

20<sup>e</sup> édition

# L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

2000-2020

État des lieux et perspectives



## DOSSIER DE PRÉSENTATION

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

**forumréfugiés**  
www.forumrefugies.org



**Cosi**  
promouvoir et défendre les droits

© REZA

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

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

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

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

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

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

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

En vente à 20€ sur [www.forumrefugiés.org](http://www.forumrefugiés.org)  
 Pré-vente à tarif préférentiel jusqu'au 20 juin.



# SOMMAIRE

## Avant-propos

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

## Préface

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

## PREMIÈRE PARTIE : VINGT ANS D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE

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

Forum réfugiés-Cosi

### Vingt ans d'asile à l'OFPRA

Julien Boucher, Directeur général, OFPRA

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

2000-2007 : les premières pierres du DNA d'aujourd'hui  
2007-2012 : un dispositif sous influence du ministère de l'Intérieur  
2012-2017 : une tentative de normalisation avortée  
2017-2020 : cap sur l'intégration des réfugiés

Matthieu Tardis, Chercheur au Centre migrations et citoyenneté, IFRI

### Mare Nostrum

Caroline Lunoir, écrivaine

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

L'impulsion de Tampere  
Le tournant de la crise

Yves Pascouau, Directeur des programmes Europe,  
Res Publica

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

Crise migratoire, crise de l'asile  
Du réfugié au *faux réfugié*  
Une crise à plusieurs visages  
La suspicion du réfugié  
Retour sur la catégorisation des personnes

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

## DEUXIÈME PARTIE : ÉTAT DES LIEUX 2020

### Chapitre 1. L'asile dans le monde

#### Des déplacements forcés sans précédent

Panorama statistique

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

Forum réfugiés-Cosi

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

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

Le sort des réfugiés syriens, un enjeu géopolitique

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

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

Forum réfugiés-Cosi

Le Nigéria et les transformations de la traite

Panorama des actualités politiques et sécuritaires du Nigéria  
La traite nigériane et ses reconfigurations  
Un nouveau regard

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

Les crises maliennes

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

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

Olivier Peyroux, Sociologue

### Chapitre 1. L'asile dans le monde

#### Panorama statistique

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

*Les statistiques faussées de la France dans les données Eurostat  
La demande d'asile des ressortissants de l'UE*

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

Forum réfugiés-Cosi

Évolution du niveau de protection en Europe

Mise en œuvre du règlement Dublin en 2019

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

#### Accès au territoire européen

L'évolution variable des différentes routes migratoires

*Mort et disparus*

Forum réfugiés-Cosi

Quelles réponses aux arrivées maritimes ?

*À Malte, durcissement des conditions d'accueil*

En Grèce, une situation alarmante

*Mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*

Forum réfugiés-Cosi

Des voies légales encore très limitées

## Régime d'asile européen commun

---

Quelle réforme avec les nouvelles institutions ?

Perspectives autour du règlement Dublin

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

Les procédures d'infraction relatives au droit d'asile

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

Forum réfugiés-Cosi

Sélection de jurisprudences européennes relatives à l'asile en 2019

*Interprétation du règlement Dublin III*

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

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

## Chapitre 3. L'asile en France

---

### L'accès à la procédure

---

Entrée dans la procédure : des situations territoriales diverses

*L'entrée dans la procédure depuis la SPADA de Mayotte*

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

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

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

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

Forum réfugiés-Cosi

La demande d'asile outre-mer en forte augmentation

Les demande de réexamen et d'apatridie en baisse

Une part moins importante de demandes en procédure accélérée

La demande d'asile des mineurs non accompagnés reste stable

*Un plan pour renforcer la prise en compte des vulnérabilités*

Règlement Dublin : les transferts en hausse

### L'instruction des demandes d'asile

---

Un taux global de protection à la hausse

Le reclassement en procédure normale toujours peu utilisé

La part des protections subsidiaires en légère baisse

Une protection en hausse pour les mineurs non accompagnés

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

À l'OFPPRA, un taux d'accord en baisse

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

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

Les décisions d'apatridie

Les missions de l'OFPPRA « hors les murs »

L'accompagnement par un tiers à l'OFPPRA

Une dématérialisation des communications qui se précise

À la CNDA, des protections plus nombreuses

Les modalités de jugement

Les décisions rendues par ordonnance

Forum réfugiés-Cosi

L'aide juridictionnelle

La vidéo-audience toujours en suspens

Les pourvois devant le Conseil d'État

Un délai d'instruction global de près de 11 mois

Sélections de jurisprudences françaises sur l'asile

*Protection conventionnelle : appartenance à un certain groupe social*

*Protection conventionnelle : craintes en raison de ses origines*

*Protection conventionnelle : craintes fondées du fait des opinions politiques imputées*

*Protection conventionnelle : craintes fondées du fait de la religion*

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

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

*État de rattachement / agent persécuteur*

*Personnes protégées*

*Réexamen*

*Refus ou fin de protection*

*Règles de procédure*

## L'accueil des demandeurs d'asile

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

*Des places dédiées aux demandeurs d'asile vulnérables*

Une structuration du dispositif national d'accueil qui se poursuit

La fluidité du dispositif national d'accueil en question

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

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

*L'accueil directif dans le cadre des pôles régionaux Dublin*

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

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

Forum réfugiés-Cosi

Un accompagnement principalement assuré par les SPADA

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

*Une carte de paiement problématique*

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

Mineurs non accompagnés : des dispositifs d'accueil moins sollicités

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

De nouvelles évolutions du cadre juridique

## L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

Des dispositifs d'intégration qui continuent à se renforcer

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

Une politique d'intégration en recherche de cohérence

Réinstallation : plus de 5 000 personnes accueillies en 2019

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

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

Bilan des autres programmes de réinstallation

Forum réfugiés-Cosi

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

*La mise en oeuvre du programme au niveau national*

*La déclinaison locale : retour d'expérience dans le Rhône*

*Le défi de l'accueil de réfugiés vulnérables*

Soutenir la santé mentale des bénéficiaires de la protection internationale

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

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

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

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

## TROISIÈME PARTIE : QUEL AVENIR POUR LA PROTECTION INTERNATIONALE ?

### Conflits et déplacements forcés : quelles perspectives ?

L'engrenage des flux de réfugiés au Moyen-Orient

Internationalisation du conflit : des réfugiés de plus en plus nombreux

Des guerres civiles sans fin ?

Conclusion

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

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

Les scénarios à moyen terme

Davantage d'UE, mais quelle UE ?

Davantage de protection ?

Catherine Woollard, Secrétaire générale, ECRE

### Quel avenir pour la politique d'asile en France ?

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

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

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

### Quelle protection pour les déplacés environnementaux en droit international ?

Le droit d'asile : un droit inadéquat ?

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

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

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

Vers un droit international du déplacement environnemental ?

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

*Actualité et bilan du droit des déplacés environnementaux*

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

Conclusion : faut-il un outil universel contraignant ?

Patrick Chamoiseau, Ecrivain

## Postface. Déclaration des poètes

### Annexes

### Bibliographie

# FORUM RÉFUGIÉS-COSI

## ACCUEILLIR, PROTÉGER, ACCOMPAGNER, DÉFENDRE

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

### ACCUEILLIR ET ACCOMPAGNER CEUX QUI ONT DÛ FUIR LEUR PAYS

#### L'accueil et l'hébergement

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

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

#### L'aide à l'intégration

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

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

#### La santé mentale

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

### ACCOMPAGNER LES ÉTRANGERS EN RÉTENTION

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

### DÉFENDRE LE DROIT D'ASILE, INFORMER, FORMER

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

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

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

### PROMOUVOIR LES DROITS HUMAINS ET L'ÉTAT DE DROIT

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

**FORUM RÉFUGIÉS-COSI**

# PROTÉGEONS LES RÉFUGIÉS !

15-20 JUIN 2020

SEMAINE DU RÉFUGIÉ

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

20<sup>ÈME</sup> RAPPORT SUR L'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE 2000-2020 ÉTAT DES LIEUX & PERSPECTIVES

RENDEZ-VOUS SUR [WWW.FORUMREFUGIES.ORG](http://WWW.FORUMREFUGIES.ORG) POUR PLUS D'INFORMATIONS

## SEMAINE DU RÉFUGIÉ - Du 15 au 20 juin

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

Quelques temps forts...

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

**SAMEDI 20 JUIN**

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

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