Pradha ont reçu explicitement, dans le cadre du marché public, la mission de préparer le transfert des personnes et d'assurer le suivi des personnes assignées à résidence dans ce cadre³⁸. En 2017, selon les chiffres de l'Ofii, 45,5 % des personnes orientées vers les Pradha étaient placées en procédure « Dublin » et 10,8 % des sorties sont consécutives au renvoi vers un autre État membre³⁹. Dans certains Pradha, le pourcentage de personnes « dublinées » avoisine les 80 %. Les transferts « Dublin » et les menaces qui les précèdent ont des conséquences dramatiques pour les personnes. Un gestionnaire de Pradha dans le sud de la France a ainsi témoigné du fait que plusieurs personnes hébergées avaient tenté de se suicider après la remise du routing vers l'État responsable de leur demande.



Plus d'une centaine de personnes sont hébergées dans un ancien hôtel formule 1 transformé en PRAHDA. Certaines y vivent depuis plus d'un an.

33. Eurostat, *Incoming Dublin transfers by submitting country (PARTNER), legal provision and duration of transfer*.

34. Instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement « Dublin III » : Recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert.

35. Voir par exemple l'instruction du 20 novembre 2017 relative aux objectifs et priorités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ou l'instruction du 19 juillet 2016 relative à l'application du règlement « Dublin III ».

36. Par un arrêt du 27 septembre 2017, la Cour a jugé que la loi n'avait pas défini le risque de fuite permettant de placer en rétention les personnes. La loi du 20 mars 2018 a introduit cette définition.

37. Ministère de l'Intérieur, Note du 6 juillet 2018 relative à la fluidité du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile.

38. Ministère de l'Intérieur, Marché public - Hébergement d'urgence avec accompagnement social (Référence : PRAHDA), novembre 2016.

39. Ofii, Rapport d'activité 2017.

Mais les Prahda ne sont plus une exception. Le dernier cahier des charges des hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (Huda) en date du 15 février 2019 prévoit également que l'hébergement dans ce dispositif est « conçu comme un temps de préparation au transfert » pour les personnes « dublinées ». En ce sens, les professionnel-le-s du lieu d'hébergement doivent faciliter l'exécution du transfert en informant les personnes « de la nécessité de coopérer avec la préfecture et les autorités administratives en vue de la réalisation du transfert », « de ses obligations de présentation » en cas d'assignation à résidence. De même, ce cahier des charges prévoit que « pour permettre l'intervention des forces de l'ordre, l'accès aux parties communes est autorisé par le directeur du lieu d'hébergement »⁴⁰.

« Quand j'ai quitté l'Afghanistan, j'ai décidé d'aller en Angleterre. Je suis allé en Iran par avion. Après l'Iran, à pied, par bateau, par train, par bus, je suis finalement arrivé en Allemagne. En Allemagne, j'ai perdu contact avec le passeur. J'ai contacté ses connaissances qui m'ont dit ne pas savoir où il était mais m'ont dit que je pouvais aller à Calais et qu'entre-temps, je réussirais peut-être à le contacter. J'ai donc acheté mon ticket pour Paris depuis l'Allemagne mais je ne savais pas ce qu'était Calais, où c'était, ce qu'il s'y passait.

Quand je suis arrivé à Paris, gare de l'Est, et que j'ai voulu acheter un autre ticket pour Calais, la police m'a arrêté. Ils m'ont demandé mon passeport, alors j'ai montré mon passeport afghan. Le passeur m'avait dit de ne pas garder mon passeport car c'est trop dangereux mais je l'ai quand même gardé parce que je savais que je n'étais pas un criminel. Je n'ai jamais aimé cacher les choses. La personne la plus libre dans ce monde est celle qui n'a rien à cacher. J'ai montré mon passeport à la police et ils m'ont demandé mon visa. [...] Plus tard, ils ont demandé un interprète et ils m'ont dit qu'ils voulaient me renvoyer en Allemagne. J'ai répondu que s'ils me renvoyaient je reviendrai. Ils ont dit que je devais aller en centre de rétention et que dans le centre je serai renvoyé en Allemagne. J'ai demandé quand est-ce qu'ils allaient m'envoyer dans le centre parce que ma famille attendait que je donne des nouvelles. Ils m'ont dit 4 heures. Quand ils m'ont envoyé dans le centre je n'ai pas pu contacter ma famille. Ils m'ont menti. Ma mère était inquiète, elle était malade et à l'hôpital. J'ai pu les contacter après 2 jours. Ils m'ont enfermé pendant 12 jours. En 10 jours, ils m'ont envoyé 3 fois au tribunal, où j'ai expliqué ma situation.

Finalement j'ai vu mon nom sur une liste, et ils m'ont dit qu'ils voulaient me renvoyer en Afghanistan. Ils ont acheté un billet sans ma permission. On m'a dit qu'il fallait que je demande l'asile car sinon je serais envoyé en Afghanistan. J'ai accepté de demander l'asile mais je ne savais pas que ça impliquait de rester en France. À ce moment-là, je ne voulais pas rester dans ce pays, car la police m'avait menti trois fois. C'est pour cela que je dis que ce sont des menteurs. Même s'ils me donnaient un passeport français, je ne voulais pas rester. Une fois ils m'ont donné un papier à signer mais comme je ne comprenais pas le français, je leur ai demandé de me traduire ce qui était écrit. Ils m'ont dit que c'était écrit « j'accepte d'aller au tribunal » alors qu'en réalité le papier disait « j'accepte de retourner en Afghanistan ». Ensuite ils ont pris mes empreintes. J'ai dit que je ne voulais pas rester en France et que je voulais annuler ma demande d'asile. Ils ont encore acheté un billet d'avion pour me renvoyer en Afghanistan.

La dame de l'association dans le centre a écrit une lettre à la CEDH en expliquant ma situation. Ils ont répondu en disant que je ne pouvais pas être renvoyé en Afghanistan. Ils ont pris mes empreintes et vu que j'étais déjà enregistré en Allemagne. En Allemagne aussi ils m'ont menti parce qu'au moment où j'ai donné mes empreintes j'ai dit que je ne voulais pas rester [en Allemagne] et ils m'ont dit que c'était seulement par sécurité [qu'il fallait que je donne mes empreintes]. Pourtant, en France, ils m'ont dit qu'ils allaient me renvoyer en Allemagne. J'ai accepté en demandant qu'ils me renvoient le plus vite possible, parce que j'étais fatigué.

Je n'avais jamais imaginé qu'un jour je serais allé en prison [Centre de rétention administrative]. Après 2-3 heures, ils m'ont libéré mais j'attendais mon passeport. C'était le week-end donc ils m'ont dit de revenir le lundi. Pendant deux jours je suis resté à Gare de l'Est, car c'était là qu'étaient les réfugiés à ce moment. »

R., Afghan.

Mobilisation de la société civile : seul recours pour pouvoir demander l'asile dans le pays de son choix

Les actions de soutien et de vigilance aux frontières intérieures menacées

L'opposition aux politiques européennes de mise à distance des personnes exilées, incarnée par les ONG de sauvetage en mer, trouve des relais aux frontières intérieures de l'Union européenne.

Là aussi, les actions humanitaires et plus largement les actions de soutien, même symboliques, aux personnes exilées font l'objet de pressions et de poursuites.

À la frontière franco-italienne, dès le renforcement des contrôles en 2015, militantes locales et militants locaux des Alpes maritimes s'engagent auprès des personnes exilées entre Menton et Vintimille. Ils et elles fournissent une aide de base (vêtements, alimentation, etc.) aux personnes bloquées à Vintimille et tissent des liens du côté italien pour faire valoir leurs droits. Ne pouvant plus rejoindre la France par cette frontière dite « basse », les personnes exilées sont désormais plus nombreuses à poursuivre leur route via les Hautes Alpes, entre Clavière et Briançon dite « frontière haute ». Là encore, des personnes du Briançonnais organisent alors des maraudes, qui se structurent autour du collectif Tous Migrants ; créé début 2017, pour venir au secours des personnes exilées qui prennent de grands risques à travers la montagne. Elles ouvrent des lieux de mise à l'abri des deux côtés de la frontière pour permettre un temps de répit, à l'instar du « Refuge » ou de « Chez Marcel ».

Ces actions humanitaires d'urgence sont progressivement doublées à la « frontière basse » comme à la « frontière haute » d'actions d'observations inter-associatives dans un objectif d'interpellation des autorités et de l'opinion publique mais aussi de contentieux. À plusieurs reprises en 2017 et en 2018, des bénévoles français-es et italien-ne-s, des avocat-e-s et des journalistes ont ainsi observé les violations des droits fondamentaux à la frontière franco-italienne, et particulièrement des cas de refoulements de demandeur-e-s d'asile, de non prise en charge de mineur-e-s, d'enfermement hors cadre légal, de violences policières, de courses-poursuites dans la montagne, etc.⁴¹.

À l'été 2016, la mairie de Vintimille a ainsi appliqué un arrêté interdisant les distributions alimentaires, compliquant l'action des bénévoles et dégradant encore un peu plus la situation des personnes exilées.

Plusieurs personnes solidaires des exilé-e-s comme Cedric Herrou ont été poursuivies au motif de l'aide au franchissement irrégulier des frontières. Cela a été également le cas des « 3+4 de Briançon⁴² », qui avaient participé à une manifestation à la frontière en avril 2018 pour s'opposer à l'opération de fermeture physique de la frontière orchestrée par un groupuscule d'extrême droite. Deux d'entre eux ont été condamné-e-s à 4 mois de prison ferme par le tribunal de Gap en décembre 2018, et les autres à des peines de prison avec sursis.

41. MSF, *Frontière franco-italienne : à Briançon, les violations systématiques des droits des personnes exilées doivent cesser, 16 octobre 2018.*

42. www.relaxepourles3plus4.fr

40. Arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

Ces poursuites et ces condamnations fragilisent les acteurs et actrices de la société civile et, par effet de ricochet, les personnes exilées.

Sur le littoral nord, depuis l'expulsion de la jungle de Calais en octobre 2016, les pressions à l'encontre des personnes solidaires se multiplient. Du 1er novembre 2017 au 1er juillet 2018, 646 incidents relatifs à l'intimidation des volontaires par la police française, par exemple sous forme de contraventions injustifiées ou d'obstruction des distributions, ont été recensés à Calais et dans ses environs par des associations locales⁴³.

Dans tous les cas des mobilisations en soutien aux personnes inculpées ont été menées largement.

Le « délit de solidarité » : où en est-on ?

En juillet 2018, le Conseil constitutionnel a donné une valeur constitutionnelle au principe de fraternité. Cette décision, transcrite à l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour (Ceseda) par la loi du 10 septembre 2018, consacre ainsi la liberté d'aider autrui sans considération de sa situation administrative, qu'il s'agisse d'une aide à la circulation des personnes ou à leur séjour, lorsque « l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire ». C'est sur ce fondement que la Cour de cassation a décidé d'annuler en partie la peine de 4 mois de prison de Cédric Herrou en décembre 2018.

Pourtant, cette décision ne protège par les actions humanitaires aux frontières puisque l'aide à l'entrée irrégulière reste condamnée. C'est sur ce motif que les « 3+4 de Briançon » ont été condamnés à des peines lourdes, notamment de prison ferme.

Malgré les nombreuses dénonciations de la part des ONG à la frontière franco-italienne, mais également de la part des institutions que sont le Défenseur des droits, la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), les pratiques illégales d'enfermement et de refoulement perdurent. La poursuite de ces pratiques interroge sur les leviers encore mobilisables pour mettre fin à ces procédés illégaux.

L'accompagnement des personnes « dublinées »

De nombreuses personnes « dublinées » n'ont d'autres recours que les associations issues de la société civile pour faire valoir leur droit à demander l'asile en France. Elles sont aussi le dernier filet pour les personnes « dublinées » qui sont placées en « fuite » et, n'ayant plus droit à l'allocation ni aux hébergements pour demandeurs d'asile, se retrouvent dans un *no man's land* juridique et social.

À Paris, une permanence inter-associative, mise en place notamment par le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), l'Association des travailleurs maghrébins en France (ATMF) et Dom'asile, s'est ouverte au moment où les campements d'exilé-e-s se formaient pour venir en aide aux personnes en procédure « Dublin ». Dès 2016, les arrestations et contrôles se sont multipliés et les personnes se retrouvaient sans droits. Des documents traduits ont été distribués lors des permanences, dans les squats ou directement sur le campement afin d'informer les personnes sur leurs droits⁴⁴.

Dans les permanences de la Cimade ou au CEDRE (Secours Catholique), plus de la moitié des personnes en demande d'asile accueillies sont « dublinées ». Des permanences ont également été ouvertes, notamment pour les personnes hébergées dans les Prahda comme à Nîmes par la LDH et un collectif local.

Si le nombre de personnes « dublinées » a largement augmenté et si l'application du règlement s'est durcie, aucun dispositif public n'est prévu et financé afin d'informer les personnes et les aider à exercer leurs droits.

Face à ce constat, les permanences juridiques associatives sont obligées de revoir leur fonctionnement.

Par exemple, les équipes du CEDRE, un lieu d'accueil du Secours Catholique pour les personnes exilées à Paris, se sont retrouvées dans l'impossibilité d'accompagner chacune des personnes en procédure Dublin qui les sollicitaient. D'autant plus que, malgré un accompagnement individuel, les situations ne s'amélioraient que trop peu souvent, la majorité des personnes ne pouvant pas exemple pas introduire de recours contre la décision de transfert. Face à cette situation, l'équipe a choisi de transformer son mode d'accueil : passer de l'accompagnement individuel à la défense collective des droits. Cette transformation a permis de concentrer l'énergie sur la création de temps d'information collective de qualité et sur le développement d'actions de plaidoyer global à partir des situations de certaines personnes « dublinées ».

« Ça n'a pas été simple [d'enregistrer ma demande d'asile] parce que j'ai passé beaucoup de nuits à dormir dehors dans des jardins publics. Parfois, je dormais chez quelqu'un, mais dans ce genre de situation, c'est très compliqué de vivre avec quelqu'un d'autre. Tout le monde a peur, parce que si quelqu'un découvre que tu vis chez quelqu'un, la personne qui héberge pourrait avoir des problèmes aussi. Donc parfois je vivais dehors, des fois j'étais logé. Après, quand tu retrouves finalement ta communauté, des personnes qui viennent du même pays que toi, ils te viennent en aide parce qu'ils sont déjà allés au travers de tout cela. À partir du moment où je suis allé voir une association militante à La Chapelle, tout est devenu plus simple. J'ai su où en était ma situation et j'ai pu comprendre comment elle évoluait. Les gens qui travaillent là-bas, ils te guident dans tes démarches ».

P., Afghan.

« Pour moi, au début, la première chose qui m'a choqué, c'est que la police m'a autorisé à rester pendant deux mois et après cela, quand je suis venu changer mon récépissé, la police m'a dit que je devais retourner en Italie. Ils m'ont assigné à résidence pendant 45 jours. Je suis allé à chaque convocation. Après cela, j'ai été convoqué à la préfecture de police de l'île de la Cité. La police m'a arrêté et m'a placé au centre de rétention administrative qui se trouve avenue de l'école de Joinville. J'ai passé 10 jours là-bas. Passé 2 jours en rétention, et quand je suis allé devant le tribunal, ils m'ont dit que je devrais passer 28 jours en rétention et qu'après cela je serais transféré en Italie. Après 10 jours de rétention, mes amis de l'ATMF sont venus me voir quatre fois et ils m'ont aidé. Ils ont fait un recours. Ils m'ont libéré après que le tribunal a rendu son jugement. Après cela, j'ai dû passer quelque chose comme 3 mois avant de passer en procédure normale. Normalement j'aurais dû faire 10 mois de procédure « Dublin » avant d'être placé en procédure normale. »

M., Afghan.

⁴³. Auberge des migrants, Utopia 56, Help refugees, Refugees info bus, « Calais : le harcèlement policier des bénévoles », juillet 2018.

⁴⁴. Voir les sites www.gisti.org/asile-en-france et <http://domasile.info>.

ÊTRE
HÉBERGÉ·E ET
ACCOMPAGNÉ·E

EXTRAIT DES « CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL » PORTÉES PAR LA CFDA⁴⁵:

Condition n° 9 : des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs et demandeuses d'asile

En métropole comme dans les départements et les territoires d'outre-mer, toutes les personnes demandant l'asile doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et pendant toute la procédure (allocation pour demandeur d'asile – ADA –, centres d'accueil des demandeurs d'asile – Cada – et couverture maladie). Un accompagnement administratif, social et juridique de qualité doit être proposé.

La personne demandant l'asile doit pouvoir choisir librement son mode de prise en charge et son lieu d'installation sur le territoire sans que cela ait d'impact sur l'allocation qu'elle peut recevoir. Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dignes sont nécessaires au bon examen de la demande d'asile et à l'insertion des personnes qui seront protégées. L'allocation pour demandeur d'asile doit être revalorisée afin de permettre de vivre dignement.

Condition n° 10 : les conditions d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile ne doivent pas porter atteinte à la liberté des personnes

Le droit à l'hébergement et à l'accompagnement social ne peut se confondre avec les mesures coercitives et privatives de liberté. Les dispositifs d'hébergement ne peuvent donc en aucun cas préparer et faciliter l'expulsion des personnes étrangères.

À ce titre, les dispositifs dédiés de préparation au retour, les centres d'hébergement où peuvent être interpellées et assignées à résidence les personnes exilées sont, par les volets coercitifs et privatifs de liberté qu'ils comportent, en contradiction avec les actions relevant de l'action sociale auprès des personnes en besoin de protection.

LE DIFFICILE ACCÈS À L'HÉBERGEMENT

La directive européenne du 25 juin 2013 dite directive « Accueil », prévoit que « les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale [...] et que les mesures relatives [à ces] conditions assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale » (article 17). Par « conditions matérielles d'accueil » (CMA), la directive entend le logement, la nourriture et l'habillement fournis en nature ou sous forme de bons, ainsi qu'une allocation financière. En France, la loi prévoit que le dispositif national d'accueil (DNA), dédié aux personnes qui demandent l'asile, est géré par l'Ophi sous tutelle du ministère de l'Intérieur, tout comme l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Par ailleurs, la directive européenne dite « Procédure » du 26 juin 2013 prévoit que toute personne souhaitant demander l'asile doit voir sa demande enregistrée dans un délai de 3 à 10 jours (article 6). En France, les personnes devraient donc pouvoir accéder aux conditions matérielles d'accueil dans ce délai.

45. Voir l'ensemble des « Conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel » en annexe.

En outre, qu'elle soit ou non demandeuse d'asile, le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que toute personne a droit, de manière inconditionnelle, à un hébergement d'urgence par le biais du 115 et du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) sous tutelle du ministère du Logement. Ce droit à l'hébergement a été consacré en tant que liberté fondamentale par une ordonnance du Conseil d'État du 10 février 2012 qui permet de saisir le juge en urgence. Mais il en a limité les effets ces dernières années en prenant en compte les moyens dont l'administration dispose. Désormais, les personnes déboutées du droit d'asile, doivent attester de « circonstances exceptionnelles » pour prétendre à un hébergement d'urgence.

De manière subsidiaire, lorsque les personnes sont privées des conditions d'accueil ou de l'accès à un hébergement d'urgence, le Conseil d'État a jugé dans des décisions du 23 novembre 2015, puis du 30 juillet 2017 concernant la situation de Calais, que l'État avait une obligation positive à faire respecter le principe de dignité humaine et de protection contre les traitements inhumains et dégradants figurant à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En l'espèce, le Conseil d'État a confirmé, sur la « jungle » de Calais où étaient déjà distribués 2 500 repas par jour par une association mandatée par l'État, la mise en place de 10 points d'eau supplémentaires, de 50 latrines ou encore d'un système de collecte d'ordures et de conteneurs-poubelles⁴⁶.



Dans le nord de Paris, en l'absence de solution pérenne, de nombreuses personnes exilées vivaient à la rue à l'été 2018

46. CE, ord. réf. 23 novembre 2015, ministre de l'Intérieur et Commune de Calais, n° 394540.

Le campement, nouveau paradigme de l'accueil des personnes exilées ?

Le campement, révélateur des défaillances du dispositif d'accueil

Depuis trois ans, la France a vu apparaître de nombreux campements, que ce soit à Calais, à Paris, à Lyon, à Nantes ou à Besançon. Plusieurs raisons expliquent la multiplication des situations de campements : insuffisance du dispositif national d'accueil en matière d'hébergement des demandeur.e.s d'asile, carences de l'État dans l'accès à la demande d'asile et donc aux conditions matérielles d'accueil, et, surtout, volonté explicite d'exclure certaines personnes des dispositifs d'hébergement qu'elles soient « dublinées », en procédure accélérée, réfugiées mais surtout déboutées.

Ainsi, alors que l'Allemagne a réussi à héberger plus de 1,1 million de personnes arrivées en quelques jours, la France, dont le dispositif d'accueil dédié a doublé en 5 ans, n'arrive pas à en héberger le cinquième.

En 2000, seules 3 000 places de Cada existaient. Sous la contrainte du droit européen, notamment des directives « Accueil » de 2003 et de 2013 qui posent le principe de la fourniture d'un logement à toute personne qui sollicite l'asile, la France a augmenté son dispositif d'accueil puisqu'il compte près de 90 000 places fin 2018. Pourtant, malgré cet effort, alors que 109 680 personnes ont déposé une première demande en 2018, seules 56 399 sont entrées dans un hébergement du DNA, soit 42%⁴⁷. Ce ratio est d'autant plus inquiétant que l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), d'un montant de 14,20 € par jour pour un adulte seul non hébergé, n'est pas suffisante pour vivre dignement et assurer son propre hébergement.

Ensuite, l'enregistrement de la demande d'asile conditionne l'accès à un hébergement pour demandeur d'asile et, une fois leur demande d'asile enregistrée, les personnes attendent un à deux mois avant de percevoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Au début de l'année 2017, le délai moyen national d'enregistrement entre la première présentation en Spada (structure d'accueil pour demandeurs d'asile) et l'enregistrement auprès de la préfecture et de l'Ofii était de 35 jours, selon le ministère de l'Intérieur. Des moyens ont été mis en place en 2018 et, à la fin juin 2018, ce délai avait été réduit à 5 jours, mais il ne prend pas en compte le délai d'accès à la Spada. En Île-de-France, il faut parfois des semaines pour joindre le numéro de téléphone payant de l'Ofii permettant de prendre rendez-vous. Constatant quotidiennement les situations d'indigence dans lesquelles se trouvent les personnes qui ne parviennent pas à déposer leur demande d'asile, dix associations ont d'ailleurs saisi le tribunal administratif de Paris en février 2019 pour que soit respectée l'obligation d'enregistrement de la demande d'asile sous 3 jours⁴⁸.

Les Spada (structure d'accueil pour demandeurs d'asile) : Sous tutelle du ministère de l'Intérieur, on compte environ 40 Spada sur l'ensemble du territoire divisées en 12 lots régionaux lors du dernier marché public, favorisant les grands organismes gestionnaires.

Leurs missions ont évolué après la réforme du droit d'asile de juillet 2015 et à la loi du 10 septembre 2018. Les Spada sont désormais la porte d'entrée obligée à l'asile – au côté des CAES – puisque leur première mission consiste à prendre rendez-vous pour les demandeurs d'asile auprès des préfectures. Alors que les préfectures ne délivrent pas assez de rendez-vous, les Spada se retrouvent à devoir réguler elles-mêmes la saturation en gérant à leurs portes l'insuffisante capacité de l'administration.

Ensuite, les Spada ont pour mission la domiciliation, l'accompagnement social et administratif

des demandeurs d'asile. Les prestataires peuvent payer les billets de train vers les lieux d'hébergement et éventuellement le transport vers l'Ofpra et la CNDA. Malgré cela, le cahier des charges de ces structures est très limité. Des prestations essentielles, comme la préparation du récit et de l'entretien Ofpra, l'accompagnement socio-juridique, notamment la demande d'aide juridictionnelle pour la CNDA, ne sont pas comprises. Enfin, les Spada ont nouvellement pour mission de domicilier et d'accompagner les personnes réfugiées non hébergées pour une durée de 6 mois.

Les conditions d'accompagnement en Spada sont particulièrement dégradées : un intervenant social peut suivre jusqu'à 500 demandeurs d'asile et le forfait moyen global alloué à l'accompagnement d'une personne pour 1 an est d'environ 221 euros. En outre, l'accompagnement par la Spada peut prendre fin lorsque la personne ne retire pas son courrier pendant 1 mois, ne se présente pas à un rendez-vous de l'administration ou encore lorsqu'elle est orientée vers un hébergement.⁴⁹



T, Égyptien, témoigne

« Je suis venu [en France] avec un visa D. Je suis allé à la Pada [plateforme d'accueil pour demandeur d'asile]. Mais c'était un peu compliqué pour commencer. Je suis arrivé à la préfecture à Saint-Denis. J'ai fait la queue pendant 3 heures et quand je suis arrivé personne ne parlait anglais. À ce moment-là, je ne parlais pas français. Ils m'ont dit que ce n'était pas leur problème et que je devais chercher quelqu'un pour m'aider. J'ai appelé les gens autour de moi pour savoir si quelqu'un parlait deux langues, français/anglais ou arabe/français. Une personne m'a dit oui mais il parlait pas très bien l'anglais. J'ai alors compris qu'il fallait que je commence par une autre étape : la Pada. Je suis allé à une association qui m'a conseillé d'aller à la Pada à Coallia 92 à Nanterre et après je suis arrivé trop tôt, 5 h du matin, et après j'ai découvert que l'adresse avait changé. Je n'ai pas eu d'hébergement, rien du tout, juste l'ADA, après 35 jours. L'Ofii m'a dit qu'il y a un droit d'hébergement mais qu'il n'y a pas assez de place, et que la priorité est pour les familles, les femmes, les personnes handicapées, les personnes isolées, très âgées avec des problèmes de santé... »

T., réfugié égyptien.

47. Informations recueillies sur le fil Twitter de l'Ofii.

48. Communiqué collectif, « Campements, loterie, services payants : le système d'asile ne répond plus », 7 février 2019.

49. Pour en savoir plus sur les missions des Spada, voir par exemple : <https://www.gisti.org/spip.php?article5117>.

« Pendant les 6 mois [de ma procédure Dublin], j'étais dehors, avec les clochards. J'ai dormi au 115 et il y avait des garçons. On ne m'a jamais placée dans un hôtel, ni 10 jours, ni 15 jours. Je suis allée à l'hôtel une seule fois. Et puis ça n'a jamais recommencé. J'allais parfois à la Croix-Rouge de 22h30 jusqu'à 5h. Puis on nous réveille et on nous met dehors. Maintenant je suis chez un hébergeur solidaire. C'est ni l'Ofii ni l'État. Elle [la personne qui m'héberge] n'est pas payée, l'Ofii ne sait pas que je vis chez elle. Elle m'héberge depuis mars 2018 ».

H., jeune femme guinéenne.

On peut évaluer à 15 000 le nombre de personnes en demande d'asile délibérément exclues de l'accès aux conditions matérielles d'accueil. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, de plus en plus de personnes en sont privées purement et simplement. La loi prévoit en effet de nombreux motifs permettant à l'Ofii de refuser ou retirer les CMA : la non-présentation aux autorités (pour les personnes « dublinées » en cas de fuite ou de retour), l'abandon du lieu d'hébergement, le dépôt de demande d'asile plus de 90 jours après l'arrivée en France, le réexamen ou, évolution très dangereuse, le refus de se rendre dans la région vers laquelle la personne est orientée, qu'un hébergement lui y soit proposé ou non.

Quant aux personnes réfugiées et déboutées de leur demande d'asile qui ont été hébergées dans le dispositif national d'accueil durant la procédure, elles ne peuvent se maintenir dans l'hébergement. De nombreuses personnes déboutées ne pouvant envisager de retourner vers les pays qu'elles ont fuis, et dont la situation administrative est aggravée par les restrictions de plus en plus fortes à l'accès aux différents titres de séjour, ont vu leur possibilité d'accéder à l'hébergement d'urgence restreinte par la jurisprudence du Conseil d'État. Elles se retrouvent placées dans des situations de grande précarité, maintenues dans des situations de rue.

Les campements, à l'origine de nouveaux dispositifs d'hébergement et de tri

Face à ces bidonvilles, la réponse publique à Calais comme à Paris est symptomatique d'une tentative de gestion ponctuelle de la situation qui a abouti à une transformation de l'ensemble du dispositif national d'accueil dans le sens d'un plus grand tri des personnes exilées. Ces réponses ont échoué à apporter une solution durable aux personnes exilées.

Le rôle des élus locaux et des élus locaux dans l'accueil des personnes exilées

Ce rapport se concentre sur le rôle de l'État, ses administrations centrales telles le ministère de l'Intérieur ou l'Ofii, ses organes décentralisés à l'instar des préfetures mais aussi les organismes gestionnaires qui mettent en œuvre sa politique, ainsi que sur les mobilisations des acteurs et actrices de la société civile auprès des personnes exilées. Un type d'acteurs dont le rôle est pourtant déterminant dans l'accueil des personnes exilées mériterait d'être davantage évoqué : celui des élu-e-s de mairies et collectivités territoriales (métropole, pays, etc.).

Les communes jouent un rôle déterminant dans les modalités d'accueil des personnes exilées en France. Elles ont un rôle en matière de santé et de sécurité (accès à l'eau potable, évacuation des déchets, etc.), d'éducation et notamment de la gestion des écoles maternelles et primaires, d'ouverture de logements sociaux, d'accompagnement social principalement par le biais des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou encore d'accès aux infrastructures culturelles et sportives. L'association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), créée en septembre 2018 par des élu-e-s promouvant l'hospitalité⁵⁰,

fait valoir que malgré le caractère régaliens des domaines de l'asile et de l'immigration, l'accueil des personnes incombe, de facto, aux villes qui peuvent prendre l'initiative sur une grande diversité d'actions⁵¹.

Dès septembre 2015⁵², l'État a explicitement incité les mairies à se mobiliser dans l'ouverture de places d'hébergement pour demandeur-e-s d'asile ou de logement pour les personnes réfugiées, arrivées notamment par la réinstallation, dans leur commune. Une aide de 1 000 euros a ainsi été proposée aux communes pour toute ouverture de place entre septembre 2015 et décembre 2017. Comme en témoigne l'association La Clède, la commune du Vigan (30) a ainsi rapidement mis à disposition des hébergements qu'un collectif de 120 habitants s'est appréêté à faire vivre. En l'absence d'orientation de personnes exilées, la commune a fait appel à l'association qui a proposé de mobiliser ces places pour l'ouverture d'un CAO et a assuré l'accompagnement social des nouvelles personnes accueillies en provenance de Calais et Paris. Des liens forts sont tissés avec les habitant-e-s et nombre d'entre elles vivent toujours dans la commune.

D'autres communes particulièrement concernées par l'accueil des personnes étrangères, du fait de leur situation géographique ou des attaches que les personnes exilées y ont développées, ont pu mener des actions qui dépassent les orientations de l'État. À Nantes, face à la création d'un campement en centre-ville, la Ville de Nantes a décidé de mettre à l'abri plus de 600 personnes après avoir demandé leur expulsion au juge des référés du tribunal administratif qui a enjoint à l'Ofii et à la préfecture de proposer des solutions pérennes. Six mois plus tard, les personnes sont pour la plupart, toujours hébergées par la ville. On peut citer également la ville de Briançon qui a mis à disposition une ancienne caserne de CRS, transformé en « refuge solidaire », pour l'accueil temporaire de personnes exilées mais également la ville de Grande Synthe qui a interpellé à plusieurs reprises l'État pour que soient mis en place des services de base à destination des personnes exilées présentes sur la commune. À l'inverse, la mairie de Calais a refusé d'installer des points d'eau pour les personnes exilées vivant dans la ville, et ce alors même que le Conseil d'État l'y avait enjoint dans une décision du 31 juillet 2017.

De fait, l'ANVITA distingue les villes refusant de participer à l'accueil des personnes, celles qui s'investissent dans un accueil digne ou encore les villes rebelles qui souhaitent construire un pouvoir local opposé à la xénophobie.

À Calais comme à Paris, des réponses « humanitaires » ponctuelles

À Calais, depuis la fermeture du centre de Sangatte géré par la Croix-Rouge en 2002, et à l'exception de quelques services comme des douches mises à disposition par le Secours Catholique ou la Maison des femmes gérée par Solid'R, les personnes exilées vivaient dans des « jungles »⁵³, sous la pression de la police les délogeant régulièrement. Aucun service spécifique pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes (alimentation, hébergement, ...) n'était en place.

En janvier 2015, l'État puis la ville s'engagent dans la création d'un centre sur le site d'une colonie de vacances (« Jules Ferry ») visant à répondre à l'urgence humanitaire. Pour la maire de Calais, Natacha Bouchart, l'objectif est également d'éloigner les exilé-e-s de Calais, celle-ci déclarant en août 2014 que l'objectif du centre Jules-Ferry était « de vider à 80 % la ville de ce phénomène ». Concomitamment à l'ouverture du centre, les personnes sont expulsées des différents squats et « jungles » de la ville et sont poussées à rejoindre le campement toléré entourant le centre.

51. Organisation pour une citoyenneté universelle, *Accueillir des migrant.e.s : compétences et responsabilités des villes*, 2018.

52. Voir compte-rendu de la réunion des maires organisé par le ministre de l'Intérieur à Paris 12 octobre 2015 : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/09/cir_40036.pdf.

53. Cf. CFDA, *La loi des jungles*, septembre 2008.

50. Les membres fondateurs de l'ANVITA sont les villes de Grande-Synthe, de Grenoble, de Lyon – d'Ivry-sur-Seine, de Montreuil, de Briançon, de Nantes, de Strasbourg, de Saint-Denis. Pour plus d'informations : <https://villes-territoires-accueillants.fr/>

Le centre Jules-Ferry et le centre d'accueil provisoire (CAP) de Calais

Le Centre Jules-Ferry et le CAP, situés à 6 km du centre-ville de Calais, étaient entourés d'une lande où le campement des personnes étrangères était initialement toléré.

Entre avril 2015 et octobre 2016, le centre Jules-Ferry a assuré chaque jour l'hébergement de 120 femmes et enfants, la distribution de 2 400 repas, l'accès à 30 WC, à 60 douches, à 500 prises électriques et un accueil infirmier de 2 heures.

Le CAP, ouvert en janvier 2016, se composait de 125 containers de 28 m² (12 places chacun), soit une capacité totale de 1 500 places, de 3 lieux collectifs et de WC. Il est entouré de grillages, les entrées et sorties étaient contrôlées via un dispositif de reconnaissance biométrique et des caméras étaient installées tout autour du centre. L'espace par personne (2,3 m²) était inférieur aux standards humanitaires et en cas d'absence de plus de 48 heures, les personnes ne pouvaient plus entrer.

À Paris, face aux bidonvilles qui se multiplient à compter du printemps 2015, on observe une dynamique similaire, cette fois à l'initiative de la ville de Paris qui ouvre, le 16 novembre 2016, un centre de premier accueil (CPA). L'ouverture de ce centre s'accompagne, lui aussi, d'expulsions régulièrement marquées par des violences policières à l'encontre de nombreuses personnes sans hébergement qui attendent une place à proximité du centre⁵⁴.

Le centre provisoire d'accueil (CPA) à Paris

Le CPA, géré par l'association Emmaüs-Solidarité et qui a fonctionné du 16 novembre 2016 au 30 mars 2018, était composé de deux espaces : la « bulle » et le centre d'hébergement. La bulle réunissait des intervenants d'Emmaüs et de l'Ofii dont la mission était d'évaluer la situation des personnes et de repérer les plus vulnérables. Le Samusocial y réalisait également un diagnostic infirmier. Le centre d'hébergement comptait 400 lits, séparés en 8 îlots divisés en chambres de 4 places. Le centre disposait d'une buanderie, de douches et des repas étaient distribués.

De Calais aux CAO, de Paris aux CAES

Parce qu'ils constituent alors des accès uniques et dérogatoires à un hébergement sur le territoire national, le CAP à Calais et le CPA à Paris voient une augmentation du nombre de personnes à leurs abords. Alors que près de 3 000 personnes vivent sur le camp toléré en juin 2015, le gouvernement ouvre plusieurs dizaines de nouveaux « centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais » qui deviendront les « centres d'accueil et d'orientation » (CAO).

En octobre et novembre 2015, 2 000 personnes quittent le camp pour ces lieux qui ont pour mission de mettre à l'abri les personnes exilées quelle que soit leur situation administrative durant une durée d'un mois, le temps qu'elles réfléchissent à leur projet migratoire et le cas échéant, demandent l'asile⁵⁵. Alors qu'en juillet 2016, plus de 10 000 personnes vivent dans le campement, le gouvernement demande aux préfets de créer près de 12 000 places de CAO sur l'ensemble du territoire. Le 25 octobre 2016, le campement est cerné par la police, puis décrété « zone protégée » et une myriade de bus affrétés par l'Ofii conduisent les personnes vers les CAO nouvellement créés.

À Paris, la création du CPA aboutit à l'essaimage d'un nouveau dispositif : les centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES). Alors que l'hébergement au sein du CAP de Calais n'était pas conditionné à un examen de situation administrative, l'hébergement au CPA de Paris après quelques jours est conditionné à l'enregistrement auprès du Cesa, antenne de la préfecture créée pour l'occasion. Après l'enregistrement de la demande d'asile, les personnes sont orientées vers des dispositifs distincts en fonction de leur situation administrative. Les personnes « dublinées » sont notamment orientées vers des Chum, des Prahda et éventuellement vers des Dpar (dispositif de préparation au retour).



Des algecos disposés en enfilade sur un parking en bordure de la ville compose le CAES

Intéressé par la dimension hébergement/examen de situation administrative, le ministère de l'Intérieur a étendu le concept en créant les CAES⁵⁶. Prévu pour une période d'un mois, l'hébergement doit permettre à une personne qui sollicite l'asile de faire enregistrer sa demande puis d'être orientée vers un hébergement distinct en fonction de la situation administrative. Près de 2 900 places de ce type ont été créées sur l'ensemble du territoire. En Île-de-France, 750 places ont été ouvertes vers lesquelles les personnes exilées rencontrées lors de maraudes ou ayant réussi à accéder aux accueils de jour dédiés aux personnes demandant d'asile peuvent être orientées⁵⁷.

54. Violences porte de la Chapelle : www.gisti.org/spip.php?article5705.

55. Voir l'instruction du 20 novembre 2015 relative à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais.

56. Circulaire du 4 décembre 2017. A ce sujet, voir partie 2, chapitre 2, A. 2. « Un accueil sous contrôle », p. XXX.

57. Cf. tableau « Dispositifs d'hébergement : repères », p. XXX.

Aujourd'hui, l'indignité qui se répète

À Calais, depuis l'expulsion des personnes étrangères de la ville improvisée, du centre Jules-Ferry et du CAP en octobre 2016, la mairie et l'État veulent empêcher que se crée un nouveau « point de fixation ». Seuls un service minimal de douches et des points d'eau ont été installés par l'État tandis que les centaines de personnes étrangères qui vivent à Calais font l'objet d'expulsions quasi quotidiennes, empêchant toute installation⁵⁸.

À Paris, l'histoire se répète : des campements se forment et les personnes survivent dans des conditions indignes jusqu'à ce que le camp soit expulsé, le terrain occupé et qu'une partie des personnes soient alors hébergées. Les 30 mai et 4 juin 2018, 2 000 personnes ont été expulsées d'un campement à proximité de la porte de la Villette dans le 19^e arrondissement. En janvier 2019, le campement qui se recréait à l'arrivée de nouvelles personnes sans solution d'hébergement a été expulsé à quatre reprises.

« Quand je suis entré en France pour la première fois, ils m'ont harcelé et m'ont emprisonné pendant deux heures. C'est la seule fois de ma vie où je suis allé en prison. Je n'étais jamais été allé en prison avant cela. Donc, la première fois c'était en France. C'était quelque chose de très puissant que je ne pourrai oublier et c'est très éprouvant quand je me remémore ce moment. Chaque personne le perçoit d'une manière différente. À l'avenir, je ne serai pas quelqu'un qui sera respecté par la société et perçu comme quelqu'un de bien par tout le monde. Je ne veux pas être en prison ou avoir mon nom attaché à cela. Ils ont dit "tu viens illégalement dans notre pays, donc tu dois aller en prison". Ils m'ont mis en cellule pendant quatre heures je pense. »

M., Afghan.

« [...] lorsqu'on était Porte de la Chapelle, ils n'aimaient pas que l'on se regroupe là-bas. On y passait toute la nuit parce qu'il fallait se mettre en premier. Quand Emmaüs ouvrait le matin, c'était les premiers qu'ils prenaient selon le nombre de places disponibles. On était obligé à partir de trois heures du matin de venir se mettre dans la file d'attente. La police faisait une alternance avec la gendarmerie. Ils n'aimaient pas que l'on se regroupe. À chaque fois que l'on se regroupait, ils nous pourchassaient, ils nous disaient de partir. Mais quand même, ils nous ont rien fait de mal. »

M. B., guinéen.

« À La Chapelle, parfois la police arrête et frappe les gens dans les rues. Nous avons souvent eu des problèmes avec la police ici. »

Z., J. et S., Éthiopiens.

Mobilisation de la société civile auprès des personnes non hébergées : entre réponse à l'urgence et volonté de rappeler ses obligations à l'État

Face à ces situations, de nombreuses personnes se mobilisent pour apporter un hébergement, une aide humanitaire, un conseil aux personnes sans hébergement.

L'hébergement privé des personnes en situation d'urgence et l'enjeu de l'épuisement des soutiens

Plusieurs associations et de nombreux collectifs locaux tentent de trouver des solutions pour les personnes non hébergées.

À Angers, devant l'abri de nuit du 115, la plateforme SOS Migrants 49 organise chaque nuit, depuis 2016, une veille accompagnée de boissons chaudes et de nourriture. Lorsque des personnes non hébergées par le 115 se présentent, qu'elles soient en demande d'asile, réfugiées ou en situation irrégulière, les « veilleurs » appellent l'un des 56 « jokers » afin qu'elles puissent être hébergées en urgence pour la nuit.

Un autre collectif angevin réquisitionne des bâtiments vides depuis 2008 pour y héberger les personnes à la rue, quel que soit leur statut. Ainsi, 26 « réquisitions » ont eu lieu en 10 ans. En hiver 2017, près de 70 personnes étaient hébergées à Angers par ce biais. Ce collectif héberge également dans une maison une quinzaine de jeunes non reconnus mineurs par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et pour lesquels un recours devant le juge des enfants est engagé. Ces accueils ne requièrent pas seulement une mobilisation pour l'hébergement mais concernent également les transports, les règles de vie commune, les démarches administratives et le plaidoyer pour qu'une solution pérenne soit trouvée. L'engagement est donc particulièrement grand.

À l'échelle nationale, le réseau JRS Welcome de l'association Jesuit Refugee Service (JRS), ouvert en 2009, a ainsi hébergé, pour l'année 2017, 890 personnes à la rue, équivalant à 75 000 nuitées. Cet accueil mobilise les citoyen-ne-s hébergeur-se-s mais également les équipes de coordination et les tuteurs et tutrices de JRS, qui s'assurent que cet hébergement se déroule dans de bonnes conditions à la fois pour les personnes hébergées et hébergeantes. À la différence des mobilisations précédentes, l'hébergement au sein de JRS France est avant tout une expérience de rencontre réciproque entre accueillants et accueillis visant à partager pendant un temps le quotidien de personnes vivant en France.

Les formes de mobilisation diffèrent en fonction de l'objectif qui leur est donné. Dans un souci de préservation des personnes qui hébergent, afin que ceux-ci ne s'épuisent pas et que les conditions d'un accueil chaleureux et convivial soient les plus préservées possibles, JRS propose un cadre précis à l'engagement : auprès de personnes en cours de demande d'asile, dont l'accompagnement administratif et social est assuré, et pour une durée maximale d'un mois et demi dans chaque hébergement. Au contraire, les collectifs angevins rencontrés ont pour objectif de répondre à l'urgence quelle que soit la situation administrative des personnes rencontrées et reposent sur une mobilisation peu encadrée de leurs membres.

Face à un État qui n'assume pas les besoins urgents, les personnes solidaires ne se ménagent pas et se mobilisent. Certaines sont très sollicitées.

La protection des personnes « aidantes » (lorsqu'elles hébergent mais pas uniquement), exposées à des situations souvent lourdes sur le plan psychique et complexes sur le plan social et administratif, est un véritable enjeu.

58. Pour aller plus loin : Défenseur des droits, Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais, décembre 2018.

De nombreuses associations ont mis en place des ateliers afin de travailler ensemble sur ces situations, mais aussi des systèmes de limitation de l'engagement sur la durée afin de les protéger et de rendre l'action pérenne.

Hélène et Catherine, militantes auprès des personnes exilées à Angers.

Hélène : « La première réquisition à laquelle j'ai participé, c'était en 2008. Beaucoup de réfugiés étant à la rue, nous avons décidé de réquisitionner une maison qui avait appartenu à des religieuses et qui a été préemptée par la municipalité pour accueillir plus de 60 personnes. Depuis, nous avons organisé 26 réquisitions de bâtiments publics ou de SCI qui spéculent sur le foncier. Actuellement, il y a 3 bâtiments réquisitionnés dont un depuis octobre 2017, la Vendange, où sont hébergés 15 mineurs. Ces jeunes sont à la rue parfois avant l'évaluation de leur minorité et puis après l'évaluation, quand ils n'ont pas été reconnus mineurs et contestent l'évaluation devant le juge. Matériellement, c'est très compliqué. Nous sommes ravitaillés par les Restos du Cœur et le Secours Populaire sur l'alimentaire, même s'il faut toujours acheter des compléments, par Emmaüs pour l'ameublement, et nous sommes en lien avec d'autres associations comme le Secours Catholique pour l'aide juridique. Depuis peu, le collectif s'est constitué en association « asile et partage » afin de faciliter nos relations avec les autres acteurs associatifs. Cela rassure car nous étions perçus comme trop militants et certaines associations voulaient rester dans un cadre légal pour leurs actions. »

Catherine : « Nous sommes quelques personnes mobilisées sur la durée à la Vendange, avec un investissement qui peut être conséquent, jusqu'à 25h/semaine, pour les jeunes ; c'est parfois difficile, même quand je me couche je pense à tout ce qu'il y a à faire le lendemain et pourtant je suis retraitée du social.

La prise en charge des jeunes recouvre de nombreux aspects. S'y ajoute la dimension relationnelle voire affective, avec la nécessité d'une juste distance.

Les jeunes suivent des cours de maths et de français au GREF, où ils vont avec des vélos récupérés et réparés car le site est éloigné de la ville, et il n'y a ni bus ni argent pour prendre les transports. Des bénévoles vont également sur place pour leur donner des cours. Pour les problèmes de santé, tout n'est pas couvert par l'AME et là encore il faut compléter. Mais la Vendange va bientôt être évacuée, ce qui empêche de bien investir le lieu. »

Hélène : « Malgré le quotidien, nous avons deux réunions toutes les semaines, une réunion à 18h pour parler de l'organisation de la maison et une à 19h pour parler du plaidoyer. Pour tenir la durée, je suis moins investie au quotidien mais je suis toujours présente à ces réunions. Nous avons sollicité à de nombreuses reprises le conseil départemental, la mairie et la préfecture pour que les jeunes soient pris en charge ou qu'à minima on mette à notre disposition des locaux avec des baux précaires, qui est une demande constante depuis 10 ans. Cela nous a toujours été refusé. On a déjà fait des pétitions en ligne, on s'est rendu dans les locaux du conseil départemental, en vain.

De nombreux jeunes sont à la rue et ce sont parfois les travailleurs sociaux qui nous contactent pour que les jeunes soient hébergés. Nous pallions aux défaillances de l'ASE ou aux insuffisances dans le système actuel de protection de ces jeunes : récemment un couple de jeunes a été hébergé dans un hôtel mais sans leur donner de quoi se déplacer et se nourrir. Ils sont restés deux jours à l'hôtel sans manger jusqu'à ce que j'aie les voir, mais cela fait encore plus de transports et de complications que s'ils étaient à la Vendange. »

L'aide d'urgence auprès des personnes à la rue

Par ailleurs, de nombreux collectifs souvent composés d'habitants des environs des campements se sont mobilisés pour apporter une aide d'abord alimentaire aux personnes à la rue. C'est le cas à Paris du collectif P'tit dèj à Flandres, créé au printemps 2016, qui distribue encore entre 100 et 300 petits déjeuners par jour. C'est le cas également du collectif Solidarité Migrants Wilson créé en novembre 2016 autour du camp de réfugiés avenue Wilson à Saint-Denis. Ce collectif a distribué des repas tous les jours sans exception jusqu'en juillet 2018, parfois pour 1 000 personnes.

Ces distributions sont aussi l'occasion d'informer les personnes, de les orienter vers des associations, de leur traduire des documents, d'échanger, etc.

Elles ouvrent souvent la voie à d'autres actions et mobilisations. De fait, les personnes à la rue ont un grand besoin d'accompagnement administratif, juridique et social, les Spada n'étant pas en mesure d'assurer cet accompagnement. Ainsi, à Paris, la permanence de l'association Baam (Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants) a accompagné 290 personnes principalement non hébergées et le pôle juridique a reçu 60 à 80 personnes par semaine sur l'année 2017. De même, plusieurs associations se rendent régulièrement sur les mêmes campements pour fournir des informations sur la procédure de demande d'asile.

Les collectifs rencontrés ont exprimé faire face à un dilemme. En répondant aux besoins fondamentaux des personnes exilées, tels que les besoins alimentaires, l'accès aux soins ou encore l'hébergement, ils courent le risque de rendre invisibles les besoins des personnes et de se substituer aux obligations qui incombent à l'État. Pour se prémunir de ce risque, de nombreux collectifs accompagnent leurs actions d'urgence d'actions d'interpellation.

Interpeller l'État pour ne pas rendre invisibles les besoins des personnes non hébergées

De nombreux collectifs rencontrés, parce qu'ils touchent aux limites de ce que la mobilisation citoyenne peut assurer mais aussi parce qu'ils souhaitent que la réponse à des besoins fondamentaux soit publique, sollicitent les autorités. Ces sollicitations prennent des formes distinctes : restitution des situations rencontrées quotidiennement sur les campements par le biais des réseaux sociaux pour le Collectif Migrants Wilson, mobilisation dans des cadres inter-associatifs par le biais de communiqués de presse pour les collectifs et associations mobilisées sur les campements parisiens, manifestation et occupation du Conseil départemental à Angers, mais aussi actions contentieuses individuelles pour l'accès à l'hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile. Elles ciblent également des acteurs différents en fonction des besoins : la mairie pour l'accès à l'eau, le conseil départemental pour les prises en charge des mineurs, l'État pour l'hébergement, etc.

Les résultats de ces interpellations varient. Dans certains cas, les mobilisations n'aboutissent pas. Ainsi, le collectif P'tit Dèj de Flandres a décidé de faire grève des distributions afin que la préfecture ou la mairie prennent le relais. Non seulement aucun de ces acteurs n'a pris le relais mais le collectif a même dû faire face à différentes pressions de la part de l'État lors des distributions (expulsions, interpellations policières, retrait du mobilier public, etc.), qui l'ont poussé à s'installer par la suite dans des endroits peu visibles.

Parfois, elles aboutissent à des résultats inattendus, améliorant une situation sans résoudre le problème. SOS Migrants 49 constate que, malgré l'organisation d'une manifestation et d'une grève de l'hébergement d'urgence, le nombre de places n'a pas augmenté. Toutefois, la vigilance des « veilleur-se-s » a permis d'améliorer la prise en charge dans l'hébergement d'urgence : plus de puces de lit, des collations de meilleure qualité ou encore des horaires de prise en charge plus larges.



A Angers, des militantes engagées auprès des personnes exilées témoignent.

Mais elles peuvent aussi permettre une prise en charge par les pouvoirs publics. À Calais, suite à une requête inter-associative relative notamment à l'accès à l'eau, aux douches et aux sanitaires, le tribunal administratif puis le Conseil d'État dans une décision du 31 juillet 2017 ont enjoint la mairie et l'État à mettre en place un dispositif permettant l'accès à ces services de base. Si ceux-ci ont bien été mis en place, l'État y a juxtaposé ses propres objectifs de non reconstitution de « points de fixation » : les points d'eau sont mobiles et l'accès aux douches se fait par des navettes au départ du centre-ville afin que ne se reconstituent pas des campements à leurs abords et bien que cela en complique l'accès pour les personnes exilées. Autre exemple, lorsque le collectif Solidarité Migrants Wilson a décidé d'arrêter les distributions alimentaires le 31 juillet 2018 car les équipes étaient épuisées et qu'elles ne souhaitent pas devenir un palliatif permanent, très rapidement, la mairie a sollicité de façon temporaire l'association gestionnaire Aurore pour distribuer les petits déjeuners. Cette réaction de la mairie interroge sur la solution publique qui aurait pu être trouvée en amont de l'arrêt des distributions du Collectif et sur le rôle de « substitution » aux pouvoirs publics qu'il a pu jouer.

Si la mobilisation citoyenne intervient souvent en l'absence d'action des autorités pour assurer l'accès aux services de base des personnes exilées, l'interpellation régulière des autorités prémunit les associations d'une quelconque « substitution » et place les autorités face à leurs responsabilités.

L'HÉBERGEMENT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE

Un dispositif d'hébergement sous contrainte

Depuis 2015, sous l'effet conjugué d'une augmentation du nombre de personnes déposant une demande d'asile, de l'insuffisance structurelle de places d'hébergement et du développement visible de bidonvilles à différents endroits du territoire, l'État a ouvert en urgence de nombreuses places d'hébergement destinées aux personnes qui demandent l'asile. Certaines de ces places sont ouvertes au sein du dispositif national d'accueil (DNA) dédié aux demandeurs et demandeuses d'asile, d'autres au sein du dispositif d'hébergement d'urgence à destination des personnes en situation de détresse. Aujourd'hui, on compte près de 93 000 places dédiées aux personnes qui demandent l'asile, contre 43 895 en 2015.

Ces places d'hébergement prennent des formes très différentes en fonction des dispositifs auxquelles elles correspondent (CAES, CAO, Cada, Huda, AT-SA, Chum), des territoires d'implantation (rural, urbain) ou encore de l'organisme gestionnaire. Ceci étant, plusieurs dynamiques communes traversent aujourd'hui ce dispositif très morcelé.

Des conditions d'accueil distinctes en fonction du statut administratif des personnes

L'hébergement au sein du DNA est conditionné à la situation administrative des personnes qui doivent avoir enregistré leur demande d'asile pour être hébergées. Exception à cette règle : en CAES ou en CAO, les personnes peuvent être hébergées en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile mais cet hébergement prend fin si elles n'enregistrent pas leur demande dans un certain délai. Le DNA se distingue des dispositifs d'hébergement d'urgence dits « généralistes » dont l'accès dépend de la situation de détresse médicale, psychique et sociale des personnes. Bien que la jurisprudence du Conseil d'État ait fortement affaibli ces principes, les dispositifs d'hébergement d'urgence reposent en effet, dans la loi, sur l'inconditionnalité de l'accès à l'hébergement d'urgence et la continuité de cet hébergement.

Outre de reposer sur une distinction entre les personnes demandant l'asile et les autres, le DNA s'est progressivement structuré autour d'un second niveau de différenciation des conditions d'hébergement, cette fois en fonction de la procédure dans laquelle se trouvent les demandeur-se-s d'asile : en procédure Dublin, accélérée ou normale⁵⁹. Ainsi, les Cada et les AT-SA sont spécialisés dans l'accueil des personnes en procédure normale, tandis que les Huda, CAO et Pradha accueillent les personnes en procédure « Dublin » ou accélérée.

Les CAES, créés en 2017, sont un maillon clé de cette orientation en fonction de la situation administrative. Reprenant l'objectif rarement atteint des CAO et des Chum, ces centres prévoient une mise à l'abri de 30 jours, conditionnée à l'enregistrement de la demande d'asile des personnes hébergées par accès direct au Guda, avant orientation vers le DNA en fonction de leur situation administrative. Au CAES de Montpellier où 80 % des personnes sont en procédure « Dublin », la grande majorité de celles-ci est envoyée dans l'un des Pradha de la région.

Ce tri des demandeur-e-s d'asile en fonction de leur situation administrative est problématique au regard de la qualité variable de la prise en charge selon le type de dispositif d'hébergement, au détriment des personnes

⁵⁹. Voir par exemple l'information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

en procédure Dublin et accélérée. Il est surtout problématique du fait de l'objectif de préparation à l'expulsion de certains centres, nouvellement créés, vers lesquels peuvent être orientées les personnes en procédure Dublin : les Pradha, les DPAR (ou Cara en Île de France) mais également de certains CAO, Huda et Chum où sont regroupées les personnes en procédure « Dublin » afin de faciliter le suivi des assignations à résidence et donc des transferts.

Cette logique de tri est finalement très dangereuse. Les orientations de l'Ofii au sein du DNA sont directives ce qui signifie que si la personne refuse l'orientation ou quitte le lieu d'hébergement qui lui est assigné, elle perd les conditions matérielles d'accueil, à savoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et la possibilité d'être hébergée dans le DNA. Les personnes, notamment en procédure Dublin, sont donc face à un piège : se rendre dans un hébergement d'où elles risqueront d'être renvoyées ou refuser l'orientation au risque de perdre les conditions matérielles d'accueil, et d'être déclarée « en fuite » (ce qui prolonge leur délai de transfert d'un an).

Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dégradées au sein du dispositif national d'accueil

Les missions d'accompagnement des structures du DNA sont limitées. Les Huda et les Cada ont comme missions générales :

- « - l'accueil, l'hébergement et la domiciliation des demandeurs d'asile ;
- l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques ;
- l'accompagnement sanitaire et social ;
- le développement de partenariats avec les collectivités locales et le tissu associatif ;
- l'accompagnement à la sortie du lieu d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. »⁶⁰

Ces missions excluent déjà les missions d'animation, pourtant présentes dans le cahier des charges des Cadas jusqu'en 2015 sous la forme de « l'organisation d'activités de loisirs et occupationnelles »⁶¹. De fait, dès 2015 est précisé le fait que les Cada n'ont pas de mission d'insertion alors même que de nombreuses personnes hébergées dans ces dispositifs ont vocation à s'installer durablement sur le territoire.

Surtout, lorsque l'on observe plus précisément la déclinaison de ces missions générales dans le cahier des charges des structures, l'accompagnement est partiel. Par exemple, les missions des Cada comprenaient encore en 2015 « la préparation de l'entretien avec un officier de protection de l'Ofpra »⁶², mission qui a disparu du nouveau cahier des charges. De même, le recours devant la CNDA se limite désormais à une orientation vers les professionnel-le-s du droit et une information sur les modalités pour la demande d'aide juridictionnelle.

Pourtant, c'est le cahier des charges des Cada qui est le plus détaillé. Par exemple, en matière d'accompagnement lors de la procédure d'asile, le cahier des charges des Cada prévoit « l'aide à l'élaboration du dossier de demande d'asile (formulaire, compléments d'information, courriers relatifs à la procédure), l'appui à la traduction du récit, l'aide dans les démarches auprès de la préfecture pour le renouvellement de l'attestation de demande d'asile, la communication de toute information relative à la procédure d'examen de demande d'asile » là où le cahier des charges Huda est beaucoup plus restreint et évasif. Il indique que les professionnel-le-s du lieu d'hébergement « assurent l'accompagnement des demandeurs d'asile dans les démarches administratives et juridiques ».

Pour assurer ces missions, les ressources allouées à l'accompagnement dans les Cada ont baissé : 1 emploi à temps plein était chargé de l'accompagnement de 10 personnes hébergées en 2007, puis de 10 à 15 personnes en 2011, et désormais de 15 personnes, sauf exception avec l'accord du préfet de département. Mais elles restent bien supérieures aux ressources en Huda ou en Pradha où elles sont d'1 emploi temps plein pour 20 à 30 personnes.

La plupart des organismes gestionnaires rencontrés mènent de fait des actions qui ne figurent pas ou plus au cahier des charges, par exemple en faisant appel à des bénévoles ou en mutualisant les dépenses pour les faire assurer par des permanents.

TYPE	CAES (création : 2017)
OBJECTIF	« Permettre une évaluation immédiate des situations administratives, un suivi des publics hébergés dès le début de la prise en charge et une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement en fonction de la situation administrative des personnes » ⁶³ . À ce titre, les personnes sont hébergées pour un maximum de 30 jours avant orientation vers un dispositif dédié à leur statut.
NOMBRE DE PLACES	2 986 fin 2018
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 à 30 résidents / 24 € par jour et par personne
PUBLIC	Personnes souhaitant déposer une demande d'asile ou demandeuses d'asile après passage au GUDA (toutes procédures confondues)
MISSIONS PRINCIPALES	<ul style="list-style-type: none"> - information sur la procédure d'asile, le droit au séjour des étrangers, l'aide au retour et aide à la constitution du dossier de demande d'asile - prise de RDV et transport vers le GUDA - distribution de kit d'hygiène - restauration (distribution de repas ou de fonds de subsistance) - aide à l'ouverture des droits sociaux et mise en relation avec les services de soins
TYPE	CADA (création : 1991)
OBJECTIF	Assurer l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des DA pendant la durée d'instruction de cette demande. Depuis la loi relative à la réforme du droit d'asile de juillet 2015, les Cada sont conçus comme les établissements pivots du dispositif national d'accueil (DNA).
NOMBRE DE PLACES	42 452 fin 2018
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 15 résidents / 19,50 € par jour et par personne
PUBLIC	Personnes demandant l'asile en procédure normale et personnes vulnérables en procédure accélérée principalement en famille
MISSIONS PRINCIPALES	<ul style="list-style-type: none"> - information sur procédure d'asile par l'opérateur, le droit au séjour des étrangers, l'aide au retour (ARV) - accompagnement dans les démarches administratives et juridiques relatives à la demande d'asile - domiciliation - aide à l'ouverture des droits sociaux et mise en relation avec les services de soins - aide dans les démarches de scolarisation des mineurs

60. Pour une compréhension détaillée des missions des structures d'hébergement, voir l'arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Sur les Cada : arrêté du 15 février 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

61. Décret n° 2011-861 du 20 juillet 2011 modifiant le décret n° 2007-1300 du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'Etat et aux relations avec les usagers.

62. Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

63. Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

TYPE	HUDA (création : fin des années 1990)
OBJECTIF	Assurer l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile. Les Huda ont été conçus pour héberger les DA ne pouvant accéder aux Cada, soit que le dispositif Cada soit saturé, soit que leur statut ne leur permette pas d'y accéder (Dublin).
NOMBRE DE PLACES	20 953 fin 2018 / 42 000 en 2019
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 à 30 résidents / 17€ par jour et par personne
PUBLIC	Personnes demandant l'asile après passage au GUDA (toutes procédures) principalement en famille

MISSIONS PRINCIPALES	<p>Missions identiques aux missions des Cada bien que moins détaillées dans le cahier des charges. S'y ajoutent les missions d'information mais aussi de suivi de l'application de la procédure Dublin : « Ils informent l'étranger :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des implications et du déroulé de la procédure de transfert vers l'État membre responsable de sa demande d'asile, - de la possibilité de bénéficier d'un transfert volontaire vers l'État compétent pour l'examen de la demande d'asile et assurent le contact avec la préfecture compétente pour l'organisation du transfert ; - de la nécessité de coopérer avec la préfecture et les autorités administratives en vue de la réalisation du transfert, et notamment, dans le cas où le demandeur est assigné à résidence, de ses obligations de présentation ; - des droits dont il bénéficie au titre des textes européens applicables dans l'État de transfert ; - des conséquences auxquelles il s'expose en cas de non coopération avec les autorités administratives compétentes⁶⁴»
-----------------------------	---

TYPE	ATSA (création : 2000)
OBJECTIF	La loi du 10 septembre 2018 prévoyait une uniformisation des conditions d'accueil, la circulaire du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale prévoit l'alignement des ATSA sur les Huda
NOMBRE DE PLACES	5 855 fin 2018 / Transformation en Huda
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 à 30 résidents / 15,65 € par jour et par personne
PUBLIC	Personnes demandant l'asile en procédure normale et accélérée principalement en famille

MISSIONS PRINCIPALES	<p>Missions identiques aux missions des Cada bien que moins détaillées dans le cahier des charges. S'y ajoutent les missions d'information mais aussi de suivi de l'application de la procédure Dublin : « Ils informent l'étranger :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des implications et du déroulé de la procédure de transfert vers l'État membre responsable de sa demande d'asile, - de la possibilité de bénéficier d'un transfert volontaire vers l'État compétent pour l'examen de la demande d'asile et assurent le contact avec la préfecture compétente pour l'organisation du transfert ; - de la nécessité de coopérer avec la préfecture et les autorités administratives en vue de la réalisation du transfert, et notamment, dans le cas où le demandeur est assigné à résidence, de ses obligations de présentation ; - des droits dont il bénéficie au titre des textes européens applicables dans l'État de transfert ; - des conséquences auxquelles il s'expose en cas de non coopération avec les autorités administratives compétentes »
-----------------------------	---

TYPE	CAO (création : 2015)
OBJECTIF	Initialement créés pour faire baisser la pression migratoire à Calais, les CAO ont toujours un rôle de « desserrement » de l'hébergement en Ile de France permettant aux personnes évacuées de reconsidérer leur projet migratoire et de bénéficier de l'accompagnement administratif nécessaire au dépôt d'une demande d'asile. Ils assurent également l'hébergement et l'accompagnement des DA.
NOMBRE DE PLACES	Environ 8 995 fin 2018 / 4 500 en 2019 La circulaire du 31 décembre 2018 prévoit la transformation de la moitié des CAO en Huda, Cada ou CPH en 2019 et la suppression de ce dispositif en 2020
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 à 30 résidents / 23 € par jour et par personne

PUBLIC	Personnes souhaitant déposer une demande d'asile ou demandeuses d'asile après passage au GUDA (toutes procédures confondues), principalement isolées. Admissions nationales
MISSIONS PRINCIPALES	En plus de missions similaires aux Huda et aux Cada, les Cao doivent assurer un service de restauration

TYPE	CHUM (création : 2016)
OBJECTIF	Les Chum ont été créés en urgence pour héberger les personnes évacuées des bidonvilles. En tant qu'hébergement d'urgence, ils devaient respecter les principes posés par le Code de l'action sociale et des familles, et héberger les personnes en situation de détresse. Pourtant, les Chum fonctionnent selon des modalités dérogatoires présentées dans un Vademecum des gestionnaires de centres en date du 21 septembre 2016.
NOMBRE DE PLACES	10 000 fin 2018 / Au 1 ^{er} janvier 2019, 8 334 places ont été transformées en Huda et 1 500 en CPH
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 / Prix de journée entre 30 et 45€ / 25€ en 2019
PUBLIC	Personnes « migrantes » en Île-de-France / Admission par la préfecture de région puis par Ofij à compter de 2019

MISSIONS PRINCIPALES	<p>Les Chum avaient des missions identiques aux CAO. Les gestionnaires de Chum, selon le vademecum, devaient cependant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - transmettre les informations sociales et administratives (notamment l'état de santé des personnes) au GIP HIS, à la préfecture et la DRIHL; - décider sans délai des fins de prise en charge selon des motifs illégaux : absence lors d'une visite du GIP HIS, d'absence réitérée aux RDV en préfecture...
-----------------------------	--

TYPE	PRAHDA (création : 2017)
OBJECTIF	Selon les termes du marché public, l'objectif des Prahda est d'assurer l'hébergement et l'accompagnement des DA. Le marché public prévoit que le gestionnaire doit préparer les personnes hébergées au transfert et doit immédiatement signaler à la préfecture toute fuite dans le cadre de Dublin.
NOMBRE DE PLACES	5 351 fin 2018
TAUX D'ENCADREMENT ET PRIX DE JOURNÉE	1 ETP pour 20 à 30 résidents / 15 € par jour par personne
PUBLIC	Personnes demandant l'asile après passage au GUDA (toutes procédures confondues), principalement isolées. Admissions nationales et locales
MISSIONS PRINCIPALES	Missions identiques aux missions des Cada bien que moins détaillées dans le cahier des charges. S'y ajoutent les missions d'information mais aussi de suivi de l'application de la procédure Dublin : « Ils informent l'étranger : - des implications et du déroulé de la procédure de transfert vers l'État membre responsable de sa demande d'asile, - de la possibilité de bénéficier d'un transfert volontaire vers l'État compétent pour l'examen de la demande d'asile et assurent le contact avec la préfecture compétente pour l'organisation du transfert ; - de la nécessité de coopérer avec la préfecture et les autorités administratives en vue de la réalisation du transfert, et notamment, dans le cas où le demandeur est assigné à résidence, de ses obligations de présentation ; - des droits dont il bénéficie au titre des textes européens applicables dans l'État de transfert ; - des conséquences auxquelles il s'expose en cas de non coopération avec les autorités administratives compétentes »

De plus, les budgets des organismes gestionnaires sont souvent trop serrés pour assurer l'ensemble des missions prévues par les cahiers des charges. Les Chum et les CAO, qui ont bénéficié d'une plus grande souplesse financière du fait de leur ouverture en urgence, doivent au 1er janvier 2019 pour les Chum et d'ici 2020 pour les CAO se transformer en dispositifs du DNA avec un prix de journée nettement moins élevé. Passer du statut de Chum ou de CAO à celui d'Huda, par exemple, implique une baisse de plus d'un tiers du prix de journée, avec des conséquences sur l'accompagnement. Les dispositifs devant accueillir les personnes en procédure accélérée ou Dublin (Prahda, Huda, ...) sont progressivement soumis à un budget particulièrement contraint, en deçà des budgets des Cada ayant principalement vocation à accueillir les personnes en procédure normale.

Dans le même sens, les conditions d'hébergement au sein du DNA ont également évolué. Si les Cada, Huda et AT-SA prennent principalement la forme de centres d'hébergement collectif ou « diffus », notamment en appartements en colocation, les dispositifs plus récents que sont les CAO, les Chum et les CAES ont parfois été créés sous la forme d'Algecos ou de centres de loisirs peu conviviaux, transformés en urgence puis pérennisés. Par ailleurs, de nombreux Prahda sont installés dans d'anciens hôtels Formule 1, isolés en périphérie des villes. Le manque d'équipements et de moyens de ces structures est d'autant plus problématique que les durées de séjour sont longues : des personnes orientées à l'ouverture des Prahda à l'été 2017 y étaient toujours un an plus tard.



Les PRAHDA sont généralement situés en dehors des villes, dans des zones autoroutières. En l'absence de place suffisante dans les chambres, casseroles, linges, etc. sont posés sur les rebords des fenêtres.

« Depuis l'époque où je suis hébergé, j'ai rencontré une femme qui s'appelle Julie. Elle est assistante sociale. Elle nous aide. Mais elle ne peut pas faire grand-chose. Nous sommes plus de 300. C'est une situation conflictuelle. Vraiment. Je ne comprends pas pourquoi le gouvernement fait cela. Des centaines de personnes et une assistante sociale [...]. Au début, ils me donnaient 341 euros par mois. Après cela, ils m'ont donné 210 euros par mois. Quand j'ai demandé pourquoi le montant avait changé, ils m'ont dit qu'ils déduisent 130 euros pour le logement. Donc ça me coûte 130 euros par mois. »

A., Soudanais.

[NDR : La personne hébergée à titre gratuit ne perçoit pas le montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile, fixée à 7,40€ par jour et par adulte.]

« Je suis hébergé avec la Croix-Rouge française depuis le mois d'avril et là-bas y'a pas de souci. Avant j'appelais le 115 et ils m'ont hébergé 2 ou 3 jours et puis rien, je dormais dehors. C'était en hiver et après l'hiver ils m'ont trouvé une place en hébergement. Avec les gens au centre, on se comprend. Mais il n'y a pas de quoi se nourrir. Alors chaque mercredi, on me donne 7 tickets restaurants de 6 euros mais ça n'est pas suffisant. Il faut économiser, économiser, et même avec ça, ça ne vaut pas le coup. En plus, je n'ai plus d'argent de l'Ofii depuis le mois de juin et c'est très dur. Et avec les tickets je ne peux pas aller dans tous les endroits que je veux pour avoir la nourriture que j'aime et pas chère. »

M. D., Guinéen.

Un hébergement sous contrôle dans un objectif d'expulsion de l'hébergement et d'expulsion du territoire

Dans le dispositif national d'accueil, l'accompagnement à la sortie de l'hébergement est l'une des missions principales des centres et est préparée dès l'entrée dans celui-ci. Le gouvernement fait en effet de la « fluidité des sorties du parc d'hébergement » une de ses priorités en matière d'hébergement des personnes demandant l'asile⁶⁵. Les modalités de sorties diffèrent selon les situations administratives des personnes hébergées.

L'hébergement comme préparation au transfert des personnes « dublinées »

Pour les personnes « Dublinées », le sort qui leur est promis par le gouvernement est le transfert vers l'État responsable. Dans cet objectif, l'État a créé dès 2017 un dispositif initialement dédié à la facilitation du transfert des personnes en procédure Dublin : le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda). Créés par un marché public remporté par la société d'économie mixte Adoma, 56 Prahda ont ouvert sur l'ensemble du territoire métropolitain à la fin de l'été 2017. Leurs missions sont semblables aux autres dispositifs du DNA mais leur spécificité initiale tient dans l'obligation pour l'organisme gestionnaire de participer à l'application du règlement Dublin. Le marché public Prahda prévoit par exemple que le « transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile devra être préparé par le titulaire en lien avec les services de l'État compétents. » L'opérateur Adoma a mis en place des procédures spécifiques comme la transmission des convocations à la préfecture et installé des bureaux dédiés à la police pour permettre l'obligation de pointage lorsqu'elles sont assignées. Par conséquent, en cas d'absence à l'une de ces convocations, la préfecture pourra faire valoir que la personne avait été informée de cette obligation de pointage et de coopération, ce qui facilite une éventuelle déclaration « de fuite ». Les personnes déclarées en « fuite » perdent leur droit au séjour et aux conditions matérielles d'accueil, et le délai de transfert passe de 6 à 18 mois. À l'inverse, Adoma refuse de notifier les décisions de transfert et exige que les policiers qui souhaitent entrer dans la chambre d'une personne soient munis d'une réquisition.

Le dernier cahier des charges Huda paru le 15 février 2019 va même plus loin que les Prahda en matière de préparation des personnes dublinées au transfert. Les intervenants sociaux de ces centres doivent désormais faciliter l'exécution du transfert en informant les personnes « de la nécessité de coopérer avec la préfecture et les autorités administratives en vue de la réalisation du transfert », « de ses obligations de présentation » en cas d'assignation à résidence. Aucune mention n'est faite d'un accompagnement juridique pour faire valoir le droit des personnes à demander l'asile en France. Les missions de préparation au transfert de ces centres semblent en contradiction avec la déontologie du travail social et la nécessaire confiance entre les équipes d'intervenant-e-s et les personnes hébergées.

L'hébergement comme préparation à l'expulsion pour les personnes déboutées

Dans l'ensemble des dispositifs du DNA et depuis la loi du 10 septembre 2018, les personnes déboutées de leur demande d'asile n'ont le droit de se maintenir dans l'hébergement qu'au terme du mois au cours duquel la décision de rejet a été lue en audience publique ou notifiée pour les décisions sans audience. Cela correspond soit à la fin du mois de la notification de la décision de l'Ofpra, par exemple pour les personnes venant de pays d'origine sûrs ou pour les demandes de réexamen, soit à la fin du mois de lecture publique de la décision par la CNDA. Si elles en ont fait la demande, elles peuvent être hébergées un mois de plus. De leur côté, les personnes réfugiées peuvent se maintenir dans l'hébergement 3 mois renouvelables une fois après la notification de la décision d'accord.

En cas de maintien dans l'hébergement, le préfet, saisi par l'Ofii ou, depuis la loi du 10 septembre 2018, par le gestionnaire peut saisir le juge des référés (tribunal administratif) pour faire sortir les personnes des centres, même pendant la trêve hivernale. Une pression importante, notamment financière, est mise sur les gestionnaires

de structures pour mettre fin aux « présences indues » des personnes déboutées ou réfugiées qui se maintiennent dans les centres, au risque de remettre à la rue des personnes. Sans décision du juge, toute mise à la rue est illégale.

« Je dois pointer pour le Dublin une fois par semaine à la préfecture. Alors, ça devient dur, c'est des tracasseries mais on fait avec. C'est une façon de vous retenir, de vous contrôler tout le temps. Je suis carrément dans une prison à ciel ouvert. J'ai vu des gens attendre pendant deux ans, ils ont dû attendre et ils pètent les plombs à la fin. »

M. M., Congolais.

« L'objectif de nous héberger, c'était aussi de pouvoir nous renvoyer si on était dubliné. L'objectif, c'était que quand la police et la préfecture avaient besoin de vous, ils puissent venir la nuit pour vous prendre et vous mettre à disposition de la préfecture pour qu'on vous renvoie. »

M. B., Guinéen.

Les DPAR

Alors que l'amendement proposant la création de centres de préparation au retour avait été rejeté lors des débats parlementaires en juillet 2015, une circulaire du 22 juillet 2015 invite à la création de dispositifs expérimentaux : les dispositifs de préparation au retour (DPAR). En avril 2015, un DPAR est créé à Vitry-sur-Orne en Moselle. Dix autres structures sont aujourd'hui en fonctionnement (Bas-Rhin, Haut Rhin, Bouches-du-Rhône, Moselle, Haute-Garonne, Paris, Rhône, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis) pour un total de 750 places.

Les DPAR combinent l'hébergement dans des structures non fermées gérées par des opérateurs, le suivi en vue du retour et l'assignation à résidence. Selon le ministère de l'Intérieur, ces dispositifs ont pour objectif de faciliter l'éloignement des personnes en situation irrégulière, éligibles à l'aide au retour volontaire « en recherchant les conditions de l'adhésion des intéressés dans le cadre d'une pédagogie active ». Si l'objectif de retour n'est pas atteint sur la base du volontariat, il peut être organisé de manière contrainte.

Face à des cahiers des charges dont les missions s'éloignent de celles du travail social, la marge de manœuvre des organismes gestionnaires est limitée. En effet, le recours de plus en plus fréquent à la procédure des marchés publics, plutôt qu'à des subventions, conduit les organismes à assurer un rôle de prestataire et non plus de partenaires dans un rapport très descendant de l'État. Ces marchés publics, dont les financements sont de plus en plus contraints et qui concernent des territoires de plus en plus grands, favorisent les grands organismes gestionnaires nationaux au détriment des acteurs locaux.

De plus, de nombreux organismes (sociétés d'économie mixte telles qu'Adoma, entreprises à l'instar de CVH qui gère la Spada à Angers, etc.) s'engagent dans la gestion de dispositifs avec un but lucratif, voire en ayant recours à des investissements privés, introduisant des logiques bien loin des pratiques et valeurs associatives.

Ce contexte met en difficulté les associations historiques, notamment locales, engagées dans l'hébergement et l'accompagnement des personnes exilées⁶⁶.

65. Information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

66. Voir notamment, FAS, « Appels d'offre sur l'hébergement : décryptage et points de vigilance », 10 octobre 2016 ou Anne-Sophie Simpere, « Spéculer sur l'insertion des demandeurs d'asile en France, un nouvel investissement rentable pour les financiers », 5 mars 2018.

Mobilisation de la société civile auprès des personnes hébergées

Les organismes gestionnaires de structures d'hébergement sont généralement en relation avec des bénévoles et des associations issues de la société civile pour des actions comprises ou non dans le cahier des charges, selon des modalités d'articulation variables, mais généralement peu tournées vers des interpellations communes.

Une grande palette d'actions auprès des personnes hébergées

Le type de dispositif influence fortement les actions que souhaitent mener les équipes bénévoles. Le passage d'un dispositif à un autre ou l'ouverture sur un territoire d'un nouveau dispositif suscitent des interrogations sur les activités à mener auprès des personnes qui y sont hébergées. L'objectif de l'intervention n'est effectivement pas le même dans un centre de court séjour et de tri comme un CAES, dans des dispositifs de préparation à l'éloignement où les personnes sont assignées à résidence, voire où ont lieu des contrôles de police comme dans certains Praha, Chum ou DPAR, que dans un Cada où le séjour des demandeur-e-s d'asile s'inscrit dans la durée. Cette réflexion sur le sens et l'objectif de l'action en fonction du dispositif d'hébergement est essentielle : reconnaissance de la présence des personnes, observation des modalités d'accueil, complémentarité citoyenne par rapport aux missions du travail social...

Même dans les dispositifs d'hébergement où les personnes sont accueillies de manière durable et sont accompagnées dans leur demande d'asile, l'intervention des bénévoles pose question. Elles peuvent porter sur des missions qui ne sont plus comprises dans leur cahier des charges et qui ne sont plus financées, telles que l'apprentissage du français, des temps collectifs autour d'activités socio-culturelles, ou encore des activités favorisant l'accès à l'emploi ou à la formation des personnes exilées. Les cahiers des charges des dispositifs Huda et Cada incitent d'ailleurs ouvertement les gestionnaires à développer des partenariats avec le tissu associatif de proximité pour animer ces actions.

D'autres actions ne sont simplement ni financées ni mentionnées. Ainsi, les bénévoles sont aussi mobilisé-e-s en milieu rural pour assurer le transport des personnes à la préfecture ou vers les dispositifs de soin, que l'État ne finance pas. De même, plusieurs structures orientent vers des permanences locales de la Ligue des droits de l'Homme, de la Cimade ou d'autres collectifs pour les questions juridiques relatives à la procédure « Dublin » et à la régularisation.

Les associations sont aussi sollicitées lors des périodes où les personnes n'ont pas leurs droits ouverts, ou bien n'ont plus de droits, en amont comme en aval de la procédure d'asile. Ainsi, les Restos du Cœur ou le Secours Populaire sont régulièrement sollicités par les structures lorsque les personnes ne perçoivent pas encore l'ADA. Les collectifs locaux, notamment ceux du Secours Catholique, sont également sollicités par les organismes gestionnaires lorsque les personnes sont déboutées de leur demande d'asile et vont être mises à la rue. Ces constats interrogent : quelles modalités d'action favorisent la complémentarité des rôles entre bénévoles et travailleur-se-s sociaux-ales ? Où placer le curseur entre les missions qui doivent être assumées uniquement par les gestionnaires et celles où les bénévoles interviennent ? S'agit-il de se tenir aux missions qui ne sont pas inscrites dans le cahier des charges ? La réponse n'est pas unilatérale car de nombreuses structures font plus que les missions du cahier des charges dans certains domaines mais comptent sur des bénévoles pour des tâches prévues par celui-ci et qu'elles ne peuvent assurer. De même, certaines missions fondamentales non inscrites et non financées reposent principalement sur les bénévoles, à l'instar des ateliers de français ou des transports.

Comment s'assurer que ces actions bénévoles ne contribuent pas à sous-évaluer les besoins des personnes hébergées ?

Une diverse articulation des rôles entre bénévoles et gestionnaires

L'articulation des rôles entre acteurs issus de la société civile et organismes gestionnaires de structures d'hébergement varie. À Nantes, le bénévolat individuel s'est développé - notamment par les CAO - là où il y a une dizaine d'années il ne se faisait que via des structures organisées comme les Restos du Cœur, le Secours Catholique ou le Secours Populaire. Au sein de plusieurs organismes gestionnaires rencontrés, tels que Forum Réfugiés-Cosi ou l'ACSC, l'action des bénévoles directement au sein des organismes gestionnaires s'est développée au point que des postes nationaux soient consacrés à son animation. Dans plusieurs structures, ce bénévolat direct fait l'objet d'une charte d'engagement précisant le cadre d'intervention et de coordination entre bénévoles et salariés. Ces conventions se rejoignent sur plusieurs points : la confidentialité, les limites de l'engagement personnel, la non-discrimination, etc. Ceci étant, certaines structures telles que Forum Réfugiés-Cosi vont plus loin en retirant le bénéfice des activités bénévoles aux personnes déboutées dont l'accompagnement social cesse, et insistent également sur une exigence de confidentialité à l'externe quant à ces activités.

Des partenariats sont noués avec des collectifs et des associations autonomes qui interviennent dans les centres ou vers lesquels les personnes sont orientées. L'AT-SA de Saint-Nazaire, par exemple, a fait le choix de n'avoir aucun bénévole dans sa structure pour que les missions restent distinctes et que les personnes créent des liens en dehors du lieu d'hébergement. Elle conventionne en revanche avec des associations en dehors de la structure. Dans ce cas, recourir à une convention peut permettre de sécuriser le cadre d'intervention, avec le risque d'une institutionnalisation du soutien apporté par des bénévoles. Ces difficultés sont particulièrement vives au moment des sorties d'hébergement. Les structures gestionnaires, et les bénévoles en leur sein, font face aux limites de leur cahier des charges et le secteur associatif est alors régulièrement appelé à la rescousse.

La possibilité de stratégies communes ?

La recherche d'une complémentarité d'actions entre acteurs et actrices de la société civile et certains organismes gestionnaires dans l'accueil des personnes étrangères, pourrait également prendre la forme d'une interpellation commune du public et des pouvoirs publics en faveur des personnes hébergées.

Cette stratégie nécessite au préalable une analyse partagée de la situation et du rôle de chaque acteur. Or, dans les différents entretiens réalisés, les organismes gestionnaires ont opéré à de nombreuses reprises une distinction entre « bénévoles » agissant à titre individuel sur des actions plutôt « distributives » d'une part, et « militants » issus de collectifs perçus comme « trop extrémistes » voire « instrumentalisant des situations individuelles pour des causes politiques » d'autre part. Dans les entretiens avec les intervenant-e-s de dispositifs de préparation au transfert ou à l'éloignement particulièrement, la distinction entre bénévoles de grandes associations qui apportent des aides alimentaires et vestimentaires d'urgence et bénévoles menant des actions d'alerte et d'interpellation ressort très fortement.

Pour de nombreuses associations et collectifs issus de la société civile, cette distinction est trop stricte. En effet, une même association ou un même collectif, peut porter à la fois des actions d'aide opérationnelle et des actions d'interpellation, que celles-ci se déroulent à la même échelle ou à des échelles différentes, de manière concomitante ou décalée. Surtout, cette distinction omet le fait qu'une situation peut bénéficier d'une mobilisation plurielle et distincte, surtout si ces stratégies font l'objet d'une explicitation et, éventuellement, d'une mise en commun. Les équipes des dispositifs d'hébergement ont des postures très variées par rapport à la capacité d'interpellation des acteurs de la société civile : certains souhaitent montrer la limite de leur action à la société civile afin éventuellement que celle-ci intervienne ; d'autres, comme un directeur de Chum en Île-de-France, sont méfiants par rapport aux associations de la société civile qu'il considère « politisées et déconnectées des urgences que vivent les personnes étrangères » ; d'autres enfin, comme l'équipe d'un autre Chum francilien, font part aux associations des difficultés et situations qu'ils rencontrent afin d'impulser des actions collectives.

De fait, il existe aujourd'hui peu d'espaces investis en commun entre associations de la société civile et organismes gestionnaires pour discuter des rôles des différents acteurs mobilisés auprès des personnes étrangères et envisager des stratégies communes. Certaines fédérations (FAS, UNIOPSS) tentent de jouer ce rôle. Des espaces d'échanges existent également au niveau individuel entre personnes exilées, bénévoles - personnes militantes et intervenants et intervenantes sociales.

Dominique, bénévole au Secours Catholique de Montpellier, coordonne les ateliers d'apprentissage du français animés par des bénévoles au CAES de Montpellier :

« Quand le centre était un CAO, les personnes restaient en moyenne un an. Nous avons organisé 10 groupes de 5 personnes environ qui avaient deux ateliers d'1h30 par semaine, ce qui permettait d'envisager un véritable apprentissage de la langue et de mesurer les progrès effectués. Depuis que le centre s'est transformé en CAES, les personnes ne restent plus que trois semaines, ce qui nous a obligés à revoir notre organisation : les bénévoles sont présents tous les après-midi à l'exception du vendredi pendant 2h et proposent aux personnes de leur apprendre ce qu'elles souhaitent. À l'époque du CAO, l'objectif principal des ateliers de français était de les aider à avoir un bagage suffisant pour se débrouiller au quotidien et, dans un second temps, de leur signifier notre considération. Depuis le passage au CAES les objectifs se sont inversés : nous avons continué à assurer une présence extérieure aux travailleurs sociaux, nous ne voulions pas les laisser tomber mais l'objectif d'apprentissage du français était secondaire.

Depuis la rentrée de septembre 2018, le CAES accueille des familles. Nous avons essayé d'organiser un accueil spécifique pour les enfants, que nous espérions aider dans leur scolarisation (pour les plus grands), ou dans leur socialisation. Mais les enfants ne sont pas venus, ils restaient avec leurs parents (souvent des femmes seules). Depuis, le GREF a repris le flambeau, les bénévoles du Secours Catholique ayant préféré s'orienter vers d'autres activités où ils se sentaient plus utiles (c'est aussi mon cas).

Les exilés venaient aussi au café solidaire que nous animons le week-end à Montpellier, grâce à une carte de transport qu'ils avaient pour 3 euros par mois. Nous avons aussi organisé des sorties à l'extérieur de la ville. Aujourd'hui ce n'est plus possible car, pour trois semaines, on ne leur délivre pas de carte de transport.

Nos actions étaient encadrées par une convention signée avec l'association gestionnaire du CAES autour de trois activités : FLE, vestiaires et transports pour les démarches administratives. Les relations avec l'association qui gère le CAES étaient très bonnes mais il n'était pas très facile de se mobiliser devant la situation décrite plus haut, en plus dans un cadre assez déprimant (des algecos dans une zone de bureaux). Nous avons équipé la salle commune d'une télévision mais aussi de chaises et de tables récupérées à l'université pour les ateliers car il n'y avait rien. »

LE LOGEMENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES

Le droit au logement est un droit fondamental. Il est inscrit aussi bien au niveau international (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25), européen (convention européenne des droits de l'homme, art. 8 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 34) que français (loi Quillot de 1982, loi Mermaz de 1989, loi Besson de 1990).

Si les personnes exilées, quelle que soit leur situation administrative, peuvent prétendre à un logement stable dans le parc privé, elles sont confrontées à différents obstacles pour se loger (ressources absentes ou insuffisantes, manque de réseau, absence de personnes garantes, etc.). Une fois une protection obtenue, qu'il s'agisse du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, les personnes relèvent en matière d'accès au logement des règles du droit commun. Ainsi, elles peuvent accéder à un logement dans le parc social, auquel n'ont pas accès les personnes en cours de demande d'asile ou déboutées. En France, le code de la construction et de l'habitat prévoit que « le droit à un logement décent et indépendant, [...], est garanti par l'État à toute personne

qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »

Le nombre de personnes reconnues réfugiées a augmenté ces dernières années, passant ainsi de 21 000 personnes protégées par l'Ofpra et la CNDA en 2014 à 46 700 en 2018⁶⁷. Face à un nombre plus important de personnes protégées devant accéder au logement, les limites de l'accès au logement privé ou social se sont fait jour.

L'État a donc développé de nouveaux dispositifs dédiés aux personnes réfugiées tandis que de nouveaux acteurs de la société civile et du secteur privé se sont engagés dans l'hébergement des personnes réfugiées, invitant l'État à développer de nouvelles politiques publiques.

Le développement des dispositifs publics d'accompagnement et de logement des personnes protégées

Les limites des dispositifs de droit commun

En matière d'accompagnement et d'accès au logement, les personnes réfugiées peuvent se tourner vers les dispositifs dits de « droit commun ». Mais ceux-ci, souvent saturés ou peu adaptés, ne parviennent pas à répondre à l'ensemble des besoins des personnes réfugiées. Cela est aggravé par le fait que l'absence d'accompagnement et de logement peut compliquer l'accès à d'autres droits.

Des délais de délivrance des titres de séjour qui empêchent l'accès aux droits

La délivrance du titre de séjour est conditionnée par la reconstitution de l'état civil par l'Ofpra et l'établissement des documents tenant lieu d'acte d'état civil. Le délai moyen de délivrance a été de 145 jours en 2017 et de 124 en 2018. Pourtant, ces documents sont indispensables pour l'ouverture des droits sociaux, dont l'accès au RSA. Comme solution transitoire, la loi a prévu que l'Ofii établisse une attestation provisoire censée permettre l'ouverture de droits sociaux en l'absence des documents d'état civil.

Même après l'obtention de l'acte d'état civil, la délivrance d'un titre de séjour peut prendre près d'un an et demi, certaines préfectures conditionnant la délivrance à la signature auprès de l'Ofii d'un contrat d'intégration républicaine (CIR) ou d'une visite médicale, pourtant non obligatoires.

Les personnes réfugiées qui n'ont pas d'hébergement ou de logement rencontrent de graves difficultés pour obtenir une domiciliation sans laquelle aucun de leurs droits ne peut être ouvert ou renouvelé. De même, certaines préfectures exigent une attestation d'hébergement pour la délivrance du titre de séjour. Les personnes réfugiées ne pouvant s'en procurer se retrouvent au mieux avec un récépissé de demande et non le titre lui-même, ce qui est source de difficultés pour trouver un emploi ou un logement.

Un dispositif d'accompagnement des réfugiés insuffisant

Pour les personnes réfugiées, aux difficultés liées aux démarches administratives (obtenir une nouvelle domiciliation, un acte de naissance, une carte de séjour) s'ajoute celle d'obtenir un accompagnement social et juridique pour y faire face.

Comme l'indique la stratégie nationale développée par Alain Regnier, délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés : « la majorité des réfugiés ne bénéficient d'aucun accompagnement spécifique alors que

67. Ofpra, Les premiers chiffres de l'asile 2018, janvier 2019.

l'accompagnement social de droit commun a souvent des difficultés à prendre en charge ce public spécifique (non maîtrise de la langue, problématiques spécifiques...). » En effet, si les personnes réfugiées peuvent se tourner vers les dispositifs d'accompagnement social mis en place par le département ou les caisses des affaires familiales, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, ces dispositifs sont bien souvent surchargés, peu adaptés ou posent des conditions à l'accompagnement social que ne peuvent remplir les personnes réfugiées, à l'instar d'une domiciliation ou d'un hébergement.

Pour tenter de pallier les difficultés du droit commun, l'appel d'offres pour les Spada prévoit, à partir de janvier 2019, une domiciliation et un accompagnement pendant 6 mois une fois la protection obtenue. Si cet accompagnement répond à un besoin fort en l'absence d'amélioration des dispositifs de droit commun, ces nouvelles missions ne font pas l'objet d'une augmentation des financements alloués aux Spada. Le risque est donc important que les organismes gestionnaires rencontrent des difficultés pour assurer un accompagnement approfondi des personnes protégées.

Le difficile accès au logement

En matière d'accès au logement, les personnes réfugiées peuvent faire une demande de logement social, mais ce dispositif est particulièrement saturé : l'attente peut durer de 6 à 10 ans à Paris, et en moyenne 3 ans dans les autres départements d'Île-de-France.

L'accès au logement privé est également rendu difficile par de nombreux freins rencontrés par les personnes réfugiées tels que l'impossibilité de pouvoir verser une caution, l'absence de garant en l'absence de réseau en France, les délais dans l'ouverture des droits, notamment au RSA, puis la difficulté à trouver un travail pour pouvoir assurer le paiement d'un loyer, etc.

Dans une circulaire relative au logement des réfugiés en date du 12 décembre 2017, le ministère de l'Intérieur liste les dispositifs de droit commun auxquels peuvent prétendre les personnes réfugiées au même titre que les autres personnes mal logées : intermédiation locative entre un bailleur et un ménage par le biais d'une agence immobilière à vocation sociale ou d'une association, l'accompagnement vers et dans le logement dit AVDL financé par le fond de solidarité pour le logement, etc.

« Après avoir obtenu la protection subsidiaire, qu'en a-t-il été de votre hébergement ? Rien. Ils m'ont dit que je devais attendre parce que beaucoup de personnes attendent. Il y a un dispositif de logement social, vous savez peut-être. Mon assistant social a fait les démarches pour ça, mais il y a tellement de personnes avant moi dans la liste, je suis toujours en attente. Pour avoir un logement, il faut travailler. J'ai trouvé un travail maintenant, donc j'ai besoin d'avoir des fiches de paie pour être en mesure d'avoir un logement. Mais si tu ne travailles pas, c'est très compliqué d'avoir un logement. »

P., Afghan.

Le développement de dispositifs publics spécifiques

Dans ce contexte, l'État a développé différents types de programmes dédiés aux personnes réfugiées : des programmes mobilisant les dispositifs de droit commun, des CPH et la plateforme DIHAL pour le logement des réfugié·e·s.

Les programmes adaptant les dispositifs de droit commun à la situation particulière des personnes réfugiées

Plusieurs programmes ont été développés ou créés qui mobilisent des dispositifs de droit commun et les adaptent à la situation particulière des personnes réfugiées notamment en proposant un accompagnement renforcé. À titre d'exemple, le programme ACCELAIR, porté par Forum Réfugiés-Cosi depuis 2002, propose un accompagnement conjoint vers le logement et l'emploi pour les personnes reconnues réfugiées depuis moins d'un an. L'accès au logement passe par une articulation fine avec les bailleurs de logements sociaux

et le recours à des dispositifs d'accompagnement de droit commun tel que le dispositif d'accompagnement social lié au logement (ASLL). En 2017, 1 219 ménages ont été accompagnés par ce programme. Celui-ci est porté par un organisme gestionnaire qui a développé une expertise spécifique dans l'accès au logement et à l'emploi des personnes réfugiées, Forum Réfugiés-Cosi, et est financé par l'État principalement par le biais du fonds européen « asile, migration et intégration » (FAMI).

Le Groupe d'accueil et de solidarité (GAS), pour sa part, a développé son propre parc locatif. Le GAS est une association créée en 1979 et située à Villejuif, qui propose des hébergements temporaires à des personnes réfugiées et les accompagne vers des solutions de logement durable. Elle propose également une activité de mobilier solidaire qui consiste à collecter du mobilier pour le redistribuer gratuitement à des ménages de personnes réfugiées.

Pour une partie de ces hébergements, le GAS fait fonction de locataire auprès de propriétaires du secteur privé ou du secteur public qui lui confient la gestion de la location de leurs biens. Le GAS conclut aussi des partenariats, par exemple avec Solidarité nouvelle pour le logement (SNL) à Boissy-Saint-Léger. Le GAS assure également un accompagnement vers le logement pour des personnes réfugiées qui ne sont pas hébergées dans son parc.

Des expérimentations ont également été encouragées à l'initiative de l'État à l'instar du protocole d'accord national pour l'accueil des jeunes réfugiés signé entre l'État (DIHAL et DGCS) et la FAS, l'UNAF0, l'ALJT et l'UN-HAJ en octobre 2016. Ce protocole concerne exclusivement les personnes réfugiées de moins de 25 ans qui ne perçoivent pas le RSA. Elles reposent sur la mobilisation de la garantie jeune pour permettre l'accès aux foyers de jeunes travailleurs, aux résidences sociales jeunes ou à d'autres dispositifs de logement dédiés aux jeunes. Mais l'accès à la garantie jeune, pré-requis pour accéder au logement, est très difficilement accessible aux personnes réfugiées puisqu'elle requiert notamment la maîtrise du français. Cette condition a fragilisé l'ensemble du protocole et illustre l'inadaptation de certains programmes de droit commun à la situation particulière des personnes réfugiées.

Les centres provisoires d'hébergement

Régie par le code de l'action sociale et des familles, la mission des centres provisoires d'hébergement (CPH) est « d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement linguistique, social, professionnel et juridique des personnes qu'ils hébergent, en vue de leur intégration ». Les CPH sont destinés aux personnes réfugiées vulnérables orientées par l'Ofi⁶⁸. Le prix de journée en CPH pour une personne est aujourd'hui de 25 euros.

En 2015, on comptait seulement 1 083 places en CPH. L'État a lancé une campagne importante de création de places CPH dans l'objectif de rattraper un parc largement insuffisant compte tenu des besoins. En 2016-2017, 2 000 places supplémentaires ont été créées. La circulaire du 12 décembre 2017 annonce la création de 3 000 places supplémentaires par appel à projets en 2018 et 2019, précisant que seraient favorisées les places créées pour les moins de 25 ans et les transformations de places de CAO en CPH.

En janvier 2019, plus de 100 CPH (dont la moitié ouverts en 2018) et 5 207 places existaient.

La plateforme nationale pour le logement des réfugiés

Cette plateforme a été créée par le premier plan gouvernemental « migrants » de juillet 2015. Elle est pilotée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et gérée par le GIP Habitat. Cette plateforme recense des logements vacants dans le parc privé ou public dans des zones « détendues » en matière de demande de logement, c'est-à-dire hors des métropoles régionales, mais accessibles en transports. Elle opère ensuite un appariement entre une personne ou une famille réfugiée et un logement. Si l'appariement fonctionne, un organisme est alors mandaté pour assurer l'accompagnement social pour un an avec un budget de 1500 euros par personne.

68. Articles L349-2 et L349-3 du Code de l'action sociale et des familles.

Seules les personnes hébergées dans le DNA ou dans l'hébergement d'urgence peuvent être orientées vers la plateforme DIHAL, à l'exclusion des personnes non hébergées ou hébergées par leurs propres moyens. Cette condition poursuit un objectif de fluidité dans l'occupation des places d'hébergement du DNA davantage qu'un objectif de réponse aux besoins des personnes réfugiées.

Le logement proposé se situe obligatoirement en dehors du département de résidence des personnes réfugiées dans un objectif de « mobilité » des personnes exilées. Bien plus, une seule proposition de logement est faite aux personnes réfugiées. Cette proposition unique est fortement problématique compte tenu des cahiers des charges Cada et Huda du 15 février 2019 qui précisent que « tout refus de logement proposé non justifié entraîne la fin de prise en charge de la personne bénéficiaire d'une protection internationale. »

Ce dispositif, qui implique de quitter à nouveau tous ses repères pour s'installer dans une région isolée et nie la possibilité des personnes réfugiées à pouvoir choisir leur lieu de vie, n'a permis d'héberger qu'un nombre relativement faible de personnes réfugiées : entre 2015 et avril 2018, 1 600 logements ont été captés par la plateforme pour reloger 5 700 personnes⁶⁹. En 2018, 8 700 logements ont été mobilisés pour 19 000 personnes relogées, ce qui monte une singulière augmentation. Le gouvernement souhaite trouver 16 000 logements pour loger les personnes se trouvant dans la région ou proposer des places au niveau national en particulier pour les réinstallées.

Que ce soit dans les dispositifs destinés aux réfugiés ou dans le droit commun, le manque de places reste important et laisse un très grand nombre de personnes sans logement adapté. Ainsi, en 2017, 12 098 personnes réfugiées (soit 60 %) sont sorties de ces structures d'accueil sans relogement⁷⁰. Les relogements sont effectués principalement par les Cada et très rarement par les autres lieux d'hébergement comme les CAO ou les Pradha.

De façon inédite, le nombre de personnes réfugiées hébergées dans le DNA au-delà du délai de 3 mois renouvelables 1 fois soit les 6 mois durant lesquels les personnes réfugiées peuvent se maintenir dans l'hébergement, atteint des proportions importantes. Au 1^{er} mai 2018, 7 800 personnes, soit 9 % des places du DNA, étaient des réfugiées dites « en présence indue »⁷¹.

À Paris, on a observé la présence de nombreuses personnes réfugiées lors des évacuations régulières des « campements » : sur les 1 017 personnes évacuées du camp du Millénaire le 30 mai 2018, par exemple, plus d'une centaine de personnes étaient réfugiées, selon les services de l'Ofii⁷².

Quand la mobilisation de la société civile inspire l'État

L'hébergement citoyen des personnes réfugiées : un hébergement spécifique qui attire de nouveaux acteurs

La mobilisation de nouveaux acteurs

De nombreux programmes d'hébergement solidaire à destination des personnes réfugiées se sont développés au sein d'associations préexistantes ou de nouvelles associations ou collectifs créés spécifiquement dans cet objectif. Certains font appel aux citoyens volontaires tels que Réfugiés Bienvenue (2015); d'autres structures mobilisent leurs réseaux de bénévoles, sur la base du volontariat et hors du cadre de leur propre bénévolat. Le site « Sursaut citoyen » inventorie toutes les initiatives dans ce domaine. Cet hébergement en famille d'accueil est en général prévu pour une courte durée, le temps que les personnes trouvent une solution plus durable.

69. Plateforme nationale pour le logement des réfugiés, présentation et fonctionnement, avril 2018, page 5.

70. Rapport d'activité 2017 de l'Ofii.

71. Ministère l'Intérieur, Note du 6 juillet 2018 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile.

72. Le Monde, « Après celui du millénaire, deux autres camps de migrants évacués à Paris », 4 juin 2018.

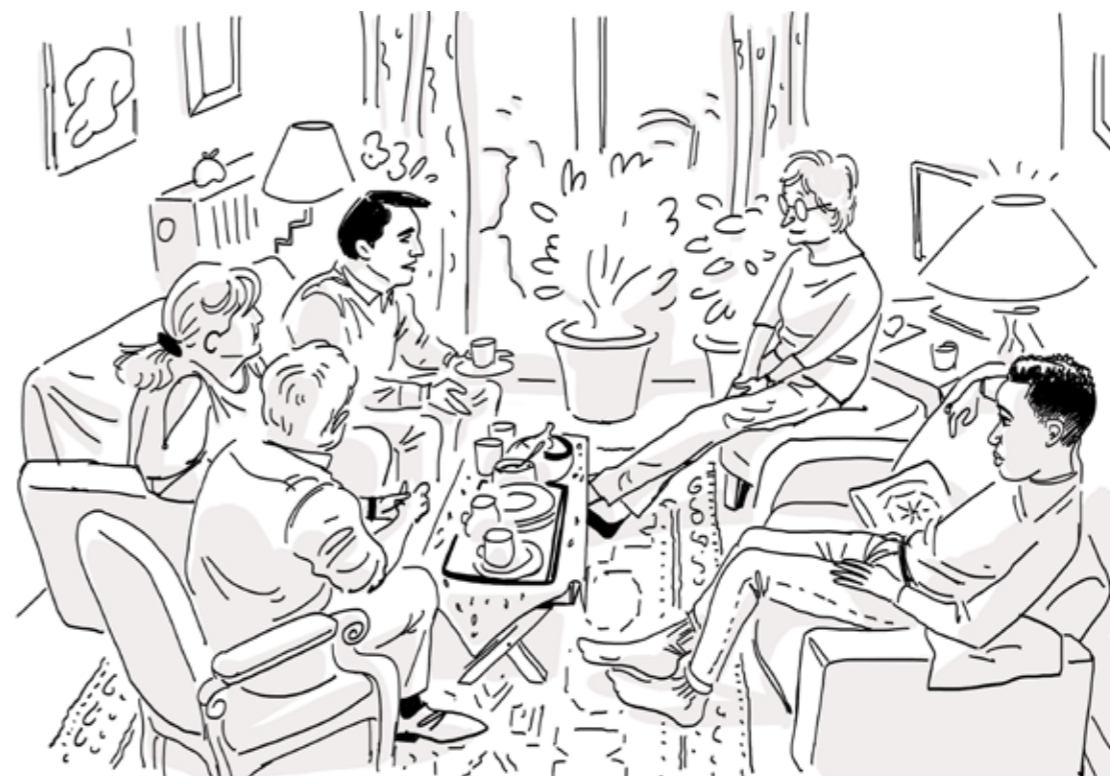
De nouveaux acteurs, plus proches du milieu de l'entrepreneuriat social, voire issus du secteur marchand, sont récemment apparus, se départissant de l'approche humanitaire et socio-politique au profit d'une approche plus « pragmatique ».

Lancé à l'été 2015 par l'association Singa, le programme Calm (Comme à la maison) vise à favoriser la rencontre entre des personnes réfugiées et une « société d'accueil ». Il part du constat, établi dans le cadre de l'enquête Parcours et profils de migrants réalisée en 2006, selon lequel 12% des personnes réfugiées ne disposent pas de liens avec les citoyens français ou les citoyennes françaises⁷³. L'hébergement en famille d'accueil est prévu pour une durée comprise entre 3 et 12 mois. « La cohabitation doit permettre aux personnes accueillies de pratiquer la langue française, de se familiariser avec les codes socio-culturels français, de se créer un « réseau » social et professionnel en vue de la réalisation du projet d'inclusion. »⁷⁴ À l'heure actuelle, le programme existe à Lille, Paris, Montpellier et Lyon et se développe progressivement dans les régions alentours.

L'entreprise Airbnb a elle aussi lancé un programme en juin 2017, Open Homes, qui consiste à proposer gratuitement un toit aux personnes ayant perdu leur logement à la suite de catastrophes, de conflits ou de maladies. L'un des volets, développé en partenariat avec Singa, vise les personnes réfugiées en France. Airbnb indique 11 000 bénéficiaires dans le monde, mais ne précise pas combien parmi eux sont réfugiés. Peu d'informations sont disponibles sur ce programme pour les réfugiés en France.

L'enjeu de l'accompagnement des personnes hébergées par des citoyens

Si l'hébergement citoyen de personnes réfugiées permet la création de lien entre personnes hébergeant et hébergées, il présente aussi certains risques tels que l'isolement dans les démarches administratives, l'absence de solution de sortie de cet hébergement temporaire ou encore des enjeux de posture d'accueil.



73. Résultat de l'enquête ELIPA citée par UNHCR, Vers un nouveau départ : l'intégration des réfugiés en France, septembre 2013.

74. Site calm.singa.fr.

Pour se prémunir contre ces risques, plusieurs associations ont développé des programmes de médiation entre personnes hébergeant et hébergées (Singa par exemple), ont mis à disposition des conventions d'hébergement et d'accompagnements ou prévoient des temps de partage réguliers.

Le programme Élan, à l'initiative du Samusocial de Paris, qui ne concerne que les personnes ayant obtenu le statut de réfugié (à l'exclusion des personnes sous protection subsidiaire) vivant à Paris, a développé un programme d'accompagnement extrêmement complet. Il mobilise une équipe de conseillere-s en insertion, d'assistant-e social-e, de psychologues, pour accompagner les personnes accueillies et les personnes accueillantes pendant un an.

Le choix de la mobilisation auprès des personnes réfugiées exclusivement n'est pas anodin. Il vient en effet consacrer la distinction administrative entre personnes exilées opérée par l'Ofpra et la CNDA, alors même que la qualité de la procédure est régulièrement contestée par les associations et que près des deux tiers des personnes ont été déboutées de leur demande en 2017.

Pour les acteurs engagés dans l'hébergement citoyen de personnes réfugiées, cette distinction en fonction du statut administratif s'explique par l'objectif de l'hébergement qui est moins de répondre à l'urgence que de favoriser l'insertion durable des personnes réfugiées en France. En réalité, les deux objectifs se recoupent souvent. Lors du 63^{ème} atelier de la Dihal « L'hébergement citoyen de réfugiés chez les particuliers : quel bilan après un an de déploiement ? », Singa témoignait ainsi du fait que 90 % des personnes hébergées dans le programme Calm étaient à la rue avant d'accéder à un hébergement citoyen.

De plus, de nombreuses personnes exilées non reconnues réfugiées souhaitent ou sont contraintes de s'installer durablement en France et ont les mêmes besoins de création de liens avec la société d'accueil. Les obstacles posés par l'administration quant à la régularisation de leur situation administrative rendent extrêmement difficile l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, aux ateliers de français, mais entravent aussi la création de liens. La perspective d'une expulsion a ainsi poussé des collectifs qui avaient hébergé des personnes finalement déboutées de leur demande d'asile et expulsées, à s'engager auprès de personnes réfugiées.

Quand l'État encourage l'hébergement citoyen des personnes réfugiées

Face à l'augmentation des propositions d'hébergement citoyen, le ministère de l'Intérieur évoque dès le 9 novembre 2015, dans le cadre d'une instruction relative à la mise en œuvre du programme européen de relocalisation, les initiatives d'hébergement citoyen des personnes réfugiées. Le ministère de l'Intérieur attire l'attention sur le fait que « la prise en charge des migrants constitue une lourde responsabilité qui nécessite d'apporter des garanties, tant pour les particuliers que les personnes accueillies » et qu'« un encadrement de ce type d'initiative est fortement souhaitable ». En ce sens, le ministère liste plusieurs mesures pour permettre le développement de ces actions. Parmi celles-ci figure le fait que « ce type d'initiative est réservé à l'accueil de personnes bénéficiant déjà d'une protection au titre de l'asile » et la possibilité d'un soutien financier aux associations engagées dans ces programmes. Ce sera chose faite avec l'appel à projet « expérimentation de dispositifs d'hébergement de réfugiés chez les particuliers ».

Le projet « 1 000 réfugiés chez les particuliers » de la Dihal

Un appel à projets d'hébergement de 1 000 personnes réfugiées chez des particuliers a été lancé en août 2016 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) pour 2 ans. Il prévoit le financement, à hauteur de 1 500 euros par personne hébergée, des actions de mise en relation des personnes en besoin d'hébergement avec les particuliers pouvant héberger ainsi que l'accompagnement des personnes hébergées. En finançant l'accompagnement des personnes hébergées et des ménages hébergeants, cet appel à projet répond à l'une des difficultés de l'hébergement citoyen identifiées par les associations mobilisées.

12 associations du secteur de l'insertion sociale telles que Singa ou la Fédération de l'entraide protestante ont répondu à cet appel à projet destiné à être reconduit.

Ce projet repose sur des initiatives privées de citoyens souhaitant accueillir une personne réfugiée et pouvant offrir un hébergement sur une période allant de 3 mois à 1 an, durant laquelle la personne peut construire son projet professionnel et continuer ses démarches pour accéder à un logement.

L'objectif de cet appel à projet est de créer un enrichissement mutuel entre les personnes accueillies et accueillantes et « d'encourager et soutenir la mobilisation de la société civile »⁷⁵ dans l'accueil des réfugiés. Durant la première année, 480 personnes réfugiées ont été hébergées via ce dispositif⁷⁶.

L'interaction entre acteurs privés et acteurs institutionnels

L'hébergement des réfugiés chez les particuliers fait l'objet d'incitation renouvelée de la part du Gouvernement. Dès l'instruction relative à la relocalisation publiée en 2015, le ministère de l'Intérieur indiquait que « l'accueil chez les particuliers vise actuellement à pallier les difficultés d'accès au logement social des bénéficiaires d'une protection ». Depuis, la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés présentée le 5 juin 2018 prévoit ainsi la promotion de l'hébergement chez l'habitant qui « présente le double avantage d'être maîtrisé budgétairement (les particuliers se proposent de loger gratuitement un réfugié, sous réserve d'une participation de sa part à la vie quotidienne à hauteur de ses ressources) et de faciliter l'intégration des réfugiés. »

Avec l'augmentation du nombre de personnes réfugiées et alors que le nombre de places créées est nettement inférieur aux besoins, l'hébergement solidaire dans le cadre de l'appel à projet « 1 000 réfugiés hébergés chez des particuliers » peut apporter une réponse à des personnes sans solution d'hébergement grâce à une complémentarité entre mobilisation citoyenne sur l'hébergement et accompagnement social financé par l'État. Pour autant, outre qu'il constitue un énième dispositif dans un paysage déjà complexe et peu coordonné, cette expérimentation interroge : les initiatives citoyennes peuvent-elles être intégrées durablement comme composantes des politiques publiques en matière d'hébergement ?

Surtout, ces incitations à héberger des personnes réfugiées interviennent concomitamment à de nouvelles contraintes posées par l'État dans l'hébergement d'autres personnes exilées, notamment demandeuses d'asile. Le ministère de l'Intérieur a par exemple publié un décret le 31 mai 2018⁷⁷, retirant une partie de l'allocation pour demandeur d'asile aux personnes hébergées à titre gratuit.

Le retrait d'une partie de cette allocation vient fragiliser l'hébergement citoyen puisqu'il signifie que les personnes accueillantes devront assumer une plus grande partie des dépenses quotidiennes des personnes hébergées, l'ADA étant trop faible pour couvrir les besoins courants.

En promouvant la mobilisation auprès des personnes réfugiées et en la compliquant auprès des autres personnes exilées, le ministère de l'Intérieur se pose en prescripteur des formes que devrait prendre la solidarité citoyenne.

75. Site de la Dihal.

76. 63^{ème} atelier de la Dihal « L'hébergement citoyen de réfugiés chez les particuliers : quel bilan après un an de déploiement ? »

77. Décret n°2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile.

ACCÉDER À
L'ENSEMBLE
DE SES
DROITS POUR
S'INSTALLER
DURABLEMENT
EN FRANCE

ACCÉDER À L'ENSEMBLE DE SES DROITS POUR S'INSTALLER DURABLEMENT EN FRANCE

EXTRAIT DES « CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL » PORTÉES PAR LA CFDA⁷⁸:

Condition n° 8 : un accès immédiat aux soins, à la langue, au marché du travail et à la formation

L'autonomie des personnes doit être garantie et favorisée tout au long de la procédure de demande d'asile. Les politiques publiques actuelles qui ne permettent l'accès aux droits favorisant l'autonomie des personnes qu'une fois la protection obtenue doivent être révisées. Ainsi, l'accès à l'apprentissage de la langue française doit être immédiat et assuré par des professionnel-le-s qualifié-e-s dans le cadre d'un dispositif public financé. Le droit au travail, sans opposabilité de la situation de l'emploi, comme l'accès aux études et à la formation professionnelle doivent être effectivement ouverts aux personnes en cours de procédure. La scolarisation des enfants doit également être assurée. Enfin, au regard des motifs de départ et des parcours traumatiques pour de nombreuses personnes sollicitant une protection, l'accès à la prévention (y compris un bilan de santé librement consenti) et aux soins, notamment en matière de santé mentale, doit être effectif, avec le développement de solutions d'interprétariat médical. La globalité et la continuité des soins doivent être assurées.

Condition n° 11 : le renforcement des droits des personnes protégées

L'insertion des personnes protégées par l'Ofpra ou la CNDA doit être soutenue par des mesures adaptées pour l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels notamment l'évaluation en vue de la reconnaissance des diplômes et de l'acquis professionnel dans le pays d'origine. L'accès à l'emploi et au logement doit être facilité. Les documents d'état civil et la carte de séjour doivent être remis rapidement à la personne protégée. La logique de protection doit primer sur toute suspicion en matière de réunification familiale. Cette procédure doit être simplifiée et transparente. Il est nécessaire de garantir la liberté d'installation des personnes protégées dans l'ensemble des États membres de l'Union. La demande de visas pour les familles bénéficiaires d'une protection doit être instruite rapidement.

L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS

Pouvoir communiquer, exercer ses droits ou encore se reconstruire exige une maîtrise de la langue du pays d'accueil. L'apprentissage du français pourrait ainsi être considéré comme un droit fondamental. Au niveau européen, l'accord signé en juin 2018 entre le Parlement et le Conseil pour la refonte de la directive « Accueil » mentionne une offre de cours de langue dès l'introduction de la demande d'asile.

En France, pour les personnes demandant l'asile, l'État ne prévoit pas de dispositif d'apprentissage du français, laissant cette mission aux associations bénévoles et aux établissements d'enseignement, lesquels manquent de moyens matériels et humains. L'absence de politique linguistique coordonnée en direction des personnes demandant l'asile mobilise des acteurs et des moyens conséquents, sans résultats satisfaisants. En 2017, 78 % d'entre elles étaient pourtant non francophones⁷⁹. Concernant les personnes réfugiées, l'offre d'apprentissage du français intervient tard ; elle manque de coordination, de visibilité et demeure insuffisante.

78. Voir l'ensemble des « Conditions minimales pour que l'asile soit un droit réel » en annexe.

79. Rapport d'activité 2017 de l'Ofpra, p. 26.

Une réponse publique uniformisée et accessible seulement à certaines catégories de personnes exilées

La formation linguistique dans le cadre du contrat d'intégration républicaine

Le contrat d'intégration républicaine (CIR) est signé entre l'État français et les personnes étrangères, hors Union européenne, autorisées à séjourner en France par exemple lorsqu'elles sont en possession d'une carte de résident ou d'un titre de séjour vie privée et familiale dans la majorité des situations. Le programme mis en place dans le cadre du CIR se décline en parcours de 50, 100 ou 200 heures de français. La loi du 10 septembre 2018 prévoit un doublement du nombre d'heures pour l'année 2018/2019.

En 2016, 24 358 personnes ont bénéficié d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (ancien nom du CIR). Parmi elles, seules 2,4 % (578 personnes) bénéficient du parcours facultatif « A2 » ou plus rarement « B1 », pourtant nécessaire pour poursuivre des études ou des formations diplômantes. En 2017, 55 182 personnes se sont vu prescrire une telle formation et 39 % d'entre elles étaient des personnes réfugiées.

Cependant, la formation proposée dans le cadre du CIR ne permet pas à l'ensemble des personnes qui la suivent d'atteindre un niveau de français suffisant pour être autonomes dans leurs différentes activités en France : près de la moitié des personnes en sortent sans atteindre le niveau « A1 »⁸⁰ notamment à cause de la constitution de groupes peu homogènes et trop denses. En effet, la qualité des formations proposées est amoindrie par des budgets dédiés au CIR trop faibles. Pour le public sortant sans avoir atteint le niveau « A1 », rien d'autre n'est proposé, en particulier aux personnes en besoin d'alphabétisation.

Pour celles qui entreprennent les démarches de naturalisation, des heures complémentaires au-delà du CIR sont proposées pour atteindre les niveaux « A2 » et « B1 » (respectivement 100 heures et 50 heures supplémentaires). Mais très peu de moyens sont alloués pour cela et il y a peu d'informations sur la manière d'intégrer ce dernier parcours où l'on ne peut s'inscrire qu'en ligne.

Rien n'existe non plus pour aller au-delà du niveau « B1 », notamment en termes de formations intensives pour ceux qui veulent poursuivre des études supérieures par exemple. Il manque une orientation vers des dispositifs plus adaptés aux besoins de chacun et un soutien de ces dispositifs soit dans l'enseignement supérieur, dans la formation professionnelle ou dans les programmes d'alphabétisation.

Des programmes publics ponctuels ciblant certaines catégories de personnes exilées

Plusieurs programmes nationaux ont été lancés par l'État à destination de certaines personnes exilées en particulier.

Menée et financée par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Intérieur, l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » vise à favoriser l'intégration des parents d'élèves étrangers primo-arrivants résidant en France de façon régulière et ayant signé un contrat d'intégration républicaine depuis moins de 5 ans. Elle consiste à aider les parents dans l'acquisition de la langue française, la connaissance

80. Rapport d'information, Roger Karoutchi, Commission des finances Sénat, n° 660, 19 juillet 2017.

des valeurs de la République et la compréhension du fonctionnement et des attentes de l'école. Environ 7 000 parents par an en bénéficient dans 436 établissements situés dans les territoires où les arrivants non francophones sont les plus nombreux, et significativement en éducation prioritaire. Les formations sont le plus souvent assurées par des enseignants, très majoritairement des enseignants de « UPE2A » (unité pédagogique pour élèves allophones arrivants).

Pour les chercheurs, il existe le programme Pause (Programme national d'aide à l'accueil en urgence des scientifiques en exil), créé le 16 janvier 2017 et financé en partie par le ministère de l'Enseignement supérieur. Ce programme a accueilli quelque 1 800 personnes depuis sa création.

Mais ces programmes, tout comme le français dans le cadre du CIR, ne concernent qu'un nombre limité de personnes exilées. De fait, deux modalités principales restreignent les actions d'apprentissage du français. D'une part, le fait que depuis 2004, l'apprentissage du français fait l'objet d'appels d'offre qui mettent en concurrence des organismes professionnels de grande taille au détriment des acteurs associatifs locaux. D'autre part, depuis 2016, le recentrage des moyens liés à l'apprentissage du français vers les personnes nouvellement arrivées, et en particulier les personnes réfugiées présentes en France depuis moins de 5 ans, se fait au détriment des personnes nouvellement arrivées en situation administrative précaire ou les personnes exilées déboutées de leur demande d'asile.

La mairie de Paris fait exception en ouvrant des cours de français pour tous, mais la priorité est donnée aux personnes réfugiées en parcours d'intégration.

« J'ai pris les cours de français par la mairie de Paris, et j'ai aussi suivi d'autres cours pas souvent. C'était 4 fois par semaine, c'était très sérieux. J'ai trouvé ça par un ami syrien, il m'a conseillé de faire ça. Il m'a dit que c'est un bon cours et que c'est mieux que ceux des associations qui sont gratuits. Ce n'était pas gratuit mais c'était très bien, la langue est très importante pour s'intégrer et travailler [...]. C'était important, parce que les cours des associations qui donnent des cours gratuits, c'est bien mais [...] il y a toujours des nouveaux et le niveau n'avance pas. Après 6 mois, c'est la même chose, le verbe parler... Ils sont très sympas, très accueillants mais c'est pas suffisant pour apprendre la langue. »

T., réfugié égyptien.

Des initiatives institutionnelles non coordonnées

Pour la pratique du français

Une centaine de bibliothèques franciliennes organisent des ateliers de conversation et conseillent l'utilisation de méthodes d'auto-apprentissage et de livres en français facile (une cartographie de ces bibliothèques est disponible à la bibliothèque publique d'information du centre Pompidou). D'autres institutions culturelles organisent des parcours de visites culturelles avec apprentissage de français. Ainsi, la mission « Vivre Ensemble » permet à des « groupes du champ social » issus d'associations de bénéficier de visites dans les différents établissements membres (de nombreux musées, théâtres nationaux et salles de concert). Les « visites alpha » s'appuient sur des supports ludiques pour apprendre du vocabulaire français tout en faisant découvrir des œuvres d'art. La richesse de ces dispositifs n'est pas pleinement profitable faute d'une offre minimum de cours de français coordonnée par les pouvoirs publics. Elle pâtit aussi d'un manque de coordination avec la société civile pour faire connaître ces lieux.

Des cours de français langue étrangère (FLE) sont parfois mis en place en Cada. L'apprentissage du français n'étant pas prévu dans le cahier des charges, les moyens matériels et humains manquent souvent.

« Je reste souvent dans mon centre, mais j'ai demandé plusieurs fois d'aller à l'école ou de faire des cours. Mais l'assistante sociale m'a dit d'attendre septembre. En septembre, elle m'a dit que ce n'était pas possible. »

Z. S., demandeur d'asile éthiopien.

Pour des parcours dans l'enseignement supérieur

Le réseau Migrants dans l'enseignement supérieur (MenS) compte actuellement une quarantaine d'institutions participant activement à l'inclusion dans l'enseignement du français. Le financement provient essentiellement de fonds propres des universités. La question de la pérennité des initiatives se pose constamment, faute de soutien et de coordination des pouvoirs publics. Les programmes qui fonctionnent bien, comme celui de l'université de Lille, sont souvent le fruit d'une collaboration entre la préfecture, les services de l'État (Crous et Adoma), les associations et la société civile.

Pour des actions alliant français et formation professionnelle

Une diversité de dispositifs allie apprentissage du français et formation professionnelle. Ils sont financés par les mairies, les régions, le ministère du travail via Pôle Emploi ou par plusieurs ministères à l'instar du programme Hope : hébergement, orientation, parcours vers l'emploi. D'où une première difficulté pour connaître l'ensemble des offres et les possibilités de financement. De plus, les offres sont peu nombreuses, répondent souvent aux besoins de main-d'œuvre et non aux aptitudes des personnes réfugiées, requièrent un niveau de français préalable et d'autres conditions qui rendent l'accès extrêmement compliqué.

Pour les jeunes jusqu'à 25 ans ayant quitté le système scolaire depuis plusieurs mois sans diplôme ni qualification, « l'école de la deuxième chance »⁸¹ propose un parcours pour s'intégrer au marché du travail ou accéder à une formation qualifiante avec remise à niveau de français. Les élèves sont rémunérés au titre de la formation professionnelle.

Une myriade d'initiatives de la société civile destinées aux personnes exilées en général

Comme les dispositifs publics d'apprentissage du français ne concernent que certaines personnes exilées, la société civile se mobilise pour permettre l'apprentissage du français à toutes et tous. À travers l'apprentissage de la langue se joue alors la création de lien social, l'apprivoisement de la société dans laquelle les personnes se trouvent ou encore la transmission d'informations sur les droits des personnes, tant d'aspects essentiels à l'installation en France.

Environ 500 structures proposant des cours ou des ateliers de FLE (associations, centres sociaux) sont référencées par Réseau Alpha dans les 8 départements d'Île-de-France. En général ouvertes à tous, elles compensent l'absence d'offre publique à destination des étrangers sans titre de séjour comme les personnes demandant l'asile. Un des grands problèmes vient de ce que ces structures sont souvent financées par les collectivités territoriales qui peuvent à ce titre imposer des critères restrictifs. Un collectif composé de La Cimade, de la Fédération nationale des centres sociaux et du Secours Catholique ainsi que le Réseau des acteurs de la dynamique ASL ont ainsi lancé le manifeste « Le français pour tous », largement soutenu par le milieu associatif. Ce manifeste affirme notamment « un droit d'accès, sans condition, pour toute personne, à des actions d'apprentissage de la langue » et demande que soit respectée « la diversité des approches associatives en matière de formation »

81. www.e2c-paris.fr/

à la langue » en rééquilibrant « les montants de financements publics attribués aux lauréats des appels d'offres et ceux accordés par des subventions aux associations et aux innovations sociales. »

En dépit des nombreux cours proposés par les associations, il manque des cours diplômants et intensifs. Les initiatives comme l'école Thot, les programmes pour la reprise d'études ou les projets professionnels comme ceux du Resome (réseau études supérieures et orientation des migrant-e-s et exilé-e-s)⁸² ou de la start-up sociale Wintegreat ne permettent malheureusement de toucher que quelques centaines de personnes.

L'EMPLOI ET LA FORMATION

L'accès au marché du travail comme celui à la formation professionnelle est conditionné pour les personnes demandant d'asile à une autorisation de l'État, délivrée selon les règles applicables aux travailleurs étrangers et qui ne peut être demandée qu'après un délai de 6 mois après l'enregistrement de la demande d'asile par l'Ofpra depuis la loi du 10 septembre 2018. Les demandes doivent être adressées au préfet qui les transmet pour avis à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (Dircecte). Un dossier comprenant notamment une promesse d'embauche doit être rempli par l'intéressé avec son futur employeur. Ces conditions drastiques conduisent à une délivrance parcimonieuse des autorisations de travail, à tel point qu'aucune donnée statistique n'a été diffusée.

Quant aux personnes réfugiées, elles sont autorisées à se former et à travailler dans les mêmes conditions que les ressortissants français, à l'exception des professions réglementées notamment dans la fonction publique, dès l'octroi de la protection. À ce titre, elles peuvent accéder aux actions de soutien à la recherche d'emploi du droit commun proposées par Pôle Emploi, les missions locales, etc. Bien plus, suite à la signature du CIR, elles suivent une formation civique d'une journée, comprenant un module « Vivre et accéder à l'emploi en France ».

Mais cet accompagnement n'est pas suffisant et les personnes réfugiées rencontrent différents obstacles pour accéder à l'emploi : non maîtrise de la langue, non reconnaissance des diplômes ou qualifications passées, absence de réseau, etc. En 2014, au bout de six mois de suivi dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration, remplacé par le CIR, 22 % des réfugiés occupaient un emploi, principalement dans les secteurs de la construction ou de la restauration⁸³.

Des initiatives ont récemment vu le jour pour aider ces dernières à se former et à travailler.

Les initiatives publiques

Le programme « Hébergement orientation parcours vers l'emploi » (Hope) pour les personnes réfugiées

Ce programme national de parcours vers l'emploi a été initié et est coordonné par le Fonds d'assurance de formation du travail temporaire (FAF-TT). Après une phase d'expérimentation, il a fait l'objet d'un accord-cadre en mai 2017 entre le ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Logement, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP),

82. ENS Paris (Programme étudiant invité), ENSAD, Paris 8 (RUSF), EHESS, Agro ParisTech (Agros Migrateurs), Paris Diderot, Voyage au bout de la 11, InFLÉchir, Paris III, École nationale des Ponts et Chaussées.

83. Point de contact français du Réseau européen des migrations, L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail : politiques et bonnes pratiques, janvier 2016, p.42.

Pôle emploi et l'Ofii. Après une phase d'expérimentation qui s'appuyait sur les compétences et le savoir-faire acquis avant l'arrivée en France, le programme s'est finalement construit autour des besoins des entreprises. Il se concentre ainsi sur le secteur du bâtiment et de la restauration.

Pour y accéder, sur sélection de l'Ofii, il faut être bénéficiaire d'une protection, avoir un niveau de français « A1 » et avoir signé le contrat d'intégration républicaine. En Île-de-France, la préfecture a introduit une condition supplémentaire pour intégrer le programme : être hébergé-e dans un dispositif public et donc libérer une place à son départ. Étant donné les délais pour la délivrance des cartes de résident, les signatures des CIR et la mise en œuvre des cours de français, ce programme n'est accessible qu'après plusieurs mois ou années.

Le programme visait 1 000 personnes réfugiées : 84 % ont trouvé un emploi, mais seules 11 % sont sorties avec une solution de logement. Certaines se sont maintenues dans l'hébergement du programme faute de solution et font l'objet d'une procédure d'expulsion locative.

Le 1^{er} octobre 2018, dans la lignée de « Hope », la ministre du Travail annonce le lancement d'appels à projets, pour 15 millions d'euros, destinés à l'accès à l'emploi de personnes réfugiées dans le cadre du programme d'investissement des compétences.

Le programme « Accelair »

Certains organismes gestionnaires développent des programmes d'accompagnement pour les personnes réfugiées. C'est le cas de Forum réfugiés avec « Accelair », qui vise leur insertion professionnelle et qui est financé par le fonds « asile migration intégration ». Développé d'abord en région Auvergne-Rhône-Alpes, il s'étend en 2018 à la région Occitanie. Ce programme associe, à l'échelle du département, des partenaires institutionnels et des partenaires spécialisés dans la prise en charge des personnes réfugiées. Ce programme comporte aussi un volet d'accès au logement. Le programme ACCELAIR a été lancé en 2002 à partir de programmes européens axés sur l'aide à l'emploi. Le principe autour duquel s'articule cette méthode consiste à ne pas séparer les problématiques de l'emploi et du logement en apportant un accompagnement adapté au public réfugiés tout en s'inscrivant dans le cadre des procédures de droit commun. Ce projet repose sur une forte implication des partenaires locaux, notamment les bailleurs sociaux avec lesquels un accord collectif d'attribution a été signé pour 2012-2015 accordant 200 logements par an aux ménages réfugiés. Face aux besoins croissants de logement des personnes réfugiées, cet objectif annuel est passé à 400 logements par an depuis 2017.

La mobilisation de nouveaux acteurs de la société civile dans l'insertion par le travail des personnes réfugiées

De nombreuses associations nationales et collectifs locaux mènent des actions d'accompagnement vers l'emploi à destination des personnes exilées tels que des ateliers de rédaction de CV, de recherche d'emploi, des ateliers de français adaptés à la vie professionnelle, etc.

Depuis 2015 particulièrement, de nouveaux acteurs de entrepreneuriat social se sont mobilisés sur l'accès à l'emploi des personnes réfugiées. « Action emploi réfugiés », plateforme lancée en 2016, met en relation employeurs et personnes réfugiées pour favoriser l'intégration de ces dernières par le travail ; des ateliers animés par des professionnels des ressources humaines leur sont proposés pour lever les obstacles qu'elles peuvent rencontrer dans leur recherche d'emploi. La plateforme compte 3 000 personnes inscrites, dont 600 ont été rencontrées et suivies personnellement. Le 27 novembre 2018, « Action emploi Réfugiés » a lancé

un guide sur l'emploi des réfugiés, destiné aux employeurs, personnes réfugiées et travailleurs sociaux⁸⁴. Créé en juin 2016, Kodiko vise l'intégration professionnelle des personnes réfugiées par un programme de mentorat entre stagiaires et professionnels en activité pour une période de 6 mois. Parallèlement au volet linguistique de son activité et au programme « Tremplin » mené en partenariat avec des grandes écoles et universités, Wintegreat, startup sociale, propose à certaines personnes ayant suivi ce programme des offres supplémentaires de reprise d'études ou de formation professionnelle en les orientant vers des partenaires ou directement vers de grandes entreprises.

À travers un incubateur nommé Finkela, Singa accompagne des porteurs de projets, réfugiés ou non, dans la création d'entreprise qui ont un impact social afin de favoriser le vivre ensemble tout en créant des emplois. Depuis sa création en 2016, Finkela a accompagné 36 projets dans divers secteurs (restauration, mode, technologie). Enfin, de nombreuses associations misent aujourd'hui sur des cours d'initiation ou de perfectionnement à l'outil informatique pour aider plus spécifiquement le public réfugié et demandeur d'asile à devenir autonome, gérer ses démarches administratives en ligne et trouver du travail.

La plupart de ces initiatives se départissent de l'objectif de défense et d'accès aux droits porté par de nombreuses associations engagées auprès des personnes exilées, au profit d'une approche de valorisation des compétences des personnes réfugiées, l'objectif à terme étant de mettre en lumière l'apport positif des personnes réfugiées à la société. Mais ces deux objectifs ne sont pas contradictoires et de nombreuses associations les mènent de front.

À une échelle individuelle, cet accent mis sur la valorisation des compétences au détriment de l'accompagnement dans l'accès aux droits des personnes réfugiées a pu constituer une difficulté pour les personnes exilées, notamment en matière d'accès à l'hébergement ou au logement. Ainsi, le programme Hope a décidé de renforcer l'accompagnement sur l'hébergement et le logement des futurs apprenants et apprenantes rejoignant le programme suite à des difficultés rencontrées sur cet aspect.

À une échelle plus globale, ces initiatives ne concernent que les personnes réfugiées et parfois même des personnes réfugiées aux profils bien spécifiques : porteuses de projet propre pour Singa, diplômées pour Wintegreat, souhaitant travailler dans certains domaines spécifiques pour Hope. Elles constituent des expérimentations innovantes mais forcément limitées en l'absence de dispositifs publics généraux permettant d'accompagner l'ensemble des personnes exilées vers l'emploi.

« - J'aimerais bien travailler. J'ai besoin d'avoir une équivalence pour pouvoir travailler ici. J'étais médecin en Égypte. J'aimerais passer l'équivalence en octobre prochain. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, la langue est suffisante pour pouvoir exercer, il faut par exemple un niveau B2 ou C1, et c'est suffisant. Ici la langue c'est un prérequis, mais l'examen d'équivalence c'est un examen de médecine. Pour m'orienter, j'ai des amis médecins qui m'ont aidé au début. Ensuite j'ai trouvé une association qui aide les personnes exilées dans le domaine de la médecine mais ils ne m'ont pas dit plus que mes amis. Et je me suis débrouillé pour trouver le cursus de l'examen, j'ai cherché à la bibliothèque des livres et des annales. »

T., Égyptien.

84. Guide info emploi réfugié : https://infoemploirefugies.com/wp-content/uploads/2018/11/Guide_Info_Emploi_Re%CC%81fugie%CC%81s_AERe%CC%81_nov2018.pdf.

LA SANTÉ

La plupart des personnes qui demandent l'asile en France ont été victimes ou témoins de violences graves dans leur pays d'origine ou durant leur exode, et en gardent de profondes séquelles psychiques et physiques. Les deuils multiples, l'absence de repères dans un pays qu'elles n'ont pas forcément choisi, les conditions précaires d'accueil, le climat de rejet renforcent leur isolement et aiguissent ces souffrances. À défaut d'une prise en charge rapide et adaptée, elles risquent fortement de s'aggraver encore.

Principes fondamentaux, droits et besoins

La directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale prévoit dans son article 19 que : « Les États membres font en sorte que les demandeurs et demandeuses d'asile reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves. »

En France, le code de la santé publique garantit l'égal accès aux soins pour tous, en particulier pour les personnes les plus démunies⁸⁵. Les personnes demandant l'asile ou titulaires d'un titre de séjour et ayant de faibles ressources peuvent en principe avoir accès à l'assurance maladie⁸⁶. Les personnes en situation irrégulière peuvent avoir accès à l'aide médicale d'État. En sont exclues celles présentes en France depuis moins de 3 mois (à moins d'avoir une attestation de demande d'asile) ou qui ne peuvent justifier leur ancienneté sur le territoire.

Santé publique : approche, accès effectif et offre

En dépit de cette reconnaissance de droit, la CFDA constate que les réponses publiques en matière de santé des personnes sont insuffisantes.

Pour les personnes arrivant sur le sol français, les obstacles à l'accès aux soins sont nombreux. Elles manquent généralement d'informations sur leurs droits en matière de santé et connaissent mal les dispositifs existants. Obtenir une couverture maladie peut se révéler un parcours du combattant qui n'aboutit parfois jamais.

L'accès à l'assurance maladie est rendu difficile. La plupart des hôpitaux sont dotés d'une permanence d'accès aux soins de santé (Pass), destinée à offrir une première prise en charge aux personnes ne disposant d'aucune couverture maladie et à ouvrir leurs droits. Mais ces Pass sont souvent sous-dimensionnées, pas toujours accessibles, et, dans un contexte d'économies budgétaires, les restrictions, les retards voire les refus de soins sont de plus en plus fréquents. Enfin, faute de temps, l'accompagnement dans l'ouverture des droits à l'assurance maladie est souvent négligé. Les personnes qui n'ont pas de couverture maladie, alors qu'elles y ont droit, sont donc nombreuses.

Les Spada sont conventionnées par l'Ofii pour assurer également l'ouverture des droits à une protection maladie. L'accompagnement social est souvent quasi inexistant ou inadapté et le renouvellement des droits n'est

85. Articles L. 1110-1 et L. 1110-3 du Code de la santé publique.

86. Par la protection universelle maladie (PUMA) et la complémentaire (CMU-C).

pas toujours prévu dans les prestations de la structure. Les ruptures du parcours de soins sont nombreuses. L'absence d'interprétariat professionnel dans la plupart des services publics est une autre difficulté majeure, de même que le manque de formation des personnels soignants aux spécificités du psychotraumatisme, dont souffre une grande partie des personnes.

Enfin, les prises en charge pluridisciplinaires et dans la durée restent rares, alors qu'il est démontré que les problématiques socio-juridiques ont un impact fort sur la santé des personnes et peuvent parasiter l'espace thérapeutique. Une offre de suivi pluridisciplinaire long est indispensable pour des personnes souvent poly-traumatisées et plongées dans des situations complexes. Un médecin seul, a fortiori lorsqu'il n'a que 15 minutes de consultation à offrir, pourra difficilement apporter une réponse à ces patients.

Pour une ou plusieurs de ces raisons, les dispositifs de santé de droit commun censés accueillir ce public (Pass, centres médico-psychologiques, centres médico-psycho-pédagogiques), déjà saturés, ne sont pas adaptés à leurs besoins.

L'instrumentalisation du concept de vulnérabilité : Telle qu'elle est envisagée par l'Ofii chargé de son évaluation, la vulnérabilité se résume à une définition restrictive : sont considérées comme vulnérables certaines catégories telles que les femmes enceintes, les personnes handicapées ou âgées, les victimes de torture ou les mineurs. En outre, la procédure d'évaluation de la vulnérabilité se limite à un simple entretien par le biais d'un questionnaire à remplir lors du passage au Guda, visant uniquement à détecter les vulnérabilités « objectives » : femmes enceintes ou personnes lourdement handicapées.

Dans la plupart des cas, la détection de la vulnérabilité des personnes passe par le signalement des associations spécialisées ou des centres de soins associatifs et l'apport indispensable de certificats médicaux circonstanciés par les intéressé-e-s. La vulnérabilité sociale liée aux conditions de vie précaires dans lesquelles les personnes sont maintenues en France (dormir à la rue ou dans des lieux insalubres, être sans ressources financières ou sociales, être victime de discriminations) n'est pas prise en compte.

L'usage de cette notion se traduit in fine par la mise en place de parcours différenciés et « facilités » dans une certaine mesure pour les personnes dites et reconnues « vulnérables », au risque de créer des situations d'inégalités de traitement (facilités à obtenir un hébergement, un logement, une allocation, des soins adaptés, etc.).

C'est l'Ofii, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, qui est chargé depuis 2015 d'évaluer la vulnérabilité des personnes demandant l'asile, et c'est encore l'Ofii - et non plus le ministère de la Santé - qui, depuis le 1^{er} janvier 2017, est chargé des délivrances de titres de séjour pour raisons médicales (lesquelles se sont effondrées de 39% en 2017⁸⁷). L'évaluation de l'état de santé, qu'il soit physique ou psychique, se fait dans un climat de suspicion à l'égard des personnes migrantes. Le ministère de la Santé se retrouve écarté des enjeux de santé des personnes étrangères au profit du ministère de l'Intérieur.

« Le jour de mon arrivée, il y avait des médecins [dans le centre d'hébergement] et ils ont testé notre sang pour le VIH. Ils ont fait quatre ou cinq tests. Après cela, ils venaient une fois par an, quand il y avait de nouveaux arrivants ils procédaient aux mêmes tests mais le reste du temps, il n'y avait pas de médecin [...].

J'ai vécu [en arrivant] dans des endroits différents. D'un endroit à l'autre. Certains jours, je ne savais pas où dormir. J'ai même dormi dans des jardins publics quand je n'avais nulle part

87. Source : Direction générale des étrangers en France.

où dormir. Je n'ai pas eu facilement [d'hébergement]. J'ai dû aller à l'Ofii de 3 à 5 fois. Il y avait tellement de monde qui attendait pour avoir un logement. De l'argent nous avait été donné, on pouvait l'utiliser pour nous, pour faire ce que l'on voulait. Cela me permettait de m'acheter de la nourriture et des vêtements. Donc le problème, à cette période, à partir du moment où l'on reçoit de l'argent, c'est plutôt celui d'avoir un logement. Je suis allé à l'Ofii ; ils me disaient toujours la même chose : il n'y a pas de place, il y a une immense file d'attente. Pour tout vous dire, j'ai aussi des problèmes de santé. J'ai des problèmes dans le bas du dos, au niveau des disques intervertébraux 4 et 5. Deux de ces disques sont endommagés. Je leur ai donc amené toutes les images IRM de mon dossier médical. Quand ils les ont vues, un monsieur (quelqu'un de sympathique) m'a dit que l'on ferait quelque chose pour moi, il a fait une copie de mon dossier médical. Un mois après, ou quelque chose comme ça, j'ai eu un appel me disant que j'aurais un logement. Mon dossier était en cours d'instruction à ce moment. Je suis finalement allé à Coallia et j'y suis toujours actuellement ».

P., Afghan.

Les réponses du secteur associatif et son articulation avec la santé de droit commun

Face à la demande et aux carences de l'offre publique, plusieurs associations ont investi le champ de la santé des personnes exilées en France : le Comité pour la santé des exilés (Comede) depuis 1979, Médecins du Monde depuis 1986 (dont les centres d'accueil de soins et d'orientation avaient vocation à accueillir toutes les personnes précaires et accueillent désormais 97% de personnes de nationalité étrangère⁸⁸, ainsi qu'un certain nombre d'associations plus spécialisées (victimes de torture, femmes victimes de violences, mineurs non accompagnés, etc.). Après les avoir fermés en 2012, Médecins sans Frontières a rouvert des programmes en France à destination des personnes exilées : mise en place d'actions mobiles à Calais, à Grande-Synthe et à Paris, puis ouverture en décembre 2017 d'un centre de soins pour mineurs non accompagnés à Pantin, près de Paris. Preuve que les problématiques de santé touchent l'ensemble des acteurs de l'accueil, c'est un groupement principalement constitué d'organismes gestionnaires de Cada mais également d'associations comme La Cimade, qui a pris l'initiative d'ouvrir fin octobre 2018 un centre de soins pour les personnes exilées à Montpellier - région où les besoins sont grandissants suite à la création de plusieurs centres d'accueil.

Si ces organisations ont des mandats et des approches variées, la grande majorité d'entre elles ont intégré la nécessité de recours à des interprètes professionnels, de médiateurs en santé, de pluridisciplinarité et de suivis longs. Malgré leur capacité d'accueil limitée et leur inégale répartition sur le territoire français, elles constituent un réseau indispensable au regard des besoins non satisfaits par le dispositif de droit commun. De nombreux patients leur sont d'ailleurs orientés par des centres médico-psychologiques (CMP) ou les services hospitaliers. Elles travaillent de pair avec ces derniers (notamment pour les hospitalisations) et orientent elles-mêmes des patients vers eux lorsque les droits sont ouverts et qu'une structure adaptée a été identifiée, tout en veillant à la continuité du parcours de soins et en laissant la possibilité à la personne de revenir vers elles en cas de difficulté.

Enfin, parallèlement à leur action clinique, elles ont presque toutes fait le choix, d'une part, de développer une offre de formation pour renforcer les capacités des professionnels soignants, ainsi qu'une approche de soutien aux initiatives locales et aux créations de structures ; d'autre part, de mener des actions de plaidoyer auprès du ministère de la santé afin qu'une véritable politique de santé publique soit mise en place pour les personnes exilées.

88. Médecins du monde, Rapport de l'observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2018.

À Calais, par exemple, ce travail de plaidoyer mené par les acteurs associatifs locaux (Médecins du monde, MSF, Gynécologie sans frontières, etc.) a abouti :

- > au renforcement des moyens de la PASS du centre hospitalier de la ville de Calais ;
- > à l'installation, au centre Jules-Ferry, d'un véritable pôle de soins de proximité, anciennement géré par MSF et transformé en antenne de la Pass (augmentation de ses capacités d'accueil et de prise en charge sanitaire, en particulier consultations médicales, lits, permanence paramédicale 7 jour sur 7) ;
- > à la consolidation du dispositif de veille sanitaire et à la mise en place d'actions de prévention sur le terrain : vaccination, planification familiale ...

À Paris, c'est aussi grâce à un travail en étroite collaboration entre associations de terrain (MSF, Médecins du Monde, le Samusocial), collectifs citoyens (Solidarité Wilson, la Gamelle de Jaurès, etc.) et acteurs publics (agence régionale de santé, Pass, hôpitaux, etc.) que des actions sanitaires et humanitaires ont pu se développer auprès des personnes vivant à la rue, dans les campements de fortune et bidonvilles.

Dans le contexte de tension et de suspicion généralisée à l'encontre des personnes étrangères, de nombreuses associations ont intégré, fin 2017, un groupe de travail piloté par le ministère de la Santé visant à l'élaboration d'une instruction aux agences régionales de santé sur un « parcours de santé des migrants ». Ces associations y ont défendu des propositions pour endiguer la détérioration de l'accès aux soins des plus précaires, notamment des personnes exilées.

Elles ont alerté sur l'urgence à adopter une logique de santé publique ambitieuse plutôt que de gestion des flux migratoires.

Ces échanges ont abouti à la publication, le 22 juin 2018, d'une instruction encourageant le développement de parcours de santé des migrants adaptés aux territoires via une animation locale des acteurs concernés⁸⁹.

« J'ai rencontré des membres du personnel d'Utopia parce que j'avais des problèmes aux yeux, ça me faisait si mal que je me grattais au niveau des yeux. Je leur ai expliqué, ils m'ont mis en contact avec Médecins du Monde. Ils m'ont donné des produits que j'ai pris mais ça n'allait pas du tout parce qu'il y avait un problème d'hygiène donc on n'avait pas la possibilité de se laver à tout moment. Donc tu appliques le produit, il faut que tu te laves avant de faire l'application suivante. Donc je leur ai dit que je ne pouvais pas continuer à prendre ce traitement parce que j'avais nulle part pour me laver. »

M., Afghan.

89. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/07/cir_43755.pdf

LE LIEN SOCIAL

Il existe peu de travaux sur les liens sociaux que les personnes réfugiées tissent avec la société d'accueil. Le HCR soulignait dans un rapport de 2013 que les personnes réfugiées étaient beaucoup plus touchées par l'isolement social que les autres personnes étrangères et disposaient d'un faible réseau relationnel⁹⁰. Seules 12 % d'entre elles disent avoir des liens avec des Français trois ans après l'obtention de leur protection. Ceci n'est pas sans conséquence lorsqu'il s'agit de mobiliser son réseau pour trouver un emploi ou un logement.

À la différence d'autres dispositifs d'accueil, l'insertion par la création de lien social est à ce jour exclusivement assurée par la société civile. La stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, pilotée par la délégation interministérielle du même nom, en a pourtant fait l'une de ses priorités, et propose un tout premier dispositif national à ce sujet.⁹¹

Les initiatives publiques de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR)

Annoncée le 5 juin 2018, la « stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés » apporte une première proposition de réponse en matière de lien social. Sa priorité n° 7, intitulée « Favoriser les liens entre les réfugiés et la France », comporte 13 propositions réparties sur 5 axes :

- > S'appuyer sur la société civile pour favoriser l'intégration sociale et culturelle des personnes réfugiées, notamment avec une action de soutien à 1 000 micro-projets.
- > Renforcer leur participation active à la vie citoyenne, notamment par la mise en place de 500 missions de service civique destinées aux réfugiés entre 18 et 25 ans (parallèlement à l'ouverture de 1 500 autres missions en faveur des personnes réfugiées, destinées à des jeunes citoyennes et citoyens français).
- > Favoriser leur accès à la culture et le dialogue interculturel, notamment par la valorisation des cultures.
- > Développer les activités sportives.
- > Changer les regards sur le public réfugié, notamment via une grande campagne de communication nationale.

Ces initiatives et incitations à la création de liens entre personnes réfugiées et la société d'accueil s'inscrivent dans un contexte de mépris voire de menace de l'État vis-à-vis de la mobilisation de la société civile auprès des personnes exilées aux frontières. Comme évoqué en première partie de ce rapport, de nombreuses personnes mobilisées auprès des personnes exilées sont poursuivies, voire condamnées. À plusieurs reprises ces dernières années, le chef de l'État a assimilé l'action des associations à celles de passeurs, comme le 16 janvier 2018 à Calais lorsqu'Emmanuel Macron a déclaré que les associations « encouragent ces femmes et ces hommes à rester là, à s'installer dans l'illégalité, voire à passer clandestinement de l'autre côté de la frontière » ou en juin 2018 lorsque les opérations de sauvetage du Lifeline en Méditerranée ont également été présentées comme faisant « le jeu des passeurs ».

90. HCR, *Vers un nouveau départ, l'intégration des réfugiés en France*, page 33.

91. *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés*, 5 juin 2018, page 35.

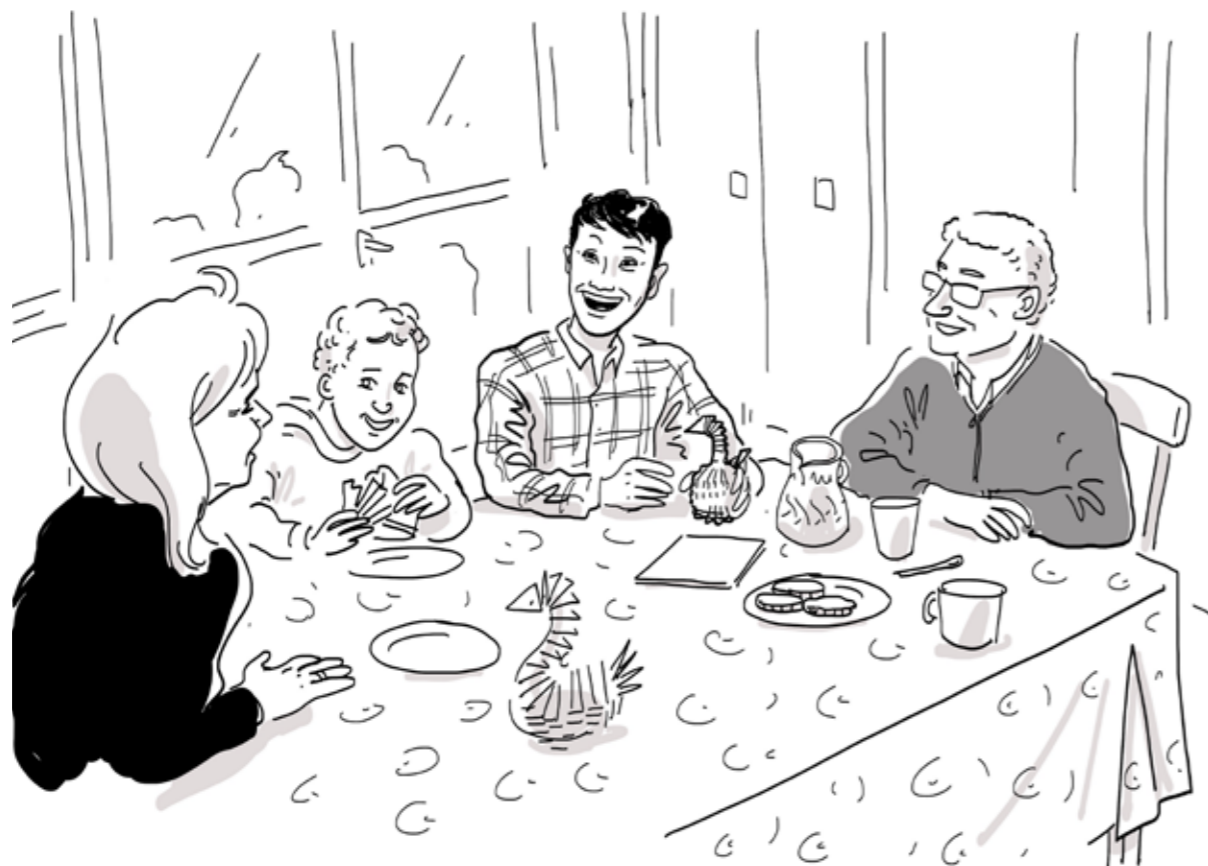
En outre, plusieurs mesures fragilisent également la mobilisation auprès des personnes exilées. À titre d'exemple, l'orientation directive qui sera mise en place sur l'ensemble du territoire national ne tient pas compte des attaches que les personnes ont pu créer sur le territoire qu'elles sont forcées de quitter au risque de perdre l'ensemble des conditions matérielles d'accueil. De même, le retrait de la part additionnelle de l'ADA aux personnes hébergées par des particuliers évoquée dans la partie relative à l'hébergement citoyen fragilise les velléités de mobilisation de la société civile.

Ces réactions publiques et ces mesures envoient aux citoyens et citoyennes mobilisé.e.s auprès des personnes exilées un message contraire à celui souhaité par la DIAIR.

Elles mettent également en lumière le fait que l'État ne conçoit la création de lien social qu'après l'obtention d'une protection.

Initiatives de la société civile

Sur l'ensemble du territoire, les ateliers d'apprentissage du français, les actions d'hébergement citoyen, les interventions dans les centres d'hébergement menées par de nombreuses personnes bénévoles favorisent la création de liens quelle que soit la situation administrative de la personne.



Plusieurs initiatives spécifiques sont nées de la société civile ces dernières années, avec l'idée de créer du lien entre les personnes réfugiées et les citoyens. Initié en 2013 par JRS France, le programme « JRS Jeunes » permet à des jeunes ou moins jeunes (demandeurs et demandeuses d'asile, réfugié.e.s ou débouté.e.s) ainsi qu'à des étudiant.e.s ou jeunes professionnel.le.s français-es de se rencontrer à l'occasion d'actions communes. Les personnes sont tour à tour bénévoles, participantes ou actrices d'un programme qu'elles construisent ensemble autour de l'idée que le droit culturel est une dimension fondamentale des droits humains. Le but est d'« aider certaines personnes à s'affirmer, à se dire différentes, uniques, dans une parole qu'elles peuvent assumer et porter socialement, aider à être entendues pour ce qu'elles sont, ou ce qu'elles disent être, et non plus pour ce que les autres veulent qu'elles soient⁹² ».

Le programme « Passions » de Singa consiste quant à lui à créer des binômes entre personnes réfugiées et des citoyens qui ont en commun des passions et des compétences, dans le but de favoriser leur rencontre et dans l'idée que les unes apprennent des autres. Le Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (Baam) organise des activités ludiques, culturelles et sportives ainsi que des ateliers artistiques (musique, danse, dessin), gratuits et ouverts à tous. Des actions de parrainage et de marrainage, des activités de loisirs, des sorties, etc. ont vu le jour à proximité des lieux d'hébergement et en particulier des CAO nouvellement créés sur des territoires où les personnes exilées étaient peu présentes. De nombreuses associations, à l'instar des équipes du Secours Catholique, ont organisé ces activités précisément dans l'objectif de créer du lien et d'accueillir chaleureusement les personnes nouvellement arrivées.

LA RÉUNIFICATION FAMILIALE

Nombreuses sont les personnes réfugiées qui ont dû laisser les membres de leur famille derrière elles au moment de fuir leur pays. Leur première priorité est alors de les faire venir dès que possible, d'autant plus que ceux-ci risquent souvent de subir à leur tour des persécutions.

Une procédure en apparence simplifiée...

En France, la procédure de réunification familiale est ouverte aux personnes titulaires du statut de réfugié ou d'apatride, et l'est aussi, depuis la réforme du 29 juillet 2015, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. La loi prévoit que la personne puisse être rejointe sur le territoire français :

« 1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel [elle] est lié[e] par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile ;

2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel [elle] avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ;

3° Par les enfants non mariés du couple, âgés au plus de dix-neuf ans. »⁹³

Contrairement au regroupement familial (prévu pour les personnes étrangères titulaires d'un titre de séjour ou d'une carte de résident), cette procédure n'est pas soumise à des conditions de durée préalable de séjour régulier, de ressources et de logement.

92. Bouchereau (Xavier), *Les non-dits du travail social. Pratiques, polémiques, éthique*, éd. Eres, Collection Trames, 2012.

93. Article L. 752-1 du *Ceseda*.

Des dispositions réglementaires⁹⁴ prévoient que la famille de la personne réfugiée doit se présenter au consulat du lieu de résidence et produire des preuves du lien familial. Ces documents sont transmis au bureau des familles de réfugiés du ministère de l'Intérieur qui demande à l'Ofpra de certifier la composition familiale déclarée. En l'absence de documents d'état civil, celle-ci est réputée authentique, sauf inscription en faux. Une circulaire du 11 mai 2016 décrit cette procédure qui prévoit la vérification d'une éventuelle menace à l'ordre public aussi bien pour la personne réfugiée que pour sa famille⁹⁵.

... mais toujours difficilement accessible

Bien que la procédure soit désormais inscrite dans la loi, elle reste longue et difficile d'accès. La première étape est de faire une demande de visa long séjour depuis le pays où se trouve la famille. Le traitement des demandes est très divers selon les consulats des ambassades. Les principaux obstacles observés sont les suivants :

- > l'existence de la procédure de réunification est rarement mentionnée
- > le formulaire de demande de visa doit être rempli en ligne sur un site web qui présente de nombreux dysfonctionnements
- > certains consulats comme celui de Kaboul ont été fermés, alors que les personnes afghanes constituent une part importante des personnes réfugiées ;
- > l'obtention d'un rendez-vous au consulat s'avère être un véritable parcours du combattant : certaines personnes passent plusieurs mois à tenter en vain d'obtenir un rendez-vous, faute de créneaux disponibles ;
- > le coût est élevé : il faut pouvoir payer le visa (99€) et le passeport (ex : 280 € en République démocratique du Congo), sans compter le prix du voyage ;
- > les agents consulaires méconnaissent les spécificités de la procédure, qu'ils confondent avec celle du regroupement familial, et exigent des documents apostillés alors même que les personnes réfugiées ne peuvent pas effectuer une telle démarche auprès des autorités de leur pays ;
- > en raison de la vérification des documents d'Etat civil, la procédure est censée durer 2 mois et peut être allongée à 8 mois. Cette vérification, contradictoire avec la reconnaissance de menace de persécution dans le pays d'origine, est quasi systématique, entraînant un allongement des délais bien souvent au-delà des 8 mois prévus. La logique de suspicion perdure donc au-delà de l'obtention du statut.

Les données statistiques accessibles montrent un fléchissement en 2016 du nombre de visas délivrés aux familles de personnes réfugiées : en 2015, sur 5 761 dossiers, 4 150 visas avaient été délivrés. En 2016, pour environ 6 600 dossiers, seuls 3 782 visas ont été délivrés, en premier lieu à des familles syriennes (601), puis sri-lankaises (585), congolaises (466), bangladaises et guinéennes (239 et 238)⁹⁶.

Face à ces nombreuses difficultés, les personnes ont un grand besoin d'accompagnement dans cette procédure.

⁹⁴. Articles R. 752-1 à R. 752-3 du Ceseda.

⁹⁵. Circulaire du 11 mai 2016 relative à la réunification familiale.

⁹⁶. « Les étrangers en France en 2016 », Rapport de la Direction générale des étrangers en France au Parlement.

Le manque d'accompagnement et d'information

Pourtant, la réunification familiale semble être dans l'angle mort des dispositifs d'accompagnement des personnes réfugiées. D'abord, elles sont rarement informées sur leurs droits et sur le fonctionnement de la procédure. Ensuite, ces procédures sont souvent longues et complexes : l'allongement de la durée d'accompagnement des personnes réfugiées par les Spada dans les 6 mois après la décision ne suffira pas à mener la procédure de réunification familiale à son terme. Les structures qui hébergent des personnes réfugiées et qui disposent de services juridiques semblent rarement intervenir à ce sujet.

Finalement, seules les associations d'aide juridique telles que La Cimade, le Gas ou le Gisti semblent offrir ce type d'accompagnement. Ainsi, la plupart des personnes se retrouvent seules face aux autorités diplomatiques et consulaires, leur demande risquant de se perdre dans les méandres de l'administration et de n'aboutir jamais. Et même en cas d'accompagnement, l'absence de communication entre les aidants et les autorités peut avoir les mêmes conséquences.

CONDITIONS MINIMALES POUR QUE L'ASILE SOIT UN DROIT RÉEL, CFDA, FÉVRIER 2018

En octobre 2001 puis en mai 2007, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) a rendu publiques « dix conditions minimales pour un réel droit d'asile ». Dans la dernière décennie, le droit d'asile en Europe et en France a été profondément remanié, tant au niveau des procédures que des conditions d'accueil. Les initiatives prises visent essentiellement à dissuader l'arrivée pour diminuer le nombre de demandes d'asile présentées. En 2012, le délabrement et la désorganisation profonde du dispositif d'accueil des personnes en demande d'asile en France étaient manifestes. Aussi les organisations impliquées activement auprès des demandeurs et demandeuses d'asile et rassemblées au sein de la CFDA ont réalisé un état des lieux complet de ce dispositif pour alerter les responsables politiques et leur demander d'engager sans tarder les réformes nécessaires.

Réaffirmant, d'une part, leur attachement au droit d'asile comme droit fondamental et constitutionnel et, d'autre part, le caractère réconfortant du statut de réfugié prévu par la convention de Genève, la CFDA, insistant en outre sur le rôle spécifique de ses organisations membres dans l'accueil des personnes en demande d'asile, présente des recommandations réactualisées de réforme pour que l'asile reste un droit réel. La protection des personnes menacées ou persécutées, mineures ou majeures, en métropole ou en outre-mer, doit être la priorité de toute politique d'asile.

Depuis la réforme de juillet 2015, les organisations constatent que le système est toujours globalement défaillant et très complexe. De nombreux dysfonctionnements subsistent, notamment en termes de délai d'enregistrement de la demande d'asile, de proposition d'hébergement, de versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), de prise en compte des besoins spécifiques de certaines personnes, etc.

De plus, à la procédure normale viennent s'ajouter une multitude d'autres procédures (accélérée, irrecevabilité, clôture, placement en procédure « Dublin ») qui permettent ainsi de catégoriser les personnes en demande d'asile et de ne pas leur conférer des droits et des conditions d'accueil identiques.

On note également un acharnement des autorités concernant les personnes placées en procédure « Dublin », qui représentent aujourd'hui un tiers des demandeurs et demandeuses d'asile. En effet, les mesures de contrôle et de répression se multiplient : assignation à résidence, arrestation, enfermement, placement en fuite et multiplication des transferts vers les États désignés comme responsables de l'examen de la demande d'asile par le règlement « Dublin », etc. La perspective de l'adoption d'un nouveau règlement, dit Dublin IV, va fragiliser encore davantage les personnes placées sous procédure « Dublin ».

Plus que jamais, il apparaît que l'Union européenne souhaite restreindre à tout prix le nombre de personnes en demande d'asile atteignant son territoire, quitte à ce que ces personnes soient astreintes à vivre dans un pays qu'elles n'ont pas choisi librement ou à ce qu'elles perdent la vie.

Garantir aux demandeurs et demandeuses d'asile la possibilité de voir leur demande examinée dans le pays de l'Union européenne de leur choix

Condition n° 1 : le principe de non-refoulement garanti par l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 doit être respecté pour toute personne en quête de protection

Le principe de non-refoulement impose d'accueillir les personnes étrangères se présentant à la frontière avec un examen individuel, raisonnable et objectif de leur potentielle demande d'asile. Ces personnes en quête de protection doivent pouvoir circuler librement dans le plein respect des droits humains et du droit d'asile.

Condition n° 2 : permettre aux personnes d'accéder de manière sûre au territoire européen aux fins de demande d'asile

Toute personne doit pouvoir accéder au territoire européen pour demander l'asile, par voie terrestre ou maritime, sans risquer sa vie. Des moyens et les voies légales le permettant doivent être développés. Les programmes de réinstallation ne doivent pas servir de prétexte pour refuser le dépôt d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union.

L'externalisation de la procédure d'asile est à exclure dans la mesure où les garanties en matière de respect des droits de l'Homme sont insuffisantes dans les pays de transit ou dans les zones proches des pays de départ (Turquie, Libye, Niger, Tchad).

La notion de « pays tiers sûr » ne doit pas être introduite dans la législation française et doit disparaître de la législation européenne. Cette notion est instrumentalisée par les États membres pour justifier les pratiques de refoulement des demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays ne respectant pas le droit d'asile et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Condition n° 3 : le libre choix du pays d'asile par la personne demandant l'asile

Le système de responsabilité d'un État membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » doit être profondément revu : le principe doit être que la demande est examinée dans le pays du choix de la personne. Sans déroger à ce principe, la solidarité entre États membres devrait être renforcée et véritablement effective afin d'assurer l'équité des procédures, un haut niveau de protection et des conditions d'accueil dignes.

Tant que ces conditions ne sont pas réunies, les transferts doivent être suspendus et la clause de souveraineté appliquée à toutes les personnes susceptibles de se voir placées en procédure « Dublin ».

La première proposition de la Commission européenne en vue de l'adoption d'un nouveau règlement dit Dublin IV va dans le sens inverse de ces recommandations et laisse présager la mise en place d'un système encore plus défavorable pour les personnes en procédure « Dublin ».

Garantir les conditions pour un examen de qualité des demandes de protection

Condition n° 4 : une application pleine et entière de la convention de Genève du 28 juillet 1951

La France et l'Union européenne doivent adopter une interprétation pleine et entière de la définition de la personne réfugiée par la convention de Genève. La protection subsidiaire ne peut s'appliquer qu'aux demandes ne relevant pas du champ de cette convention et ne doit pas se substituer à la protection qu'offre cette dernière.

Condition n° 5 : une procédure « nécessitant des garanties effectives et un traitement adapté »

Dès qu'une personne demandant l'asile se présente à l'autorité compétente, sa demande d'asile doit être enregistrée sans délai. Elle doit alors recevoir une information relative à ses droits et obligations dans une langue qu'elle comprend, ainsi qu'un document de séjour valable durant toute la durée de la procédure, en limitant les démarches liées à son renouvellement.

Toute personne en demande d'asile doit pouvoir voir sa demande de protection examinée avec attention et de manière approfondie. Elle doit être entendue et assistée d'un conseil et d'un interprète à chaque étape de la procédure d'asile. Elle doit, en ce sens, pouvoir bénéficier d'une assistance juridique financée par l'État pour l'accompagner dans l'instruction de sa demande d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). De plus, elle doit avoir un accès systématique à tous les éléments de procédure (comptes rendus, observations, sources des informations utilisées pour l'instruction) et doit pouvoir bénéficier d'une défense effective.

La procédure de demande d'asile doit être équitable quelle que soit la situation géographique, économique ou sociale de la personne. À ce titre, l'usage de la visio-conférence par l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) doit prendre fin. La notion de pays d'origine « sûr » et le recours aux procédures accélérées doivent également être supprimés. L'État doit prendre en charge les frais de procédure que sont, par exemple, la traduction de documents, la présence de conseils ou encore les transports.

Condition n° 6 : un recours effectif et suspensif pour toutes les demandes d'asile

La personne demandant l'asile doit pouvoir bénéficier d'un recours suspensif à la CNDA, quelle que soit la nature de la décision de l'Ofpra, afin de garantir son droit à un recours effectif. Elle doit pouvoir disposer d'un délai d'au moins 1 mois pour former son recours. Il est également nécessaire qu'un délai suffisant lui soit donné afin qu'elle puisse préparer son audience, à laquelle elle doit pouvoir être présente.

Condition n° 7 : la prise en compte des risques encourus par les débouté-e-s du droit d'asile en cas de retour dans leur pays

Certaines personnes déboutées de l'asile se retrouvent dans une situation inextricable : elles craignent avec raison pour leur intégrité physique ou morale en cas de retour dans leur pays et l'administration française souhaite les éloigner du territoire par la force.

Leurs demandes d'asile doivent être réexaminées ou leurs situations régularisées, notamment au regard du respect de leurs droits fondamentaux.

Elles doivent pouvoir bénéficier du droit à l'hébergement d'urgence qui doit garder un caractère inconditionnel.

Garantir les droits des demandeurs et demandeuses d'asile et des personnes bénéficiaires d'une protection**Condition n° 8 : un accès immédiat aux soins, à la langue, au marché du travail et à la formation**

L'autonomie des personnes doit être garantie et favorisée tout au long de la procédure de demande d'asile. Les politiques publiques actuelles qui ne permettent l'accès aux droits favorisant l'autonomie des personnes qu'une fois la protection obtenue doivent être révisées. Ainsi, l'accès à l'apprentissage de la langue française doit être immédiat et assuré par des professionnel-le-s qualifié-e-s dans le cadre d'un dispositif public financé. Le droit au travail, sans opposabilité de la situation de l'emploi, comme l'accès aux études et à la formation professionnelle doivent être effectivement ouverts aux personnes en cours de procédure. La scolarisation des enfants doit également être assurée.

Enfin, au regard des motifs de départ et des parcours traumatiques pour de nombreuses personnes sollicitant une protection, l'accès à la prévention (y compris un bilan de santé librement consenti) et aux soins, notamment en matière de santé mentale, doit être effectif, avec le développement de solutions d'interprétariat médical. La globalité et la continuité des soins doivent être assurées.

Condition n° 9 : des conditions de vie dignes dans le respect du choix des demandeurs et demandeuses d'asile

En métropole comme dans les départements et les territoires d'outre-mer, toutes les personnes demandant l'asile doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil dès la présentation de leur demande et pendant toute la procédure (allocation pour demandeur d'asile – ADA –, centres d'accueil des demandeurs d'asile – CADA – et couverture maladie). Un accompagnement administratif, social et juridique de qualité doit être proposé. La personne demandant l'asile doit pouvoir choisir librement son mode de prise en charge et son lieu d'installation sur le territoire sans que cela ait d'impact sur l'allocation qu'elle peut recevoir. Des conditions d'hébergement et d'accompagnement dignes sont nécessaires au bon examen de la demande d'asile et à l'insertion des personnes qui seront protégées. L'allocation pour demandeur d'asile doit être revalorisée afin de permettre de vivre dignement.

Condition n° 10 : les conditions d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile ne doivent pas porter atteinte à la liberté des personnes

Le droit à l'hébergement et à l'accompagnement social ne peut se confondre avec les mesures coercitives et privatives de liberté. Les dispositifs d'hébergement ne peuvent donc en aucun cas préparer et faciliter l'expulsion des personnes étrangères.

À ce titre, les dispositifs dédiés de préparation au retour, les centres d'hébergement où peuvent être interpellées et

assignées à résidence les personnes exilées sont, par les volets coercitifs et privatifs de liberté qu'ils comportent, en contradiction avec les actions relevant de l'action sociale auprès des personnes en besoin de protection.

Condition n° 11 : le renforcement des droits des personnes protégées

L'insertion des personnes protégées par l'Ofpra ou la CNDA doit être soutenue par des mesures adaptées pour l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels notamment l'évaluation en vue de la reconnaissance des diplômes et de l'acquis professionnel dans le pays d'origine. L'accès à l'emploi et au logement doit être facilité. Les documents d'état civil et la carte de séjour doivent être remis rapidement à la personne protégée.

La logique de protection doit primer sur toute suspicion en matière de réunification familiale. Cette procédure doit être simplifiée et transparente.

Il est nécessaire de garantir la liberté d'installation des personnes protégées dans l'ensemble des États membres de l'Union.

La demande de visas pour les familles bénéficiaires d'une protection doit être instruite rapidement.

Condition n° 12 : une prise en charge effective des mineur-e-s non accompagné-e-s

Parce qu'ils et elles sont placé-e-s dans une situation de grande vulnérabilité, les mineur-e-s non accompagné-e-s nécessitent la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial. Avant toute évaluation, leur mise à l'abri doit être assurée et leurs besoins fondamentaux satisfaits. Pour apprécier l'âge et, donc, la minorité de l'enfant, le principe déclaratif doit prévaloir sur toute autre considération au nom du respect de la présomption de minorité. Quand l'enfant est en possession d'un acte de naissance ou d'une pièce d'identité, ces éléments doivent être la référence pour déterminer cette minorité, notamment en excluant les tests osseux.

Dans tous les cas, le doute doit lui bénéficier.

Tout-e mineur-e doit être mis-e en capacité de faire valoir ses droits, notamment celui de demander l'asile, devant des juges, et de bénéficier d'un administrateur ou d'une administratrice ad hoc.

Tout-e mineur-e doit avoir accès à la scolarité.

Garantir le droit à l'assistance, le droit de participer à la société et favoriser les actions de solidarité**Condition n° 13 : pouvoir recevoir de l'aide quelle que soit sa situation administrative**

Toute personne exilée doit pouvoir recevoir l'assistance apportée volontairement par les citoyen-ne-s et les associations, qu'elle prenne la forme d'un soutien juridique, matériel ou moral.

Condition n° 14 : assurer le droit des personnes exilées à participer à la société

Le dispositif d'accueil des personnes en demande d'asile et des réfugié-e-s doit favoriser leur participation à la vie locale et à la société dans son ensemble. Il doit favoriser la création de liens sociaux, culturels, sportifs, etc. Le parcours des demandeurs et demandeuses d'asile en France, ponctué de ruptures et marqué par l'isolement géographique de certains lieux d'accueil, doit être repensé sous cet angle.

Condition n° 15 : favoriser l'émergence d'une société accueillante et solidaire des personnes exilées

Les actions de solidarité en faveur des personnes exilées doivent être soutenues et encouragées.

À ce titre, les différentes méthodes d'intimidation à l'encontre des soutiens aux personnes exilées, depuis les interdictions imposées aux citoyen-ne-s souhaitant subvenir aux besoins essentiels des personnes migrantes jusqu'aux condamnations de personnes solidaires au prétexte de différents délits, doivent cesser.

Les mobilisations de la société civile ne sauraient être instrumentalisées par l'État qui les pousse à assumer des missions qui lui incombent, tout en leur assignant un cadre d'intervention limité.

ADA - ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE

AME - AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

ARV - AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE

ASE - AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

CADA - CENTRE D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

CAES - CENTRE D'ACCUEIL ET D'EXAMEN DES SITUATIONS

CAO - CENTRE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION

CAP - CENTRE D'ACCUEIL PROVISOIRE

CASF - CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

CARA - CENTRE D'AIDE AU RETOUR ACCOMPAGNÉ

CESA - CENTRE D'ÉVALUATION DES SITUATIONS ADMINISTRATIVES

CESEDA - CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS ET DU DROIT D'ASILE

CHUM - CENTRE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE POUR MIGRANTS

CMA - CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

CMP - CENTRE MÉDICO-PSYCHOLOGIQUE

CMPP - CENTRE MÉDICO-PSYCHO-PÉDAGOGIQUE

CMU-C - COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE COMPLÉMENTAIRE

CPA - CENTRE DE PREMIER ACCUEIL

CPH - CENTRE PROVISOIRE D'HÉBERGEMENT

DIAIR - DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'ACCUEIL ET À L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

DIHAL - DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT

DNA - DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

DPAR - DISPOSITIF DE PRÉPARATION AU RETOUR

DRIHL - DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

HUDA - HÉBERGEMENT D'URGENCE POUR DEMANDEURS D'ASILE

MNA - MINEUR NON ACCOMPAGNÉ

OFII - OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

OFPRA - OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

PADA - PLATEFORME D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

PASS - PERMANENCE D'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ

PRAHDA - PROGRAMME D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

PRD - PÔLES RÉGIONAUX « DUBLIN »

SIAO - SERVICE INTÉGRÉ DE L'ACCUEIL ET DE L'ORIENTATION

SPADA - STRUCTURE DE PREMIER ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Plus de 65,3 millions de personnes dans le monde vivent aujourd'hui loin de leur terre natale, dont elles ont été contraintes de s'exiler en raison des conflits armés, des violations des droits humains, de l'absence de perspectives d'avenir. Pour la plupart de ces personnes, tout est à reconstruire, or leurs conditions d'arrivée et de vie sont entravées par des politiques migratoires majoritairement guidées par une approche sécuritaire. Les citoyens, en particulier depuis 2015, sont nombreux à s'engager auprès d'elles sous diverses formes : aides d'urgence, soutien juridique dans l'accès aux droits, actions de plaidoyer collectives...

Pour ces acteurs et actrices mobilisé-e-s en faveur du respect des droits fondamentaux des personnes qui demandent l'asile, le rapport à l'État est un enjeu majeur.

A travers ce rapport, la Coordination française du droit d'asile (composée d'une vingtaine d'associations engagées dans l'accueil et la défense de ces personnes) propose à l'ensemble des acteurs de questionner et de mettre en contexte leurs pratiques, et de s'interroger sur les objectifs et les impacts de leurs actions – à moyen et long terme – sur la situation des personnes exilées.

Les étapes clefs de l'arrivée et de l'intégration des personnes exilées sont abordées : l'accès au territoire européen, à l'hébergement et au logement, et enfin à l'ensemble des droits indispensables à leur intégration (apprentissage du français, emploi, santé, etc.).

A chacune de ces étapes, ce rapport soulève un certain nombre de questions : quels sont les besoins des personnes concernées ? Quelle est la réponse publique apportée ? Quelles sont les logiques sous-jacentes et les carences des dispositifs mis en place ? Quelles actions la société civile mène-t-elle dans ce contexte et quelles sont les dynamiques existantes entre ces dernières et l'État ? ... Finalement, la question qui sous-tend toutes les autres est la suivante : vers quoi va-t-on en matière d'accueil et d'intégration de ces personnes dont l'avenir dépend de nous tous ?