forumréfugiés
www.forumrefugies.org

Cosi
promouvoir et défendre les droits

Dossier de presse // 16/06/2014

20 juin 2014

Sortie du 14ème rapport annuel de Forum réfugiés–Cosi « *L'asile en France et en Europe – Etat des lieux 2014* »

La 14e édition de l'*État des lieux annuel sur l'asile* de Forum réfugiés-Cosi porte l'ambition renouvelée d'offrir à toute personne s'intéressant à l'asile et aux réfugiés un ensemble de données et d'analyses qui viennent nourrir la réflexion et la pratique dans ce domaine. Ce document d'expertise unique de 270 pages trouve un écho particulier en cette année 2014 où doit se discuter une réforme de l'asile en France. Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de disposer de données fiables et enrichies sur la problématique complexe de l'asile.

Où sont les réfugiés dans le monde ? Quelles peuvent être les causes de départ des migrants dans certains pays ? Comment l'Union européenne répond-elle aux défis de l'accès au territoire et de l'harmonisation des politiques d'asile ? Quelle est la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés en France ? Comment la France peut elle maintenir sa tradition du droit d'asile, en garantissant des conditions d'accueil dignes et des procédures adaptées, dans un contexte d'augmentation de la demande ? Quels sont les enjeux autour des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile, du système d'asile à Mayotte, de l'accompagnement psychologique des demandeurs d'asile ou encore de la problématique méconnue de l'apatridie ?

C'est à ces questions que le rapport annuel sur l'asile se propose de répondre, par l'étude de sources diverses mais aussi à la lumière de l'importante expérience acquise par Forum réfugiés-Cosi depuis 1982 dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cet ouvrage dresse un état des lieux inédit de l'asile. Il décrit et analyse les modalités d'accueil des personnes qui fuient leur pays, les moyens qui y sont affectés et le niveau de protection qui leur est accordé. Il s'adresse aux spécialistes comme au public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

Le rapport est disponible auprès de l'association Forum réfugiés-Cosi à partir du 20 juin 2014, au prix de 15 €. A commander à partir du site Internet : http://www.forumrefugies.org

Contacts Presse

Jean-François Ploquin – Directeur général
jfploquin@forumrefugies.org / 06 16 17 77 21

Nadine Camp – Directrice adjointe développement international et plaidoyer
ncamp@forumrefugies.org / 06 27 83 02 28

Contenu du dossier de presse :

Sommaire du rapport annuel sur l'asile	Page 2
Liste des contributeurs	Page 2
Synthèse des principaux éléments du rapport	Page 3
Présentation de Forum réfugiés-Cosi	Page 11

Sommaire du 14ème rapport annuel sur l'asile

Préface

Chapitre 1. L'asile dans le monde

1. Panorama statistique de l'asile dans le monde
2. Quelques zones de conflit à l'origine de mouvements de population

Chapitre 2. L'asile en Europe

1. Panorama statistique de l'asile en Europe
2. L'accès au territoire européen
3. L'harmonisation en question
4. L'avenir de la politique européenne d'asile en débat
5. La jurisprudence européenne relative à l'asile en 2013

Chapitre 3. L'asile en France

1. L'accès au territoire et à la procédure
2. L'accueil des demandeurs d'asile
3. L'instruction des demandes d'asile
4. Les spécificités de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Chapitre 4 – Dossiers thématiques

1. Vers une nouvelle loi sur l'asile en France
2. L'asile à Mayotte, entre droit commun français et particularités locales
3. Les mineurs isolés étrangers et la demande d'asile sur le territoire
4. L'apatridie
5. Accompagnement psychologique des demandeurs d'asile et vulnérabilité

Liste des contributeurs

À côté d'une dizaine de salariés et bénévoles de Forum réfugiés-Cosi, plusieurs personnalités extérieures à l'association ont contribué à la rédaction de l'ouvrage :

- Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA
- Michael Diedring, secrétaire général du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE)
- Akram Kachee, chercheur au GREMMO
- Sarah Lamort, docteur en droit
- Stefan Maier, administrateur de protection au HCR
- Solidarité Mayotte, association fondée en 2005 à Mamoudzou

L'asile en France et en Europe – Etat des lieux 2014

Synthèse des principaux éléments

Chapitre 1 - L'asile dans le monde

Panorama statistique

A la mi-2013, le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estimait le nombre total de réfugiés à 11,1 millions, soit une augmentation de 600 000 par rapport à la fin 2012.

L'Afghanistan reste le premier pays dont sont originaires les réfugiés avec plus de 2,5 millions de personnes concernées, suivi de la Syrie, dont le nombre est estimé à 1,9 million à la mi-2013. Les réfugiés somaliens constituent le troisième groupe le plus important, comprenant près de 1,1 million de personnes.

Concernant les pays industrialisés, en Europe, Amérique du Nord, Asie et dans la région du Pacifique, le HCR a observé une hausse de 28% du nombre de demandes d'asile déposées en 2013. 612 700 demandes d'asile ont ainsi été enregistrées au cours de l'année 2013 dans ces pays, soit environ 133 000 de plus que l'année précédente. Les deux pays présentant le plus grand nombre de demandeurs sont la Syrie et la Russie, devant l'Afghanistan. 38% des demandes ont été adressées aux États-Unis, à l'Allemagne et à la France. Avec une hausse de 8% par rapport à 2012, l'Amérique du Nord est le deuxième continent recevant le plus grand nombre de demandes d'asile. En Asie et dans la région Pacifique, le Japon et la République du Corée ont connu une hausse des demandes d'asile de respectivement 27% et 38% comparativement à 2012.

À ces chiffres il faut ajouter au moins 10 millions de personnes qui, à travers le monde, sont estimées par le HCR comme étant en situation d'apatridie. Le nombre de déplacés internes auxquels le HCR a assuré une protection et une assistance a par ailleurs été marqué par une forte augmentation passant de 17,7 millions à la fin 2012 à 20,8 millions à la mi-2013.

Réfugiés dans le monde (mi-2013)	11,1 millions
Déplacés internes (mi-2013)	20,8 millions
Apatrides	10 millions
Demandes d'asile dans 44 pays industrialisés	612 700

Géorgie : instabilité politique et violations des droits humains

Récemment placée sur la liste des « pays d'origine sûrs » en France, une décision contestée par Forum réfugiés-Cosi, la Géorgie a connu une année mouvementée, marquée par de graves pressions exercées sur l'opposition en déroute après sa défaite aux législatives de 2012, et la persistance de violations des droits humains, notamment dans les centres de détention. La campagne électorale des élections présidentielles de novembre 2013 a également été émaillée de violences entre les militants des deux principaux partis, le Mouvement national uni (MNU) et le Rêve géorgien, témoignant de tensions politiques toujours prégnantes au sein de la société.

République démocratique du Congo : conflits armés et arrestations arbitraires

En République démocratique du Congo (RDC), les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), appuyées par les forces de la Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), ont mis fin à la rébellion armée du Mouvement du 23 mars (M23) à la fin de l'année 2013 dans l'est du pays. La situation d'insécurité que subissent les populations civiles dans les régions de l'est reste cependant alimentée par plus de vingt groupes armés actifs dans le seul Kivu, tandis que persiste dans le pays un climat politique qui voit opposants et militants des droits de l'Homme souvent menacés ou réduits au silence.

La crise en Syrie, un défi majeur pour la France et l'Europe

Les différentes sources estiment le nombre des réfugiés syriens ayant quitté leur pays à 2,5 millions de personnes, tandis que 4 à 5 millions de personnes sont déplacés internes.

Les flux de réfugiés syriens qui ont passé les frontières des pays limitrophes (Turquie, Jordanie, Irak, Liban) ont connu une augmentation considérable. Comme dans tous les camps de réfugiés du monde, les camps aux frontières de la Syrie posent des problèmes d'ordre humain, sanitaire et de sécurité très complexes à résoudre. Dans les camps de réfugiés en Turquie, en Jordanie et au Liban, on a, par exemple, constaté la réapparition d'épidémies de maladies qui avaient été éradiquées du Proche-Orient au XXème siècle.

Comme pour toute personne contrainte à l'exil, les réfugiés syriens des pays frontaliers ou les demandeurs d'asile en Europe traversent une succession d'épreuves qui s'ajoutent à celles vécues en Syrie, et qui sont les causes, les conditions et les modalités du départ, les formalités administratives, la nécessité de prouver les étapes de son parcours, enfin l'adaptation aux nouvelles conditions de vie.

Dans les 28 pays de l'Union européenne (UE), la demande d'asile syrienne a doublé entre 2012 et 2013 pour devenir la première nationalité de demandeurs d'asile. En 2013, 50 470 Syriens ont demandé l'asile en Europe. En France, sur 11 428 décisions positives (première instance et appel), 861 ont concerné des demandeurs de nationalité syrienne, soit 7,5 % des accords totaux. Il s'agit de la première nationalité en ce qui concerne le taux global d'acceptation (97,7 %).

Afin de compléter l'effort de protection déployé par les pays limitrophes et de faire preuve de solidarité à leur égard, un plan de réponse pour la Syrie du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) mentionnait un objectif de 30 000 admissions humanitaires et réinstallations d'ici fin 2014. Depuis l'appel du HCR à la communauté internationale en juillet 2013 notamment, 19 pays ont offert 18 009 places, soit dans le cadre de la réinstallation, soit dans le cadre d'admissions humanitaires, soit dans le cadre de programmes nationaux de parrainages privés. La France quant à elle propose un « quota » mixte d'admissions humanitaires et de réinstallation de 500 places. En février 2014, le HCR a revu ses prévisions à la hausse et appelé les États à « *offrir la réinstallation et d'autres formes d'admission à 100 000 réfugiés syriens en 2015 et 2016* ».

Chapitre 2 - L'asile en Europe

Demandes d'asile en hausse dans l'Union européenne

Les pays de l'Union européenne ont globalement connu une augmentation de 32% des demandes, avec 435 105 demandes enregistrées. Cette dynamique globale cache toutefois des disparités importantes d'un État membre à l'autre (augmentation importante en Hongrie ou Bulgarie, alors qu'une diminution était constatée en Belgique, au Luxembourg ou à Chypre).

Pour la deuxième année consécutive, l'Allemagne occupe la place de premier pays de destination en Europe. La France suit à la deuxième place. L'Allemagne, la France, la Suède, le Royaume-Uni et l'Italie ont concentré 70% de tous les demandeurs d'asile enregistrés dans les 28 États de l'Union européenne en 2013. En 2013, le taux le plus élevés de demandeurs d'asile rapportés à la population nationale a été observés en Suède (5 680 demandeurs par million d'habitants), tandis que la France arrivait en 10ème position (985 demandeurs par million d'habitants).

Les principaux pays d'origine des demandeurs en 2013 étaient la Syrie, la Russie, l'Afghanistan, la Serbie, le Pakistan et le Kosovo.

Demandes d'asile dans l'Union européenne, 2013	435 105
Variation 2012-2013	*+32 %*
Rang de la France en nombre de demandeurs (valeur absolue)	2ème
Rang de la France en nombre de demandeurs par million d'habitants	10ème

La protection augmente, mais les disparités perdurent

Les États membres de l'Union européenne ont accordé la protection à 112 730 demandeurs en première instance en 2013. Le taux d'accord au stade de la première instance connaît ainsi une augmentation pour s'établir à 34% des décisions prises en 2013 (il était de 26% en 2012). Bien que les nationalités d'origine des demandeurs d'asile soient différentes d'un État membre à l'autre, cela ne suffit pas à expliquer les importantes variations entre les taux de protection des Etats : alors que 87 % des décisions sont positives en Bulgarie, seuls 3,8 % des demandeurs reçoivent une protection en Grèce. De telles disparités sont encore renforcées lorsque l'on observe en détail le type de protection offerte. En 2013, les décisions positives en première instance se sont réparties entre 44 % pour le statut de réfugiés, 40 % pour la protection subsidiaire et 16 % pour les statuts dits humanitaires. On observe ainsi que l'octroi du statut de réfugié perd de plus en plus de terrain par rapport à l'octroi de la protection subsidiaire, moins protectrice.

Décisions positives dans l'Union européenne, 2013	112 730
Taux d'accord	*34 %*
Part des statuts de réfugié dans les décisions positives	44%

L'accès au territoire européen

En l'absence de voies légales pour des entrées plus sûres sur le territoire européen, les augmentations d'arrivées évoquées précédemment se traduisent par une augmentation des passages irréguliers de frontières. Sur l'ensemble de l'année 2013, l'agence européenne Frontex indique avoir détecté 107 360 personnes tentant de franchir illégalement les frontières de l'Union européenne

Au-delà de l'image d'une Europe qui tente de se barricader, les murs dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, en Grèce ou en Bulgarie illustrent de façon frappante les entraves à l'accès à une protection au sein du territoire de l'UE. Le HCR s'est saisi de plusieurs situations où des procédures avaient été mises en place pour empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à certains territoires.

Les réactions des institutions européennes face aux naufrages mentionnés plus tôt n'ont pas réellement varié ces dernières années. La solution envisagée semble être principalement un renforcement des moyens accordés afin d'intercepter ces migrants par le biais d'une expansion du rôle de Frontex, la mise en place de centres nationaux de coordination dans le cadre du programme Eurosur, et l'établissement d'une *Task force* pour la Méditerranée.

L'exemple de la Turquie illustre la complexité des relations extérieures dans le domaine de l'asile pour l'Union européenne qui ne peut que convaincre et négocier lorsqu'elle initie une coopération avec un Etat non membre, à défaut de disposer le d'instruments contraignants.

L'harmonisation en question

Le nouveau cadre juridique constituant le régime d'asile européen commun (RAEC) a enfin été finalisé et validé en 2013, après cinq années de négociations. Son objectif est d'établir une approche commune pour garantir de hauts standards de protection dans tous les pays de l'Union européenne. Si les révisions des textes mettant en place le RAEC ont permis d'instaurer quelques améliorations procédurales, le résultat final est bien moins ambitieux qu'espéré. Conséquence directe de négociations laborieuses, certaines dispositions demeurent ambigües alors que d'autres laissent une marge de manœuvre considérable aux États membres.

Un long chemin reste encore à parcourir avant l'établissement d'un régime d'asile européen réellement commun, équitable et efficace. Forum réfugiés-Cosi et les partenaires du projet AIDA[1] (ECRE, le Hungarian Helsinki Committee et le Irish Refugee Council) ont pu le démontrer en 2013 grâce à la mise en ligne de rapports sur le droit d'asile et sur la pratique de celui-ci dans quatorze pays membres de l'UE.

[1] Les données sont disponibles sur le site Internet du projet AIDA : www.asylumineurope.org. Ce site offre également la possibilité de comparer le droit et la pratique dans chacun de ces Etats (en faisant des requêtes transversales sur des sujets précis grâce à un « comparateur de systèmes d'asile »). Le projet AIDA bénéficiant d'un financement EPIM (European Programme on Integration and Migration) jusqu'en septembre 2015, la base de données est mise à jour tous les six mois.

L'avenir de la politique européenne d'asile en débat

L'année 2013 a indéniablement marqué une étape dans l'accomplissement des objectifs du programme de Stockholm (2010-2014), qui a été un important catalyseur de changements et a induit une activité législative abondante. L'enjeu du prochain cycle va être centré sur la confrontation de ces règles avec leur mise en place en pratique. Certaines de pistes de réflexions proposée par la Commission sont encourageantes pour l'avenir de la politique européenne d'asile, même s'il est peu probable que le Conseil européen se laisse convaincre aisément. À défaut de progrès résultant de la révision ou de l'adoption de nouveaux instruments, certaines avancées en matières de protection des droits des demandeurs d'asile en Europe peuvent passer par l'évolution constante de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui a rendu plusieurs arrêts importants en 2013 et début 2014 dans le domaine du droit d'asile.

Chapitre 3 - L'asile en France

Les demandes d'asile en France

En 2013, 66 251 demandes de protection internationale ont été formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Un total de 45 925 dossiers de première demande (hors mineurs accompagnants) ont été enregistrés sur l'ensemble de l'année si l'on retire les mineurs accompagnants. L'année 2013 constitue la sixième année consécutive de hausse avec 7,8 % de demandes en plus par rapport à l'année 2012. Le nombre de premières demandes est à son plus haut niveau depuis 2004.

Comme en 2013, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile est la République démocratique du Congo (RDC), avec un nombre de demandeurs stable. L'Ile-de-France demeure au premier rang des régions avec une proportion stable de demandeurs accueillis au regard du total national (41%). La région Rhône-Alpes, avec 11% de la demande nationale comme l'année précédente, demeure un territoire particulièrement impacté par la demande d'asile.

13 254 demandes ont été traitées en procédure prioritaire en 2013. Ces procédures représentaient 25,6 % du total des demandes en 2013, contre 31,3 % en 2012.

Demandes d'asile 2013	66 251
Variation 2012-2013	+ 8%
Premières demandes hors mineurs accompagnants	45 925
Procédures prioritaires	13 254

L'évolution de la liste des « pays d'origine sûrs »

Par une décision du 16 décembre 2013, le Conseil d'administration de l'OFPRA a décidé d'ajouter trois pays à la liste des pays d'origine sûrs. L'appréciation portée sur l'évolution de la situation des pays ajoutés porte pour le moins à discussion : vendettas non punies par les autorités en Albanie, maintien d'une force internationale d'interposition de l'OTAN au Kosovo, insécurité dans plusieurs régions séparatistes en Géorgie etc. Ces éléments géopolitiques sont développés, parmi d'autres, dans le cadre d'un recours en annulation qu'a déposé Forum réfugiés-Cosi auprès du Conseil d'État en février 2014 pour contester l'inscription de ces trois pays sur la liste.

Dans une délibération du 26 mars 2014, publiée au Journal officiel du 18 avril 2014, le Conseil d'administration de l'OFPRA a décidé, au regard de la dégradation que connaît ce pays, de retirer l'Ukraine de la liste des pays d'origine sûrs, portant leur nombre à dix-sept.

Dans le cadre de la réforme de l'asile, il paraît nécessaire de redonner du sens à la notion de « pays d'origine sûr », sans aboutir à une baisse préjudiciable des garanties procédurales pour les personnes originaires de ces pays.

L'asile en zone d'attente et en rétention

En 2013, l'OFPRA a enregistré 1 346 demandes d'admissions au titre de l'asile à la frontière, en zone d'attente. Cela représente une baisse de 39% par rapport à l'année 2012. 214 personnes ont été admises au titre de l'asile, ce qui représente 17% des avis rendus par l'OFPRA, soit le plus haut niveau de protection depuis 2010.

Un nombre extrêmement faible de demandeurs obtiennent une réponse positive en rétention. Seules 7 personnes sur 1140 demandeurs ont obtenu le statut de réfugié en 2012, soit un taux d'accord de 0,6 %. En 2013, ce taux s'élève à 0,9 % (4 accords sur 428 demandes) pour les centres de rétention de Lyon, Marseille et Nice.

Demandes d'asile à la frontière 2013	1 346
Variation 2012-2013	-39%
Taux d'avis positifs	17%
Demandes d'asile en rétention 2012	1 140
Taux d'avis positifs	0,6%

L'accueil des demandeurs d'asile

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire français en 2013 a engendré une activité plus importante des plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) chargées d'assurer l'information, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'asile non pris en charge en CADA. Beaucoup de ces dispositifs ont ainsi vu leurs missions mises à mal.

En raison d'une capacité globale insuffisante des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), seul environ un tiers des demandeurs d'asile éligibles en CADA bénéficient d'une place. Alors que le gouvernement avait annoncé l'ouverture de 4 000 places supplémentaires pour 2013, 2 047 nouvelles places étaient effectivement ouvertes fin 2013, la poursuite de l'ouverture des places devant se poursuivre en 2014 pour permettre d'atteindre 25 410 places à la fin de l'année. La durée globale de la procédure, qui atteint en moyenne 19 mois en 2013, génère un très faible taux de rotation, si bien que sur une année, les 25 410 places de CADA ne représentent en réalité que 16 000 places réellement disponibles.

Les dispositifs d'hébergement d'urgence destinés aux demandeurs d'asile (HUDA) représentaient près de 25 000 places en 2013, réparties entre des places d'hôtels ou des centres d'hébergement d'urgence dédiés à ce public. À cela s'ajoute l'hébergement d'urgence de droit commun (« 115 ») auquel ont recours les demandeurs d'asile ne disposant pas d'autres solutions.

Places CADA fin 2014	25 410
Demandeurs éligibles aux CADA mi-2013	59 327
% de demandeurs hébergés en CADA	32%
Places d'hébergement d'urgence asile HUDA 2013	25 000

Ce dysfonctionnement pose tout d'abord la question de la qualité de l'accueil, qui concerne le droit des personnes mais impacte également le travail des instances de décision. Les dispositifs d'urgence suscitent également un débat d'ordre budgétaire. Selon un rapport récent de l'Assemblée nationale, le coût journalier en HUDA s'établissait à 28 € au troisième trimestre 2013, soit un écart de 4 € par jour par rapport au CADA.

Au-delà de ces considérations générales, le manque de places en CADA insuffisamment compensé par l'hébergement d'urgence, a été à l'origine en 2013 et début 2014, dans certains territoires connaissant une augmentation sensible du nombre d'arrivées (Rhône, Moselle…), de situations tendues mobilisant fortement les pouvoirs publics ainsi que le secteur associatif, et nécessitant parfois l'intervention du juge.

Parallèlement à la question de la qualité de l'accueil, l'objectif de maîtrise des finances publiques devrait conduire à conserver le CADA comme clé de voûte de l'accueil des demandeurs d'asile. L'organisation du dispositif d'accueil autour des CADA s'impose ainsi pour établir un système d'asile cohérent et efficace, tout en contenant les dépenses du secteur de l'asile en cette période de

restriction budgétaire. Dans l'attente d'une augmentation des capacités d'accueil en CADA, il est nécessaire d'améliorer les conditions d'accueil dans les dispositifs d'urgence pour mettre fin à la rupture d'égalité entre l'accueil en CADA et l'accueil en hébergement d'urgence, mais également au sein même des dispositifs d'urgence, dont le fonctionnement et le niveau de prestation sont très variables sur l'ensemble du territoire.

L'instruction des demandes d'asile

L'OFPRA a rendu 46 684 décisions (hors mineurs accompagnants), un nombre quasiment stable par rapport à l'année précédente. Le nombre de décisions positives (5 978) est quant à lui marqué par une forte augmentation (+37,5 %). Cela se traduit par un taux d'accord à l'OFPRA de 12,8 %, en hausse de plus de 3 points par rapport au taux de l'année 2012 (9,4 %). La CNDA a rendu 5 450 décisions, d'octroi d'une protection internationale (dont 4 271 statuts de réfugié et 1 179 protections subsidiaires), soit 14,1 % de l'ensemble des décisions.

En 2013, le taux global de protection (OFPRA + CNDA) a légèrement progressé. Il se situe à 24,5 %, contre 21,7 % en 2012. Cette tendance à la hausse succède à quatre années de baisse, sans atteindre le taux des années 2010 et 2011. Au total, 11 428 décisions de protection ont été prises en 2013. 20% des décisions positives accordent le bénéfice de la protection subsidiaire. Les taux d'accords les plus élevés concernent les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et du Rwanda.

Une fois que le dossier est transmis à l'OFPRA, le délai moyen de traitement par cette institution était estimé à 204 jours par dossier en 2013. À la CNDA, la réduction du délai de jugement moyen amorcée en 2009 se poursuit cette année : 8 mois et 26 jours contre 9 mois et 29 jours en 2012. Le délai moyen de traitement incluant OFPRA et CNDA atteint donc 473 jours, soit près de 16 mois. Des parlementaires ont évalué le délai total, incluant la phase en préfecture précédent l'OFPRA, entre 19 et 26 mois.

Décisions positives OFPRA 2013	5 978
Taux d'accord OFPRA 2013	12,8%
Décisions positives CNDA 2013	5 450
Taux d'accord CNDA 2013	14,1%
TOTAL décisions positives (OFPRA + CNDA) 2013	11 428
Taux d'accord global 2013	24,5%
Part des protections subsidiaires 2013	20%
Délai moyen de traitement OFPRA + CNDA	473 jours

Les spécificités de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Le Premier ministre a rendu public le 11 février 2014 une feuille de route pour la « Politique d'égalité républicaine et d'intégration ». Ce bref document reste très limité en termes de propositions concernant l'accueil de nouveaux arrivants, réfugiés compris. La concertation menée dans le cadre de la réforme de l'asile par le ministère de l'Intérieur n'a pas non plus apporté de réponses concrètes à un certain nombre de dysfonctionnements. Il reste en effet beaucoup à faire pour permettre une intégration plus facile et plus rapide des primo-arrivants, dont font partie les personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale est consacrée par le droit français mais également le droit européen. Malgré cela, l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale est organisé de manière inégale sur le territoire français, puisqu'il dépend le plus souvent de l'implantation des centres provisoires d'hébergement (CPH) et non pas des besoins réels du public en termes d'accès aux prestations sociales et familiales, d'accès à l'emploi, à la formation et à la reconnaissance des diplômes, d'accès au logement ou encore de prise en charge médicale et psychologique. .

Dans les territoires les plus sollicités, il est indispensable d'inscrire les CPH au sein de programmes plus larges d'intégration des réfugiés, comme cela a déjà été expérimenté dans le cadre du programme Accelair mis en œuvre par Forum réfugiés-Cosi. Dans les territoires les moins sollicités, une organisation rationnalisée des ressources devrait mener à une mobilisation efficace des mesures de droit commun.

Chapitre 4 – Dossiers thématiques

Vers une nouvelle loi sur l'asile en France

Le ministre français de l'Intérieur a engagé, en juillet 2013, un processus de concertation nationale en vue de l'élaboration d'une réforme de l'asile. Cette démarche, novatrice, a été confiée à deux parlementaires : Valérie Létard (sénatrice du Nord) et Jean-Louis Touraine (député du Rhône). Un diagnostic a été établi sur les lacunes du système actuel de l'asile en France, et des propositions ont été formulées par les acteurs de la concertation en vue de son amélioration. Si le constat sur les difficultés a été largement partagé, les solutions proposées n'ont pas toujours fait consensus.

À l'issue de ce travail, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine ont remis au ministre de l'Intérieur un « Rapport sur la réforme de l'asile » le 28 novembre 2013. Ce document ne constitue pas une synthèse des différentes propositions formulées dans le cadre des ateliers de la concertation, mais présente les propositions élaborées par les parlementaires à l'issue de ce travail sur les différents aspects de la mise en œuvre du droit d'asile en France. Elles constitueront un support de travail à l'élaboration d'un projet de loi, attendu pour le début de l'été 2014.

L'asile à Mayotte, entre droit commun français et particularités locales

A Mayotte, l'essentiel des demandeurs d'asile (75 %) sont originaires de l'Union des Comores, un État dont le territoire couvre trois des quatre îles de l'archipel des Comores (la quatrième étant Mayotte).

Pour instruire les demandes d'asile soumises depuis Mayotte, la pratique de l'OFPRA diffère, selon l'origine du demandeur. Les demandes d'asile de personnes originaires des Comores ou de Madagascar étant considérées *a priori* comme peu fondées, l'OFPRA procède à des entretiens par visioconférence pour l'instruction de ces demandes. Au niveau de la CNDA, le délai moyen constaté pour le traitement des recours en 2013 était de près de seize mois, soit 7 mois de plus que le délai moyen constaté en métropole.

Les demandeurs d'asile sur le territoire mahorais ne reçoivent pas d'allocation et ne peuvent bénéficier d'un hébergement en CADA. La prise en charge de la santé est aussi problématique en l'absence d'accès effectif aux soins. Le droit à disposer d'un compte bancaire n'est pas effectif à Mayotte.

Une démarche de modification législative dans le domaine de l'asile a été entreprise en 2014. Elle s'impose aujourd'hui au regard du nouveau statut de Mayotte en tant que « région ultrapériphérique » de l'Union européenne.

Les mineurs isolés étrangers et la demande d'asile sur le territoire

367 mineurs isolés étrangers (MIE) ont demandé l'asile en 2013, soit le plus faible niveau de demandes d'asile enregistré à l'OFPRA pour les mineurs isolés étrangers depuis 2001. Parmi les MIE ayant demandé l'asile en 2013, les 16-17 ans sont très largement majoritaires (95,1 %). Les demandes se concentrent sur quelques nationalités (RDC, Agola, Guinée…).

La seule spécificité procédurale, portant sur un dispositif de représentation légale spécifique (administrateurs *ad hoc*), souffre d'importantes lacunes. Plus généralement, les voies d'amélioration pour rendre effectif le droit des mineurs à demander l'asile sont nombreuses. Malgré l'absence de formalisation d'une procédure adaptée, la comparaison du taux d'accord global des mineurs isolés au regard du taux pour les adultes fait apparaître un écart. Ainsi en 2013, le taux global (OFPRA + CNDA) était de 56,7 % (contre 24,5 % pour les adultes).

L'accueil des MIE ne dépend pas en France de leur statut de demandeur d'asile, contrairement à d'autres pays européens. Ils sont pris en charge dans le cadre du dispositif de protection de l'enfance de droit commun qui ne pose aucune condition de nationalité. Sans remettre en cause cette inscription dans le droit commun, une circulaire du 31 mai 2013 est venue apporter certaines précisions sur les « *modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers* ». Les objectifs d'harmonisation et de répartition de l'accueil des mineurs isolés étrangers visés par ce texte ne

pourront cependant être atteints et *a fortiori* évalués sans une implication solidaire de l'ensemble des acteurs. Pour que l'intérêt de l'enfant demeure une considération primordiale dans la mise en œuvre des politiques publiques, il est en tout état de cause nécessaire de préserver un modèle français qui procure la même protection à tous les enfants en danger, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de demandeur d'asile.

L'apatridie

En cette année du 60ème anniversaire de la Convention des Nations unies relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, le HCR estime que plus de 12 millions de personnes sont apatrides dans le monde, dont 680 000 vivent en Europe.

Au niveau mondial, seuls une douzaine d'États ont établi une procédure de détermination du statut d'apatride et prévoient une autorisation de séjour pour ceux-ci**.** Les mises en pratique de ces procédures varient largement d'un État à l'autre. Bien que la France soit souvent citée en exemple en Europe - l'apatridie étant inscrite dans le champ de compétence de l'OFPRA depuis sa création en 1952 -, les conditions de l'attente subies par ces demandeurs pendant l'examen de leur demande les exposent à une grande précarité.

Malgré la promesse faite par l'UE auprès des Nations unies en 2012, quatre pays (Chypre, Estonie, Malte et Pologne) n'ont toujours pas ratifié la Convention de 1954. Le sujet de l'apatridie reste éludé au sein de l'UE. Au niveau législatif, on note un silence complet sur l'apatridie en tant que telle : elle n'est pas couverte par la Charte des droits fondamentaux par exemple.

Accompagnement psychologique des demandeurs d'asile et vulnérabilité

Dans le contexte de la refonte des directives européennes, le concept de vulnérabilité et de prise en compte des besoins de santé des demandeurs d'asile a pris une importance toute particulière avec l'obligation pour les États de mettre en place des procédures de détection et d'adapter les conditions d'accueil aux besoins singuliers des « personnes vulnérables ». Le terme de vulnérabilité, tout comme la façon de l'aborder en termes d'accompagnement psychologique, méritent une attention et une réflexion particulière de la part de l'ensemble des acteurs de l'asile et en particulier des professionnels de la santé.

Forum réfugiés - Cosi : qui sommes-nous ?

Forum réfugiés-Cosi est une association sans but lucratif œuvrant pour l'accueil des réfugiés, la défense du droit d'asile et la promotion de l'état de droit, issue de la fusion en mai 2012, des associations Forum réfugiés et Cosi–*promouvoir et défendre les droits.* Acteur reconnu dans le domaine de l'asile, Forum réfugiés – Cosi, qui héberge chaque jour dans ses centres plus de 1.000 demandeurs d'asile (hors hôtel), reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Historique

Forum réfugiés a été fondé à Lyon en 1982 sous le nom de Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile (CRARDDA), à l'initiative de plusieurs associations (Secours catholique, SSAE, Cimade, Entraide protestante, Centre Pierre Valdo, Sonacotra) avec un mandat spécifique : l'accueil et la protection des réfugiés.

Le Cosi (Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique) a été créé en 1990 à Lyon également, avec pour mandat la promotion, la défense et le respect des droits de l'Homme et de la démocratie, particulièrement en Afrique centrale et des Grands Lacs.

La nouvelle association Forum réfugiés-Cosi, issue d'une étroite collaboration entre les deux associations depuis la création du Cosi, entend, au-delà d'une simple complémentarité de ressources, articuler l'accueil des réfugiés et la construction démocratique dans certains pays d'origine, d'un bout à l'autre des routes de l'exil.

Actions

Premier accueil des demandeurs d'asile

A Lyon, la Maison du réfugié rassemble en un seul lieu des services aux demandeurs d'asile dans le souci de simplifier leurs démarches. A Nice, depuis février 2011 et à Clermont-Ferrand, depuis janvier 2014, Forum réfugiés-Cosi gère également deux plates-formes d'accueil, les missions étant partagées avec l'OFII.

Hébergement des demandeurs d'asile en centres d'accueil

L'association gère le fonctionnement d'un Centre de transit et de quatre CADA. Le premier CADA est réparti sur trois communes de l'agglomération lyonnaise, le deuxième se situe à Montmarault (Allier), le troisième à Saint-Éloy-les-Mines (Puy-de-Dôme) et le quatrième à Privas (Ardèche). Les demandeurs d'asile bénéficient d'un soutien juridique et d'un suivi social tout au long de leur procédure.

Forum réfugiés-Cosi gère également des capacités d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile dans le Rhône, l'Allier, le Puy-de-Dôme et l'Ardèche par le biais du dispositif Hôtel-Asile et d'un hébergement en foyer. Forum réfugiés-Cosi dispose de plus de 2500 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile.

Hébergement et insertion des réfugiés statutaires

Forum réfugiés-Cosi gère un Centre provisoire d'hébergement (CPH) de 40 places complété par une soixantaine de chambres pour les réfugiés statutaires.

En 2002, Forum réfugiés a lancé le programme *Accelair* qui permet d'améliorer les conditions et la capacité d'insertion des personnes reconnues réfugiées. Le programme les assiste dans l'accès puis dans le maintien dans l'emploi et le logement. En douze ans, *Accelair* a dépassé le seuil des 6 000 personnes relogées dans le Rhône. Cette réussite lui vaut d'être sollicité dans 14 autres départements pour un appui méthodologique à l'intégration des réfugiés.

Santé mentale

En 2007, Forum réfugiés s'est associé à l'association *Parcours d'Exil* dans la mise en œuvre du projet européen ESSOR (Elargissement et renforcement des structures de soins à Paris et en Région), pour créer le premier centre de soins spécialisé en Rhône-Alpes dans la prise en charge de personnes victimes de torture et de traumatismes liés à l'exil. 2 673 consultations ont été effectuées en 2013.

Accompagnement juridique en centres de rétention administrative

Depuis janvier 2010, Forum réfugiés-Cosi exerce dans les centres de rétention administrative de Lyon, Marseille, Nice, et depuis avril 2014 à Nîmes, Perpignan et Sète, une mission d'information et d'aide à l'exercice effectif des droits des personnes retenues. Une présence auprès des retenus est assurée 6 jours sur 7 et une ligne téléphonique ouverte 24 heures sur 24 est dédiée aux urgences en dehors des heures d'ouverture. Plus de 7 000 personnes y sont accompagnées chaque année.

Droit et expertise

Forum réfugiés-Cosi défend l'effectivité du droit d'asile par une veille réglementaire active, par l'engagement d'actions contentieuses et par des travaux de recherche.

Les questions européennes concernant l'asile, la législation et la réglementation en France, les problématiques sanitaires et sociales, le logement et l'emploi font l'objet d'une veille constante par des groupes de travail constitués de salariés des différents services.

Plaidoyer, information et sensibilisation

Sur la base de son expertise de terrain et de ses activités de recherche, Forum réfugiés-Cosi entretient un dialogue constructif avec les principaux décideurs politiques aux niveaux local, national et européen, ainsi qu'avec les administrations chargées de la mise en œuvre des politiques d'asile. L'association s'appuie notamment sur son bureau de représentation à Paris.

Forum réfugiés-Cosi est secrétaire national du Réseau France Afrique centrale (Réfac) et mène à ce titre, en lien avec les membres du réseau (notamment Amnesty International et le CCFD) un plaidoyer pour les respects des droits de l'Homme dans la région.

Forum réfugiés-Cosi mène également une politique active d'information et de sensibilisation sur la protection des réfugiés à travers : un journal trimestriel, un site Internet **www.forumrefugies.org**, un rapport annuel sur l'asile en France et en Europe, des communiqués de presse, la rédaction et la diffusion de notes de synthèse et de positionnement, des événements de sensibilisation du grand public, notamment, chaque 20 juin, date de la Journée mondiale du réfugié, une *Marche des parapluies* qui a pris depuis 2009 une dimension européenne.

Formations

Forum réfugiés-Cosi propose également des formations aux professionnels accompagnant les demandeurs d'asile et les réfugiés dans différents champs de compétence (catalogue sur demande). En 2013 Forum réfugiés-Cosi a formé plus de 1 250 personnes.

Europe et international

Depuis sa création, Forum réfugiés-Cosi est tourné vers les pays d'origine et de transit des réfugiés, par l'information sur leurs évolutions politiques, économiques et sociales, par des missions de terrain, par la mise en place de dispositifs d'aide au retour volontaire et par le renforcement des compétences de la société civile.

L'association est membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE / ECRE) et du Réseau européen pour l'Afrique centrale (Eurac) dans le cadre desquels elle mène de nombreuses actions de plaidoyer pour la défense du droit d'asile et la promotion des droits de l'Homme.

Forum réfugiés-Cosi apporte par ailleurs son soutien aux associations de défense des droits de l'Homme de République démocratique du Congo (RDC). Le Cosi a lancé en 2009 un programme d'appui aux initiatives locales de promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'état de droit en RDC destiné à apporter un appui financier, logistique et technique à vingt associations de la société civile pour la mise en œuvre de micro projets sur le terrain.

L'association mène également un projet d'accompagnement des collectivités territoriales françaises pour la prise en compte de l'état de droit, de la gouvernance locale démocratique et des droits de l'Homme dans leurs projets de coopération décentralisée.

Forum réfugiés-Cosi est engagé dans des programmes de réinstallation, dans un pays tiers, de réfugiés qui ne peuvent rester durablement dans le pays du premier accueil : en accueillant des réfugiés réinstallés en France et en accompagnant leur insertion, mais aussi en mettant des

personnels à disposition du HCR en partenariat avec la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM / ICMC).

Centre de documentation Floribert Chebeya

Ouvert au public sur le site de la Maison du réfugié, ce centre de documentation permet la consultation sur place et le prêt. Il comporte plus de 5 600 références dédiées aux questions de géopolitique, de relations internationales, de migrations, de droits de l'Homme, de coopération décentralisée, avec une forte spécialisation sur l'Afrique centrale et la région des Grands Lacs.

Financement

Pour réaliser ses missions, Forum réfugiés-Cosi bénéficie de financements réguliers ou occasionnels des Nations unies et du HCR, de l'Organisation internationale de la Francophonie, du Fonds européen pour les réfugiés et d'EuropAid, du ministère de l'Intérieur et de l'OFII, de l'AFD, des préfectures de l'Allier, du Puy-de-Dôme et du Rhône, de la région Rhône-Alpes, du conseil général du Rhône, du Grand Lyon et des Villes de Bron, Lyon, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, de la Fondation de France et d'autres bailleurs privés.